

3º PRÊMIO | 2022

NÃO ACEITO CORRUPÇÃO



OS 12 TRABALHOS PREMIADOS NAS CATEGORIAS ACADEMIA,
TECNOLOGIA, GOVERNANÇA CORPORATIVA E JORNALISMO
INVESTIGATIVO.



Instituto Não Aceito Corrupção
Avenida Paulista, 807, 15ª andar - sala 1524
São Paulo - SP - CEP: 01311-915
<https://www.naoaceitocorrupcao.org.br>

Diretoria

ROBERTO LIVIANU
Presidente

DAVI LAGO
Diretor Executivo

RODRIGO BERTOCCELLI
Diretor Executivo

Conselho (em Novembro de 2022)

ARNALDO LICHTENSTEIN
CELIA REGINA LIMA NEGRÃO
DANIEL PERRELLI LANÇA
DENISE CAMPOS DE TOLEDO
FERNANDO SCHÜLER
HELENO TORRES
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS
LAILA SHUKAIR
LUCIANA ASPER
MARINALVA ROCHA
RODRIGO MAZIEIRO
RICARDO FROTA
RICARDO GAMMAL
RODRIGO PRANDO
ZILDETE LEAL

COORDENAÇÃO
ROBERTO LIVIANU

**3º PRÊMIO
NÃO ACEITO CORRUPÇÃO**



Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, inverno de 2022
quartierlatin@quartierlatin.art.br

ROBERTO LIVIANU (COORD.)

3º Prêmio Não Aceito Corrupção

São Paulo: Quartier Latin, 2022.

ISBN 978-65-55751-53-6

1. I. Título

Diagramação

Antonio Marcos Cavalheiro

Capa

Rafael Nicolau

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 8

ACADEMIA, 11

TRANSPARÊNCIA FISCAL EXPLICA A PERCEPÇÃO DA
CORRUPÇÃO, MAS DEMOCRACIA IMPORTA!..... 12

Welles Matias de Abreu

UMA *TRUST MACHINE* CONTRA A CORRUPÇÃO
POLÍTICO-ELEITORAL: O USO DE *DISTRIBUTED
LEDGE TECHNOLOGIES (DLTS)* PARA GOVERNANÇA
DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA..... 36

Marcelo Eugênio Feitosa Almeida

APLICAÇÃO DE ATIVOS CÍVICOS PARA
FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO
ECOSSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO
ESTADO DE GOIÁS..... 55

Tiago Valêncio de Melo

Diego Ramalho Freitas

Marjorie Lynn Nogueira dos Santos

Ana Carolina de Castro Bueno

Gabriella Mello da Silva Pio,

TECNOLOGIA, 77

REVELAGOV PARA COVID 78

Barbara Krystall Mota

Rafael dos Anjos

PROJETO RACHADINHA 79

Rafael Wanderley

CARTÃO VERMELHO 80

Joelvis Roman da Silva

JORNALISMO INVESTIGATIVO, 81

A CORRUPÇÃO E A MÁ GESTÃO NO MEC DURANTE O GOVERNO JAIR BOLSONARO 82

André Shalders

Breno Pires, Julia Affonso

Felipe Frazão

Renata Cafardo

ORÇAMENTO SECRETO 96

Breno Pires

CONHEÇA O LADO CINZA DOS MARKETPLACES 112

Daniel dos Santos, editor do AIoT Brasil

GOVERNANÇA CORPORATIVA, 117

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO
A FAVOR DA COMUNICAÇÃO E GESTÃO DE
COMPLIANCE..... 118**

Grupo ELFA – Brasília (DF)

**EXPERIÊNCIAS INOVADORAS PARA O COMBATE À
CORRUPÇÃO E A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA
PREFEITURA DE SÃO PAULO 131**

Controladoria Geral do Município – São Paulo (SP)

**PROGRAMA INTEGRIDADE BSBIOS: A
MATERIALIZAÇÃO DA CULTURA DE COMPLIANCE NO
COMBATE À CORRUPÇÃO..... 150**

Karline Neumann

Carine Bastos Almeida Oro

Rodrigo Franzen

Carime Tagliari Estacia

APRESENTAÇÃO

Eis que chegamos à terceira edição do Prêmio Não Aceito Corrupção. Seis anos depois que este projeto começou a germinar, pensando em abrir espaço para as boas ideias inovadoras advindas dos estudantes acadêmicos de graduação e pós-graduação de todos os cursos, cá estamos, também colhendo as melhores criações no campo da tecnologia.

Em 2022, a grande novidade foi a criação de duas categorias profissionais. Um grande desafio para nós – governança corporativa e jornalismo investigativo. Quisemos as melhores práticas do mundo corporativo para contribuir com a evolução na direção da integridade do mundo corporativo. Trabalhamos com afinco, com dedicação e aqui chegamos.

E, também, premiar as melhores reportagens investigativas porque isto nos parece vital para a evolução do combate à corrupção. E fomos surpreendidos positivamente com o número de inscrições e a qualidade dos trabalhos inscritos, o que nos mostra que foi uma medida acertada.

Depois do momento supremo da celebração, em 27 de julho, em que também comemoramos nossos sete anos de vida intensa e extremamente produtiva, começa a fase seguinte do trabalho, fazer com que os trabalhos escolhidos sejam apresentados ao mundo privado, ao mundo público, ao terceiro setor, a todos e todas, para que sejam conhecidas as iniciativas vencedoras.

Resolvemos produzir este e-book apresentando na íntegra os 12 trabalhos premiados de cada uma das quatro categorias – academia, tecnologia, governança corporativa e jornalismo investigativo, devidamente diagramado e editado.

Queremos e esperamos que estes casos sejam aproveitados concretamente e que gerem transformações efetivas no combate à corrupção.

Trabalharemos incansavelmente por isto. E já colocamos a mão na massa para começar a construção da quarta edição, aprendendo com as experiências desta terceira edição. Será em dezembro de 2023, por ocasião do Dia Internacional de Combate à Corrupção.

E, todo ano, em dezembro, promoveremos o prêmio Não Aceito Corrupção. É nosso compromisso com você. Pois corrupção se combate com inteligência.

ROBERTO LIVIANU

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo USP. Procurador de Justiça. Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção.

INTEGRANTES DA BANCA DE PREMIAÇÃO

Categoria Academia

subcategoria Projetos Acadêmicos

Laura Barros
Leonardo Cavalcanti
Luiz Weber
Michel Sancovski
Paulo Saldiva
Reynaldo Goto

Categoria Academia

subcategoria Tecnologia

Ademar Bueno
César Gomes de Mello
Paulo Maia

Categoria Empresas

Eduardo Tomiya
Gabriela Blanchet
Guilherme Corona R. Lima
Marcos André Franco Montoro
Nair Saldanha
Paulo Acorroni
Rui Fernando Ramos Alves

Categoria Jornalismo Investigativo

Ágatha Camargo Paraventi
Alcides Ferreira
Caio Tulio Costa

Academia

1. TRANSPARÊNCIA FISCAL EXPLICA A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO, MAS DEMOCRACIA IMPORTA!

Autor: Welles Matias de Abreu, da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (SP)

Orientador: Ricardo Correa Gomes

2. UMA “TRUST MACHINE” CONTRA A CORRUPÇÃO POLÍTICOELEITORAL: O USO DE “DISTRIBUTED LEDGE TECHNOLOGIES” (DLTS) PARA GOVERNANÇA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA.

Autor: Marcelo Eugênio Feitosa Almeida, da Universidad de Salamanca – Espanha

3. APLICAÇÃO DE ATIVOS CÍVICOS PARA FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO ECOSSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO ESTADO DE GOIÁS.

