
5

A Importância de Projetos de Parceria Entre o Estado e a Sociedade Civil: Dois Casos de Sucesso

Filipe Silva e Sílvia Estêvão

Resumo: Este artigo destaca a importância de projetos de parceria entre o Estado e a sociedade civil na promoção da integridade, transparência e boa governança dos recursos públicos. Apresenta dois casos de sucesso: o Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça e a Educação para a Integridade para os jovens da Fundação “O Século”. O projeto Educação para a Integridade teve como foco a formação ética para a construção de uma cidadania ativa nos jovens, enquanto o Pacto de Integridade garantiu uma monitorização por parte da população durante a execução das empreitadas públicas realizadas naquele monumento. Essas duas iniciativas demonstram o valor de medidas proativas e positivas no combate à corrupção, no fortalecimento das instituições democráticas e na construção da confiança entre o governo e os cidadãos.

Palavras-chave: Prevenção da Corrupção. Integridade. Transparência. Educação para a cidadania.

Abstract: This article highlights the importance of partnership projects between the State and civil society in promoting integrity, transparency and good governance of public resources. It presents two successful cases: the Integrity Pact at the Monastery of Alcobaça and Education for Integrity for youth at the “O Século” Foundation. The Education for Integrity project focused on ethical training for building an active citizenship in young people, while the Integrity Pact ensured monitoring by the people during the execution of public works carried out in that monument. These two initiatives demonstrate the value of proactive and positive measures in fighting corruption, strengthening democratic institutions, and building trust between government and citizens.

Keywords: Corruption Prevention. Integrity. Transparency. Education for citizenship.

1. ENQUADRAMENTO

A bondade da temática da integridade, da transparência e da boa gestão dos dinheiros públicos é matéria obrigatória na agenda de governantes, políticos,

fazedores de opinião e outros agentes do espaço mediático que procuram dela retirar dividendos para fins pouco claros e que, na sua esmagadora maioria, não visam a prossecução do interesse público e das comunidades onde se inserem.

Conforme qualquer cidadão minimamente informado poderá constatar, estes temas, associados a outros como sejam o combate à corrupção, ao branqueamento de capitais, à evasão e à fraude fiscal, são recorrentes em períodos eleitorais, com o único fim de competir pela captura do voto dos cidadãos por parte dos aparelhos partidários.

O que se verifica muitas das vezes é uma falta de autenticidade entre o discurso e a prática dos nossos governantes, o que conduz a uma degradação do regime democrático, fruto da quebra de confiança nas instituições e nos seus agentes por parte dos governados e, concomitantemente, uma maior apetência para o acolhimento de soluções de cariz populista, demagógica e autoritária em momentos de crise, conforme a história nos tem vindo ciclicamente a demonstrar.

Tendo em atenção o descrédito crescente nas instituições públicas e no sentido de combater de forma positiva e proactiva essa percepção, os autores deste artigo decidiram narrar duas experiências inovadoras realizadas no nosso país e que, na medida do possível e com os constrangimentos orçamentais existentes, contribuíram para o reforço e credibilidade das políticas públicas nos domínios da integridade, da transparência e da participação dos cidadãos na monitorização da gestão dos dinheiros públicos, referimo-nos, nomeadamente, aos projetos Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça e Educação para a Integridade para os jovens da Fundação “O Século”, os quais

foram concretizados no âmbito de parcerias de colaboração envolvendo organismos públicos e entidades da sociedade civil.

2. EDUCAÇÃO PARA A INTEGRIDADE PARA OS JOVENS DA FUNDAÇÃO “O SÉCULO”

A Direção-Geral de Energia e Geologia é a autoridade nacional nos domínios da energia e dos recursos geológicos, contribuindo para a definição, implementação e avaliação de políticas públicas relativas a estes dois domínios, visando a sua valorização e utilização apropriada e acompanhando o funcionamento dos mercados, empresas e produtos.

O Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Direção-Geral de Energia e Geologia para o período compreendido entre 2021-2025, aprovado em fevereiro de 2021 e revisto em julho de 2022, identifica como principais áreas de atividade vulneráveis a atribuição de direitos, concessões, licenças, certificados e aprovação de planos, a fiscalização, inspeção e auditoria, a emissão e cobrança de receita e a gestão dos recursos humanos.

Com o intuito de fazer face a estes e outros riscos inerentes ao desempenho das suas atribuições e competências, foram estabelecidas, nesse documento, seis medidas estruturais destinadas a reforçar o sistema de integridade da entidade pública, a saber: a criação da Unidade de Auditoria Interna; o Código de Ética e Conduta; Manuais de Procedimentos; Ações de Formação; Mecanismo Interno de Reporte de Denúncias e Educação para a Integridade Pública.

Devido à complexidade, tecnicidade e carácter inovador na operabilidade de duas dessas seis medidas, Mecanismo Interno de Reporte de Denúncias e Educação para a Integridade Pública, foi decidido envolver uma entidade de reconhecida competência e idoneidade internacional e nacional nestes domínios, tendo sido celebrado em 30 de dezembro de 2021 um protocolo de colaboração entre a Direção-Geral de Energia e Geologia e a Transparência e Integridade

– Associação Cívica¹, tendo a entidade pública destinado do seu orçamento a verba de trinta e sete mil e noventa e dois euros para a sua implementação.

O anexo II ao referido protocolo, estabelecia, para além do cronograma de execução das duas medidas e respetivos encargos, quais as iniciativas a desenvolver que, no caso específico da medida Educação para a Integridade Pública, foram as seguintes:

- a) Apoiar o desenvolvimento de projetos formativos de educação para a integridade e probidade, cujo conteúdo será desenhado no sentido de incutir nas crianças e jovens uma ética de cidadania que crie sentimentos de repúdio perante práticas de corrupção e infrações conexas;
- b) Apoiar a produção e distribuição de material de apoio e de suporte aos módulos formativos, nomeadamente *flyers*, livros, vídeos, jogos, fomentando, deste modo, a interação e a participação ativa entre todos os formandos;
- c) Ministrando ações de formação específica para a constituição de uma bolsa de monitores dos projetos de educação para a integridade e probidade;
- d) Elaborar os questionários destinados a avaliar o impacto dos módulos ministrados junto das crianças e jovens.

Para a concretização desta medida, foi associada como entidade parceira a Fundação “O Século”, pessoa

1. – A Transparência e Integridade – Associação Cívica (TI-PT) é o membro português da rede global de Organização Não Governamental anticorrupção *Transparency International* e Civil Society Focal Point da *Community of Democracies* e tem como finalidade geral promover a legalidade democrática e a boa governação, nomeadamente através da realização de campanhas públicas, projetos de investigação, ações de formação e de cooperação com outras organizações governamentais e não-governamentais, com vista à monitorização de esforços das autoridades públicas e privadas nas áreas da governança e do combate à corrupção, bem como na formulação de recomendações de reforma tendentes à melhoria da gestão pública e ao aumento da participação dos cidadãos e das Organizações Não Governamentais na definição e implementação de políticas públicas que reforcem efetivamente os valores da transparência, da integridade e da responsabilidade.

coletiva de direito privado, com estatuto de utilidade pública desde 1999, cujos fins sociais integram a promoção dos direitos da criança, a proteção e o apoio a crianças, jovens e idosos em risco e a assistência a refugiados e emigrantes.

Assim, em linha com a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, nomeadamente a prioridade em melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais através da aposta na formação precoce dos jovens, o projeto Educação para a Integridade Pública compreendeu três fases, a saber:

Fase 1 – Formação de formadores (formação específica dirigida a monitores da Fundação “O Século” para desenvolvimento futuro de projetos de educação para a integridade);

Fase 2 – Laboratório de projetos (desenvolvimento de projetos formativos de educação para a integridade dirigida a crianças e jovens entre os 12 e os 16 anos, no sentido de inculcar uma ética de cidadania e de participação ativa na sociedade onde se encontra integrado);

Fase 3 – *Integrity Bootcamp* (campo de férias escolar de 4 dias de formação intensiva para as crianças e jovens realizado nas instalações da Fundação e em outros locais selecionados e com relevância histórica sobre a temática abordada).

