



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

**Gestão das publicações do
Governo**

Dezembro de 2008



Índice

1	Sumário	1
2	Introdução	5
3	Âmbito, metodologia e objectivo de auditoria	6
4	Resultados de auditoria.....	7
	4.1 Instruções escritas incompletas	7
	4.2 Planeamento preliminar deficiente	9
	4.3 Incumprimento do Decreto-Lei n.º 6/97/M.....	26
	4.4 Controlo posterior inadequado	30
	4.5 Valorização insuficiente da actividade editorial.....	36
5	Comentários finais e sugestões	40
	5.1 Comentários finais.....	40
	5.2 Sugestões	41
	Anexos.....	43
	Anexos I Elementos estatísticos e legislação.....	45
	Anexos II Respostas do Instituto Cultural e do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.....	61

1 Sumário

Resultados e opiniões de auditoria

Em 2007, o Comissariado da Auditoria (CA) procedeu a uma auditoria de resultados sobre as publicações do Instituto Cultural (IC)¹ e do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), com o objectivo de verificar se a gestão das suas publicações de risco mais elevado, nomeadamente, livros, programas, cartazes, cartões de felicitações, envelopes para *lai si, fai chôn*, calendários e calendários de mesa poderia ser melhorada, bem como estabelecer uma referência para outros serviços públicos. A auditoria verificou o seguinte:

- em termos gerais, o IC não dispunha de instruções escritas para a sua actividade editorial, enquanto que as do IACM deveriam ser completadas e reforçadas em alguns aspectos.
- frequentemente, as publicações desses dois organismos não eram suficientemente planeadas, o que originava tiragens excessivas e características demasiado luxuosas:
 - a) desde o princípio de 2000 até ao final de 2006, o IC e o IACM, em conjunto, tiveram mais de 130 mil exemplares de livros em depósito, que, com base na documentação facultada pelos dois organismos, representavam um custo de impressão de cerca de 5 milhões de patacas;
 - b) programas para actividades e quantidades similares produzidos por um mesmo organismo apresentavam uma diferença de custos de cerca de duas vezes, quando feitos por subunidades diferentes;
 - c) tiragens exageradas de cartões de felicitações, envelopes para *lai si, fai chôn*, calendários e outros trabalhos para actos de cortesia; só no período entre 2004 e 2006, o IC e o IACM despenderam, respectivamente, mais de 680 mil e 620 mil patacas neste tipo de trabalhos.
- pouco rigor no cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, não se efectuando consultas de preços à Imprensa Oficial (IO) para a realização das publicações da Administração.

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 26/94/M, de 16 de Maio, o Fundo de Cultura foi criado para promover actividades e realizações do Instituto Cultural, bem como, através deste, para assegurar um forte suporte financeiro a actividades e realizações culturais da Região. Segundo o IC, as despesas por ele incorridas e examinadas no presente relatório foram suportadas pelo Fundo de Cultura.

- falta de medidas de controlo pós-impressão: não havia um procedimento uniforme para a inventariação, a gestão dos títulos em depósito não era eficaz, as condições de armazenamento eram deficientes e não se fazia avaliação sobre as publicações realizadas.
- valorização insuficiente da actividade editorial.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

O CA sugere que se deva estabelecer uma gestão integrada das edições da Administração, que compreenda desde o planeamento preliminar ao controlo após a impressão. Concretamente:

- os serviços devem elaborar instruções escritas claras e vinculativas para regular todo o processo de publicação;
- a fim de minimizar o desperdício de recursos, a determinação das tiragens e das características técnicas deve ter em conta as necessidades objectivas e a relação custo-benefício;
- os serviços devem promover o uso generalizado de cartões de boas-festas electrónicos; havendo necessidade efectiva de mandar realizar trabalhos publicitários, por ocasião de festividades, devem dar prioridade à economia;
- cumprir rigorosamente as disposições do Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, no que respeita à consulta de preços à IO;
- os serviços devem afectar pessoal próprio para a recepção, oferta e armazenamento das publicações, de modo a assegurar um controlo adequado das mesmas.
- os serviços devem criar um mecanismo dedicado a diminuir a acumulação de *stock*;
- avaliar periodicamente a actividade editorial e registar as respectivas conclusões.

Respostas dos sujeitos a auditoria

(1) Resposta do Instituto Cultural

Na resposta, o IC afirmou que a gestão de edições artístico-culturais devia ser distinta da de outros produtos, pois as edições tinham um valor sócio-cultural insusceptível e impossível

de ser avaliado por critérios económicos. O IC entendia que o relatório, ao basear-se numa definição redutora de “publicações”, ao avaliar a relação custo-benefício simplesmente com base na divisão do número de exemplares pelo custo de impressão e ao proceder a uma comparação linear de preços entre publicações de características e conteúdos diferentes, indiciava quiçá uma falta de conhecimento sobre o valor intangível das edições artístico-culturais.

O IC referiu que as obras académicas, culturais e artísticas apresentavam custos relativamente mais elevados, mas o valor cultural delas e os seus efeitos sociais duradouros não podiam ser avaliados através de uma simples comparação entre custos de produção. O IC salientou que atribuir importância à qualidade gráfica e material não significava, de modo algum, andar atrás do luxo nem desperdiçar. O IC referiu ainda que sempre concordou com os princípios de administração pública propugnados pelo CA.

Relativamente às sugestões do CA, o IC afirmou que as encarava com uma atitude aberta e positiva, salientando, no entanto, que motivos de natureza diversa originavam aqui e ali algumas insuficiências no plano operacional, para cujo suprimento e melhoramento o IC não regataria esforços. Sobre a necessidade de despendere um milhão de patacas do erário público para a instalação de sistema de ar condicionado nos armazéns de livros, e consequentes gastos de electricidade, bem como a adopção de “regras uniformizadoras” que não prejudicassem a expressão artística e a diversidade cultural, o IC entendia que eram questões merecedoras de cuidada ponderação.

(2) Resposta do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais

O IACM referiu que tinha já estabelecido uma ordem de prioridades no âmbito da sua gestão de livros e outras publicações. Contudo, iria considerar as opiniões e sugestões apresentadas pelo CA para melhorar ainda mais os seus procedimentos de gestão e introduzir ajustamentos oportunos, de forma a tornar a sua gestão de livros e publicações mais sistemática, mais racional e mais económica.

O IACM afirmou que era conveniente adoptar uma visão mais longa sobre as obras de arte e cultura local e, ao mesmo tempo, reconhecer que os livros técnicos possuíam valor de conservação. Nem um nem outro tipo de publicações tinha por objectivo o lucro ou a satisfação dos gostos do leitor, pelo que a sua actualidade não se esgotava no presente momento, devendo, sim, ser avaliada a longo prazo. Quanto aos programas, o IACM era da opinião de que os custos de produção variavam conforme uma diversidade de factores objectivos, pelo que a avaliação da sua adequação teria que incluir outros factores e elementos.

O IACM referiu ainda que o material de divulgação produzido por altura das festividades tradicionais, para além de ir ao encontro do ambiente festivo, visava transmitir mensagens de educação cívica à população, de forma prática e económica. As actividades de recolha durante as épocas festivas, segundo o IACM, tinham por objectivo reforçar a disposição da população para a protecção ambiental, não havendo qualquer contradição entre elas e a disseminação de mensagens de educação cívica. Contudo, o IACM afirmou que iria avaliar a eficácia das acções de publicidade e identificar as correcções a efectuar.

2 Introdução

Com vista a promover o desenvolvimento nos domínios da política, economia, cultura, turismo, segurança, saúde, educação e outros, os serviços públicos editam, anualmente e de acordo com as suas funções e necessidades concretas, livros e material de divulgação, procurando através dos quais fornecer aos cidadãos uma diversidade de informações, nomeadamente: as políticas do Governo, as leis, as formalidades administrativas, os serviços oferecidos e as actividades desenvolvidas, informações para reforçar a consciência cívica dos cidadãos, bem como informações para promover Macau junto dos turistas. A produção dessas publicações implica grandes gastos do erário público, sendo ainda continuados e permanentes. Para que o erário público seja bem aplicado e que as publicações possam cumprir cabalmente os objectivos pretendidos, a existência duma boa gestão é fundamental.

3 Âmbito, metodologia e objectivo de auditoria

Com base nos dados recolhidos, o CA seleccionou para auditoria o IC e o IACM, dois serviços públicos com um leque de edições mais alargado. Triadas e analisadas as publicações de risco mais elevado constantes das relações fornecidas pelo IC e IACM (livros, programas, cartazes, cartões de felicitações, envelopes para *lai si, fai chôn*, calendários e calendários de mesa), o CA procedeu a uma amostragem para identificar as subunidades desses dois serviços cujas produções editoriais importaram despesas mais elevadas, a fim de nelas realizar auditorias *in loco*, com o objectivo de aferir a gestão efectiva dos processos e procedimentos envolvidos nas publicações. No âmbito do IC, as subunidades identificadas foram o Sector de Edições Periódicas, a Divisão de Projectos Especiais, o Departamento de Acção Cultural, a Divisão de Estudo, Investigação e Publicações; enquanto no IACM, foram identificadas as seguintes: Serviços Culturais e Recreativos, Centro Cultural, Museu de Arte de Macau e Serviços de Zonas Verdes e Jardins. O exame à gestão procurava apurar se os dois serviços dispunham de um bom e global planeamento bem como de medidas de controlo para a sua actividade editorial e, com isto, facultar elementos de consulta e de referência para elevar a eficácia da produção editorial de todos os serviços públicos.

4 Resultados de auditoria

Para que a actividade editorial possa ser bem gerida, importa que os serviços públicos, tendo em conta a sua própria situação concreta e os recursos disponíveis, procedam a um meticuloso planeamento preliminar de todas as rotinas envolvidas, a saber, elaborar instruções escritas, fixar a tiragem e as características técnicas, efectuar consulta de preços conforme o disposto na legislação, definir de forma razoável os trabalhos de publicação e a sua programação e, ainda, definir as necessárias medidas de controlo, de modo a assegurar que os trabalhos de impressão possam ser realizados ordenadamente. Concluída a impressão, há que continuar a executar, de forma rigorosa, as tarefas programadas e aplicar as medidas de controlo, bem como efectuar a avaliação periódica sobre o processo de publicação. A execução conforme o planeado e programado é condição essencial para que o processo de publicação possa ser concluído nos prazos definidos e para que os recursos sejam plenamente aproveitados.

4.1 Instruções escritas incompletas

1) O IC fez entregar exemplares de 8 instruções, incluindo as “Instruções para depósito de livros e documentos”, emitidas pela Divisão Administrativa e Financeira; o “Procedimento administrativo das publicações”, utilizado apenas pelo Sector de Edições Periódicas e três emitidas em nome do IC, a saber: a ordem de serviço n.º 03/GP/2006, que dispunha que as publicações destinadas à venda fossem sujeitas a autorização superior e que o material de divulgação tivesse que ser enviado a todas as subunidades do IC para parecer; a ordem de serviço n.º 01/GP/2004, que dispunha que a impressão fosse autorizada pela presidente; e, um documento regulador de consultas escritas e aquisição de bens e serviços. Os restantes documentos eram da autoria de subunidades: três notas internas emitidas na sequência da ordem da presidente sobre o envio de publicações a outras subunidades para parecer.

O IC não emitiu quaisquer instruções escritas para os procedimentos das diversas etapas fundamentais da actividade editorial, nomeadamente, quanto aos critérios de edição, às tiragens e às características técnicas, à confirmação da lista de distribuição, à gestão das publicações, ao tratamento dos exemplares sobranes e à avaliação das publicações editadas. Relativamente a questões deste âmbito, o IC salientou que concordava, em pleno, que a elaboração de instruções escritas contribuiria para a aplicação apropriada de recursos e, assim, para a consecução duma gestão eficaz. O IC afirmou que o conteúdo, a forma, os destinatários, a actualidade e a função variavam de publicação para publicação. Não obstante, o IC empenhou-se sempre em inculcar nos seus dirigentes e chefias a materialização na prática diária do espírito de uma administração que aplicasse bem os

dinheiros públicos e comedida nas despesas. Assim, a decisão de publicar uma obra era precedida de avaliações conjuntas sucessivas entre chefias e dirigentes de vários níveis, iniciando-se a respectiva execução apenas quando percorrido todo esse processo e com decisão final favorável. Esse mecanismo, segundo o IC, era aplicado a todo e qualquer projecto de publicação, acrescentando ainda que não deixaria de elaborar instruções escritas sempre que tivesse capacidade para o efeito.

2) O IACM facultou seis conjuntos de instruções escritas, “deliberadas” em Conselho de Administração. As instruções incidiam sobre os critérios de fixação de preços dos livros, sobre a venda à consignação e a lista dos agentes autorizados, sobre a gestão das publicações e sobre a aplicação das verbas destinadas à aquisição de livros. Contudo, eram omissas quanto a aspectos de gestão, como a fixação das características técnicas, a avaliação e o tratamento dos exemplares sobrantes. O IACM afirmou que a sua experiência na actividade editorial remontava aos tempos das câmaras municipais, pelo que havia já um conjunto estabilizado de características técnicas. A tiragem, o tamanho e os requisitos de qualidade de qualquer livro ou publicação a editar dependiam da envergadura e importância da actividade, bem como do potencial e do prestígio do artista. É de referir que certas subunidades do IACM, de acordo com as suas condições internas, tinham elaboradas instruções sobre os procedimentos a seguir para as publicações. De entre as subunidades desta vez auditadas *in loco*, o Centro Cultural e o Museu de Arte de Macau, o último dispunha de instruções incidindo sobre todas as etapas do processo de edições, como a política editorial, a concepção, a composição, a impressão, a recepção, a distribuição gratuita, a venda e a avaliação; as instruções eram actualizadas em momentos oportunos. As instruções dispunham ainda, de forma clara, sobre a tipologia e as tiragens das publicações conforme a importância dos objectos exibidos na exposição a que se reporta, seguindo uma categorização em A, B e C.

4.1.1 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Devem ser criadas instruções escritas que contemplem as tarefas de cada uma das fases de publicação, por exemplo, definir os critérios de publicação, de fixação de preços dos livros, das características técnicas e tiragens, dos termos das consultas de preços, do controlo das ofertas e vendas, da gestão dos exemplares sobrantes e da avaliação dos trabalhos publicados. A existência de instruções escritas contribui para que os trabalhos editoriais das subunidades se tornem mais operacionais, mais articulados e sejam mais imunes às influências negativas sobre a sua execução e continuidade, com origem na mudança de pessoal ou por outros motivos, assegurando deste modo que os recursos públicos, aplicados com base em orientações concretas, possam produzir os maiores benefícios.

Salvo as “Instruções para depósito de livros e documentos”, emitidas pela Divisão Administrativa e Financeira, nenhum dos outros documentos fornecidos pelo IC tinha a ver com instruções escritas sobre o processo de publicação, o que torna esta matéria um dos melhoramentos em que o IC se deve empenhar. Contrastando a escassez de produção em instruções escritas por parte do IC, o IACM valorizava-as bastante mais. Apesar de as suas instruções referentes a determinadas fases do processo de publicação necessitarem de ser melhoradas e complementadas, é de referir que o Museu de Arte de Macau, uma das subunidades do IACM, elaborou normas escritas e claras para gerir todas as fases do processo de impressão, tendo inclusivamente feito condicionar a tipologia e a tiragem das publicações de risco mais elevado a uma escala de A, B e C, por forma a controlar os custos e diminuir o risco de desperdício inerente a uma produção excessivamente dependente de factores humanos.

4.2 Planeamento preliminar deficiente

4.2.1 Tiragens excessivas

Durante a auditoria *in loco*, o IC afirmou que a sua actividade editorial não perseguia fins lucrativos, mas, sim, a divulgação cultural, pelo que a distribuição era gratuita, colocando-se à venda apenas os exemplares sobrantes. Assim, a determinação das tiragens tinha por base os indicadores das distribuições gratuitas. Para as publicações pensadas para venda, as tiragens eram fixadas tendo apenas em conta o volume estimado das vendas. Quanto às publicações associadas a exposições, as respectivas tiragens consideravam tanto as vendas assim como as ofertas (a artistas e a outros destinatários especiais). Em relação ao IACM, os critérios para a determinação das tiragens variavam de subunidade para subunidade; quanto ao escoamento, umas privilegiavam a distribuição gratuita e outras a venda. O IC e o IACM afirmaram ambos que se baseavam na experiência acumulada para fixar as tiragens. O CA, analisados os dados do IC e do IACM referentes ao período de 2000 a 2006, verificou o seguinte:

1) O IC e o IACM possuíam um número de publicações em inventário bastante significativo, atingindo respectivamente 57 924 e 75 781 exemplares, destinados quer para a distribuição gratuita quer para a venda. Do lado do IC, os títulos com mais de 500 exemplares ainda disponíveis totalizavam 20 e com mais de 1000 exemplares havia 9. Quanto ao IACM, nas mesmas condições, havia 19 e 13 títulos, respectivamente.