Autores: Tiago Valêncio de Melo, Diego Ramalho Freitas, Marjorie Lynn Nogueira dos Santos, Ana Carolina de Castro Bueno e Gabriella Mello da Silva Pio, Universidade Federal de Goiás – Goiânia (GO)

Orientadora: Jéssica Traguetto Silva

TRANSPARÊNCIA FISCAL EXPLICA A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO, MAS DEMOCRACIA IMPORTA!

WELLES MATIAS DE ABREU¹

Resumo: Não há evidência clara de como o ambiente democrático afeta os resultados sobre corrupção a partir da transparência fiscal. Este estudo objetiva verificar a influência do fator democracia nos resultados de combate à corrupção a partir da perspectiva da transparência fiscal. A revisão de literatura sobre governança pública focou sobre os temas transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção. Sobre os aspectos metodológicos, a pesquisa é *ex-post-facto*, baseada em regressão multivariada de dados em painel de 110 países com 6 anos e 524 observações. Conclui-se que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. Nos países não democráticos praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. Por outro lado, nos países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais, significativas e com alto grau de explicação entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção. Sobre as implicações práticas provindas da presente pesquisa, conclui-se que a percepção da corrupção depende da relação dos níveis de transparência fiscal e da maturidade das instituições democráticas de um país. Portanto, as ações transparentes devem ser desenvolvidas, sinergicamente, com as ações democráticas (eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil) com vistas a combater a corrupção.

Palavras-Chave: Transparência Fiscal; Instituições Democráticas; Percepção da Corrupção; Governança Pública; Administração Pública Brasileira.

1 Fundação Getulio Vargas – São Paulo, SP.

1. INTRODUÇÃO

Embora haja evidências de algumas práticas de transparência fiscal que foram relatadas na Grécia antiga, observa-se que ainda na presente data tais iniciativas são discretas (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013). No âmbito governamental, a manutenção do sigilo de suas informações fiscais ainda é comum. Ou seja, envolve apenas alguns poucos *stakeholders* no seu respectivo processo decisório (ABREU, GOMES e ALFINITO, 2015).

Tal sigilo, porém, tem sido objeto de muita discussão a partir de evidências provindas de estudos sobre governança pública. Isto reforça a ideia de que a promoção da transparência corrobora com o atingimento de resultados governamentais, tais quais, relacionados com a redução da corrupção (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Para Kaufmann (2003), a transparência é um requisito de governança bem-sucedido para combater a corrupção. As aberturas do orçamento público e das agências financeiras, a liberdade de mídia e o acesso às informações do governo são estratégias de transparência fiscal (KAUFMANN, 2003).

No entanto, de acordo com Mills (2012), estudos sobre quais os fatores que levam a redução da corrupção por meio do incremento da transparência fiscal ainda são necessários. Segundo Ling e Roberts (2014), espera-se que países com instituições democráticas sejam mais transparentes, porém ainda não há evidência clara de como o ambiente democrático influencia os resultados sobre corrupção a partir da transparência fiscal (DE ALMEIDA, 2015).

Assim sendo, sugere-se como questão de pesquisa para o presente trabalho com vistas a preencher a supracitada lacuna teórica: a transparência fiscal e as instituições democráticas explicam os resultados de percepção da corrupção? Para tanto, propõe-se como objetivo verificar a influência do fator democracia nos resultados de combate à corrupção a partir da perspectiva da transparência fiscal.

A presente pesquisa se justifica tendo em vista não apenas a relevância do tema combate a corrupção para a atualidade, mas também pela motivação científica de buscar evidências inéditas sobre questões relacionadas com a premente lacuna teórica de como os impactos na percepção da corrupção são gerados. Vale destacar países como, por exemplo, o Brasil, pois a corrupção ainda continua a ser um grande problema.

Com base nos resultados, observa-se que nos países não democráticos praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. Por outro lado, nos países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais significativas e com alto grau de explicação entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção.

A principal contribuição deste estudo é que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. Porém, quais entre os fatores democráticos – eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil – que levam a potencializar a transparência fiscal para ter melhor resultados de percepção de corrupção ainda necessitam de serem melhor investigados.

O presente estudo quantitativo é do tipo *ex-post-facto* e utilizou a técnica de regressão multivariada de dados em painel de 110 países com 6 anos e 524 observações. A variável dependente é a percepção da corrupção e as independentes são a transparência fiscal e as instituições democráticas.

A adoção de iniciativas de transparência fiscal é fundamental para consolidar o instrumento de responsabilização política. Assim, deve-se ter a atenção para não se inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas geradas a partir do aumento de práticas de transparência fiscal, como, por exemplo, divulgação de dados orçamentários e financeiros para a sociedade, elaboração de orçamento cidadão, educação fiscal e realização de audiências com apresentações orçamentária e financeira com linguagem acessível.

A seguir, será apresentado o desenvolvimento da presente pesquisa, inicialmente sobre o aspecto teórico, depois as questões metodológicas, os resultados e sua respectiva discussão. Por fim, é apresentado a conclusão do trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

De acordo com Bovaird (2009), os resultados da governança são trazidos por decisões baseadas nas instituições democráticas tendo como estímulo processos abertos de governo que promovam a transparência fiscal. A boa governança está associada à melhor capacidade democrática de prevenir conflitos, cumprir as obrigações de direitos humanos, ajudar o crescimento dos negócios e prestar serviços públicos essenciais aos cidadãos para alcançar o progresso social, inclusive promovendo o combate a corrupção (DFID, 2006).

Porém, uma crítica sobre a governança é a dificuldade de se explicar, a partir da perspectiva democrática, como as decisões se traduzem em resultados governamentais (FORD e IHRKE, 2018). Segundo Bannink e Trommel (2019), há ainda lacunas de entendimento quanto aos resultados governamentais provindos da perspectiva de governança, como – por exemplo – a questão da moderação das instituições democráticas.

Considera-se como países com instituições democráticas consolidadas aqueles que sejam caracterizados por um conjunto de regras (primárias ou básicas) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais são os procedimentos (MUNCK, 2016). Em que pese transparência tenha sido vista como sinônimo de democracia, trata-se de conceitos distintos. Transparência está relacionada com informações abertas. E democracia é uma premissa para a transparência (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2018).

A existência de instituições democráticas consolidadas deve produzir impactos significativos sobre resultados de governança a partir da existência da promoção da transparência. Em síntese, a transparência fiscal se relaciona com responsabilização, que – por sua vez – está associada com a percepção do combate à corrupção, porém a transparência nem sem-

pre é uma condição suficiente para promover o engajamento democrático do cidadão (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2018).

Ou seja, obstáculos na institucionalização democrática de um país podem impedir avanços em resultados de governança, como o relacionado com a percepção do combate à corrupção a partir da transparência fiscal. Diante desta compreensão, discorre-se a seguir, do ponto de vista da literatura, sobre os elementos transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção – no âmbito da governança pública – de forma a buscar base teórica para suportar o presente estudo.

2.1. TRANSPARÊNCIA FISCAL

A transparência fiscal pode ser entendida como o ato de disponibilizar informações orçamentárias publicamente por meio de leis, regulamentos e outras políticas relevantes de forma clara. Para tanto, é fundamental que haja a notificação dos *stakeholders* sobre as leis e regulamentos relevantes. Ademais, deve-se ter a garantia que as leis e regulamentos sejam administrados de maneira uniforme, imparcial e razoável (KAUFMANN, 2003). Segundo a OECD (2002), transparência fiscal é a divulgação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira acessível, oportuna, compreensível e sistemática.

A exigência por transparência permite que cidadãos, mercados e governos responsabilizem as instituições por suas políticas e desempenhos. A transparência fiscal está intimamente relacionada com a responsabilização, e embora seja provável que aumente a participação social melhorando a qualidade do debate público, nem sempre é uma condição suficiente para promover o engajamento do cidadão, tendo como um dos resultados esperados a percepção do combate à corrupção (LING e ROBERTS, 2014).