O laboratório de projetos abrangeu 20 educadores que analisaram o manual de boas-vindas/livro das regras dos residentes/regulamento interno das casas de acolhimento, mapearam os riscos de integridade, de funcionamento da instituição e as regras para as crianças, jovens e educadores, bem como desenvolveram estratégias relativas à ética individual, transparência, responsabilidade e *accountability*.

O *Integrity Bootcamp* abrangeu também 20 jovens e educadores das três casas de acolhimento, tendo sido desenvolvidos conteúdos para o público infanto-juvenil, com sessões interativas, trabalhos de grupo

e visitas guiadas à Assembleia da República e ao Museu Bordalo Pinheiro².

Os resultados apresentados ultrapassaram as expectativas criadas pela Direção-Geral de Energia e Geologia, no que se refere ao número de formadores, crianças e jovens da Fundação “O Século” envolvidos nestas iniciativas, sendo que, a prazo, esperamos constatar o impacto das mesmas no que se refere à finalidade última desta medida, designadamente, de inculcar nos destinatários uma ética de cidadania que gere sentimentos de repúdio em relação a práticas de corrupção e infrações conexas.

3. O PACTO DE INTEGRIDADE NO MOSTEIRO DE ALCOBAÇA

A Direção-Geral do Património Cultural, responsável pela gestão do património cultural em Portugal continental, encetou em dezembro de 2014, no âmbito da revisão do seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, uma medida inovadora – a implementação de um Pacto de Integridade em Portugal.

O Pacto de Integridade é um mecanismo que permite a uma entidade pública ou um grupo de entidades colaborar com a sociedade civil para garantir que as autoridades contratantes e as empresas proponentes atuam dentro dos limites impostos pela lei, mitigam os riscos de corrupção e fomentam a confiança dos cidadãos num determinado projeto de contratação pública.

A iniciativa inscreveu-se na experiência-piloto *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*, apoiada pela Comissão Europeia e pela

2. – Rafael Bordalo Pinheiro mostra e critica a vida política e social portuguesa do fim do século XIX – a sua obra patenteia uma sátira político-social e um turbilhão de ideologias dedicadas à emergência de uma sociedade mais justa, democrática e participativa.

Transparência Internacional³, a qual envolveu 11 países europeus e 17 processos de contratação pública suportados por fundos da União Europeia.

Assim, em junho de 2015, a Direção-Geral do Património Cultural formalizou uma candidatura em parceria com a Transparência e Integridade – Associação Cívica (TI-PT), organização não-governamental que representa em Portugal a Transparência Internacional, na qual apresentou uma *short list* de projetos candidatos – propostos pelo seu Departamento de Estudos, Projetos Obras e Fiscalização – que reuniam os requisitos exigidos no concurso aberto pela Comissão Europeia para entidades públicas interessadas em aplicar os Pactos de Integridade.

De referir que a Direção-Geral do Património Cultural tem a seu cargo a gestão direta de 26 monumentos, museus e palácios, onde se incluem 5 monumentos inscritos na lista do património mundial da UNESCO, 15 museus nacionais e 2 palácios nacionais.

Neste contexto, a Direção-Geral do Património Cultural e a Transparência e Integridade – Associação Cívica, assinaram dois Memorandos de Entendimento, a saber: a) em 6 de novembro de 2015, para a fase de desenvolvimento do Pacto de Integridade; b) em 04 de abril de 2017, para a fase de execução do projeto a monitorizar, definição das atividades de comunicação e *outreach* do projeto.

Em 11 de dezembro de 2018, a Direção-Geral do Património Cultural, enquanto entidade adjudicante, e a Transparência e Integridade – Associação Cívica, na qualidade de supervisor independente, assinaram o Pacto de Integridade para a implementação do projeto “Mosteiro de Alcobaça – Património Cultural da UNESCO”.