Quadro 1 Exemplares sobranes de publicações do IC e do IACM editadas entre 2000 e 2006

Serviços	Títulos	Armazenados nos serviços (exemplares)	Consignados (exemplares)	Total (exemplares)
IC	163	53.614	4.310	57.924
IACM	241	74.741	1.040	75.781

2) O IC e o IACM referiram que parte das publicações sobranes respeitava a edições muitos antigas, pelo que não lhes foi possível fornecer elementos completos sobre tiragens e custos de impressão. Com base nos dados recolhidos, o CA verificou que 79% e 76% das publicações em depósito, respectivamente, no IC e no IACM apresentavam informações completas². A fim de conhecer os custos das publicações dos dois serviços, o CA socorreu-se das informações completas, tendo concluído que os dois serviços dispenderam a quantia conjunta de 4 968 989,98 patacas, conforme se detalha no quadro seguinte:

Quadro 2 Custos de publicação correspondentes aos exemplares sobranes dos títulos editados pelo IC e pelo IACM, entre 2000 e 2006

Serviços	Total de exemplares sobranes	Total de títulos	Títulos com informações completas ²	Custos de publicação dos títulos com informações completas (pataca)
IC	57.924	163	129	1.571.185,01
IACM	75.781	241	182	3.397.804,97
Total	133.705	404	311	4.968.989,98

3) As subunidades do IC com livros em venda directa ou por consignação incluíam o Departamento de Acção Cultural, o Sector de Edições Periódicas, a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações e o Museu de Macau, enquanto que as do IACM compreendiam o Museu de Arte de Macau, os Serviços de Viação e Transportes e os Serviços de Saneamento, Vias e Manutenção Urbana. O IC tinha à consignação 59 títulos, ocupando 36% do total de títulos disponíveis, enquanto a consignação do IACM atingia 56 títulos, 23% do total dos seus títulos disponíveis. Com base nos resultados das amostras, verificou-se que os títulos do IC e do IACM destinados à venda pública com resultados anuais inferiores a 50 exemplares atingiam 96% e 74%, respectivamente, das amostras seleccionadas, destacando-se ainda que 11 dos 25 dos títulos seleccionados do IC não tiveram uma única transacção, conforme é detalhado no quadro seguinte:

² Consideravam-se completas as que compreendessem os custos de impressão, a tiragem e a quantidade sobranes.

Quadro 3 Vendas dos livros publicados pelo IC e pelo IACM, entre 2005 e 2006

Serviços	Total dos títulos à venda seleccionados, por amostragem, pelo CA ³	Tiragem de cada título ⁴ (exemplares)	Títulos por volume das vendas anuais ⁵			
			0 exemplares	<50 exemplares	50 a 100 exemplares	>100 exemplares
IC	25	300-30.000	11	13	1	0
IACM	34	500-2.620	0	25	2	7

O IC afirmou que iria continuar a fiscalizar as publicações destinadas a exposições a fim de evitar desperdício, bem como continuar a procurar formas de prolongar a actualidade das publicações, procurando eliminar a imagem de publicação oficial e de ultrapassado, minimizando assim os efeitos dum escoamento menos rápido no mercado.

O IACM afirmou que a maioria das suas publicações era associada às actividades culturais e artísticas realizadas, compondo-se o resto de publicações técnicas e um pequeno número de revistas alusivas a comemorações especiais. O IACM aferia o valor das publicações culturais a longo prazo, pois ele só se manifestaria complementemente após um período suficientemente longo, e para as suas tiragens e características técnicas, o IACM considerava o seu valor na ligação entre o passado e o presente, bem como o seu potencial de difusão.

4) O IC e o IACM afirmaram que a determinação das tiragens era baseada em experiências anteriores, mas o CA não encontrou documentos comprovativos de que os dois serviços alguma vez fizeram reajustamentos às tiragens conforme as vendas.

A tiragem da “Revista de Cultura”, publicada trimestralmente em chinês e em língua estrangeira pelo Sector das Edições Periódicas do IC, passou de 1.500 para 2.000 exemplares a partir do seu número 10. Conforme o IC, era lançado em cada ano um concurso público para adjudicar a impressão dos 4 números anuais, fixando-se a tiragem com base nas vendas dos dois números anteriores, sendo que a tiragem da edição internacional foi aumentada porque dois dos seus números chegaram a esgotar. Contudo, na verificação aos exemplares sobrantes realizada com o responsável do depósito de livros e documentos (adiante abreviado por depósito de livros), o CA apurou, através de exame ao inventário dos livros, que a edição internacional nunca chegou a esgotar, ao invés do que aconteceu com um número da edição

³ O número dos títulos seleccionados, por amostragem, é proporcional ao total dos títulos postos à venda por consignaçon nos anos 2005 e 2006, incluindo títulos editados antes de 2000.

⁴ O IACM não conseguiu apresentar as tiragens de algumas das amostras seleccionadas.

⁵ Venda anual corresponde à divisão entre o total dos exemplares vendidos em 2005 e 2006 e o número de anos compreendidos pelo mesmo período. Contudo, a venda anual relativa aos livros publicados em 2006 respeita apenas a esse mesmo ano, pois não estavam disponíveis antes desse ano.

chinesa, logo após a candidatura bem sucedida de Macau ao Património Cultural Mundial. Além disso, conforme os dados recolhidos pelo CA, desde que a edição internacional da “Revista de Cultura” aumentou a tiragem (números 10 a 19), verificaram-se sobras superiores a 500 exemplares em 5 números e superiores a 450 em 2. Instado pelo CA sobre a situação, durante a auditoria *in loco*, o responsável pelo sector referiu então que o reajustamento da tiragem para um nível razoável iria ser feito a partir do número 25. O IC afirmou que as publicações de carácter académico, como a “Revista de Cultura”, tinham a missão específica de documentação histórica e valor académico duradouro, pelo que não se deveria concluir se a tiragem era ou não excessiva pela quantidade de exemplares em depósito. A tiragem actual foi determinada depois de vários estudos e ajustamentos, nos quais o IC ponderou plenamente o equilíbrio entre o reforço da divulgação e as futuras exigências, bem como os benefícios económicos de variações, para mais ou para menos, de 500 exemplares.

Por outro lado, conforme as “Instruções para depósito de livros e documentos” elaboradas pela Divisão Administrativa e Financeira, datadas de 16/01/2002, o responsável do depósito de livros teria de comunicar, até dia 27 de cada mês, à Divisão de Estudos, Investigação e Publicações sobre a quantidade de livros em depósito. No entanto, na auditoria *in loco*, a Divisão de Estudo, Investigação e Publicações e o depósito de livros afirmaram que não havia permuta de informações entre as duas subunidades sobre a quantidade de livros em depósito. O responsável do depósito referiu que, na prática, as subunidades enviavam os livros para o depósito e, depois, pouco se preocupavam com as vendas. Sobre a situação, o IC referiu que, dada a mudança de pessoal do depósito de livros, os registos de inventário só voltaram a ser enviados à Divisão de Estudo, Investigação e Publicações a partir de meados de 2004, após pedido desta. O IC referiu ainda que as publicações locais nos últimos anos não foram em grandes quantidades, pois a capacidade de absorção do mercado livreiro local era fraca, e, a fim de reduzir os custos administrativos, foi decidido proceder-se à inspecção e à permuta de informações só quando as variações fossem significativas.

Quanto ao IACM, as “Instruções sobre a gestão de publicações do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, aprovadas sob a deliberação n.º 003/ND/DFD/SAA/2004, do Conselho de Administração, previam claramente os factores que as suas subunidades teriam de ponderar para fixar as tiragens dos livros (*“O número de exemplares é decidido conforme o respectivo orçamento e as necessidades objectivas, nomeadamente, o volume das ofertas, o volume das vendas, a capacidade do depósito, a actualidade do tema e o seu grau de receptividade. Além disso, visto que os livros são guardados no depósito central, a*

*Divisão de Formação*⁶ deve ser solicitada a pronunciar-se sobre as tiragens.”). Não obstante o facto de o IACM possuir instruções escritas dispondo que todas as subunidades devessem previamente inteirar-se das vendas junto da Divisão de Formação, procurando assim obter indicadores para a determinação das tiragens para novas publicações, na realidade, segundo o responsável dessa divisão, as subunidades nunca assim procederam.

Os livros publicados pelos Serviços de Zonas Verdes e Jardins do IACM identificavam-se fundamentalmente com os seus trabalhos de investigação científica. Consonante a natureza dos temas e os destinatários da divulgação, esses serviços realizavam ofertas a escolas, a serviços públicos e a instituições científicas das *duas margens* (para efeitos de intercâmbio), chegando essas ofertas a atingir, no seu total, cerca de 60% a 70% das tiragens. Tendo em conta essas percentagens, os serviços tomavam como referência o número de exemplares anteriormente oferecidos para determinar as tiragens dos novos livros a publicar (em geral, cerca de 1.000 exemplares), mas sem prejuízo de procederem a ajustamentos com base nas quantidades sobrantes. Entre 2003 e 2006, esses serviços publicaram 9 títulos, todos colocados à venda apenas no Centro de Prestação de Serviços ao Público e no Centro de Educação da Natureza⁷ dos Serviços de Zonas Verdes e Jardins do IACM, não havendo nenhum consignado em livrarias. Segundo aqueles serviços, a procura das publicações era reduzida e as livrarias não estavam disponíveis a colaborar; assim, quando o IACM, a partir de 2005, cometeu a coordenação da venda de publicações à Divisão de Formação, os serviços deixaram de ter livros em venda à consignação. Do quadro 4, verifica-se que, para além do “Catálogo de Plantas de Macau”, de que sobraram poucos exemplares, as quantidades sobrantes de outros títulos, após distribuição, variam entre 147 a 1.069 exemplares, como a “A Green Tour of Macau” e as “Plantas Decorativas de Interiores”, que registam, no final de 2006, quantidades sobrantes correspondentes a 64% e 53% das respectivas tiragens.

⁶ A Divisão de Formação é a subunidade do IACM responsável pela coordenação e venda de livros.

⁷ O Centro de Educação da Natureza começou a vender livros a partir de meados de 2007.

Quadro 4 Vendas acumuladas dos títulos editados pelos Serviços de Zonas Verdes e Jardins do IACM no período de 2003 e 2006

N.º de ordem	Títulos	Ano de edição	Tiragem (exemplares)	Sobrantes (exemplares)	Vendas acumuladas, do lançamento ao final de 2006 (exemplares)
1	Roteiro Verde de Macau	2003	2.000	388	5
2	A Green Tour of Macau (em inglês)	2003	1.000	643	2
3	Plantas Decorativas Interiores	2004	2.000	1.069	7
4	Catálogo de Plantas de Macau	2004	1.000	36	11
5	Árvores Antigas de Macau	2004	1.000	493	12
6	Colectânea de textos dedicados à Semana Verde, Vol. III	2005	1.000	253	1
7	Publicação Especial Comemorativa das Bodas de Prata da Semana Verde	2005	1.000	147	2
8	Flora de Macau, Vol. I	2005	1.100	467	15
9	Flora de Macau, Vol. II	2006	1.200	638	11

O IACM afirmou que a edição de livros técnicos tinha por objectivos a divulgação científica e a constituição dum acervo de obras de referência importantes sobre os recursos naturais de Macau, devendo a utilidade na divulgação e o valor de conservação dos mesmos serem perspectivados a longo prazo. Além do mais, não era previsto que esses livros técnicos viessem a ser reeditados, pelo que importava fixar uma tiragem suficiente para servir um período de 10 anos.

4.2.2 Grandes diferenças de custo entre programas⁸

1) Os custos com a impressão de programas, segundo o IC, dependiam de um conjunto de factores, como por exemplo, o número de exemplares, o volume de informações a inserir e o prazo de entrega. Com efeito, a partir dos dados de despesas com a impressão de programas entregues pelo IC, o CA verificou que havia diferenças entre programas feitos em 2006 para espectáculos similares⁹ e com igual número de exemplares. Ao comparar 9 programas com

⁸ Programa designa uma publicação produzida exclusivamente para apresentar uma actividade ou um espectáculo, constando da qual a caracterização dos elementos constituintes e a sua sucessão temporal durante o período de realização.

⁹ Consideram-se de natureza similar as actividades realizadas por um mesmo organismo e integradas numa mesma iniciativa, por exemplo, o Festival de Artes, o Festival de Música ou os concertos das orquestras dependentes do IC.

igual número de exemplares, verificou-se que 6 deles tinham entre si uma diferença de custos de impressão unitários superior a dobro (Anexo 3); com os programas do “Ciclo de Concertos de Câmara – 5.º Concerto, Orquestra de Macau” e de “A Doce Melodia dos Instrumentos Chineses, Orquestra Chinesa de Macau”, produzidos pela Divisão de Projectos Especiais, ambos com 400 exemplares, a diferença foi de quase o triplo, custando o primeiro 11,04 patacas/unidade e o segundo 32,80 patacas/unidade. O IC referiu que custos de impressão mais elevados aconteceram apenas com os programas do Festival de Música e do Festival de Artes, pois, para além duma concepção de nível mais elevada para condizer com o prestígio dos dois grandes eventos, houve a necessidade de recorrer a horas extraordinárias para realizar os trabalhos de impressão. O recurso a trabalho em hora extraordinária foi necessário porque os festivais decorriam num período relativamente curto, fazendo com que um grande número de espectáculos tivessem que ser realizados em simultâneo, e também porque era difícil controlar a quantidade de informações entregues pelos grupos do exterior e o calendário dessas entregas.

O IACM afirmou que factores objectivos como a forma de realização das actividades, a envergadura e a importância condicionavam o *design*, a qualidade do papel, etc. das publicações, pelo que os custos de produção divergiam mesmo que as tiragens fossem iguais. Dos dados entregues pelo IACM, verificou-se que com o mesmo número de exemplares (600), o preço unitário do programa da actividade “A Floresta dos Sonhos”, do Centro Cultural de Macau, foi de 4,83 patacas, enquanto que cada catálogo do “Concurso de Fotografia — Conduzir e Viver”, dos Serviços de Viação e Transportes, custou 12,8 patacas, uma diferença nos custos superior 1,5 vezes (Anexo 3).

Conforme apurado na auditoria *in loco*, o IC e o IACM não dispunham de um limite máximo nas características técnicas dos seus programas. Os programas do IC eram concebidos pelos gráficos do seu Sector Gráfico. Fruto de trabalho conjunto de longos anos, havia um entendimento mútuo entre os gráficos e a subunidade responsável pela impressão, em que esta acreditava plenamente que os gráficos não iriam propor soluções extravagantes, pelo que, como princípio, respeitava as propostas apresentadas, admitindo, no entanto, a possibilidade de algum esmero na produção e na riqueza dos conteúdos a pensar nos espectadores colecionadores de programas, que, aliás, só iria contribuir para a promoção da actividade. A Orquestra de Macau referiu que, em regra, aceitava propostas de programa cujas despesas de impressão fossem até 15 000 patacas, que, por experiência própria, seria o limite superior dos programas para a generalidade dos concertos, com uma tiragem de várias centenas até um pouco mais de um milhar de exemplares. O IC entendia que não havia necessidade de fixar um custo máximo para a impressão dos programas, pois, a haver, limitaria o seu conteúdo e de mais a mais os dois festivais estavam sujeitos ao cumprimento dos respectivos orçamentos. Assim, competia ao IC apenas otimizar a aplicação dos recursos orçamentais da forma que

os espectadores julgassem razoável. O IC reiterou que a produção de programas requintados dependia dos locais de realização das actividades; por outro lado, a atitude de poupança energética estava bem interiorizada por cada um dos elementos do Instituto, amplamente reflectida nos trabalhos realizados. No entanto, o Instituto iria, no futuro, analisar a necessidade de se estabelecer normas detalhadas para cada programa.

O Centro Cultural de Macau, subunidade que produzia a maior parte dos programas do IACM, referiu que a feitura dos seus programas seguia, na prática, um modelo padronizado: impressão a quatro cores para a capa quando o programa encerrasse um objectivo fundamentalmente pedagógico e a duas cores para as páginas interiores de programas de actividades de música. No entanto, o IACM salientou que a padronização não deveria abafar a diversidade, que era um meio para cativar os espectadores, pelo que não foi estabelecido nenhum limite máximo para as características técnicas.

2) A Orquestra de Macau, a Orquestra Chinesa de Macau e a Divisão de Projectos Especiais do IC, por um lado, e o Centro Cultural do IACM, por outro, realizavam actividades similares — actividades artísticas dirigidas ao público geral. O CA efectuou uma comparação de preços entre os programas dos dois serviços (Anexo 5):

Quadro 5 Quadro comparativo dos custos de impressão unitários mais elevados dos programas do IC e do IACM produzidos em 2006, por tiragens

Tiragens (exemplares)	Custos unitários mais elevados (pataca)		Diferença (pataca)	Variação
	IC	IACM		
400	32,80	15,50	17,30	1,12
500	19,60	15,60	4,00	0,26
600	25,30	12,80	12,50	0,98
800	20,20	9,00	11,20	1,24
900	24,04	3,89	20,15	5,18
1.100	10,80	9,82	0,98	0,10
1.200	20,00	8,59	11,41	1,33
2.500	8,28	4,10	4,18	1,02

O quadro acima comporta os programas com os custos de impressão unitários mais elevados de entre programas com iguais tiragens produzidos por cada um dos serviços em comparação, durante o ano de 2006. Em termos comparativos entre os dois serviços, o quadro mostra que o IC apresenta custos unitários mais elevados em todas as tiragens em comparação, com uma variação superior a 1 vez em 5 programas, atingindo um deles a variação superior a 5 vezes.