Os princípios orçamentários da publicidade e da clareza são elementos básicos para o conceito de transparência fiscal, pois mesmo que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível à sociedade. Assim como, não será transparente uma ação de simples en-

tendimento ao público em geral, sem que a ela seja dada publicidade em frequência, local e tempo adequados (OLIVEIRA, 2010).

Portanto, práticas para o aperfeiçoamento da transparência fiscal são recomendadas por diversos instrumentos, quais sejam: Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional (FMI); Manual de Melhores Práticas de Transparência Orçamentária, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e os princípios de alto nível sobre transparência fiscal da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT) (ABREU, GOMES e ALFINITO, 2015).

Segundo Denhardt e Denhardt (2002), maior discricção, responsividade e transparência fiscal são evidências da governança pública, que têm como base o engajamento dos cidadãos, focado no interesse público e em um ambiente democrático. No modelo de governança pública, a gestão fiscal permite a interação entre *stakeholders* não-governamentais e governamentais (BOVAIRD e LÖFFLER, 2009).

O processo de tomada de decisão de governança é baseado no envolvimento dos cidadãos buscando formas colaborativas de interação entre governo e sociedade (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; ABREU e GOMES, 2018). Neste caso, a

liderança é crucial para estabelecer e manter a clareza das regras, a fim de construir confiança e apoiar as negociações entre os *stakeholders* (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Segundo De Renzio e Masud (2011), o Índice do Orçamento Aberto (OBI) apresenta metodologia rigorosa, independente e comparável, tornando-se uma referência útil para aplicações teóricas e práticas. Segundo Abreu et al. (2015), o OBI é uma medida de transparência fiscal reconhecida e já testada em trabalhos científicos sobre a referida perspectiva.

2.2. INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), o estado pode ser classificado como de Acessos Limitado e Aberto. A diferença entre os dois

é que o Aberto apresenta instituições democráticas transparentes, bem como preconiza ações impessoais e a cidadania prevalece. Enquanto isso, no Limitado (também chamado de Natural), as relações pessoais dominam as decisões governamentais, tendo os atores mais poderosos preponderâncias em relação às preferências.

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), os países prósperos possuem instituições capazes de promover uma estrutura governamental efetiva, criando uma cultura política inclusiva. Isto visa reduzir custos nas relações entre os parceiros, buscando, assim, resultados coletivos participativos. Os países prósperos tendem a evitar esforços desnecessários, diminuindo a intensidade das negociações, estimulando maior produtividade e lucratividade, garantindo contratos e garantia de direitos de propriedade, ou seja, reduzindo o risco de corrupções.

Diante do exposto, estes países prósperos, em longo prazo, podem obter melhores resultados políticos e estabilizar seus regimes democráticos. Porém, os países que têm falhas excessivas apresentam autoridades que não respondem a essas falhas ou tomam escolhas ruins deliberadamente. Desta forma, observam-se ocorrências de ciclos virtuosos de prosperidades ou viciosos de crises político-econômicas, dependendo, respectivamente, das suas características institucionais democráticas ou não (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

Segundo Loureiro, Teixeira e Prado (2008), a construção de instrumentos de transparência fiscal é fundamental para a promoção da governança pública. Porém, a heterogeneidade na institucionalização democrática pode se caracterizar em obstáculos para os avanços em alguns resultados, como – por exemplo – os relacionados com a responsabilização política.

Portanto, deve-se ter o cuidado para não se inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas. Assim sendo, países com aumento da divulgação de evidências sobre corrupção, como o que se pode ser visto no Brasil após o processo de redemocratização, deve-se, em especial, ao fato do associado incremento de transparência fiscal (MOISÉS, 2006).

A democracia enfatiza a liberdade civil como seu objetivo essencial, e, desta forma, as instituições democráticas como meio para alcançar tal liberdade (DALTON, SIN e JOU, 2007). Partindo do conceito de que a regra do povo significa democracia, segundo Coppedge *et al.* (2011), o índice de democracia – apurado pela Unidade de Inteligência do *The Economist* – é uma forma de mensuração válida, pois parte dos princípios democráticos como base para a definição de seus parâmetros de apuração, qual sejam relacionados com eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil.

Embora o conceito de democracia veio muito mais como forma de diferenciar os países que compunham blocos diferentes durante os anos da Guerra Fria, tal conceito tem trazido uma relevante contribuição para o entendimento de fenômenos sociais ainda antes não explorados. (COPPEDGE *et al.*, 2011). Por exemplo, a caracterização dos países como instituições democráticas ou não democráticas permite verificar as suas respectivas consequências relativas à percepção da corrupção.

2.3. PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

Entende-se como corrupção o padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto sob uma particular motivação, ou seja, o ganho privado a expensas do público (RODRIGUES e BARROS, 2020). Sobre a perspectiva política, Sparling (2018) considera que a corrupção deve ser percebida como uma violação da norma da imparcialidade. A imparcialidade, portanto, deve ser compreendida como procedimento normativo de isenção sob um senso de justiça entre os *stakeholders*.

Sob esta perspectiva, a corrupção estaria relacionada às práticas políticas como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo e o fisiologismo. Embora essas práticas não signifiquem necessariamente corrupção, elas estão relacionadas com situações vulneráveis que levam à corrupção (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011). Assim sendo, por mais que a formulação de políticas necessite de conhecimento técnico, a legítimi-

dade das decisões governamentais depende da responsabilização política dos agentes públicos.

A responsabilização política está preocupada com a capacidade de resposta exercida pelas autoridades do Estado durante o período entre as eleições democráticas, assim como com a capacidade das partes interessadas de fazer reivindicações e responsabilizar aqueles que exercem o poder por suas ações (FRIIS– HANSEN e COLD-RAVNKILDE, 2013). Segundo Friss-Hansen e Cold-Ravnkilde (2013), a responsabilização política pode ser definida como um relacionamento entre duas partes, pelo qual uma é responsável perante a outra.

Vale destacar novamente o caso brasileiro. Desde o processo de redemocratização – na década de 1980 – a questão corrupção no Brasil tem sido um grande entrave político. Tal fato se deve, principalmente, porque o tema corrupção na percepção dos brasileiros está associado com a ineficiência estatal provinda da falta de responsabilização dos governantes e gestores públicos, tendo em vista problemas culturais políticos e o baixo engajamento da sociedade (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011).

Sob a ótica da governança, os resultados relacionados com a percepção da corrupção se relacionam com a promoção da transparência fiscal (CLARK e PAL, 2014). As instituições democráticas podem moderar os níveis de corrupções, tendo em vista a presença ou não de responsabilização política (VIANA, RUIZ e RAMÍREZ, 2020). No entanto, como tais impactos da transparência e da democracia são percebidos nos resultados de corrupção ainda precisam de ser esclarecidos (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Hipótese: O aumento do valor produto da interação entre a transparência fiscal e a democracia impacta positiva e significativamente na melhoria da percepção da corrupção.

De acordo com Donchev e Ujhelyi (2014), o índice de percepção de corrupção (CPI) da Transparência Internacional é útil para determinação do nível de confiabilidade política dos agentes públicos perante a sociedade. Cabe destacar que o Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento sugere o CPI como forma de medir o nível de corrupção nos países com base na percepção de especialistas (UNDP, 2008).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo examinou como a transparência fiscal e as instituições democráticas estão associadas com a percepção da corrupção. Baseado em Shadish et al. (2002), utilizou-se uma metodologia quase experimental *ex-post-facto*. As variáveis independentes foram multiplicadas para verificação da interação em regressão multivariada com dados em painel com a finalidade de verificar a confirmação ou não a hipótese teórica levantada. Vide a descrição das variáveis utilizadas na regressão e nas análises gráficas na tabela 1.