3. – *Transparency International* é um movimento global que trabalha em mais de 100 países para acabar com a injustiça da corrupção. Por meio da advocacia, campanha e pesquisa, operam para expor os sistemas e redes que permitem que a corrupção prospere, exigindo maior transparência e integridade em todas as áreas da vida pública.

A intervenção no Mosteiro de Alcobaça teve um custo aproximado de 1 M€ e foi cofinanciada por fundos comunitários através do Programa Operacional Centro 2020.

Para a execução das obras foram adotados pela entidade adjudicante os procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação, em conformidade com o Código dos Contratos Públicos, que se concretizaram na outorga de dois contratos de empreitada de obras públicas relativos a duas componentes de obra: um tendo por objeto a “Conservação da Fachada Poente e da Fachada Norte Rebocada”, e o outro a “Requalificação da Portaria Conventual e Loja”, bem como a celebração de um contrato de fiscalização para ambas as intervenções.

Os concorrentes aos procedimentos de contratação pública, conjuntamente com a entrega das respetivas propostas, subscreveram uma cláusula de vinculação ao Pacto de Integridade, assumindo a responsabilidade pelo cumprimento do mesmo, em caso de adjudicação.

A Transparência e Integridade – Associação Cívica, enquanto supervisor independente, dispôs da colaboração de um Comité de Peritos⁴, constituído para o efeito e composto por especialistas das Universidades de Coimbra e de Aveiro em diversas áreas do conhecimento tais como direito, arquitetura, finanças e engenharia civil, o qual acompanhou todo o procedimento de implementação do projeto.

Também o Departamento de Estudos, Projetos Obras e Fiscalização da Direção-Geral do Património Cultural, contou, como sempre, com uma equipa especializada⁵ adequada ao bom desenvolvimento dos trabalhos, a qual esteve disponível para se articular com o Comité de Peritos da Transparência e Integridade.

4. – Comité constituído por: Prof. Doutor Miguel Lucas Pires. (coordenador), Dr. Daniel Taborda, Eng.º Hélder Loio e Dr. Paulo Silva.

5. – Equipa constituída por: Arq.ª Elsa Duarte (chefe de divisão), Arq.º. Ângelo Silveira e Eng.ª Elizabete Carvalheira (técnicos responsáveis pela conservação do Monumento), Dra. Antónia Tinturé e Eng.º Nuno Tomás.

As obras relativas à componente de Requalificação da Portaria Conventual e Loja decorreram em 2019 e a assinatura do Auto de Consignação, realizada em 11 de julho desse ano na Sala das Conclusões do Mosteiro, foi objeto de um evento público que envolveu as “forças vivas” da comunidade alcobacence, representantes de várias entidades da região Centro, bem como vários órgãos da comunicação regional e local.

As obras relativas à componente de Conservação das Fachadas tiveram início em 7 de julho de 2020. Devido às restrições impostas pela pandemia COVID-19, a assinatura do Auto de Consignação efetuou-se através de uma breve reunião presencial realizada no Mosteiro de Alcobaça, apenas para assinalar o início da execução da última componente da obra e reforçar melhor o compromisso do empreiteiro no âmbito da assinatura do Pacto de Integridade.

Findos os trabalhos, realizou-se uma Conferência de Encerramento do primeiro Pacto de Integridade português, a qual ocorreu em 19 de novembro de 2021, no Mosteiro de Alcobaça.

O trabalho de monitorização desenvolvido consistiu na avaliação de cada etapa crítica do processo de contratação pública e de execução da obra, sinalizando eventuais riscos de corrupção e de desvios nos gastos públicos e minimizando os seus impactos, sendo de destacar as seguintes ações coletivas:

a) 11 de abril de 2019 – Primeira visita guiada realizada no âmbito da monitorização cívica

do projeto Pacto de Integridade. O relatório produzido pela Transparência e Integridade – Associação Cívica analisa as perceções dos participantes em relação a padrões no investimento em contratação pública e à ferramenta Pacto de Integridade;

b) 27 de novembro de 2019 – A Transparência e Integridade – Associação Cívica fez convergir uma visita técnica ao Mosteiro de Alcobaça por parte do seu Comité de Peritos, com uma visita de trabalho da Transparência e Integridade – Hungria, a fim de ser

partilhada a experiência na aplicação de Pactos de Integridade naquele Estado-membro;

c) 23 de setembro de 2021 – Visita técnica à empreitada “Conservação da Fachada Poente e da Fachada Norte Rebocada” do Mosteiro de Alcobaça, com o objetivo do Comité de Peritos da TI-PT produzir o último Relatório de Monitorização.