4.2.3 Publicações para actos de cortesia em quantidade excessiva, podendo ainda as respectivas características ser mais modestas

Entre 2004 e 2006, o IC e o IACM despenderam, respectivamente, 681 830,00 patacas e 620 683,70 patacas com a impressão de cartões boas-festas de Natal e de Ano Novo Lunar, *fai chôn*, envelopes para *lai si*, calendários e calendários de mesa.

4.2.3.1 Cartões de boas-festas de Natal

No período de 2004 a 2006, o IC não mandou fazer cartões de boas-festas de Natal, enquanto que o IACM, sob a coordenação do Gabinete Técnico de Apoio, encomendou-os nos termos e condições constantes do quadro seguinte.

Quadro 6 Cartões de boas-festas de Natal encomendados pelo IACM

	2004	2005	2006
Quantidade (unidades)	10.000	15.000	15.000
Encargos de impressão (pataca)	30.000,00	32.350,00	82.975,00
Custos de impressão unitários (pataca)	3,00	2,16	5,53

1) O Gabinete de Apoio Técnico do IACM afirmou que era preciso enviar cartões de boas-festas a fim de manter o relacionamento e a cooperação com as instituições e pessoas particulares das diversas e áreas de intervenção do IACM, que eram em grande número e de sectores muito variados. Em termos gerais, o IACM enviava cartões de boas-festas à generalidade das instituições e associações. O quadro acima mostra que em 2005 foram impressos mais 5 mil cartões de Natal do que em 2004. O IACM explicou que o facto se deveu à insuficiência de cartões, ocorrida no anterior. A fixação das tiragens tinha em consideração as necessidades efectivas dos utentes, nomeadamente, os membros dos conselhos de Administração, Consultivo e de Fiscalização, bem como as chefias dos serviços.

Por outro lado, o Gabinete de Apoio Técnico não impedia que as chefias dos diversos serviços enviassem cartões de Natal ao mesmo destinatário. A justificação era que para tal não acontecesse, teria que haver uma triagem mecanizada e centralizada, e passando os cartões a serem enviados exclusivamente em nome do IACM. Porém, esta abordagem exigiria enormes recursos humanos e materiais, não disponíveis ao momento.

2) Em termos de despesas, a variação entre 2005 e 2006 foi bastante grande. Em 2006, o custo de impressão unitário do cartão de Natal foi de 5,53 patacas, i.e. mais que dobro do verificado em 2005, que foi de 2,16 patacas. O IACM explicou que a diferença significativa na concepção, na estética e no material usado (papel) levou a que o preço fosse também diferente.

4.2.3.2 *Fai chôn* e envelopes para *lai si*

1) Conforme apurado pelo CA, o número de envelopes para *lai si* mandados imprimir pelo IC em 2006 e 2007 manteve-se, basicamente, nas 200 000 unidades. Em 2004, o IACM não mandou imprimir envelopes para *lai si* nem *fai chôn*. No entanto, de 2005 a 2007, os Serviços de Ambiente e Licenciamento e o Museu de Arte de Macau começaram a adquirir tais trabalhos. O quadro 7 mostra que a quantidade de envelopes para *lai si* mandados imprimir pelo IACM foi aumentando de ano para ano, enquanto que o número dos *fai chôn* registou oscilações significativas.

Quadro 7 Impressão de *fai chôn* e envelopes para *lai si*

Serviços		IACM				IC	
Subunidades		Serviços de Ambiente e Licenciamento		Museu de Arte de Macau		Divisão de Projectos Especiais	
Ano	Tipo	Envelopes para <i>lai si</i> (unid.)	<i>Fai chôn</i> (unid.)	Envelopes para <i>lai si</i> (unid.)	<i>Fai chôn</i> (unid.)	Envelopes para <i>lai si</i> (unid.)	<i>Fai chôn</i> (unid.)
2005		25.000	76.000	40.000	-	384.000	-
2006		50.000	34.000	-	-	200.000	-
2007		60.000	80.000	-	-	200.000	-
Total		135.000	190.000	40.000	-	784.000	-

Através da auditoria *in loco*, o CA pôde constatar que a quantidade de envelopes para *lai si* que o IC mandava fazer dependia sobretudo das ofertas em anos anteriores, cujos destinatários incluíam serviços públicos, personalidades (tais como deputados da Assembleia Legislativa), escolas, associações, corpos consulares e instituições de ligação. A oferta era uma expressão de amizade e, ao mesmo tempo, procurava fazer sentir aos responsáveis dos serviços públicos o efeito edificante do belo. A lista de oferta era revista periodicamente. 70% dos envelopes tinham como destinatários os acima descritos, sendo os restantes 30% destinados à população.

A Divisão de Projectos Especiais do IC informou que a tiragem dos envelopes para *lai si* atingiu 384 000 unidades em 2005, visto que a data de realização do Festival de Arte era muito próxima do Ano Novo Lunar, tornando assim oportuno aproveitar os envelopes para reforçar a promoção do evento; por outro lado, a conjuntura sócio-económica estava bastante fraca, pelo que se entendeu aumentar a quantidade dos envelopes de *lai si* para promover o Festival de Arte no seio da população e para alegrar o ambiente.

2) Sendo os envelopes para *lai si* e *fai chôn* objectos tradicionais e amplamente utilizados durante a época festiva do Ano Novo Lunar, o IACM entendeu que se podia aproveitá-los para alargar e reforçar a mensagem à população para manter um ambiente saudável e uma cidade limpa. Assim, para além do signo do ano, foram incluídos nos envelopes lemas como “Para um ambiente saudável, colabore na recolha selectiva dos resíduos sólidos”, “Cidade nossa, cidade limpa”, “Casa Limpa, Família Saudável”, “Favor não deitar o envelope para o chão” e, ainda, o logotipo da campanha de recolha, tornando os envelopes de *lai si* também num bom meio de promoção, para além da sua utilidade tradicional.

Aproveitando o facto de que os envelopes para *lai si* eram feitos de papel, portanto, um material reciclável, o IACM foi promovendo nos últimos anos recolhas de envelopes para *lai si*, procurando maximizar o uso dos recursos e diminuir a produção de lixos e, ao mesmo tempo, alargar e reforçar a participação dos cidadãos na recolha de material reciclável. A tiragem dos envelopes para *lai si* era fixada de acordo com as necessidades, sendo os quais, como material de promoção, distribuídos de forma gratuita à população, às associações locais, a turistas durante a realização de actividades e, ainda, pelos diversos serviços do próprio IACM. O turismo local registou um grande desenvolvimento nos últimos anos. O número de visitantes do *Interior* aumentava sempre que ocorriam feriados anuais, pelo que, e na medida que os recursos permitissem, mandavam-se fazer ligeiramente mais envelopes para corresponder às necessidades efectivas.

À produção de *fai chôn* era anualmente destinada uma dotação fixa. No entanto, não sendo fixos os preços de mercado para a sua feitura, foram registadas oscilações no número de exemplares de *fai chôn* adquiridos entre 2005 e 2007. A dotação máxima fixada para 2005 para a impressão de *fai chôn* foi de 10 000,00 patacas, contra a qual os fornecedores concorrentes tiveram que apresentar propostas de tiragem.

4.2.3.3 Calendários e calendários de mesa

Os dados recolhidos mostram que ambos os serviços públicos auditados mandavam fazer calendários e calendários de mesa. Anualmente, o IC mandava imprimir calendários, tais como, calendários de mesa e cartões-calendários de tamanho pequeno e médio. Do lado do IACM, a quantidade e a variedade de calendários foi aumentando de ano para ano. De acordo com os dados recolhidos pelo CA, em 2003, 20 serviços públicos mandaram imprimir um total de 518 600 calendários e calendários de mesa (uma média 25 000 por serviço), dos quais 114 500 (22% do total) pertenciam ao IC e ao IACM (pormenores no Anexo 4).

1) A fim de conhecer a evolução do IC e do IACM quanto à impressão de calendários e calendários de mesa nos últimos anos, o CA recolheu junto desses dois serviços elementos referentes a 2004 a 2006, que o quadro seguinte resume (pormenores no Anexo 5):

Quadro 8 Calendários e calendários de mesa do IC e do IACM

Serviços	IC			IACM		
Anos	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Custos de impressão (pataca)	136.750,00	170.400,00	180.400,00	58.715,00	171.243,70	195.000,00
Total de exemplares	50.000	50.000	42.000	72.800	107.490	67.000
Custos de impressão médios (pataca)	2,74	3,41	4,30	0,81	1,59	2,91
Aumento (%)	-	24,5%	26,1%	-	96,3%	83%

Os calendários e os calendários de mesa impressos pelo IC e pelo IACM nos últimos anos ultrapassaram largamente a média de 25.000 unidades produzidas pelos serviços públicos em 2003. Do lado do IC, apesar da ligeira queda no número de exemplares adquiridos, os custos de impressão foram uma subida constante. Por seu turno, a quantidade produzida pelo IACM era oscilante, mas os custos de impressão registavam igualmente uma subida constante.

A nível de executantes, em 2007, o IC tinha uma subunidade responsável pela impressão dos calendários e calendários de mesa, enquanto que o IACM tinha 5, mais 2 do que em 2003.

Os serviços do IACM que passaram também a produzir calendários justificaram a acção com a necessidade de reforçar a promoção. A título de exemplo, o Gabinete do Cidadão, que mandava apenas imprimir calendários de mesa, passou a produzir também calendários de mesa de folhas soltas e calendários de bolso, com o objectivo de reforçar a promoção e de generalizar e aprofundar a educação cívica. No que respeita ao Centro de Prestação de Serviços, foi referido que a produção de calendários de bolso integrava-se nos trabalhos de divulgação sobre a renovação das licenças administrativas emitidas pelo IACM, realizada todos os anos entre Janeiro e Março. Com efeito, o conteúdo principal dos calendários de bolso era dedicado à renovação de licenças administrativas, procurando lembrar os cidadãos da necessidade do seu cumprimento.

2) Considerando que a impressão de calendários de mesa não era particularmente barata, o IC e o IACM não os disponibilizavam integralmente para livre levantamento pela

população. O IACM tinha uma lista de oferta que contemplava escolas (40%), serviços públicos (40%) e associações (20%), enquanto que a do IC, em 2007, incluía serviços públicos, escolas, associações, corpos consulares e instituições de ligação (61%), população em geral (22%) e espectadores de concertos musicais (17%). O IC afirmou que a determinação das características técnicas era idêntica à da feitura de programas, em que a concepção era realizada por gráficos do Sector Gráfico, que, com os longos anos de trabalho conjunto com a subunidade proponente, já tinham interiorizado de que não deveriam propor soluções extravagantes. No domínio do IACM, a subunidade que mandava imprimir mais calendários de mesa era o Gabinete do Cidadão, que referiu que a tiragem era dependente das verbas disponíveis. A fim de captar a atenção dos cidadãos para as mensagens de educação cívica, a inovação e a expressão das necessidades da população eram factores que se procurava capacitar, pelo que não havia características técnicas previamente fixadas. O Gabinete informou que a impressão de calendários de mesa não era barata, havendo produções com custo médio de impressão a atingir dezenas de patacas.

Relativamente à produção de objectos para actos de cortesia — cartões de felicitações, envelopes para *lai si, fai chôn*, calendários e calendários de mesa — os dois organismos tinham pontos de vista próprios.

O IC sublinhou que a sua produção de calendários de mesa e envelopes para *lai si*, independentemente se eram utilizados em Macau ou no exterior, consubstanciava a divulgação cultural, não devendo os objectos produzidos ser vistos como sendo para actos de cortesia. A divulgação incidia sobre o património cultural e histórico, a diversidade cultural e o sentido de pretença a Macau, bem como a promoção dos grandes eventos artístico-culturais. Os materiais nunca foram luxuosos, mas sim, em formas vivas, ao gosto do público e adaptáveis para melhor e fielmente servir aqueles objectivos e veicular as acções governativas. O IC afirmou ainda que quando começou a produzir aqueles materiais de divulgação, no início de 2002, poucos serviços públicos o faziam.

O IACM afirmou que aproveitar as festividades tradicionais para realizar acções de divulgação decorrentes do seu quadro de atribuições era um procedimento já de longa data e de eficácia comprovada. Assim, conforme os objectivos de divulgação estabelecidos do ano, era produzida uma diversidade de materiais, sendo os calendários, envelopes para *lai si, fai chôn* os mais comuns, entre outros. O IACM afirmou ainda que diferentes tipos de materiais eram eficazes para objectivos diferentes, pelo que o IACM dificilmente conseguiria fazer passar as suas mensagens recorrendo a um único tipo de material de divulgação, dada a amplitude das suas atribuições. Assim, o IACM produzia materiais próprios para diferentes objectivos de divulgação.

4.2.4 Opiniões do Comissariado da Auditoria

A realização de qualquer trabalho de tipografia pressupõe a existência de um bom planeamento prévio, pois só assim se poderia haver um controlo eficaz das despesas. Examinados os planos de edição de livros, de programas e de outros trabalhos do âmbito de relações públicas do IC e do IACM, é de concluir que eles foram ineficazes no controlo de custos. Os dois organismos afirmavam que faziam uso dos elementos referentes a publicações anteriores para determinar as tiragens das novas publicações, mas, de acordo com os elementos recolhidos pelo CA, nem um nem outro recorreu àqueles elementos, tão pouco observou as regras procedimentais que eles próprios tinham estabelecido.

1) Em relação à publicação de livros, as subunidades do IC e do IACM deviam cumprir com rigor as regras que elas próprias estabeleceram e tomar como referência os títulos de natureza semelhante publicados anteriormente para a fixação de tiragens. No cumprimento das suas atribuições e na promoção da diversidade cultural, nada havia a objectar que os organismos publicassem livros técnicos e de menor procura. Porém, o IC e o IACM deviam fixar tiragens adequadas, tendo em conta o tema, as preferências do público e as ofertas e vendas efectivas, de forma a evitar situações como as reveladas na presente auditoria, em que apenas dois organismos conseguiram acumular, entre 2002 e 2006, um inventário de mais de 130 mil exemplares, cujo custo, com base em informações fornecidas por aqueles organismos, ultrapassava 5 milhões de patacas. Acresce que este custo corresponde a apenas 77% dos livros sobrantes, pois os restantes 23% não ofereciam elementos suficientes para a sua quantificação. Contudo, se se aplicasse a fórmula de custo médio¹⁰, o custo total desses 23% poderia ascender a cerca de 1,5 milhões de patacas. Efectivamente, os dois organismos devem melhorar o seu processo de determinação de tiragens. O número de exemplares sobrantes e os custos de impressão, por si sós, mostram, de forma clara, a inexistência de planeamento na actividade editorial, conduzindo a tiragens excessivas e, conseqüentemente, ao desperdício do erário público. O IC e o IACM centralizavam a venda de livros numa única subunidade (a Divisão de Projectos Especiais no caso do IC e do lado do IACM a Divisão de Formação). Esta organização poderia aumentar a eficiência dos organismos, mas sendo as vendas um dos indicadores para a fixação das tiragens dos novos títulos, devia ser criado ao mesmo tempo um mecanismo para troca periódica de informações (por exemplo, através de mapa de vendas) entre a subunidade produtora e a subunidade de coordenação. Existindo já esse mecanismo, era de garantir o seu funcionamento efectivo. Esta organização permitiria que a unidade de produtora conhecesse as preferências do mercado, em termos de temas e de línguas, e, por conseguinte, fixar a tiragem mais adequada.

¹⁰ Fórmula de cálculo: $5 \text{ milhões} \div 77\% \times 23\%$

2) Os programas, que eram utilizados uma só vez, constituíam material de divulgação das actividades a que se destinavam e eram oferecidos gratuitamente aos espectadores. A principal função dos programas era proporcionar aos destinatários informações básicas dos espectáculos, tais como as biografias dos artistas e o conteúdo das peças musicais. Neste contexto, e observando o princípio de boa aplicação do erário público, os organismos deviam evitar a impressão de programas requintados, pois programas práticos e económicos cumpriam perfeitamente o objectivo pretendido. Conforme evidenciado nos resultados de auditoria apresentados em 4.2.2, os programas para espectáculos de natureza similar e com igual número de exemplares quando feitos por organismos diferentes apresentavam diferença significativa nos custos, situação igualmente verificada com programas dum mesmo organismo, quando produzidos por subunidades diferentes, chegando a diferença atingir o dobro. O IC e o IACM não dispunham de características técnicas determinadas para a produção de programas, tão-pouco de algum mecanismo para aplicar preços máximos. Os dois insistiam ainda que seguiam uma prática padronizada e que naturalmente não produziam programas luxuosos. No entanto, e é de aceitação pacífica, a dependência exclusiva do factor humano nas decisões, em detrimento de instruções normalizadas, nunca é suficiente e permite necessariamente “flexibilidade” subjectiva cada vez que seja preciso definir características técnicas e conteúdos para um programa. A verificação de auditoria apresentada confirma tal situação. Comparando 8 amostras de programas de espectáculos, com iguais tiragens, feitos pelo IC e pelo IACM, verificou-se que o custo dos produzidos pelo IC era mais elevado, com 5 deles custando mais que dobro e 1 com uma diferença superior a 5 vezes do que os seus congéneres do IACM. A situação demonstra claramente os efeitos do factor subjectivo na produção de programas. Embora as considerações básicas do IC e do IACM para produção de programas fossem semelhantes, na tomada de decisões, por razões subjectivas, cada um valorizava-as diferentemente, conduzindo a grandes diferenças nos resultados, que se repetiam também entre diferentes subunidades do mesmo organismo e até dentro duma mesma subunidade. Com efeito, entre o programa “A Floresta dos Sonhos” mandado fazer pelo Centro Cultural de Macau, uma subunidade do IACM, e o do “Concurso de Fotografia — Conduzir e Viver” dos Serviços de Viação e Transportes, outra subunidade do IACM, havia uma diferença de custo superior a dobro. Por outro lado, os programas para os espectáculos do “Ciclo de Concertos de Câmara – 5.º Concerto, Orquestra de Macau” e “A Doce Melodia dos Instrumentos Chineses, Orquestra Chinesa de Macau”, ambos da autoria da Divisão de Projectos Especiais do IC, divergiram em duas vezes nos custos. Embora reconhecendo que haja factores objectivos que possam tornar diferentes os custos de tiragens iguais, o exemplo anterior mostra que a ausência de normalização das características técnicas facilita os efeitos subjectivos das decisões pessoais, conduzindo a aumento de custos de impressão.