Tabela 1. Variáveis

Variáveis	Aplicação	Escala	Descrição Sintética
Percepção de Corrupção (DEM)	Regressão (variável dependente)	0 a 1 (quanto maior, menos corrupto)	Tem como base os dados do Índice de Percepção de Corrupção. Visa determinar o nível de confiabilidade política dos agentes públicos perante sociedade, sendo apurado pela Transparência Internacional (TI, 2020).
Orçamento Aberto (OBI)	Regressão (variável independente)	0 a 1 (quanto maior, mais transparente)	Considera os dados do Índice de Orçamento Aberto. É uma medida de transparência fiscal apurada pela Parceria Internacional de Orçamento (IBP, 2020).
Democracia (DEM)	Regressão (variável independente)	0 a 1 (quanto maior, mais democrático)	Refere-se ao Índice de Democracia. É apurado pelo <i>The Economist Intelligence Unit</i> (EIU, 2020) como métrica para influenciar os cidadãos junto aos seus respectivos governos, tendo como base os seguintes componentes institucionais: eleições livres; governo efetivo; participação política; cultura política; e liberdade civil.

Dummy (D)	Gráfico de dispersão	0 ou 1	Variável <i>dummy</i> tendo como base a variável DEM, 0 para os países não democráticos (considerados como autoritários e híbridos, DEM menor que 0,6) e 1 para os democráticos (plenos e imperfeitos, DEM maior ou igual a 0,6) (EIU, 2020).
Eleições Livres	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais livres são as eleições)	Refere-se ao Índice de Processo Eleitoral e Pluralismo mensura questões específicas sobre as eleições nacionais e locais, quais sejam livres, justas, universais, com segurança, sem coerção, com oportunidades iguais de campanha, financiamento transparente, sucessão efetiva, e acesso de todos os candidatos (EIU, 2020).
Governo Efetivo	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais efetivos são os governos)	Refere-se ao Índice de Funcionamento do Governo mede questões sobre a competência do governo para tomar decisões livres, efetivas e abertas em toda a nação, com responsabilidade, representação legislativa e um sistema de freios e contrapesos para garantir a confiança de sociedade (EIU, 2020).
Participação Política	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais a política é participativa)	Refere-se ao Índice de Participação Política visa determinar a capacidade da sociedade de participar de forma livre e ética, com respeito às opções religiosas e políticas, em eleições, partidos, associações e manifestações públicas, incluindo amplos incentivos governamentais para participação social (EIU, 2020).
Cultura Política	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais cultura política)	Refere-se ao Índice de Cultura Política visa determinar o grau de percepção sobre a liberdade de amplo acesso à cultura, em particular em relação ao consenso e coesão social com respeito à estabilidade, funcionalidade e valores democráticos (EIU, 2020).

Liberdade Civil	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais liberdade civil)	Refere-se ao Índice de Liberdades Civis se concentra na preservação dos direitos humanos e da liberdade pessoal, medindo o acesso dos indivíduos à ampla cobertura da mídia eletrônica e impressa, expressão e protesto, acesso à informação pública, liberdade de expressão religiosa, judiciário independente, e igualdade entre os indivíduos perante a lei (EIU, 2020).
-----------------	------------------	--	---

Fonte: Elaborado pelos autores

O estudo se baseou em dados disponibilizados painel (com série histórica com 6 anos), a partir de uma amostra contendo 524 observações disponíveis, excluindo os casos não pareados. Registra-se que são empregados os dados referentes aos anos de 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017.

Desta forma, a testagem da interação de DEM com OBI sobre os resultados da CPI foi feita utilizando a proposição hipotética matematicamente discriminada a seguir:

$$CPI = \beta_0 + OBI \times DEM \times \beta_1 + \varepsilon$$

Onde, β_0 é o intercepto, β_1 o coeficiente angular, e o ε erro aleatório.

É importante lembrar que os resultados provenientes das mudanças institucionais levam tempo para acontecer, fato que limita o presente estudo tendo em vista considerar apenas dados referente a 6 anos em um período de pouco mais de uma década. No entanto, com base nas observações de Hair, Black, Babin, Anderson e Tatham (2009), este estudo está estatisticamente adequado, uma vez que envolve dados de 110 países em diferentes regiões geográficas e níveis econômicos, utilizando todos os dados disponíveis para a checagem da interação entre as variáveis independentes.

A variável *dummy* – para discriminação de quais observações são democráticas ou não democráticas – tem a finalidade de facilitar a identificação visual (gráfica) de como se apresenta a dispersão dos anos no âmbito dessas duas categorias. Desta forma, possibilitou-se a análise espacial da disposição dos agrupamentos entre as observações de países não democráticos e democráticos.

Registra-se que foi realizada, também, a análise comparativa entre as observações, especificamente, no último ano disponível da amostra, 2017. Desta forma, pode-se – por exemplo – conferir os resultados do Brasil, referenciado na literatura devido ao seu recente processo de redemocratização. Para tanto, identificou-se na base de dados que os EUA têm valor de OBI similar ao Brasil naquele ano, porém resultados de DEM e CPI diferentes. Permitindo, assim, checar as discrepâncias entre os valores dos componentes institucionais dos referidos países (Brasil e EUA).

Além disso, verificou-se, graficamente, o comportamento da transparência fiscal e da percepção da corrupção nas observações, também, de 2017. Para tanto, tais dados foram agrupados por países democráticos e não democráticos, de maneira a checar visualmente e estatisticamente as discrepâncias entre os dados.

Por fim, cabe registrar que foram utilizados os programas computacionais STATA e SPSS, bem como recursos de *data mining* disponíveis no *software* da Microsoft Power BI. Desta forma, apresenta-se a seguir os resultados da presente pesquisa.

4. RESULTADOS

Com base no objetivo, na revisão de literatura e nos métodos apresentados, examinamos a relação entre transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção. Os resultados do modelo testado estão discriminados na tabela 2, tendo como variável dependente a percepção da corrupção (CPI) e o resultado da multiplicação entre as variáveis independentes instituições democráticas e transparência fiscal (DEMxOBI).

Tabela 2. Resultados Regressão

Variável Dependente:	CPI
Intercepto	0,3469961***
	0,0157643
OBIxDEM	0,1322622*
	0,0568324
R-Squared nos grupos	0,038
R-Squared entre os grupos	0,592
R-Squared Geral	0,556
Corr (u _i , Xb)	0,680
F (5.163)	5,42*
Sigma _u	0,15454471
Sigma _e	0,03971584
Rho	0,93804949
Número de Observações	524
Número de Observações	110
Observação Mínima por Grupo	1
Observação Média por Grupo	4,8
Observação Máxima por Grupo	6

Níveis de Significância: ** 0,05; *** 0,01; e **** 0,001 Variável de Painel: Identificação de Países

Variável de Tempo: Ano (de 2006 até 2019, com lacunas) Intervalo: Anual

Nota: Utilizado matriz Robusta com 95% de intervalo de confiança (efeitos fixos) para tratamento de heterocedasticidade

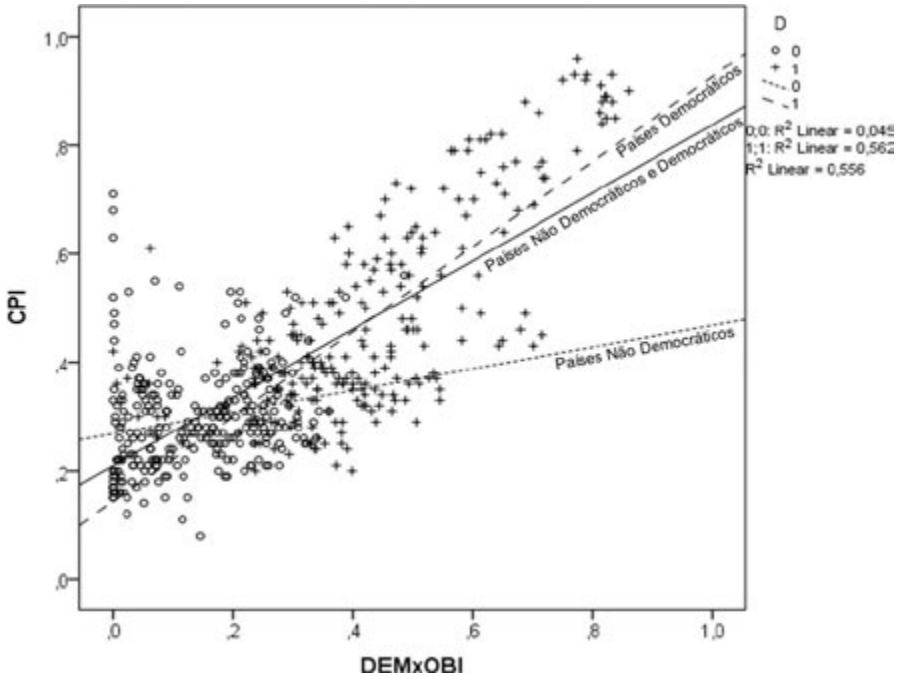
Fonte: Elaborador pelos autores.