Atendendo ao papel central da Direção-Geral do Património Cultural no setor da cultura em Portugal, esta entidade tem procurado ser o motor de implementação das melhores práticas internacionais subscritas por organizações como a Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Europeu (OCDE), a *Open Government Partnership*, a *Open Contracting Partnership* e a *Transparency International*, posicionando-se como inovadora no contexto europeu de *Public Procurement in Cultural Heritage*, no âmbito das quais são de referir os seguintes eventos por ela organizados:

a) 5 de maio de 2017 – Workshop “Contratação Transparente”, realizado no Palácio Nacional da Ajuda e dirigido aos colaboradores da Direção-Geral do Património Cultural, no qual participaram 50 pessoas a que se juntaram mais de 60 via *live streaming*;

b) 25 de maio de 2017 – Conferência “Integridade e Inovação na Contratação Pública”, no Museu Nacional de Etnologia, data em que foi oficialmente lançado o projeto em Portugal. A este evento assistiram mais de 60 pessoas (e mais de 170 via *live streaming*), com um painel de oradores nacionais e internacionais que discursarem sobre temas como: “O que está a mudar na contratação pública: perspetivas internacionais” e “A Boa Governança na contratação pública: relação entre o Público e o Privado”;

c) 6 de maio de 2020 – *Webinar* dedicado à partilha de experiências e boas práticas decorrentes da implementação do Pacto de Integridade em Portugal, inserido na campanha *Open Response + Open Recovery* promovida pela *Open Government Partnership*, com o objetivo de transmitir os desafios inerentes à

participação ativa dos cidadãos nos processos de contratação pública;

d) 23 de junho de 2021 – *Workshop* de Liderança, dirigido aos dirigentes da Direção-Geral do Património Cultural, para debaterem o potencial de sistemas de contratação pública otimizados através da utilização de dados abertos de contratação pública e capacitação técnica e tecnológica para alavancar oportunidades que se colocam nesta área.

A iniciativa Pacto de Integridade, mecanismo de monitorização cívica dos contratos públicos apoiado pela Comissão Europeia, foi distinguida, em junho de 2019, com o “Prémio de Boa Administração de 2019” do Provedor de Justiça Europeu, na categoria “Excelência em Administração Aberta”.

Na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, o Pacto de Integridade é referido como exemplo de boa prática que visa reforçar a transparência, garantir um uso mais sã dos dinheiros públicos e promover o envolvimento e confiança dos cidadãos nos procedimentos públicos.

Neste contexto e no âmbito do Plano de Comunicação do Pacto de Integridade, em 20 de maio de 2021, foi efetuada uma visita guiada ao Mosteiro de Alcobaça para produção de vídeos, tendo em vista espelhar as boas práticas utilizadas, os quais contaram com depoimentos, nomeadamente, da Diretora do Mosteiro e de representante do ICOMOS-Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios, e do Senhor Embaixador da Comissão Nacional da UNESCO.

A implementação do Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça pode ser “revisitado” através de uma série documental, em cinco episódios, no *YouTube*.

A implementação nacional do Pacto de Integridade está também contemplada no I Plano Nacional de Administração Aberta.

O Pacto de Integridade implementado no Mosteiro de Alcobaça continuou a ser distinguido como uma das melhores práticas no conjunto dos 27 Estados-membros, com impacto positivo na prevenção ou repressão da corrupção.

De facto, no dia 23 de fevereiro de 2023, a Comissão Europeia publicou o “Manual de Boas Práticas na Luta contra a Corrupção”, no qual é reconhecida e elogiada a experiência portuguesa⁶.