O CA considera positivo e importante o IC e o IACM terem a noção de poupança. Mas, o facto não invalidava a importância, ainda maior, do estabelecimento dum mecanismo para controlar os custos de impressão dos programas, pois só quando a noção de poupança fosse acompanhada por um mecanismo de controlo era que os programas podiam passar a ser produzidos a um preço compatível com a sua função.

Por outro lado, não parecia apropriado que o IC produzisse programas requintados e com informações profusas para satisfazer os espectadores coleccionadores, pois tal procedimento iria aumentar necessária e significativamente os custos de impressão, não só desvirtuando a função dos programas, como contrariando o princípio de boa aplicação do erário público. Sendo um organismo público, devia adoptar uma atitude prudente na aplicação do erário público, incluindo a impressão de programas. O erário público não podia ser desperdiçado e isto só seria conseguido quando os recursos limitados fossem aplicados nas necessidades efectivas e produzindo os maiores resultados. Caso o IC, numa perspectiva de divulgação cultural, julgasse necessário satisfazer os espectadores coleccionadores e aprofundar o conhecimento do público sobre o espectáculo, poderia recorrer a outras publicações destinadas à venda.

3) A oferta de cartões de felicitações, envelopes para *lai si, fai chôn*, calendários, calendários de mesa e outro material de divulgação por ocasião de quadras festivas é um meio de promoção utilizado por muitas empresas comerciais para atrair e comunicar com os clientes bem como para promover a própria imagem de marca. Porém, para um organismo público, com funções nitidamente diferentes das duma empresa comercial, não há necessidade de utilizar este meio para atrair os cidadãos ou para criar a sua imagem da marca. Os serviços devem avaliar bem da necessidade de recorrer a esse material de promoção, tendo em conta o bom uso do erário público.

Com o uso generalizado da *internet*, os cartões de boas-festas electrónicos estão perfeitamente aptos a assumir a função de apresentação de votos dos tradicionais cartões. Assim, e na observação do princípio de economia, os serviços públicos não devem aumentar, de forma substantiva, a impressão de cartões de Natal. Se determinado serviço público conclui que é indispensável enviar cartões de felicitações para manifestar a sua sinceridade nos desejos de boas-festas, deve então ser o serviço a assiná-los, a fim evitar a duplicação de envio, reduzindo assim os custos. No entanto, é de insistir que o uso de cartões electrónicos constitui o meio mais condizente com as exigências efectivas da sociedade hodierna, pois, para além de permitir economizar nos custos de impressão, com a sua própria acção, o organismo promove ainda a mensagem da protecção ambiental junto das organizações civis.

Em 2007, só o IC e o IACM produziram um total de 340 000 envelopes para *lai si* e *fai chôn*. Desse número, os envelopes para *lai si* somaram 260 000 unidades, o que, admitindo uma população total de 500 mil, daria um envelope para *lai si* por cada dois habitantes de Macau. Os envelopes para *lai si* do IC eram ofertados principalmente a serviços públicos e a personalidades, o que não permitia produzir nenhum efeito promotor junto da população, como também contrariava o objectivo da sua feitura. Note-se que o IC justificou a impressão de mais envelopes para *lai si* em 2005 (384 000 unidades) com o objectivo de divulgar o Festival de Arte e aprofundar o conhecimento do Festival por parte da população, e, sobretudo, com o objectivo de alegrar o quotidiano da população numa altura de depressão económica. Os recursos da Administração devem ser aplicados onde são precisos e, no caso presente, tratando-se dum período de depressão económica, crê-se que a população teria ficado muito mais agradecida caso o erário público, em observância do princípio da economia, tivesse sido investido em medidas para beneficiar o seu bem-estar. O IACM, por seu lado, afirmava que um dos motivos para a feitura dos envelopes para *lai si* era a promoção da actividade “Recolha de envelopes para *lai si*”, o que parecia um contra-senso, pois, todos os anos, mandava-se fazer grandes quantidades de novos envelopes para *lai si* para ao mesmo tempo promover a sua recolha.

Os calendários e calendários de mesa possuem determinado valor promocional porque são utilizados com frequência pelos cidadãos. No entanto, a quantidade oferecida aos serviços públicos era claramente excessiva (o IC oferecia 61% dos seus calendários a serviços públicos, escolas e associações e 40% dos do IACM eram destinados a serviços públicos), pois é de crer que no âmbito dos serviços públicos haveria outras formas e meios promocionais, quiçá mais eficazes. Acresce que, nos últimos anos, o IC e o IACM foram optando por padrões mais exigentes para a feitura de calendários e calendários de mesa. Comparativamente com 2004, o preço médio dos trabalhos do IC e do IACM em 2006 subiu 56,9% e 259%, respectivamente, o que corrobora com a constatação feita pelo IACM quando dizia que os calendários de mesa não eram baratos. Concluindo, dadas as circunstâncias, os serviços públicos deviam procurar encontrar um ponto de equilíbrio entre a eficácia da promoção e os custos, privilegiando o princípio de economia e minimizando os custos de impressão, de forma a cumprir o princípio de utilização adequada do erário público.

Em relação a esses produtos de relações públicas produzidas por ocasião de datas festivas, mas que são utilizados uma só vez, o IC e o IACM deviam mandar fazer o que era estritamente necessário e economizar onde se podia economizar, evitando assim o desperdício do erário público. Além do mais, com a importância que hoje se dá à protecção ambiental, os serviços públicos deviam ser os primeiros a dar o exemplo.

4.3 Incumprimento do Decreto-Lei n.º 6/97/M (disposições reproduzidas no Anexo 6)

Os serviços públicos devem ser rigorosos no cumprimento da lei e, em matéria de publicações, devem observar as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro.

1) Publicações exclusivas da IO

De acordo com as atribuições dispostas no decreto-lei acima referido, constitui exclusivo da IO compor, rever e imprimir:

- a) impressos oficiais de modelo legalmente fixado;
- b) trabalhos de natureza oficial em que seja usado o símbolo do Governo da RAEM.

2) publicações não exclusivas da IO

De acordo com o disposto no artigo 33.º do decreto-lei acima referido, os serviços públicos apenas podem recorrer a empresas gráficas privadas, devidamente legalizadas e colectadas, para a realização de trabalhos que não constituam exclusivo da IO, quando:

- a) apresentada a caracterização técnica dos trabalhos, a IO declarar não os poder realizar nas condições técnicas pretendidas ou nos prazos aprovados pelo dirigente máximo do serviço;
- b) a IO não se pronunciar no prazo de 5 dias úteis, a contar da data da recepção da consulta;
- c) o orçamento apresentado pela IO for superior em, pelo menos, 10% ao da empresa privada.

Neste contexto, e em cumprimento com o disposto no Decreto-Lei n.º 6/97/M, quando os serviços públicos pretendem realizar publicações que constituam exclusivo da IO devem entregar-lhas. Em relação aos trabalhos não exclusivos da IO, devem os serviços igualmente consultá-la, após o que e com base nos respectivos resultados e observado o disposto no artigo 33.º do citado diploma, poderão optar pela entrega à IO ou a empresas privadas. Relativamente à matéria vertente, a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (DSAFP) emitiu, em 26 de Março de 2003, o ofício-circular n.º 0303260001/002/DTJ/2003, elaborado de acordo com o Despacho da Secretária para a Administração e Justiça (Anexo 7), no qual era exigido o cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, por todos os serviços públicos.

O CA procedeu a uma recolha de elementos junto de 62 serviços públicos e verificou que os mesmos não incluíam a IO na consulta de preços para 53% das suas publicações. Como muitos serviços afirmaram, durante a recolha, ter introduzido melhoramentos após a emissão da circular da DSAFP, a presente auditoria utilizou o referido ofício-circular como marco temporal para verificar a situação efectiva do IC e do IACM nas consultas de preço.

Para verificar a prática do IC e do IACM quanto à consulta de preços à IO, foram recolhidos elementos junto desses dois organismos, cujos resultados são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 9 Tipos de publicações do IC e do IACM impressos entre 2004 e 2006
Consulta de preços à IO, nos termos do Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro

	Tipos de publicações			
	Livros	Programas	Cartazes	Envelopes para <i>lais</i> , calendários e calendários de mesa
IC				
Total de títulos publicados	77	62	47	8
Sem consulta de preços à IO	33	1	0	0
Percentagem dos títulos sem consulta de preços à IO	42,9%	1,6%	0%	0%
IACM				
Total de títulos publicados	130	17	204	26
Sem consulta de preços à IO	17	16	115	18
Percentagem dos títulos sem consulta de preços à IO	13,1%	94,1%	56,4%	69,2%

Após a emissão do ofício-circular n.º 0303260001/002/DTJ/2003, o IC e o IACM continuaram a não consultar a IO para parte dos seus livros, programas, e cartazes, entre outros. A falta de consulta ter-se-á devido a 7 ordens de motivos, apresentados no quadro seguinte:

Quadro 10 Razões da omissão da IO na consulta de preços

N.º de ordem	Motivos
1	A publicação fazia parte duma actividade mais abrangente adjudicada a uma companhia publicitária, não podendo por isso ser autonomizada e entregue à IO.
2	Co-edição com outras entidades, realizando-se a impressão fora da Região.
3	Tratar-se duma reimpressão, sendo de adjudicar directamente à tipografia da impressão anterior.
4	Conforme experiências anteriores, a IO não reuniria os requisitos exigidos pelos dois organismos, nomeadamente, a incapacidade de entregar trabalhos num prazo curto, preços pedidos mais elevados ou falta de resposta às consultas.
5	As publicações não continham o emblema da RAEM ou não faziam parte dos modelos legalmente fixados, pelo que não eram consideradas trabalhos exclusivos da IO, nomeadamente cartazes, folhetos e envelopes para <i>lai si</i> , que, genericamente, pertenciam a trabalhos de natureza comercial ou publicitária.
6	Na realização da consulta, não foi determinada a inclusão da IO ou a IO não era sorteada quando utilizado o programa de “sorteio de fornecedores” do sistema de gestão financeira dos serviços, cuja lista a IO integrava.
7	Situações de urgentes.

Conforme os elementos examinados, o mecanismo de consulta de preços do IACM incluía efectivamente a IO. Contudo, sendo grande parte das suas publicações co-editada com outras entidades ou integrada em actividades adjudicadas a terceiros, não podia haver lugar a consulta à IO. O IC, por sua vez, afirmou, verbalmente, que iria incluir a IO na sua lista de fornecedores. Por outro lado, os dois organismos públicos referiram que a maioria das consultas efectuadas junto da IO não era respondida, pelo que presumiam que a IO não estava interessada.

4.3.1 Opiniões do Comissariado da Auditoria

O IC e o IACM afirmaram estar cientes do dever de cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, porém, a falta de consulta à IO era prática bastante frequente nos dois organismos. Os motivos invocados pelos dois organismos quanto à falta de consulta à IO, podem ser resumidos como segue:

- 1) Ignorar o cumprimento legal invocando factos passados

Com base nas respostas anteriores da IO ou a falta delas, presumir que a IO iria ter a mesma atitude no futuro. Conjecturava deste modo o Gabinete do Cidadão: “*Nos primeiros tempos a seguir à sua criação, o IACM consultava a IO, mas esta não respondia. Face ao*

grande volume de trabalhos de expediente e contactos envolvidos nas consultas de preço (desde o lançamento até à adjudicação) e sendo limitados os recursos humanos da Divisão, pois o pessoal responsável pelas consultas de preços tinha que, ao mesmo tempo, desempenhar outras tarefas (incluindo trabalhos de gabinete e ao ar livre), assim que os Serviços Financeiros e Informáticos do IACM disponibilizaram o programa de sorteio, passou a utilizá-lo para sortear os fornecedores para constituir as listas de fornecedores a consultar". Os Serviços Culturais e Recreativos, outra subunidade do IACM, referiram que, também devido aos motivos acima apresentados, pediram e obtiveram autorização superior para dispensar a consulta à IO.

Há que reconhecer que experiências passadas não podem substituir-se a situações futuras e, além do mais, a dispensa de consulta nunca poderia ser decidida por iniciativa própria. Assim, o procedimento do IACM contraria o disposto na lei.

2) Interpretação errónea do Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro

Determinados serviços públicos entendiam que as suas publicações, por não ostentarem o emblema da RAEM ou por não serem impressos oficiais de modelos legalmente fixados, não se incluíam no âmbito de exclusividade da IO e, por isso, não havia o dever de a consultar. O facto evidencia que esses serviços públicos faziam uma interpretação errónea das disposições do referido decreto-lei. Conforme o disposto nesse diploma, as publicações exclusivas da IO devem ser a ela entregues; e, relativamente às publicações não exclusivas da IO, o seu artigo 33.º dispõe claramente que os serviços públicos devem consultá-la e só podem entregá-las a gráficas privadas, desde que satisfeita uma das situações previstas nas suas alíneas *a)* a *c)*.

3) Situações de urgência

No âmbito dos dados recolhidos na presente auditoria, verificou-se que não era prática generalizada a invocação de situação de urgência como fundamento para deixar de consultar a IO. No entanto, o CA entende dever reafirmar que a adjudicação directa com fundamento em situação de urgência impede que se faça uso do mecanismo de consulta de preços, que permitiria a obtenção dum preço mais razoável e o cumprimento do princípio da boa utilização do erário público. Com efeito, havendo um bom planeamento, as situações de publicação urgentes não deveriam ocorrer com frequência. O CA admite que na realidade pode acontecer situações de urgência, resultantes de imprevistos de funcionamento (como por exemplo, ajustamentos aos programas das actividades). Porém, os serviços públicos devem esforçar-se o máximo em planear bem os trabalhos, evitando assim que situações urgentes aconteçam.

Excluindo as situações acima descritas, outras que tenham a ver com o resultado global e a coerência do trabalho ou que tenham a ver com as condicionantes impostas pela cooperação com outras entidades podem ser consideradas soluções eficazes especiais.

4.4 Controlo posterior inadequado

4.4.1 Gestão de depósito deficiente

1) As subunidades do IC e do IACM não seguiam um calendário único para efectuar a contagem das publicações em depósito e utilizavam uma variedade de métodos de contagem, sem fundamentação criteriosa. Os dados recolhidos no âmbito da presente auditoria oferecem uma panorâmica sobre a inventariação das publicações em depósito no IC e no IACM. O IC só procedeu à inventariação por consequência da recolha de dados a efectuar pelo CA. Por seu lado, o IACM procedeu, em Janeiro de 2005, à contagem de todas as publicações editadas até 1999. Em relação às publicações editadas a partir de 2000, as subunidades, ou até uma mesma subunidade, seguiam calendários diferentes para a contagem e houve algumas contagens que só foram efectuadas devido à solicitação de dados apresentada pelo CA. Conforme as “Instruções para depósito de livros e de documentos”, elaboradas em 16/1/2002 pela Divisão Administrativa e Financeira, o depósito de livros procedia, anualmente, a uma inventariação em data a fixar superiormente. Os documentos entregues pelo IC revelam que o depósito de livros efectuou uma inventariação em 2004 e informou superiormente sobre os livros deteriorados. Contudo, na auditoria *in loco*, o responsável do depósito de livros informou que o inventário anual deixou de ser feito nos últimos anos. Sobre a situação, o CA solicitou esclarecimentos ao IC, pedindo ao mesmo tempo os inventários realizados entre 2005 e 2007, ao que o IC respondeu que, em meados de 2004, os trabalhadores afectos exclusivamente ao depósito de livros foram transferidos para outras subunidades do IC e, partir de então, o depósito de livros deixou de ter pessoal a tempo inteiro e, em consequência, a seguir ao inventário de 2005, os livros foram empacotados e não se fizeram mais contagens. Juntamente com a resposta, o IC entregou uma proposta de abate de livros, feita após a inventariação de 2003 e 2004, mas, relativamente a 2005, não havia qualquer documentação. Instado sobre o facto, o IC afirmou que não possuía documentos da inventariação feita em 2005.