Discrimina-se, a seguir, as observações dos resultados do CPI e da multiplicação OBIxDEM, discriminando-as por grupos de *dummy* para identificar as observações de países democráticos ou não democráticos (figura 1). Na oportunidade, estão representados os resultados de duas regressões, um referente ao grupo de observações dos países não democráticos (linha com tracejado curto, R^2 0,045) e outro dos democráticos (linha com tracejado longo, R^2 0,562). Adiciona-se, também, a

discriminação da regressão principal (referente aos resultados da tabela 1 de todas as observações juntos, qual seja de países não democráticos e democráticos) das observações em geral (linha contínua, R^2 0,556).

Em 2017, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos da América (EUA) têm os mesmos níveis de transparência (0,77), porém percepções de corrupção bem diferentes (Brasil, 0,33, e EUA, 0,78). Os resultados entre os referidos países divergem menos quando multiplicado OBI com DEM. Enquanto o Brasil tem $DEM \times OBI$ 0,53, os EUA apresentam 0,61.

Figura 1. Observações de Países



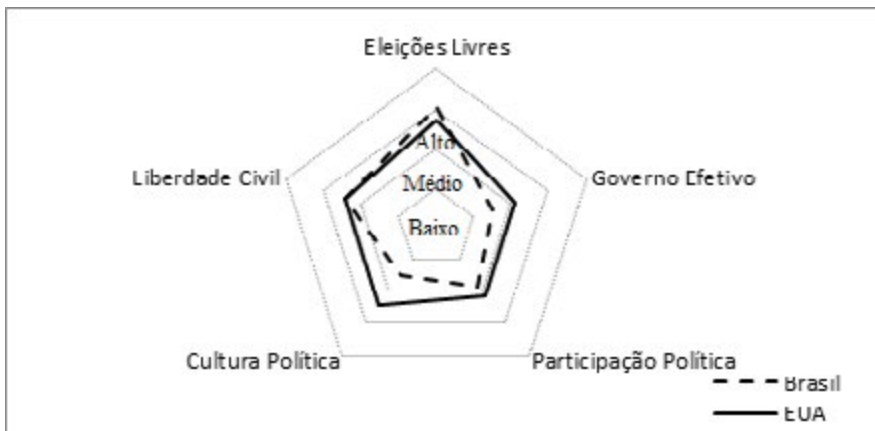
Notas: D 0 e 1, para países não democráticos e democráticos, respectivamente. CPI é percepção da corrupção, OBI transparência orçamentária e DEM democracia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, apresentam-se os níveis das instituições democráticas no Brasil e nos EUA, tendo como base três patamares (baixo, médio e

alto). São utilizados os dados de 2017, a partir dos resultados, por elementos, da apuração do índice de democracia (figura 2).

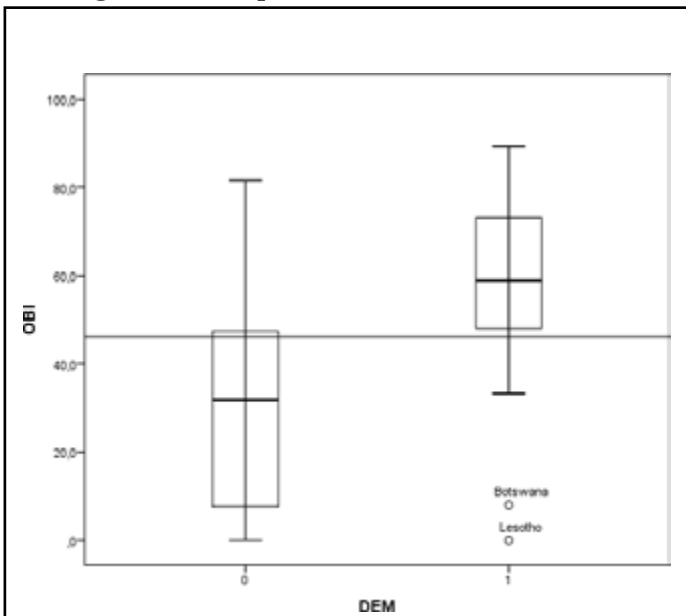
Figura 2. Nível das Instituições Democráticas no Brasil e nos EUA em 2017



Fonte: Elaborado pelos autores.

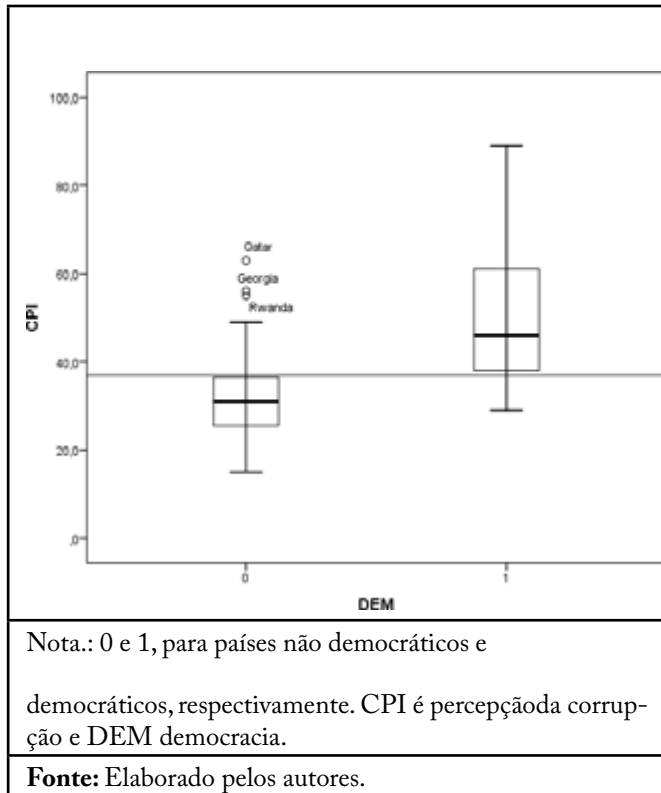
Com vistas a melhor identificar o comportamento entre as observações de OBI, tendo como base os conjuntos de observações democráticas e não democráticas, apresenta-se (figura 3) o comportamento utilizando a segregação por quartis, com a adição de linha representando a mediana das observações também especificamente em 2017. Da mesma forma, apresenta-se (figura 4) o comportamento utilizando a segregação por quartis das observações de CPI, tendo também como referência o conjunto de observações democráticas e não democráticas e a adição da linha representando a mediana das observações de 2017.

Figura 3. Comportamento de OBI em 2017



Nota.: 0 e 1, para países não democráticos e democráticos, respectivamente. OBI é transparência orçamentária e DEM democracia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 4. Comportamento de CPI em 2017

Assim, os resultados trazem evidências sobre os fenômenos sociais inquiridos, em especial, focados com o atingimento do objetivo proposto neste estudo. Veja, no capítulo a seguir, a discussão sobre os resultados apresentados.