4. LIÇÕES A RETIRAR PARA O FUTURO

A importância de ambas as iniciativas relatadas encontram-se em linha com a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, reforçando deste modo a necessidade de uma cidadania responsável, esclarecida, íntegra, defensora do primado da lei e do Estado de direito, em sociedade abertas, pluralistas, submetidas a permanente escrutínio dos seus cidadãos, bem como a ameaças populistas que atentam contra os fundamentos institucionais do regime democrático.

É particularmente revelador do sucesso destas duas iniciativas verificar que a mensagem transmitida em ambos os projetos e que podemos traduzir na seguinte expressão “atuem enquanto agentes dinamizadores da integridade”, foi entusiasticamente aceite por todos os destinatários, não obstante as faixas etárias de cada uma das populações-alvo, seu grau de escolaridade, nacionalidade, etc.

O projeto “Pacto de Integridade” incorporou no modelo gestor da Direção-Geral do Património Cultural uma ferramenta de monitorização cívica e de avaliação, facto este que, ao fortalecer os mecanismos de controlo interno da entidade pública, incutiu em todos os seus colaboradores, empreiteiros e fornecedores uma consciência acrescida para a importância da transparência dos procedimentos

6. O *case study* relativo ao Pacto de Integridade português encontra-se relatado no capítulo 4.2.2 – *Portugal: Collaborative public contracting monitoring – Integrity Pact*.

de contratação pública e seu impacto na boa gestão dos dinheiros públicos e no reforço na confiança dos cidadãos na Administração Pública.

O projeto “Educação para a Integridade Pública”, por sua vez, apostou no desenvolvimento de uma metodologia de aprendizagem junto de um público jovem mais suscetível de incorporar todas as dimensões estruturantes da ética e da cidadania ativa, com vista à instauração de um movimento de mudança efetiva nas dinâmicas de integridade, responsabilidade e *accountability*.

A produção de materiais como relatórios, manuais de boas práticas e outros *outputs* produzidos no âmbito do desenvolvimento de ambos os projetos podem e devem ser usados para divulgação e advocacia, por parte da Transparência e Integridade Portugal, mas também disseminados, enquanto efeitos *spill over* positivos, por parte do sector público.

Por último destacar se da leitura deste artigo resultar o aprofundamento de novas parcerias entre o Estado e os setores privado e social na prossecução do bem comum, será motivo de regozijo para todos nós.

NOTA BIOGRÁFICA:

Sílvia Maria da Silva Estêvão – Licenciada em Gestão e Administração Pública (1982-1986) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Ingressou na função pública em dezembro/1988, na Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, onde exerceu as funções de Chefe de Divisão de Apoio ao Setor Terciário da Direção de Serviços das Atividades Económicas desde maio/1997. Em novembro/2008 celebrou acordo de comissão de serviço para as funções de Coordenadora do Núcleo de Controlo das Certificações de Despesa da Unidade de Certificação do IFDR-Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, funções que cessaram em abril/2014 com a extinção do IFDR e a criação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. Exerce funções desde agosto/2014 na Direção-Geral do Património Cultural, sendo Coordenadora da Unidade de Auditoria Interna desde 2015 até à presente data.

Filipe Manuel Campos Silva – Licenciado em Gestão e Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (1986-1990), pós-graduado em controlo e gestão de dinheiros públicos. Funcionário do Estado desde 1991, Inspetor de Finanças desde 1996, tendo ainda desempenhado os seguintes cargos: Chefe da Divisão da Assembleia da República (2002-2003), perito financeiro na Polícia Judiciária (2004); Diretor de Serviços de Gestão da Torre

do Tombo (2008-2012), Controlador Financeiro na Unidade Nacional de Gestão do EEAGRANTS (2012-2013), Subdiretor-Geral do Património Cultural (2015-2019), Adjunto do Secretário de Estado da Justiça (2019-2020) e desde 2020 até à data assessor do Diretor-Geral de Energia e Geologia.