2) Segundo os dados de publicações entregues pelo IC e IACM, até final de 2006 (incluindo publicações editadas antes e depois de 2000) os dois organismos tinham em conjunto 400 mil exemplares de publicações em depósito, conforme se detalha no quadro seguinte:

Quadro 11 Livros acumulados em depósitos do IC e IACM até final de 2006

Serviços	Títulos	Exemplares sobrantes de títulos editados antes de 2000	Exemplares sobrantes de títulos editados a partir de 2000	Armazenados nos serviços (exemplares)	Consignados (exemplares)	Total de sobrantes (exemplares)
IC	765	234.816	57.924	280.633	12.107	292.740
IACM	503	35.653	75.781	110.376	1.058	111.434

Aquando do preenchimento dos mapas de livros e outras publicações, nem o IC nem o IACM conseguiu fornecer a tempo a totalidade dos elementos solicitados, faltando nomeadamente as tiragens e os custos de impressão, que eram fundamentais. A maioria dos livros publicados pelo IC até 2000 não tinha elementos sobre os seus custos de impressão, enquanto que com o IACM, a ausência era total¹¹; quanto aos publicados a partir de 2000, o IC foi capaz de fornecer a maioria dos elementos, mas, mesmo assim, continuavam a faltar as tiragens e os custos de impressão relativos a parte deles. Por seu turno, o IACM, como ainda não tinha introduzido no seu sistema informático as tiragens e os custos de impressão das publicações editadas até 2002, apenas pôde fornecer 70% dos dados solicitados.

Quadro 12 Elementos de livros e outras publicações fornecidos pelo IC e IACM

Serviços	Títulos em depósito com elementos disponíveis relativos a tiragens e custos					
	Relativamente à totalidade dos títulos	Relativamente aos custos de impressão totais	Relativamente às edições anteriores a 2000	Relativamente aos custos das edições anteriores a 2000	Relativamente às edições a partir de 2000	Relativamente aos custos das edições a partir de 2000
IC	63%	25%	56%	8%	90%	88%
IACM	36%	36%	0%	0%	76%	76%

3) O depósito do IC situava-se num prédio industrial, onde eram guardados sobretudo livros e publicações do Sector de Edições Periódicas e da Divisão de Estudo, Investigação e Publicação, tendo outras subunidades lugares próprios para guardar os exemplares sobrantes. Uma das subunidades auditadas *in loco*, o Departamento de Acção Cultural, para além de armazenar na própria subunidade, fazia-o ainda num outro local (que dantes fora o seu espaço de trabalho). O responsável afirmou que, desta maneira, facilitava o acesso aos livros e publicações, evitando o procedimento de requisição ao depósito de livros cada vez que precisasse de levantar algum exemplar. Mas, afirmou o mesmo responsável, livros e

¹¹ De acordo com o IACM, o sistema informático apenas dispunha de informações pormenorizadas dos livros publicados após 2002. Relativamente às dos publicados antes desta data, elas eram apenas acessíveis mediante consulta dos documentos originais arquivados no depósito, pelo que os elementos dos exemplares sobrantes ora fornecidos referem-se a títulos mais recentes.

publicações com mais de 100 exemplares sobrantes eram entregues no depósito de livros. O Departamento de Acção Cultural possuía registos das publicações colocadas nos diversos lugares.

A situação do IACM era semelhante. Algumas subunidades dispunham de espaços próprios para as suas publicações, sendo apenas três as subunidades que depositavam as publicações na Divisão de Formação. Conforme dados recolhidos anteriormente pelo CA, o IACM tinha já na altura a ideia de concentrar na Divisão de Formação as tarefas de venda directa, venda à consignação e armazenagem das publicações de todas as subunidades.

4.4.2 Ausência de procedimentos determinados para tratar das publicações em depósito

1) O IC e o IACM punham à venda parte das publicações em depósito, conforme detalhado no quadro seguinte:

Quadro 13 Venda à consignação de livros do IC e do IACM no final de 2006

Serviços	Títulos em depósito	Consignados (títulos)	% em relação aos títulos em depósito
IC	765	62	8,1
IACM	503	75	14,9

Na auditoria *in loco*, os dois serviços referiram que, no passado, participavam em feiras de livros locais ou do exterior para promover a venda das publicações em depósito, mas sem sucesso. Por isso, deixaram de participar nos últimos anos, passando a oferecê-los em acções de intercâmbio com entidades locais ou do exterior. O IACM referiu que uma vez implementada a coordenação centralizada, as publicações seriam tratadas de forma mais sistematizada e a venda tomaria formas mais diversificadas. O IC, por seu lado, não dispunha, nem em projecto, de nenhum procedimento para tratar dos seus livros. 40% dos livros e publicações em depósito nos dois serviços tinham já mais de 10 anos de guarda e alguns deles em quantidades bastante grandes. O IC e o IACM tinham, respectivamente, cerca de 20% e 9% de títulos com um número de exemplares sobrantes armazenados superior 500, havendo inclusivamente um com mais de 9.000 exemplares em depósito. Nem um nem outro organismo tinha solução para os livros acumulados, que reduzia os espaços dos depósitos, ano após ano. O IC afirmou que a então Administração Portuguesa tinha deixado uma grande quantidade de publicações editadas antes de 2000, envolvendo as quais questões sensíveis e que dificultavam o tratamento das publicações.

No âmbito da gestão dos exemplares sobrantos, o IACM tinha o projecto de centralizar o depósito, a oferta, a troca e a venda. Apesar de as condições dos depósitos carecerem ainda de melhoramentos, a implementação do projecto prosseguia, passo a passo, procurando alcançar o objectivo no menor espaço de tempo possível, que era incluir os títulos editados ao longo de mais de 30 anos numa gestão sistematizada. A Divisão de Formação referiu ainda que havia um projecto conjunto entre a IO, a DSAFP e o IACM para criar, em 2006, um centro de exposição e venda de publicações do Governo, mas, até à data, nada se sabia da evolução do projecto.

2) O depósito de livros do IC situava-se num prédio industrial, num andar onde funcionava também uma fábrica de farinha. O depósito de livros tinha uma área de 659,4 m², arrendado desde 1994 pela Direcção dos Serviços de Finanças, responsável também pelo pagamento da renda mensal, no valor de 34 920,00 patacas. No local, estavam dispostas prateleiras de ferro angular, onde eram colocadas as publicações, a maioria das quais ainda dentro dos pacotes originários das tipografias, o que, segundo o IC, permitia uma melhor conservação. O depósito de livros era gerido pela Divisão Administrativa e Financeira, que só enviava pessoal para tratar das publicações, quando houvesse necessidade. O depósito não era equipado de aparelhos de ar-condicionado nem de desumidificação, dispondo apenas de ventoinhas, que eram ligadas nos dias de maior humidade, durante as horas de expediente, por pessoal destacado para o efeito. O circuito de electricidade do depósito permanecia desligado nos períodos sem vigilância. Para evitar a deterioração das publicações, segundo o responsável pelo depósito, era feita, em regra, uma inspecção mensal ou bimestral ou quando houvesse necessidade de levantar livros para corresponder a encomendas. O IC afirmou que não havia uma periodicidade fixa para a inventariação, e, para verificar se havia livros deteriorados, fazia-se por volta de um ano uma inspecção, com relatório aos superiores hierárquicos responsáveis, que determinariam as acções a tomar conforme a situação. De acordo com o IC, chegou-se a proceder à destruição de livros no passado. Antes de qualquer destruição, era avaliado o grau de deterioração dos livros, eram feitos esforços para fazer escoar os produtos ou era solicitado às subunidades autoras das publicações (como o Sector Gráfico) para recolherem os livros deteriorados para os utilizar. Conforme os dados disponibilizados, até 2007, houve duas propostas de destruição de livros para decisão superior, uma em 2003 e outra em 2004. Foram destruídos, no total, 470 exemplares de livros (em 2003, 357 exemplares e em 2004, 113 exemplares). Os motivos apresentados nas propostas foram idênticos: *“O depósito de livros localiza-se numa zona industrial e contíguo a uma fábrica de farinha, pelo que atrai baratas e outros insectos nocivos, causando destruição.”* A destruição dos livros era feita na Central de Incineradora da Taipa.

No âmbito do IACM, o Museu de Arte de Macau possuía espaço próprio de armazenamento dos livros, utilizando as restantes subunidades espaços no Forum de Macau e nos Serviços de Zonas Verdes e Jardins, em Coloane¹², como depósito geral. O espaço do Museu de Arte de Macau era dotado de equipamentos reguladores de temperatura e de humidade, mantidos periodicamente. Os livros depositados neste espaço eram inventariados, ou controlados por amostragem, periodicamente. O espaço de armazenamento destinado às restantes subunidades do IACM era na cave do Forum de Macau, já com capacidade quase esgotada, não dispondo o qual de ar-condicionado nem de equipamentos extractores de humidade. A Divisão de Formação, subunidade responsável pela gestão do espaço, referiu que iria propor a instalação de desumidificadores para melhorar o ambiente, mas que grandes remodelações estariam fora de questão, por não ser rentável. A Divisão de Formação informou ainda que estava projectada uma inventariação para finais de 2007, em que se faria uma inspecção por amostragem aos embrulhos fechados e uma contagem exaustiva aos já abertos, cujos resultados, quantitativos e qualitativos, seriam depois comunicados às subunidades editoras.

4.4.3 Falta de avaliação posterior

As informações recolhidas anteriormente pelo CA revelam que o IC e o IACM abordavam a actividade editorial em conversas à margem de outras reuniões, sem actas sobre eventuais conclusões, não podendo por isso ser consideradas reuniões de avaliação posterior sobre as publicações. Uma acção de acompanhamento à matéria efectuada pelo CA junto dos dois serviços, em 2007, revelou que a situação anterior em nada se alterou. Na auditoria *in loco* às suas subunidades, chegou-se a pensar que a Orquestra de Macau, do Departamento de Acção Cultural do IC, pelo facto de funcionar junto de si o Conselho de Consultores ao qual teria que submeter o relatório de actividades, poderia ter feito uma avaliação sobre as publicações, inserida no relatório. Porém, quando o CA solicitou cópia do relatório, o IC respondeu que não a tinha. A Divisão de Projectos Especiais do IC efectuou um inquérito junto da população para recolher opiniões sobre o Festival Internacional de Música, enquanto as restantes subunidades fizeram avaliações verbais apenas, mas todas essas acções incidiram sobre a organização das próprias actividades. Sobre as publicações, só quando houvesse problemas é que se procedia à sua avaliação, e, mesmo assim, não se reduzia a escrito o discutido e concluído. No âmbito do IC, havia até subunidades em que só havia uma pessoa responsável pelas tarefas, pelo que nem era possível qualquer avaliação. O IC afirmou que todos os resultados das trocas de opiniões e

¹² O IACM referiu que os Serviços de Zonas Verdes e Jardins, em Coloane, disponibilizavam apenas uma parte do seu depósito para o armazenamento de publicações, destinando-se os restantes espaços ao armazenamento de outros materiais.

dos estudos sobre as publicações eram incorporados nos relatórios de actividades e nos relatórios de despesas, que eram obrigatoriamente consultados na elaboração de novos planos, pelo que os efeitos produzidos por esses relatórios não eram inferiores a “actas de reuniões”. Por outro lado, o IACM afirmou que as suas publicações eram parte de actividades, exposições e estudos, por isso, as subsequentes avaliações incidiam sobre a globalidade das acções integrantes, não havendo lugar a autonomização das publicações.

4.4.4 Opiniões de Auditoria

O controlo posterior abrange três componentes cruciais, a saber, o armazenamento, a gestão de publicações em depósito e a avaliação posterior. Analisada a situação, verificou-se que o IC e o IACM procederam de maneira deficiente em todo esse processo, o que influenciou negativamente no funcionamento administrativo e na afectação de recursos.

A inventariação periódica permite dominar com precisão o *stock* e, ao mesmo tempo, verificar a condição das publicações, pelo que não poderia deixar de fazer por razões de reafectação de pessoal ou outras; a acontecer, significa ignorar um mecanismo elementar de armazenamento. As informações de gestão de depósito são indicadores importantes para a determinação de tiragens e constituem uma base para o plano editorial dos serviços. As publicações acumuladas nos depósitos dos dois organismos, umas editadas em anos longínquos e outras em grandes quantidades, demonstravam precisamente que os mesmos não possuíam medidas adequadas para gerir os exemplares sobranes, nem estudaram seriamente as experiências anteriores antes de realizarem novas publicações. Acresce o facto de as condições de conservação não serem as melhores, o risco de deterioração dos livros tornava-se ainda mais elevado, tanto que o IC chegou a destruir parte do seu inventário.

Os serviços afirmavam que as avaliações sobre as publicações estavam reflectidas nos relatórios gerais das actividades integrantes. Mas, não se pode esquecer que a avaliação, e a sua redução a escrito, sobre as tiragens e os resultados das publicações visam essencialmente aferir a adequação das tiragens e se as publicações atingiram os objectivos pretendidos, cujos resultados, por sua vez, permitiriam aos gestores disporem de indicadores completos para melhorar as futuras publicações.

O IC afirmava que grandes quantidades de publicações herdadas do período anterior à transferência da Administração envolviam questões sensíveis, o que dificultava o seu tratamento. Ora, esse organismo não podia deixar de actuar só porque o tratamento era difícil. Se, por quaisquer motivos especiais, essas publicações foram guardadas até hoje, se o IC considerasse que as mesmas tinham valor de conservação, então, devia criar condições

para o seu bom armazenamento e não abandoná-las à degradação até ao ponto de terem de ser destruídas. Contrariamente, se o IC entendesse que as publicações não deviam ser conservadas, então, deveria dar-lhes uma solução o mais depressa possível. A acumulação por longos períodos implica despesas administrativas desnecessárias. O IC deve encarar a questão e encontrar soluções adequadas.

4.5 Valorização insuficiente da actividade editorial

A maior ou menor importância conferida às tarefas editoriais influi directamente nos resultados das publicações.

1) A Divisão de Formação do IACM foi criada em 2002 com as funções de, entre outras, apoiar os projectos de publicação das diversas subunidades, realizando as tarefas de composição e de abertura dos concursos de adjudicação, coordenando todas as publicações do IACM destinadas à venda, bem ainda gerir o armazenamento centralizado das publicações. Com efeito, em 2005, o IACM solicitou a todas as subunidades que entregassem as suas vendas à Divisão de Formação. Contudo, na auditoria *in loco*, a Divisão de Formação reconheceu que, até ao momento, ainda não conseguiu assumir a função de coordenador geral. O IACM chegou a emitir instruções exigindo a todas as subunidades que comunicassem com a Divisão de Formação antes de prosseguirem com novas publicações. No entanto, segundo a Divisão, ela nunca foi contactada para o efeito.

O complexo administrativo que o IACM projectava construir ao Canal dos Patos previa um espaço para o depósito de livros, o que permitiria materializar a coordenação geral e depósito centralizado. Entretanto, era ainda desconhecida a data efectiva de conclusão da obra.

2) Durante os trabalhos de auditoria no IC, o CA veio a saber que o Sector de Edições Periódicas e a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações, embora sendo duas subunidades diferentes, funcionavam com o mesmo grupo de pessoas, 9 ao todo, encontrando-se ainda o chefe do Sector de Edições Periódicas a exercer, em regime de substituição, as funções de chefe da Divisão de Estudos, Investigação e Publicações. O Sector de Edições Periódicas ocupava-se da publicação trimestral da “Revista de Cultura” (versão chinesa e versão internacional) e a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações responsabilizava-se pela publicação dos trabalhos do âmbito das bolsas de investigação.

Constava do relatório de actividades de 2003 do IC que a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações iria publicar as três obras seguintes: “Diário de um holandês no século XVIII”, “Monografia de Macau (edição portuguesa)” e “Protecção do património

urbano: uma visão de Macau”. No entanto, até 2007, as obras ainda não estavam publicadas. O chefe da Divisão de Estudos, Investigação e Publicações, substituto, informou que a “Protecção do Património Urbano: uma visão de Macau” iria estar pronta brevemente, mas, quanto ao “Diário de um holandês no século XVIII”, sendo uma edição em série, com seis a sete volumes, havia ainda muito trabalho de tradução a realizar. Relativamente à “Monografia de Macau (edição portuguesa)”, a respectiva tradução já estava concluída havia anos, em Lisboa, mas com o desejo de preservar as idiossincrasias da obra e o estilo do autor, ela tem vindo a ser objecto de constante revisão. Além do mais, o acompanhamento estava a ser assegurado pelo próprio chefe de divisão substituto, utilizando para o efeito os seus tempos livres, pelo que era difícil avançar com alguma data de publicação.

A Divisão de Estudos, Investigação e Publicações do IC publicou, em 2003, uma obra intitulada “Anotações de Poesia”. Concluída a impressão, foram detectados graves problemas pelo que a edição foi toda destruída. O chefe substituto da Divisão de Estudos, Investigação e Publicações informou que não dominava o processo porque o responsável por aquela publicação foi o chefe de divisão anterior e não foram guardados quaisquer elementos relacionados com o processo. O IC afirmou que o actual chefe de divisão, substituto, só tinha um ano no cargo, por isso não conhecia bem o assunto.