5. DISCUSSÃO

Verifica-se, conforme dados da tabela 2, que a regressão do modelo testado é significativa do ponto de vista estatístico. O valor de explicação (R^2) é de 55,6%, tendo como base a utilização da matriz robusta para tratamento de problemas de heterocedasticidade. Todas as variáveis do modelo são, também, significativas estatisticamente.

Destaca-se que se trata de pesquisa confirmatório, motivo pelo qual são utilizadas duas variáveis independentes de forma interativa, ou seja,

produzindo resultados por meio da multiplicação entre elas. Pesquisas futuras, com perfil exploratório, poderão colaborar na identificação de outras variáveis explicativas a serem incorporadas no modelo em estudo. Além disso, também se vislumbra a oportunidade de realizar análises comparativas, inclusive confirmatórias, como utilizando modelos teóricos hipotéticos, por exemplo, com a verificação das variáveis isoladamente ou com o detalhamento dos componentes institucionais do DEM.

Na oportunidade, registra-se que Abramo (2006, p. 37) indica que “as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção”. Para Graycar (2015), tendo em vista a característica do sigilo, a corrupção é complicada de se aferir, motivo pelo qual justifica-se a adoção de *proxy* de percepção para a medição da corrupção.

Desta forma, constata-se que a variável DEM interagiu com OBI com vistas a explicar CPI, conforme pressuposto na literatura e qualificado na hipótese teórica testada neste estudo. Ou seja, pode-se concluir que a percepção da corrupção de um país depende do nível da transparência fiscal e do tipo de instituições democráticas.

Portanto, dependendo do tipo das instituições de um país, qual seja não democrático ou democrático, espera-se um comportamento diferente de explicação para a percepção da corrupção a partir do seu respectivo nível de transparência fiscal. Tendo como base a figura 1, essa constatação fica mais clara de se visualizar, inclusive considerando a representação das regressões lineares dos dois grupos de observações.

Nota-se que o grupo dos países não democráticos praticamente apresenta coeficiente angular nulo, ou seja, o aumento do nível de transparência fiscal tem pouquíssimo efeito sobre ganhos relacionados com a melhora da percepção da corrupção. Porém, já no caso dos países democráticos, observa-se que transparência fiscal explica, em magnitude, a percepção da corrupção em relação diretamente proporcional. Isto evidencia que a presença de instituições democráticas faz toda a diferença para com os resultados do modelo testado, com explicação coerente à regressão do conjunto de observações em geral.

Ressalta-se a instigante situação do Brasil, pois apesar de apresentar um alto nível de transparência (0,77), a percepção brasileira da corrupção é baixa (0,37). Os EUA, que tem o mesmo nível de transparência fiscal do Brasil (0,77), apresentam valor de percepção de corrupção bem mais elevada (0,78).

No entanto, ainda sobre o Brasil e os EUA, ao multiplicar os valores de OBI e DEM (promovendo a interação entre as referidas variáveis), obtém os resultados de 0,53 e 0,61, respectivamente. Desta forma, conclui-se que o efeito da interação entre DEM e OBI se encaixa com a aproximação com os resultados de CPI. Ou seja, é uma evidência de que os resultados de percepção de corrupção são moderados pela democracia a partir do nível da transparência fiscal.

A análise comparativa considerando os componentes do índice de democracia, conforme discriminado na figura 2, traz uma possível evidência empírica sobre tal fenômeno. Pois, embora ambos os países (Brasil e EUA) serem considerados democracias com eleições livres e liberdade civil, o Brasil ainda apresenta imperfeições que o diferenciam negativamente quando comparado ao EUA nos quesitos governo efetivo, participação política e cultura política. Novas pesquisas poderão colaborar na identificação de quais fatores democráticos são significativos com vistas a colaboração com a redução da corrupção.

Sobre tal possível evidência, faz sentido destacar o que Avritzer e Filgueira (2011) já alertava de que o problema brasileiro sobre o sentimento de corrupção alta tem a ver com a falta de responsabilização dos governantes e gestores públicos provinda da ineficiência estatal, dos problemas culturais políticos e do baixo engajamento da sociedade. Ademais, é fundamental que tenha o cuidado sobre o alerta do Moisés (2006), de se não inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas, em especial, sobre o fato de que o aumento da quantidade de práticas de transparência fiscal combate corrupção.

Assim sendo, considerando que o processo de redemocratização brasileiro ainda é muito recente (pouco mais de três décadas), buscar a melhoria do nível das instituições democráticas (como nos quesitos su-

pramencionados) e a promoção de transparência fiscal é um caminho factível para avançar na diminuição da percepção de corrupção.

Com base nas figuras 3 e 4, confirma-se – a partir da análise dos quartis – que o grupo de países não democráticos apresentam resultados com baixa transparência fiscal e percepção da corrupção, enquanto o grupo de democráticos tem resultados com alta. Tal constatação é reforçada quando comparado todas as observações dos grupos com as linhas de mediana plotadas nas figuras em questão.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo contribuiu para a expansão da literatura sobre governança pública tendo em vista evidenciar que transparência fiscal e instituições democráticas explicam os resultados de percepção da corrupção. Constatou-se que, dependendo do tipo de democracia de um país, níveis de transparência fiscal geram resultados diferentes da percepção da corrupção.

No caso dos países não democráticos, praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. De forma diferente, observa-se que os países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção.

Desta forma, preenche-se a lacuna teórica no sentido de melhor compreender o fenômeno entre as variáveis em estudo. Conclui-se que a percepção da corrupção é impactada positivamente a partir da interação entre os níveis de transparência fiscal e das instituições democráticas.

Deve-se ter o cuidado para não se concluir precipitadamente sobre os resultados de países democráticos que apresentam imperfeições em suas instituições. Um bom exemplo disso é o caso do Brasil, conforme evidenciado nos resultados desta pesquisa. Isso é justificado na literatura pelo fato do recente processo de redemocratização brasileira. Ou seja, é premente que se tenha persistência em melhorar o nível das instituições democráticas para obter melhores resultados de percepção da corrupção a partir dos avanços de transparência fiscal.

Portanto, práticas transparentes – como, por exemplo, divulgação de dados orçamentários e financeiros para a sociedade, elaboração de orçamento cidadão, educação fiscal e realização de audiências com apresentações orçamentária e financeira com linguagem acessível – precisam ser desenvolvidas considerando a necessidade de se garantir também práticas democráticas relacionadas com eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil.

Vale destacar que mais pesquisas são necessárias com vistas a expandir os resultados do presente estudo, qual seja por meio da inclusão de mais dados ou da utilização de diferentes índices. Assim, espera-se atender o que Manski (2011) nos alerta sobre a confiabilidade governamental no sentido de que há a necessidade de as autoridades de uma nação considerarem as incertezas e limitações nas formulações de políticas com vistas a tomarem decisões governamentais com base em previsões mais firmes.

Considerando que o problema corrupção infelizmente ainda é premente no mundo, entende-se que novos estudos motivados pelos resultados do presente artigo podem encontrar solo fértil para contribuições inéditas. Por exemplo, com a utilização e a comparação de diferentes modelos hipotéticos, incorporando outras variáveis explicativas e verificando isoladamente as variáveis transparência orçamentária e democracia.

Sugere-se, ainda, investigar com mais profundidade as ocorrências de *outliers*, em 2017, referentes à baixa transparência orçamentária em países democráticos (*Botswana* e *Lesotho*) e à alta percepção de corrupção em países não democráticos (*Qatar*, *Georgia* e *Ruanda*), tendo em vista as suas características atípicas. Propõe-se, também, que pesquisas futuras identifiquem possíveis causas do incremento da percepção da corrupção a partir da interação entre resultados de democracia e de transparência orçamentária.

Diante do exposto, constata-se que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. No entanto, sugere-se que novas pesquisas podem explorar melhor a referida contribuição des-

te estudo, qual sejam utilizando métodos quantitativos ou qualitativos. Assim, instiga-se novos inquéritos científicos com vistas a identificar as lacunas de quais os fatores democráticos específico que levam a potencializar a transparência fiscal, bem como quais outras variáveis colaboraram para ter melhores resultados de percepção de corrupção.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas. **Revista da CGU**, v. 1, n. 1, p. 117-121, 2006.
- ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 593-609, 2018.
- ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros? **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 10, n. 2, p. 54-69, 2015.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que as nações fracassam**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, Elsevier Brasil, 2012. ISBN 8535263292.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. D. B. Corrupção e controles democráticos no Brasil. 2011.
- BANNINK, D.; TROMMEL, W. Intelligent modes of imperfect governance. **Policy and Society**, p. 1-20, 2019.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. **Public management and governance**. Taylor & Francis, 2009. ISBN 0415430429.
- CLARK, I. D.; PAL, L. A. **Advice on Public Financial Management and Anti-Corruption: A Comparison of the OECD, IMF and World Bank**. *Ethics, Corruption and Good Governance in an International Context at the Third Annual CAPP Research Conference*. Kingston, Canada 2014.
- COPPEDGE, M. *et al.* . Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 2, p. 247-267, 2011.
- DALTON, R. J.; SIN, T.-C.; JOU, W. Understanding democracy: Data from unlikely places. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 4, p. 142-156, 2007.
- DE ALMEIDA, R. A. Título: Gestão Democrática na Formatação de Políticas Públicas. 2015.
- DE RENZIO, P.; MASUD, H. Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool. **Governance**, v. 24, n. 3, p. 607-616, 2011.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2002.
- DFID, D. F. I. D. **Governance, Development and Democratic Politics**. Department for International Development. 2006
- DONCHEV, D.; UJHELYI, G. What do corruption indices measure? **Economics & Politics**, v. 26, n. 2, p. 309-331, 2014.
- EIU. Democracy Index. 2020. Disponível em: <<http://www.eiu.com/home.aspx>>. Acesso em: 7/7/2020.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.
- FORD, M. R.; IHRKE, D. M. Perceptions are Reality: A Framework for Understanding Governance. **Administrative Theory & Praxis**, p. 1-19, 2018.

- FRIIS-HANSEN, E.; COLD-RAVNKILDE, S. M. **Social accountability mechanisms and access to public service delivery in rural Africa**. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies. Copenhagen, p.96. 2013
- GRAYCAR, A. Corruption: Classification and analysis. **Policy and Society**, v. 34, n. 2, p. 87–96, 2015.
- HAIR, J. F. *et al.* . **Multivariate data analysis**. New Jersey: Bookman, 2009.
- HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. **Transparency, Democracy, and Autocracy: Economic Transparency and Political (In) Stability**. Cambridge University Press, 2018. ISBN 1108420729.
- IBP. Open Budget Index. 2020. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>>. Acesso em: 7/7/2020.
- KAUFMANN, D. **Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy**. World Bank. Washington (DC). 2003
- KHAGRAM, S.; FUNG, A.; DE RENZIO, P. **Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013. ISBN 0815723377.
- LING, C.; ROBERTS, D. K. **Evidence of development impact from institutional change: a review of the evidence on open budgeting**. WB. Washington, DC, p.32. 2014
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 107-119, 2008.
- MANSKI, C. F. Policy Analysis with Incredible Certitude. **The Economic Journal**, v. 121, n. 554, p. F261-F289, 2011.
- MILLS, A. **Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development 2012 United Nations Public Service Day: Awards Ceremony and Forum**. New York: UN: 35 p. 2012.
- MOISÉS, J. Á. Citizens' distrust in democratic institutions. **International Review of Sociology**, v. 16, n. 3, p. 593-616, 2006.
- MUNCK, G. L. What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. **Democratization**, v. 23, n. 1, p. 1-26, 2016.
- NORTH, D.; WALLIS, J.; WEINGAST, B. **Violence and Social Orders**. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OECD. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris. 2002
- OLIVEIRA, M. L. D. A. **Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático**. Brasília. 2010
- RODRIGUES, C. C.; BARROS, A. From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption. **Journal of Management Inquiry**, p. 1056492620901780, 2020.
- SHADISH, W. R.; COOK, T. D.; CAMPBELL, D. T. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference**. New York: Houghton Mifflin Company, 2002.
- SPARLING, R. A. Impartiality and the Definition of Corruption. **Political Studies**, v. 66, n. 2, p. 376-391, 2018.
- TI. Corruption Perception Index. 2020. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/>>. Acesso em: 7/7/2020.
- UNDP. **A User's Guide to Measuring Corruption**. United Nations Development Programme. Oslo, p.81. 2008
- VIANA, C. J. P.; RUIZ, J. L. R.; RAMÍREZ, C. A. Efeito conjunto da democracia e da liberdade econômica sobre a corrupção. **Revista de Administração Pública**, 2020.

UMA *TRUST MACHINE* CONTRA A CORRUPÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL: O USO DE *DISTRIBUTED LEDGE TECHNOLOGIES* (DLTs) PARA GOVERNANÇA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

A TRUST MACHINE AGAINST POLITICAL-ELECTORAL CORRUPTION: THE USE OF DISTRIBUTED LEDGE TECHNOLOGIES (DLTs) FOR POLITICAL FINANCING GOVERNANCE

MARCELO EUGÊNIO FEITOSA ALMEIDA¹

RESUMO: Os sistemas democráticos dos países ibero-americanos estão sob forte desencanto por parte da cidadania, como resultado de escândalos de corrupção política e do gradual distanciamento entre os partidos e cidadãos, aqueles cada vez mais imersos em uma espiral de opacidade e desconformidade. A degradação é ainda mais grave quando relacionada ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Independentemente do modelo adotado, ou seja, público, privado ou misto, trata-se de uma questão frequentemente associada a fraudes, corrupção e desvio ou apropriação indevida de recursos públicos eleitorais. Resgatar a confiança no sistema políticocomeça com medidas que melhorem a governança nos processos democráticos, especialmente no que diz respeito às suas finanças, ou seja, as relações entre doadores e partidos, partidos e fornecedores, fontes de receita partidária e comoas gastam. As novas tecnologias de livro caixa distribuído (*DLTs*) fornecem algumas soluções auspiciosas para melhorar a governança das contas eleitorais, pois proporcionam um sistema que espelha eletronicamente, em tempo real, ascadeias de transações econômicas envolvendo ações político-partidárias. Precisamente, essas transações, que geralmente são conhecidas somente após as eleições, podem ser acompanhadas pelos cidadãos em tempo real, onde quiserem, para a finalidade que desejarem. Assim, vamos propor, neste trabalho, o uso de *DLTs* para prevenir a corrupção,

1 Advogado da União, doutor em “Estado de Direito e Governança Global” na Universidade de Salamanca, *visiting reseracher* do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

melhorar a governança e o escrutínio público sobre as finanças político-eleitorais.