Em 2006, a Divisão de Projectos Especiais do IC aplicou 220 440 patacas para realizar a publicação comemorativa “Festival Internacional de Música de Macau: 20 aniversário”. Uma produção requintada, a tiragem foi de 3.000 exemplares, com um custo unitário de cerca de 73 patacas. O livro continha 187 páginas e cada uma delas com grandes espaços em branco. O responsável da Divisão de Projectos Especiais afirmou que o objectivo de publicação era apoiar a população a conhecer a história e o desenvolvimento do Festival Internacional de Música e contribuir para a criação da imagem de Macau como cidade de cultura. A imagem foi o meio de comunicação escolhido para o livro, pois era mais eficaz na transmissão de mensagens. Os espaços livres das páginas eram destinados à tomada de notas e à recolha de autógrafos e mensagens, aumentando assim o seu valor de colecção. O IC referiu que todas as edições do Festival anteriores à transferência da Administração tinham uma cerimónia de abertura, não devendo esta prática ser agora alterada ou abolida. O lançamento da publicação comemorativa do vigésimo aniversário do Festival Internacional de Música de Macau fazia parte da cerimónia de abertura, com o objectivo de fazer com que os espectadores se imbuíssem no espírito e nas emoções do Festival e recordassem os vinte anos passados com o mesmo.

O responsável do Departamento de Acção Cultural referiu que foi sempre desejo da presidente do IC regular os procedimentos das publicações. No entanto, devido ao grande volume de trabalho e à falta de pessoal, a sua concretização foi sendo adiada. A título

ilustrativo, a Orquestra Chinesa dispunha de apenas um administrativo, pelo que a mesma pessoa tinha que assegurar a feitura de cartazes, folhetos e programas para os concertos e realizar todo o processo de publicação, nomeadamente, fornecer elementos ao Sector Gráfico e acordar com este os conteúdos, bem como efectuar consultas de preços.

4.5.1 Opiniões do Comissariado da Auditoria

As publicações, embora sendo na maioria das vezes produtos complementares de actividades e de despesas relativamente pequenas, elas são suportadas pelo erário público e, como tal, os serviços devem valorizá-las, organizando e acompanhando adequadamente todas as tarefas envolvidas.

1) O projecto do IACM para tornar a Divisão de Formação na subunidade de coordenação geral das vendas de livros era, sem dúvida, uma ideia a adoptar. Mas, como acontece com todos os projectos, a exequibilidade era também importante. A Divisão de Formação foi criada em 2002, mas, depois de cinco longos anos de existência, em 2007, o seu desenvolvimento deixava ainda a desejar. Por outro lado, foi cometida à Divisão de Formação a função de depósito central das publicações, mas sem, ao mesmo tempo, dotá-la das condições necessárias. As más condições do depósito de livros no Forum de Macau faziam com que os 90 mil exemplares de livros aí depositados corressem o risco de ficarem danificados, risco que iria subsistir até à conclusão do complexo administrativo do IACM. Embora fossem sobranes, os 90 mil exemplares detinham um valor residual, que o IACM deveria valorizar e maximizar, para além da preocupação com a gestão do depósito.

2) Se os serviços valorizam a sua actividade editorial, devem fixar um cronograma de trabalho rigoroso e disponibilizar pessoal suficiente para assegurar que as obras possam ser publicadas nas datas programadas. A Divisão de Estudos, Investigação e Publicações do IC dependia inteiramente do chefe de divisão substituto para, nas suas horas vagas, ir revendo a tradução da “Monografia de Macau (edição portuguesa)”, impossibilitando assim o estabelecimento dum cronograma de trabalhos. Esta forma de gestão não é de maneira nenhuma apropriada. Aliás, a escassez de pessoal no Departamento de Acção Cultural estava já a prejudicar a normalização dos procedimentos das publicações. Em relação ao que aconteceu com a obra “Anotações de Poesia”, era importante que o organismo, sendo responsável, procurasse conhecer as causas e rever os mecanismos relevantes, pois, só assim, poderia chamar a atenção da subunidade em causa para evitar a repetição dos mesmos erros.

Publicações diferentes têm funções diferentes. O “Festival Internacional de Música de Macau: 20 aniversário” era de publicar. Mas sendo uma publicação paga pelo erário público,

devia ter-se ponderado se o investimento aplicado era apropriado e adequado à função da publicação, sob pena de se criar uma imagem de extravagância. A publicação era apenas um produto complementar das comemorações do vigésimo aniversário do Festival Internacional de Macau, oferecida aos espectadores durante a cerimónia de abertura, a fim de lhes despertar as recordações da história do Festival. O IC ao optar por uma publicação de grande luxo, com custos a atingir 220 440 patacas, fez com que o investimento excedesse a finalidade de um programa.

5 Comentários finais e sugestões

5.1 Comentários finais

As publicações do Governo têm por função explicar as políticas e as leis, contribuir para o reforço da consciência cívica dos cidadãos, divulgar e promover a actividade turística de Macau e, ainda, veicular o intercâmbio económico e cultural com o exterior. As publicações culturais de diversos níveis e áreas enriquecem a vida cultural e os tempos de lazer dos cidadãos de Macau, contribuindo, de forma inestimável, para a elevação do seu nível cultural. Após anos de desenvolvimento, as publicações têm vindo a ganhar, visivelmente, profundidade e abrangência, com resultados por todos reconhecidos, e têm contribuído de modo indelével para o desenvolvimento sustentado de Macau.

Sendo as publicações do Governo pagas com o erário público, os serviços públicos, quando procuram atingir os resultados de divulgação pretendidos, devem ao mesmo tempo ter em conta a relação efectiva de custo/benefício, investindo onde é preciso e economizando onde é de economizar. Apesar de as despesas anualmente realizadas com as publicações do Governo ocuparem uma pequeníssima parcela do total das despesas públicas, os serviços não devem escudar-se atrás dessa escala “demasiadamente insignificante para ser mencionada” ou do facto de as publicações serem “produtos complementares” de grandes eventos para não aplicarem ou executarem uma gestão editorial rigorosa. As despesas são suportadas pelo erário público, pelo que se deve procurar que para cada centavo aplicado seja colhido o máximo benefício, caso contrário, o desperdício torna-se enorme a longo prazo. Ainda que as receitas do Governo da RAEM se tenham revelado abundantes nos últimos anos, os serviços públicos devem manter-se plenamente cientes da importância duma gestão financeira prudente, estabelecendo medidas para um controlo rigoroso, integrado e adequado das publicações, base fundamental para uma boa utilização do erário público.

Na presente auditoria de resultados às publicações do Governo, o CA verificou que a gestão de publicações do IC e do IACM, em termos gerais, padecia de alguma lassidão. A ausência duma gestão rigorosa permitiu a ocorrência de situações verificadas pela auditoria como ineficácia na utilização de recursos e riscos de desperdício, consubstanciadas nas tiragens excessivas, por deficiente planeamento, e nas publicações demasiadamente requintadas; produção arbitrária de material publicitário associado a quadras festivas tradicionais sem se considerar os resultados efectivos de divulgação; controlo ineficaz sobre distribuições e vendas; falta de medidas eficazes para tratar dos exemplares sobranes; condições para guarda de exemplares sobranes pouco desejáveis; ausência de avaliação periódica sobre as publicações, com registo dos resultados em acta, para melhorar os

futuros trabalhos. Todas as situações acima elencadas fizeram reduzir a eficácia das publicações.

5.2 Sugestões

Os serviços públicos devem estabelecer uma gestão integrada, compreensiva e rigorosa para a realização de publicações, a saber:

(1) Antes de realizar qualquer publicação, os serviços devem elaborar um plano preliminar exaustivo, incluindo:

- elaborar instruções escritas que cubram todo o processo de publicação, definindo claramente os critérios de gestão e de impressão;
- definir a tiragem conforme as necessidades objectivas, devendo especialmente os serviços que costumam produzir grandes quantidades rever as experiências anteriores e estabelecer um plano objectivo e viável que evite tiragens excessivas ou duplicadas, bem como de desperdício de recursos;
- na definição das características técnicas, valorizar mais o controlo sobre a relação custo/benefício e evitar a perseguição exclusiva de modelos luxuosos, desbaratando assim o erário público;
- promover o uso generalizado do cartão de boas-festas electrónico e, havendo necessidade e utilidade objectiva na produção de materiais publicitários para actos de cortesia, observar o princípio de economia, fixando as tiragens com recurso a informações estatísticas objectivas, a fim de evitar desperdícios;
- cumprir rigorosamente o disposto no DL n.º 6/97/M sobre a consulta de preços.

(2) Confirmada a realização da publicação, conforme os recursos próprios e a situação concreta, os serviços devem controlar e avaliar eficazmente a publicação, a fim de garantir a conclusão da publicação na data prevista e assegurar a aplicação adequada do erário público:

- concluída a impressão, os serviços devem destacar pessoal próprio para proceder a tarefas de revisão, verificação e recepção, oferta, venda à consignação e depósito, assegurando assim o controlo eficaz dos recursos; os serviços que costumem realizar vários tipos de publicações devem criar um bom sistema de coordenação para assegurar um equilíbrio razoável entre a oferta e a reserva;

- os serviços devem criar um mecanismo para reduzir as perdas do erário público causadas pela acumulação de publicações em depósito;
- os serviços devem efectuar avaliações periódicas sobre as publicações, e registar as respectivas conclusões, com vista ao melhoramento das futuras publicações.

Anexos

Anexos I

Elementos estatísticos e legislação

Anexo 1

Quadro detalhado das despesas de impressão do IC entre 2000 e 2006

(Unidade: pataca)

N.º de ordem	Subunidades editoras	Tipo de publicações				Subtotais
		Custos de impressão de livros ¹³ , de 2000 a 2006	Despesas com impressão de programas, em 2006	Despesas com impressão de cartazes, de 2005 a 2006	Despesas com impressão de envelopes para <i>lai si</i> , calendários de mesa, calendários e cartões de felicitações, de 2005 a 2006	
1	Arquivo Histórico			2.500,00		2.500,00
2	Departamento do Património Cultural	18.117,30				18.117,30
3	Conservatório de Macau		52.875,00	9.300,00		62.175,00
4	Museu de Macau	44.309,73		6.810,00		51.119,73
5	Biblioteca Central	189.630,00				189.630,00
6	Divisão de Estudos, Investigação e Publicações	622.065,97		11.850,00		633.915,97
7	Sector de Edições Periódicas	350.489,65				350.489,65
8	Departamento de Acção Cultural	346.572,36	330.740,00	102.450,00		779.762,36
9	Divisão de Projectos Especiais		646.820,00	27.350,00	681.830,00	1.356.000,00
Totais		1.571.185,01	1.030.435,00	160.260,00	681.830,00	3.443.710,01

¹³ O organismo afirmou que não dispunha de informações completas sobre as tiragens e custos de impressão de todos os 163 títulos publicados a partir de 2000, podendo apenas fornecer o número de exemplares existentes mais recente. O quadro acima, no que toca a livros, apenas mostra os custos de impressão de 129 títulos, com informações completas.

Quadro detalhado das despesas de impressão do IACM entre 2000 e 2006

(Unidade: pataca)

N.º de ordem	Subunidades editoras	Tipo de publicações				Subtotais
		Custos de impressão de livros ¹⁴ , de 2000 a 2006	Despesas com impressão de programas, em 2006	Despesas com impressão de cartazes, de 2005 a 2006	Despesas com impressão de envelopes para <i>lai si</i> , calendários de mesa, calendários e cartões de felicitações, de 2005 a 2006	
1	Serviços Culturais e Recreativos	791.973,36		220.070,00	108.700,00	1.120.743,36
2	Serviços de Zonas Verdes e Jardins	296.952,48		26.880,00		323.832,48
3	Museu de Arte de Macau	1.914.154,76		90.460,00	33.190,00	2.037.804,76
4	Gabinete de Apoio Técnico	20.749,53			115.325,00	136.074,53
5	Gabinete de Controlo de Qualidade	99.914,46				99.914,46
6	Serviços de Apoio Administrativo	58.233,30		3.180,00		61.413,30
7	Serviços de Ambiente e Licenciamento	75.183,20		32.608,00	133.600,00	241.391,20
8	Serviços de Saneamento, Vias e Manutenção Urbana	132.793,88				132.793,88
9	Serviços de Viação e Transportes	7.850,00	7.680,00	15.295,00		30.825,00
10	Centro Cultural de Macau		125.278,00	202.994,00		328.272,00
11	Gabinete do Cidadão			40.617,50	210.675,00	251.292,50
12	Serviços de Inspeção e Sanidade			19.500,00		19.500,00
13	Centro de Prestação de Serviços				19.193,70	19.193,70
Totais		3.397.804,97	132.958,00	651.604,50	620.683,70	4.803.051,17

¹⁴ O organismo afirmou que não dispunha de informações completas sobre as tiragens e custos de impressão de todos os 241 títulos publicados depois da transferência, podendo apenas fornecer o número de exemplares existentes mais recente. O quadro acima, no que toca a livros, apenas mostra os custos de impressão de 182 títulos, com informações completas.

Anexo 2

Venda dos livros publicados entre 2005 e 2006 pelo IC seleccionados na amostragem

N.º de ordem	Títulos	Tiragens	Ano de edição	Vendas acumuladas, de 2005 e 2006	Venda média anual ¹⁵ (exemplares)			
					0	<50	50 a 100	>100
1	Exposição de Reproduções dos Frescos de Dunhuang e Sinetes por Zhang Daqian	1.500	2001	0	X			
2	O Pássaro Místico: Regresso de Shi Hu a Macau	600	2004	0	X			
3	Revista de Cultura (edição internacional), número 14	2.000	2005	25		X		
4	Revista de Cultura (edição chinesa), número 56	1.500	2005	17		X		
5	Revista de Cultura (edição internacional), número 15	2.000	2006	27		X		
6	Revista de Cultura (edição chinesa), número 57	1.500	2006	14		X		
7	Revista de Cultura (edição chinesa), número 60	1.800	2006	8		X		
8	Revista de Cultura (edição internacional), número 18	2.000	2006	18		X		
9	Revista de Cultura (edição internacional), número 19	2.000	2006	17		X		
10	Religion and Culture	1.500	2000	2		X		
11	Conservação do Património Urbano: Uma Visão de Macau (ed. chinesa)	500	2004	4		X		
12	Conservação do Património Urbano: Uma Visão de Macau	500	2004	10		X		

¹⁵ Venda média anual corresponde à divisão entre o total dos exemplares vendidos em 2005 e 2006 e o número de anos compreendidos pelo mesmo período. Contudo, a venda anual relativa aos livros publicados em 2006 respeita apenas a esse mesmo ano, pois não estavam disponíveis antes desse ano.

N.º de ordem	Títulos	Tiragens	Ano de edição	Vendas acumuladas, de 2005 e 2006	Venda média anual ¹⁵ (exemplares)			
					0	<50	50 a 100	>100
13	Amor e Dedinhos de Pé (ed. inglesa)	500	2004	16		X		
14	<i>The Canton – Macao Dagregisters 1762</i>	500	2004	0	X			
15	A Imagem e o Verbo – Fotobiografia de Camilo Pessanha	1,500	2006	3		X		
16	O Departamento de Macau e a História Moderna de Macau	1.500	2006	0	X			
17	Estudo sobre a Literatura Popular de Macau	1.500	2006	0	X			
18	Testemunhos do Intercâmbio Cultural entre a China e o Ocidente	1,500	2006	0	X			
19	Cozinha Macaense	30.000	1998	57		X		
20	Instantâneos do Museu de Macau	30.000	1999	0	X			
21	Retrospectiva de um século de indústria cinematográfica de Macau	500	2000	0	X			
22	Rolos de pintura e caligrafia de Xangai	300	2000	0	X			
23	Suaves sentimentos em jade	350	2005	149			X	
24	Gravuras de Ano Novo Chinês de Tanglingqing – votos de felicidades	500	2006	0	X			
25	Catálogo – Museu de Macau (ed. portuguesa)	Dados incompletos	1999	0	X			
Total					11	13	1	0

**Venda dos livros publicados entre 2005 e 2006
pelo IACM seleccionados na amostragem**

N.º de ordem	Títulos	Tiragens	Ano de edição	Vendas acumuladas, de 2005 e 2006	Venda média anual (exemplares)			
					0	<50	50 a 100	>100
1	Os Encantos de Macau – Quadros de Wu Tai	Dados incompletos	1999	25		X		
2	Despedida do Século Vinte – Exibição fotográfica de Yuna I Jong (capa mole)	Dados incompletos	2000	1		X		
3	Legados de Qing – Sumptuosa Arte da Embalagem Imperial (capa dura)	Dados incompletos	2000	41		X		
4	Nice – Arte Contemporânea Francesa (capa mole)	Dados incompletos	2000	7		X		
5	Exposição Internacional de Gravura de Macau – Revelar Harmonizar (capa dura)	Dados incompletos	2000	5		X		
6	China do Padre Leone Nani – Fotografias históricas do início do século XX (capa dura)	Dados incompletos	2001	25		X		
7	No coração do México (capa mole)	Dados incompletos	2001	17		X		
8	Espaço Sereno – Fotografias sobre Macau de Laurence Aberhart (capa mole)	Dados incompletos	2001	39		X		
9	Caligrafia e pintura de Rao Zongyi (capa dura)	Dados incompletos	2001	25		X		
10	Espaço Sereno – Fotografias sobre Macau de Laurence Aberhart (capa dura)	Dados incompletos	2001	49		X		
11	Exílio Dourado: Expressões pictóricas de escolas dos missionários ocidentais da corte da Dinastia Qing (capa mole, 150 págs.)	800	2002	40		X		
12	Arquitectura para o Novo Milénio	680	2003	28		X		
13	Caligrafia de Liang Piyun	800	2003	8		X		
14	Porto Seguro: exposição comemorativa do centenário de George Smirnoff	1.000	2003	25		X		

N.º de ordem	Títulos	Tiragens	Ano de edição	Vendas acumuladas, de 2005 e 2006	Venda média anual (exemplares)			
					0	<50	50 a 100	>100
15	Rios profundos – altas montanhas: pinturas de Fu Bao	1.000	2003	44		X		
16	Olhar sobre o Mundo: tesouros fotográficos do Quai D’Orsay	800	2003	32		X		
17	As regras dos mestres: pintura e caligrafia de Ba Da e de Shi Tao	2.620	2003	501				X
18	Gestos largos: pintura de Chu Teh-Chun	1.100	2004	5		X		
19	Impressões de França: obras de Renoir e Guino	1.100	2004	8		X		
20	Novas pinturas e caligrafias de Yang Shan Shen	975	2004	20		X		
21	Condição humana: obras de Mio Pang Fei	1.000	2004	18		X		
22	Visita ao passado: fotografias de Lei Chin Vang	1.000	2004	5		X		
23	Visões Contemporâneas	600	2005	84		X		
24	Morgan O’hara: transmissão activa concentração e desenho como performance temporal	500	2005	85		X		
25	Fascínio azul: arte de Joan Miró e de Pablo Picasso	1.000	2005	282				X
26	Pintura e caligrafia de Cheng Zong Hao	600	2005	71		X		
27	Uma viagem no tempo: fotografias de Macau por Ou Ping	1.000	2005	424				X
28	A grande vitória de causa de paz e de justiça: comemoração do 60.º aniversário da vitória na guerra de resistência contra a invasão japonesa	949	2005	56		X		
29	A luz da escola do sul: catálogo comemorativo do 450.º aniversário do nascimento de Dong Qi	1.000	2005	481				X

N.º de ordem	Títulos	Tiragens	Ano de edição	Vendas acumuladas, de 2005 e 2006	Venda média anual (exemplares)			
					0	<50	50 a 100	>100
30	Visões da antiguidade do palácio imperial dos Qing: exposição comemorativa do 80.º aniversário do Museu do Palácio	1.000	2005	148			X	
31	Vista da cidade: fotografias de Oan Kim e Frank Lei	600	2006	74			X	
32	Sonhos de Verão: a arte de Nike de Saint Phalle	500	2006	169				X
33	Sopro do universo: pinturas e caligrafias de Qing Teng e Bai Yang do Museu do Palácio e do Museu de Xangai	1.000	2006	416				X
34	Lótus imortal: pintura e caligrafia do 90.º aniversário de Jao Tsung-I	800	2006	130				X
Total					0	25	2	7

Anexo 3

Subunidades do Instituto Cultural

Quadro comparativo, por tiragens, dos preços unitários dos programas impressos em 2006

Tiragens (exemplares)	Custos unitários mais baixos (pataca)	Custos unitários mais altos (pataca)	Diferença (pataca)	Varição
300	23,30	25,00	1,70	0,07
400	11,04	32,80	21,76	1,97
500	5,00 ¹⁶	19,60	_16	_16
550	13,00	14,80	1,80	0,14
600	15,18	25,30	10,12	0,67
800	9,70	20,20	10,50	1,08
900	10,80	24,04	13,24	1,23
1.000	8,28	20,70	12,42	1,50
1.200	7,50	20,00	12,50	1,67
2.000	2,40	6,44	4,04	1,68

Subunidades do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais

Quadro comparativo, por tiragens, dos preços unitários dos programas impressos em 2006

Tiragens (exemplar)	Custos unitários mais baixos (pataca)	Custos unitários mais altos (pataca)	Diferença (pataca)	Varição
400	10,20	15,50	5,30	0,52
500	14,50	15,60	1,10	0,07
600	4,83	12,80	7,97	1,65
1.200	5,87	8,59	2,72	0,46

¹⁶ O programa foi feito para um concerto da Orquestra Chinesa de Macau, oferecido a estudantes universitários locais, com entrada livre, o que o diferencia nitidamente dos programas para concertos pagos. Por este motivo, o programa não foi considerado na comparação.

Anexo 4

Instituto Cultural e Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais Calendários de mesa e calendários impressos em 2003

Serviços/subunidades	Diferentes tipos de calendários (unidade)	Calendários de mesa (unidade)
IC		
Divisão de Projectos Especiais	30.000	10.000
IACM		
Gabinete de Apoio Técnico	3.000	4.500
Museu de Arte de Macau	67.000	-
Serviços Culturais e Recreativos	-	-
Total	100.000	14.500

Anexo 5¹⁷

Calendários e calendários de mesa impressos entre 2004 e 2006 pelo IC

Serviços	Tipo de publicações	2004		2005		2006	
		Quantidade (unidade)	Valor (pataca)	Quantidade (unidade)	Valor (pataca)	Quantidade (unidade)	Valor (pataca)
Divisão de Projectos Especiais	Cartão de felicitações integrado no calendário de mesa 2004	10.000	136.750,00				
	Calendário de mesa 2005 ¹⁸	10.000					
	Cartão-calendário 2005 (tamanho médio)	15.000					
	Cartão-calendário 2005 (tamanho pequeno)	15.000					
	Calendário de mesa 2006			10.000	145.000,00		
	Cartão-calendário 2006 ¹⁹			30.000	15.400,00		
	Cartão de felicitação, pequeno, integrado no calendário de mesa 2006			10.000	10.000,00		
	Calendário de mesa 2007 + pequeno cartão de felicitações/ calendário 2007 + Cartão-calendário grande 2007 ²⁰					42.000	180.400,00
Total		50.000	136.750,00	50.000	170.400,00	42.000	180.400,00

¹⁷ Os dados constantes do anexo 5, incluindo os tipos de publicações e os valores, são transcritos de documentos originais facultados pelos dois organismos.

¹⁸ A despesa inclui 10.000 autocolantes.

¹⁹ A despesa inclui 10.000 cartões-calendários (tamanho médio) e 20.000 calendários de bolso.

²⁰ A despesa dos 10.000 calendários de mesa, 12.000 pequenos cartões-calendários de felicitações e 20.000 cartões-calendários (tamanho grande).

Calendários de mesa e calendários impressos entre 2004 e 2006 pelo IACM

Serviços	Tipo de publicações	2004		2005		2006	
		Quantidade (unidade)	Valor (pataca)	Quantidade (unidade)	Valor (pataca)	Quantidade (unidade)	Valor (pataca)
Serviços Culturais e Recreativos	Calendário de mesa 2004	800	19.400,00				
	Agenda 2006					1.000	89.300,00
Gabinete do Cidadão	Calendário 2005	5.000	31.275,00				
	Calendário de mesa 2006, em bloco de folhas soltas			8.000	52.000,00		
	Cartão-calendário 2006			24.000	9.600,00		
	Calendário de mesa 2006			6.000	52.800,00		
	Calendário de mesa 2006, com auto-colante			6.000	4.500,00		
	Calendário de mesa 2007					5.000	60.500,00
Centro de Prestação de Serviços ao Público	Cartão-calendário 2006, tamanho grande			3.000	1.530,00		
	Cartão-calendário 2006, tamanho pequeno			3.000	3.390,00		
	Cartão-calendário 2006, tamanho grande (impressão suplementar)			4.490	5.073,70		
	Cartão-calendário 2007, tamanhos pequeno e grande					8.000	9.200,00
Museu de Arte de Macau	Cartão-calendário 2004, alusivo à exposição de património cultural	67.000	8.040,00				
	Cartão-calendário 2005, alusivo à exposição de peças do património cultural seleccionadas			50.000	8.750,00		
	Cartão-calendário 2006, alusivo à exposição especial de arte e cultura					50.000	6.000,00
Serviços de Ambiente e Licenciamento	Calendário de mesa 2006			3.000	33.600,00		
	Calendário de mesa 2007					3.000	30.000,00
Total		72.800	58.715,00	107.490	171.243,70	67.000	195.000,00

Anexo 6

Decreto-Lei n.º 6/97/M

“(.....)”

Artigo 3.º **(Atribuições)**

São atribuições da IOM:

- a)* Produzir as publicações periódicas dos órgãos da Administração do Território, dos serviços e organismos públicos, incluindo as autarquias, dos serviços e fundos autónomos e das demais pessoas colectivas de direito público;
- b)* Editar as publicações que constituam seu exclusivo;
- c)* Assegurar a formação do seu pessoal nas técnicas das artes gráficas, nas suas várias modalidades;
- d)* Promover a difusão das suas próprias edições e das que, em condições a acordar, lhe sejam confiadas por outros editores oficiais ou privados;
- e)* Imprimir outras publicações oficiais ou privadas, que lhe sejam confiadas mediante acordo, designadamente livros, revistas, folhetos e outros trabalhos destinados à leitura ou consulta.

(.....)

Artigo 31.º **(Exclusividade)**

No âmbito das suas atribuições, constitui exclusivo da IOM compor, rever e imprimir:

- a)* O Boletim Oficial e seus suplementos;
- b)* As colecções e separatas oficiais da legislação do Território;
- c)* O Orçamento Geral do Território e os orçamentos dos órgãos e serviços nele mencionados;
- d)* As contas do Território;
- e)* As Linhas de Acção Governativa;

- f) Os impressos oficiais de modelo legalmente fixado;
- g) Os trabalhos de natureza oficial em que seja usado o símbolo do governo do Território;
- h) Os trabalhos que, pela sua natureza, exijam especiais condições de segurança e controlo.

Artigo 32.º
(Dispensa de consulta ou concurso)

As entidades referidas na alínea *a)* do artigo 3.º são dispensadas de consulta ou concurso para a aquisição de trabalhos da indústria gráfica, quando a efectuem à IOM.

Artigo 33.º
(Recurso à indústria gráfica privada pelos serviços públicos)

1. As entidades referidas na alínea *a)* do artigo 3.º apenas podem recorrer a empresas gráficas privadas, devidamente legalizadas e colectadas, para a realização de trabalhos que não constituam exclusivo da IOM, quando:

a) Apresentada a caracterização técnica dos trabalhos, a IOM declarar não os poder realizar nas condições técnicas pretendidas ou nos prazos aprovados pelo dirigente máximo do serviço;

b) A IOM não se pronunciar no prazo de 5 dias úteis, a contar da data da recepção da consulta;

c) O orçamento apresentado pela IOM for superior em, pelo menos, 10% ao da empresa privada.

2. A caracterização técnica dos trabalhos é feita em impresso próprio, cujo original é enviado à IOM por ofício.

3. Quando tenham recorrido à indústria gráfica privada para a execução de determinado trabalho, devem os serviços, sempre que solicitados, enviar um exemplar à IOM, com indicação do preço e do nome ou firma do adjudicatário.

(.....)”

Anexo 7

Ofício-circular n.º 0303260001/002/DTJ/2003

Tendo em conta as atribuições concedidas pelo Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, à Imprensa Oficial (IO), em cumprimento de despacho da Exm.^a Senhora Secretária para a Administração e Justiça, venho por este meio informar o seguinte:

1 – De acordo com a alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 6/97/M, de 24 de Fevereiro, a produção das publicações periódicas dos órgãos da Administração da RAEM, dos serviços e organismos públicos, incluindo serviços e fundos autónomos e demais pessoais colectivas de direito público está atribuído à IO.

2 – Assim, constitui exclusivo da IO compor, rever e imprimir, entre outros documentos, os seguintes:

- a) Os impressos oficiais de modelo legalmente fixado;
- b) Os trabalhos de natureza oficial em que seja usado o símbolo do Governo da RAEM.

3 – Nos termos do artigo 33.º do mesmo diploma legal, as entidades referidas em 1 apenas podem recorrer a empresas gráficas privadas, devidamente legalizadas e colectadas, para a realização de trabalhos que não constituam exclusivo da IO, quando:

- a) Apresentada a caracterização técnica dos trabalhos, a IO declarar não os poder realizar nas condições técnicas pretendidas ou nos prazos aprovados pelo dirigente máximo do serviço;
- b) A IO não se pronunciar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da recepção da consulta;
- c) O orçamento apresentado pela IO for superior em, pelo menos, 10% (dez por cento) ao da empresa privada.

4 – De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, quando tenham recorrido à indústria gráfica para a execução de determinado trabalho, devem as referidas entidades, sempre que lhes seja solicitado, enviar um exemplar à IO, com indicação do preço e do nome ou firma do adjudicatário.

Anexos II

Respostas do Instituto Cultural e do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

Resposta ao Relatório de Auditoria relativo à “Gestão das Publicações do Governo” do Commissariado da Auditoria

Instituto Cultural

A edição artístico-cultural constitui um ponto muito importante para o trabalho de desenvolvimento cultural do Governo da Região Administrativa Especial de Macau. As obras aí inseridas, fruto da criação intelectual, além de poderem satisfazer as necessidades do público e de possuírem valor de utilização e económico, apresentam características próprias, que não se encontram noutros bens, como a de contribuírem para o enriquecimento pessoal e cultural, criatividade e para o desenvolvimento intelectual. São justamente estas características que fazem com que a gestão destas edições seja distinta da de outros produtos.

Na edição artístico-cultural, o produto final não tem apenas um significado e efeito económico para o indivíduo; tem ainda um valor sócio-cultural, contribuindo para o enriquecimento humanístico de toda a sociedade. Trata-se de um bem que integra valores estéticos, educacionais e éticos. Pode desempenhar, a prazo, as funções únicas de acumular, criar e transmitir a cultura e o espírito nacionais. Este valor único da edição artístico-cultural torna-a insusceptível, até impossível, de ser avaliada através de critérios economicistas.

Nos termos do n.º 4 do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 12/2007 “Organização e Funcionamento do Commissariado da Auditoria”, este Commissariado “por meio de auditoria de resultados, efectua a verificação e auditoria sob o ponto de vista da racionalização do nível da eficiência e eficácia económica no exercício de funções pelos «sujeitos a auditoria»...”. Verificou o Commissariado da Auditoria e elaborou um relatório de auditoria relativamente às publicações do Instituto Cultural. Desde sempre, concordamos e implementamos activamente os princípios da legalidade na administração pública e prudência na administração financeira, dando grande importância à contenção das despesas, à eficiência e eficácia. Nos últimos anos, através do desenvolvimento do trabalho de auditoria e da interacção daí resultante, temos vindo a aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos e a instituir medidas necessárias para promover o uso adequado dos dinheiros públicos e contenção de despesas, sendo os resultados e efeitos obtidos bastante significativos.

No entanto, o Relatório de Auditoria relativo à “Gestão das Publicações do Governo”, para avaliar a relação custo-benefício, centra-se apenas no conceito de “publicações” e na relação custo tipográfico/tiragem e na comparação linear dos preços de publicações com diferentes formatos e conteúdo social. Perante a conclusão, receamos a possibilidade de haver uma falta de conhecimento sobre o valor intangível da edição artístico-cultural. Pensamos,



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

pois, ser oportuno fazer um esclarecimento sobre como avalia o Instituto Cultural a edição artístico-cultural, bem como a sua efectiva gestão e funcionamento, com vista a submeter o assunto à discussão pública para comentários.

A edição artístico-cultural do Instituto Cultural

A edição artístico-cultural do Instituto Cultural pode ser dividida em três categorias.

A primeira abrange as obras de carácter académico, cultural e artístico. Trata-se de produtos intelectuais, originais, resultado de um processo árduo de criação e de investigação e com rico valor cultural. São estas as características deste tipo de publicações. No entanto, o número de leitores é relativamente pequeno. Tendo elevados custos de produção, são, porém, indispensáveis para a acumulação e transmissão do conhecimento artístico-cultural, visando principalmente benefícios no âmbito sócio-cultural.

A segunda categoria integra os programas dos espectáculos organizados pelo Instituto. Estas publicações reflectem a grande importância reconhecida à sua função de divulgação cultural e educação artística, sendo resultado de uma conjugação de conhecimento e esforço humano. Acompanhando o processo de internacionalização de Macau nos últimos anos, insistimos na utilização das línguas chinesa, portuguesa e inglesa. No seu *design* procuramos dar uma imagem cultural, activa e artística, com um conteúdo que pretendemos rigoroso, sem prejuízo da vivacidade. Atribuímos uma verba razoável para a sua produção com vista a servir a sociedade. Com estes programas pretendemos exercer uma influência imperceptível, no sentido de educar o gosto do público e incrementar o nível cultural da população. A equipa de *designers* gráficos do Instituto Cultural tem contribuído muito para a prossecução destes objectivos ao empenhar-se activamente e com toda a sua criatividade na concepção das diversas publicações artístico-culturais, o que visa também benefícios no âmbito sociocultural.

A terceira categoria abrange cartazes, panfletos, calendários, envelopes de “lai si”, de entre outros. Os calendários e os envelopes de “lai si” são normalmente considerados meios de publicidade e formas de cortesia nas relações públicas. Tratando-se de um costume local muito apreciado, este Instituto resolveu aproveitá-los como meio de promoção e de divulgação do Património Mundial, da história e da cultura de Macau, incorporando estes temas no seu *design*, com vista a reforçar a identidade do espírito local. A experiência de vários anos demonstra que esta forma de promoção cultural produziu os efeitos desejados entre a população, tendo a iniciativa sido elogiada tanto dentro como fora da Região.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

Defesa da contenção de despesas e eficiência e medidas concretas

De entre as publicações do Instituto Cultural, as da primeira categoria são as que apresentam custos relativamente mais elevados. Mas todos os que tenham conhecimentos sobre o trabalho cultural sabem que o valor cultural deste tipo de edições e os seus efeitos sociais a longo prazo não podem ser avaliados através de uma simples comparação dos custos de produção. Atribuir importância à qualidade tipográfica não significa, de modo algum, busca de luxo nem, por outro lado, qualquer desperdício.

O uso adequado dos dinheiros públicos, a contenção das despesas e a busca de uma maior eficiência têm sempre sido valorizados e implementados pelo Instituto Cultural. Ao longo dos anos, todos, dirigentes, chefias e trabalhadores dos diversos níveis, têm defendido o bom aproveitamento de cada *clip*, de cada folha, de cada envelope. Promoveu-se a prática de desligar as luzes e os equipamentos sempre que não necessários. Estabeleceu-se um regime de fiscalização para evitar que computadores, fotocopiadoras ou outros aparelhos permaneçam ligados quando não utilizados. Todo o Instituto tem como exigência básica do trabalho quotidiano a estima pela coisa pública e a poupança de energia. Estes pequenos exemplos não dispensam outras medidas de gestão administrativa mais importantes, como a prudência na decisão, a boa gestão sistemática e a avaliação sistemática da eficiência, mas revelam o estilo de trabalho e a “cultura empresarial” que o Instituto Cultural tem procurado implementar assim como o seu empenho na contenção das despesas.

Quanto às medidas concretas relacionadas com uma boa gestão da edição artístico-cultural, podemos destacar:

(1) Insiste-se na adopção da prática de estudo, apreciação e decisão colectivos.

(2) A decisão de publicar ou não qualquer obra de âmbito artístico e cultural é precedida de uma análise no âmbito da subunidade que a tal se propõe bem como entre o respectivo responsável e os dirigentes. É igualmente elaborado um relatório de carácter financeiro e o respectivo plano de distribuição e vendas. Somente após uma decisão favorável é possível iniciar-se o processo que culmina com a adjudicação da sua impressão, sendo cada publicação gerida de acordo com a sua singularidade.

(3) No que respeita à publicação de materiais publicitários, são cuidadosamente considerados os custos mais vantajosos e planeada a sua tiragem e distribuição. Relativamente aos programas de espectáculos, a planificação tem em conta o local da sua realização, bem como o previsível número de espectadores. Quanto às obras de matriz académica, cultural e artística são tidos em consideração tanto o valor único de cada uma como as necessidades a



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

longo prazo do mercado e ainda a relação custo-benefício por forma a determinar uma tiragem o mais adequada possível.

(4) A fim de alargar os canais de distribuição e comercialização de obras de carácter académico, a sua publicação tem sido efectuada, nos últimos anos, em colaboração com editoras do Interior da China, assim se promovendo a sua distribuição e comercialização nesse vasto mercado, para além de Macau.

(5) Os catálogos de exposições evoluíram, passando de um catálogo essencialmente textual para um catálogo com maior recurso à imagem, mais adequado à divulgação artística, optimizando a sua função educativa e assegurando a sua validade e interesse por um período mais longo.

(6) De modo a alargar os canais de comercialização, as obras de matriz académica, cultural e artística são colocadas à venda, durante todo o ano, nos seguintes locais: Livraria Plaza Cultural de Macau, Livraria Seng Kong, Livraria Portuguesa, Biblioteca Central de Macau, Biblioteca Sir Robert Ho Tung, Arquivo Histórico, Museu de Macau e Centro Ecuménico Kun Iam, para além do local para este efeito da responsabilidade da Imprensa Oficial.

(7) Existe um registo da maioria das publicações que se encontram em armazém, bem como um registo dos exemplares distribuídos e vendidos, os quais são regularmente examinados e avaliados. Estabelecido está igualmente um sistema de aprovação de saídas do armazém.

(8) Com o desenvolvimento das novas tecnologias e da internet constatou-se um decréscimo de publicações impressas, o que veio permitir uma diminuição das despesas globais de impressão e distribuição, beneficiando ao mesmo tempo o ambiente.

(9) As despesas do Instituto Cultural com a impressão de publicações do foro cultural e artístico, diminuíram de MOP\$3.971.086,50, em 2005, para MOP\$2.959.608,60, em 2006, e para MOP\$2.170.781,60, em 2007. Apesar da inflação, a percentagem do Fundo Cultural para despesas com a impressão de publicações em 2005 foi de 2,89%, decrescendo para 1,07% em 2007, evidenciando, de certa forma, um aumento da eficiência do Instituto Cultural no que respeita aos gastos com publicações.

O Instituto Cultural continuará a diligenciar no sentido de promover a digitalização de obras académicas e o desenvolvimento do livro electrónico.



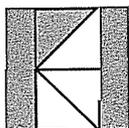
澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

Resposta às sugestões do Comissariado de Auditoria

Apesar dos esforços permanentes do Instituto Cultural no sentido de uma maior contenção de despesas, de implementar uma “cultura empresarial” e de criar um sistema administrativo eficiente, o processo é, na prática, dificultado por razões de natureza diversa, dando origem a algumas insuficiências que, por sua vez, obrigam a redobrar os nossos esforços de aperfeiçoamento. Por exemplo, a necessidade de despender um milhão de patacas na instalação de sistemas de ar condicionado nos armazém de livros, bem como o gasto anual de cem mil patacas em electricidade são questões que necessitam de uma cuidada ponderação.

No que respeita à importância da multiplicidade, criatividade e diversidade das publicações artísticas, os nossos esforços vão no sentido de evitar que estas sejam idênticas e estereotipadas, pois a imposição de “regras uniformizadoras” prejudicaria a expressão artística e a diversidade cultural.

Posto isto, o Instituto Cultural recebe de braços abertos as sugestões do Comissariado de Auditoria, comprometendo-se a colaborar com transparência, seriedade e rigor no sentido de cortar todos os males pela raiz, de se auto-aperfeiçoar e autodisciplinar, desenvolvendo continuamente as actividades culturais da RAEM.



Resposta do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais a respeito do relatório de auditoria

1. Introdução

Desde a criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em 2002, o IACM tem vindo a realizar uma inovação firme e constante e a reforçar a supervisão sobre a gestão das diversas áreas de serviço que presta. No que respeita à gestão das publicações, o IACM, tendo presente o seu grau de relação com o público e partindo do princípio de que convinha recorrer primeiro a uma gestão externa antes de avançar para uma gestão interna, estabeleceu uma ordem de prioridades para o projecto de gestão que consistia no seguinte: optimização do sistema de gestão de livros, aquisição e catalogação central de livros, armazenamento e gestão central de livros editados.

No que concerne à optimização do sistema de gestão de livros, concretizou, através do “Sistema de Gestão de Livros *Total IP*”, a gestão das publicações adquiridas e coleccionadas por bibliotecas comunitárias, centros de actividades comunitárias, Centro de Recursos de Educação Cívica, Ecotecas, Centro de Educação Ambiental e outras subunidades do IACM.

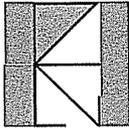
No âmbito da aquisição e catalogação central de livros, pôs em prática a aquisição uniformizada e a catalogação central que, permitindo economizar recursos humanos e recursos materiais, tiveram por si o natural efeito de reforçar a desejada supervisão.

Quanto ao armazenamento e gestão central de livros editados, é de referir que lhes estão subjacentes objectivos concretos: a uniformização da gestão do armazenamento, oferta, troca e venda de publicações do IACM, promoção da circulação de publicações e desenvolvimento do intercâmbio cultural e da função de transmissão de conhecimentos e da arte através da disponibilização de livros.

2. Resposta ao resultado de auditoria

(1) Orientações impressas

Embora o IACM tenha vindo a acumular, já desde os tempos das câmaras municipais e de uma forma estável, larga experiência, quer em termos de estrutura, quer de modelo, na área da edição de publicações e produção de livros, de modo ordenado e



coerente, sente, no entanto, a necessidade de conferir uma organização mais bem estruturada aos serviços que delas cuidam, a fim de acompanhar o desenvolvimento social e elevar os benefícios a prestar. Nesta ordem de ideias, não obstante a edição de publicações constituir apenas uma pequena parte de um largo somatório de actividades, exposições ou pesquisas, o IACM foi lançando gradualmente, em anos anteriores, várias orientações internas sobre esta temática específica das publicações, na tentativa de melhorar a sua gestão e de normalizar a sua produção. No tocante às publicações que vão restando, o Instituto opta pelo seu armazenamento central, oferta, troca e venda. Apesar de existir a necessidade de apetrechar as actuais condições do *hardware*, é já, no entanto, possível, com o esforço provindo de diferentes áreas, prosseguir na senda do objectivo que, sem dúvida, conduzirá a um trabalho mais aperfeiçoado.

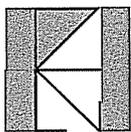
O IACM continuará a aperfeiçoar as orientações, ora existentes, para que aos trabalhadores sirvam de guia no exercício das tarefas que hajam de realizar e para que a edição e a gestão de publicações sejam mais bem regidas e ordenadas.

(2) Quantidade de publicações impressas

As publicações existentes no IACM caracterizam-se pela sua variedade e grande quantidade, já que foram sendo editadas ao longo de mais de trinta anos pelo ex-Leal Senado de Macau, ex-Câmara Municipal das Ilhas, ex-Câmara Municipal de Macau Provisória e ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória. Na sua maioria, constituem registos de actividades culturais e artísticas, havendo ainda publicações técnicas e uma pequena percentagem de revistas alusivas a comemorações especiais.

Parte dessas publicações que registam os traços do desenvolvimento artístico de muitos artistas locais, pode ser considerada uma fonte de informações, servindo, não só de material valioso para uma eventual investigação no campo da cultura e arte, como constitui um elo de ligação e transmissão do passado ao presente desenvolvimento cultural e artístico. Por isso, conviria que o seu valor fosse visto numa óptica mais abrangente. No que respeita aos livros técnicos, cujo valor de conservação a longo prazo, são de respeitar, podem servir, para além da divulgação da ciência que encerram, ainda de instrumento e de documentos de referência importantes para se ter uma noção sobre os recursos naturais de Macau.

A ideia inicial que presidiu à edição de livros e outras publicações, visava registar as mudanças e o desenvolvimento da sociedade, cultura e o meio ambiente de Macau. Daí que constituam, hoje em dia, um bem valioso da cidade e um testemunho do nosso



crescimento e não apenas velho e inútil material do qual se pode retirar algum lucro ou simplesmente para despertar o interesse de um qualquer leitor. Na importante missão de educar, promover e transmitir um saber, o valor destas publicações não deve ser apenas visto no que elas representam no momento actual, mas sim a longo alcance.

(3) Custos de produção

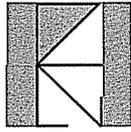
Os custos de produção de qualquer livro ou publicação estão dependentes, quer do *design*, qualidade do papel, cores, número de páginas, tamanho, requisitos de qualidade, etc, quer da decisão que se tome relativamente a outros factores v.g. forma, dimensão, importância, etc. da actividade. Nesta situação, mesmo que a tiragem impressa seja idêntica, os custos podem variar consoante a presença de outras razões objectivas. Além do custo da tiragem efectivamente produzida, há que atender, ainda, a outros factores para que, no fim, se possa fazer uma avaliação adequada.

(4) Impressos de carácter cerimonial

Por ocasião das festividades tradicionais, este Instituto desenvolve, no quadro das suas atribuições, tarefas que procuram dar-lhes a melhor divulgação possível, método que, ao longo dos tempos, tem sido bastante eficaz. Esta a razão por que tem elaborado e produzido, anualmente, material de divulgação, que procura, consoante a festividade, atingir o objectivo pretendido v.g. calendários, envelopes vermelhos, papéis votivos, etc., sendo estes frequentemente utilizados como *media*. Todo este material de divulgação que produz por altura da celebração de festividades tradicionais, tem em vista propiciar um ar festivo ao ambiente e, principalmente, através desse meio, transmitir, de forma prática e económica, mensagens cívicas à população.

Por outro lado, este Instituto tem levado a efeito, durante as épocas festivas, actividades de recolha de caixas de bolo lunar, envelopes vermelhos, etc. Iniciativas desta natureza visam, não somente o tratamento de material inutilizado e abandonado nessas ocasiões, mas, particularmente, consciencializar a população para a necessidade de dever ela ainda cuidar da protecção ambiental e promover a sua activa participação nas tarefas de recolha selectiva. Face a este contexto que enquadra o exercício desta actividade, não existe qualquer contradição entre o divulgar mensagens cívicas e a realização de tarefas de recolha.

Contudo, este Instituto após uma avaliação criteriosa à eficácia da divulgação não deixará de estudar, certamente, as correcções que haja de efectuar, para que a



divulgação a desenvolver durante as épocas festivas decorra de forma ainda mais económica e eficaz.

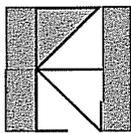
(5) Decreto-Lei n° 6/97/M

Na área dos impressos que o Instituto tenha de mandar imprimir, basta proceder à abertura de concursos e seguir as orientações de consulta de preços à Imprensa Oficial de Macau; no que respeita às impressões para as quais não se efectuou essa consulta de preços junto da Imprensa Oficial de Macau, a sua maioria abrangeu um só tipo de tarefas que fazia parte dum projecto de divulgação adjudicado ao terceiro ou tipos de colaboração com outros organismos; logo, não se trata de incumprimento de normas. Sendo claro que ainda existem métodos para melhorar a execução desta espécie de tarefas, o Instituto irá solicitar às diversas subunidades para que os ponham em prática.

(6) Gestão de material publicado

Na tentativa de, não só apreciar, mas dar o merecido mérito e valor aos livros que possui, este Instituto tem-se empenhado, sem cessar, em introduzir contínuas melhorias na sua gestão e em desenvolver vias de os pôr a circular.

Após vários anos de colaboração com bibliotecas de vários países, inclusive estabelecendo relações de troca com a Biblioteca Central de Taiwan, tem vindo, ao longo do tempo, a proporcionar uma grande quantidade de livros ao Instituto Inter-Universitário de Macau em apoio à criação do seu Centro de Estudos da Língua Chinesa, etc., a divulgar e a propagar a cultura artística e os resultados extraídos dos estudos sobre Macau. Mais, com o aprofundar e alargar das tarefas que a instituição de relações de intercâmbio de publicações com várias bibliotecas principais do interior da China e instituições académicas naturalmente cria, este Instituto não deixa de lhes procurar corresponder com material bibliográfico; também nesta política se insere a oferta, através da Fundação Macau e do Instituto Cultural, de publicações deste Instituto a várias entidades culturais. A assinatura de um acordo de consignação de livros com a Imprensa Oficial de Macau permitiu, no que toca à circulação dos respectivos livros, se verificasse um aumento, de ano para ano. No âmbito da venda, participou em várias feiras de livros realizadas em Macau e em outros países, negociou ainda relações de venda com oito grandes livrarias de Macau e desenvolveu, até, a venda em regiões exteriores. Estamos cientes de que, agindo desta forma, seremos capazes de criar, no futuro, novas vias de fazer circular livros suficientes que, em muito, contribuirão para o



desenvolver dessa tão nobre missão de mensageiros culturais que os nossos livros de facto são.

No tocante aos requisitos de seu depósito em armazém, este Instituto congeminou métodos económicos e práticos com a introdução de melhorias no armazém de livros do Forum e, feito um inventário em finais do ano 2007, ficou a saber e convicto de que não havia qualquer publicação a inutilizar com base em razões que os requisitos de depósito em armazém exigissem. Pese embora, a curto prazo, difícil seja, devido à limitação de requisitos objectivos, encontrar um local com capacidade de depósito suficiente e adequado para a armazenagem de livros, este Instituto, com introdução das melhorias possíveis no actual armazém de livros, irá procurar elevar as condições do armazém central de livros e a reforçar a sua gestão, etc. Estas medidas permitirão que as correspondentes subunidades tenham uma noção mais clara sobre a situação concreta da armazenagem de livros, para que possam pôr em prática os requisitos das orientações.

3. Conclusão

Para terminar, desejaríamos aproveitar este momento para agradecer ao Comissariado de Auditoria os seus valiosos pareceres e propostas apresentados sobre as tarefas relacionadas com impressos deste Instituto. Com estes pareceres e propostas em mão, este Instituto porá todo o seu empenho em efectuar as melhorias que a gestão de livros reclama e, acompanhando as alterações do tempo e os requisitos, fará todos os possíveis para proceder aos adequados ajustamentos, de modo a tornar a gestão de livros mais sistemática, mais racional e mais correspondente aos princípios económicos.