RESUMEN: Los sistemas democráticos de los países iberoamericanos están bajo un fuerte desencanto por parte de la ciudadanía, a raíz de los escándalos de corrupción política y del gradual alejamiento entre los partidos y ciudadanos, aquellos cada vez más inmersos en una espiral de opacidad y desconformidad. La degradación es aún más grave en el tema de la financiación de los partidos y de las campañas electorales. Independientemente del modelo adoptado, es decir, público, privado o mixto, se trata de una cuestión a menudo asociada a fraudes, corrupción y apropiación indebida de recursos públicos. El rescate de la confianza en el sistema político empieza con medidas que perfeccionen la gobernanza en los procesos democráticos, especialmente con respecto a sus finanzas, es decir, las relaciones entre donadores y partidos, partidos y proveedores, fuentes de ingresos de los partidos y cómo los gastan. Las *distributed ledger technologies* (DLT) proporcionan algunas interesantes soluciones para perfeccionar la gobernanza de las cuentas electorales, pues pueden proveer un sistema que refleje electrónicamente las transacciones que involucran la acción política-partidaria. Precisamente esas transacciones, que suelen ser conocidas solo después de las elecciones con los informes de rendición de cuentas, pueden ser acompañadas por la ciudadanía en tiempo real, de donde quieran. Así, propondremos, en este trabajo, el uso de las DLT para prevenir la corrupción y perfeccionar la gobernanza y el escrutinio público sobre las finanzas político-electorales.

ABSTRACT: The Iberoamerican's democratic systems are under a strong disenchantment by the citizens, in reason for the scandals of political corruption and the gradual distance between parties and citizens, those increasingly immersed in a spiral of opacity and nonconformity. The degradation is even more serious on the issue of financing party and election campaigns. Regardless of the model adopted, public, private or mixed, it is an issue often associated with fraud, corruption and misappropriation of public resources. The rescue of trust in the political system begins with measures that improve governance in democratic processes, especially about political finance, the relationships between donors and parties, parties and suppliers, party incomes and how they spend them.

“Distributed ledge technologies” (DLT) provide some interesting approaches to improve the governance of electoral accounts, as they can provide a system that acts as an electronically mirror of the real transactions that involve political-party action. Precisely, those transactions, which are usually known only after the elections, with the accountability reports, can be accompanied by citizens in realtime, wherever they want. Thus, we will propose in this work the use of DLT to prevent corruption and improve governance and public scrutiny on political– electoral finance.

Palabras chave: Corrupção; Financiamento político; Partidos Políticos; Transparência; *Blockchain*.

Palabras clave: Corrupción; Financiación política; Partidos Políticos; Transparencia; *Blockchain*.

Keywords: Corruption; Political financing; Political Parties; Transparency; Blockchain.

INTRODUÇÃO

Estudos de opinião pública, como o latinobarômetro² e o eurobarômetro³, apontam como países de diferentes tradições políticas, *v.g.* Argentina, Brasil, Peru e Espanha⁴, após anos de graves escândalos de corrupção, compartilham o mesmo sentimento de aversão aos partidos políticos e descrença nos processos democráticos. Trata-se, portanto, de uma crise de confiança epidêmica no sistema político.

No entanto, além do macrofator da corrupção política, outros microfatores, intimamente associados, também alimentam esta grave crise de confiança. Muitos autores, e aqui citamos Ferrajoli⁵, Gibert, Gunther y Linz⁶, queresão abordados com mais profundidade, relacionam a crise de confiança nos partidos com suas deficiências de governança interna, ou

2 Disponível em <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em 01/12/2021.

3 Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer>. Acesso em 01/12/2021.

4 Especialmente com os casos Odebrecht e Gürthel.

5 FERRAJOLI, Luigi; BIANCHINI, Alice; GOMES, Luis Flávio. *Poderes selvagens*. Editora Saraiva, 2014, pp. 27-33.

6 GIBERT, José Ramón Montero; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Ed. Trotta, 2007, pp. 243-245.

seja, a opacidade em seus processos internos de tomada de decisão e a incapacidade de agir de acordo com os marcos legais que lhes são impostos.

Essa questão torna-se ainda mais complexa e séria quando se analisa questão do financiamento e gastos da ação político-eleitoral. Falamos aqui especialmente do fluxo de dinheiro público e privado para o financiamento de partidos e campanhas, e os riscos associados à corrupção eleitoral e ao desvio do financiamento público para finalidades distintas da destinação prevista na legislação eleitoral.

Para ilustrar a relação entre corrupção e finanças políticas, são conhecidos os inúmeros casos de utilização de “caixa 2”, em suas várias modalidades, para desequilibrar as oportunidades eleitorais. Por exemplo, não podemos ignorar a utilização de recursos de origem ilícita, como narcotráfico e corrupção, para abastecer campanhas eleitorais. Não podemos esquecer, outrossim, da utilização de recursos de origem lícita, mas doados em desconformidade com as regras de financiamento de campanha, o que, como dito, também viola o *level playing field* em favor de determinados candidatos. Valido registrar, também, da tredestinação ou apropriação indevida de doações públicas ou privadas por parte de candidatos.

Ainda sobre as relações entre corrupção e finanças políticas, merece uma especial atenção a malversação da utilização do financiamento público, seja do Fundo Partidário, seja do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Aqui falamos da apropriação desses recursos para fins de enriquecimento ilícito, bem como da destinação indevida desses recursos em favor de determinadas candidaturas, em detrimento de campanhas as quais a leidestina um percentual mínimo.

Embora demandas sociais anticorrupção e antipartidarismo sejam fatores relacionados, eles têm lógicas causais diferentes. As demandas anticorrupção dependem, em grande parte, justamente da percepção dos problemas de corrupção que importunam uma sociedade. O antipartidarismo, por sua vez, resulta de uma posição crítica adotada pela cidadania como resposta ao comportamento das agremiações partidárias, sua insuficiente responsividade e deficiente prestação de contas política, fi-

nanceira (eleitoral e ordinária) e patrimonial. De toda forma, contextos nacionais com fortes sentimentos anticorrupção tendem a gerar partidos com discursos, ainda que retóricos, anticorrupção⁷. No entanto, quando esses discursos partidários se desconectam de suas práticas políticas, em sociedades com alta demanda anticorrupção, o resultado é desastroso sobre a confiança no sistema político.

Como mudar esse estado de coisas? Como combater a corrupção política e eleitoral sem incorrer em riscos autoritários ou de alimentar a própria antipolítica?

Muitos autores propõem soluções variadas para a questão do controle do fluxo e da prestação de contas do financiamento da política. Mas alguns caminhos precisam ser evitados.

Sabina Frederic⁸ utiliza a feliz expressão “politização do combate à corrupção”, em um sentido de colonização da mobilização anticorrupção por interesses particulares, sob a lógica político-partidária. Por esse caminho, que queremos evitar, a política acaba por demonizar a própria política, que deixa deser via de canalização das demandas (inclusive demandas anticorrupção) para ser o objeto de ação direta, descoordenada e emocional da cidadania, muitas vezes violenta.

Essa violência é alimentada pela ideia de atividade política simplesmente como sinônimo de poder e privilégios perniciosos. Não trilharemos esse caminho. A democracia precisa de política, de políticos, de partidos e de dinheiro. Atuaremos nas interseções entre o dinheiro e a política.

Aqui propomos uma ferramenta que oferece controle e dados úteis, funcionais e legíveis para melhor compreensão do financiamento e custeio da ação política (como se financia, como se gasta). Visamos tornar os partidos e campanhas eleitorais mais transparentes e previsíveis, consequentemente, mais confiáveis.

Explica-se.

7 POLK, Jonathan et al. Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, v. 4, n. 1, p. 2053168016686915, 2017.

8 FREDERIC, Sabina. *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p. 42.

O semanário britânico *The Economist*, em sua edição de 31 de outubro de 2015⁹, tentou desmistificar uma (então) nova tecnologia, chamando-a de a “*trust machine*” (ou “máquina de confiança”). Trata-se de um gênero tecnológico, a “*distributed ledger technology*” (*DLT*), ou “Livro de Registro de Transações Distribuído”, que tem como espécie mais incensada, pelo seu uso na gestão decriptomoedas, a *blockchain*. Essa tecnologia, não mais tão nova, mas ainda cheia de expectativas e possibilidades, poderia ser considerada como uma tecnologia institucional capaz de mudar esse estado de coisas acima descrito. Em outras palavras, poderia ser visto como um aparato tecnológico capaz de “industrializar a confiança” no âmbito do financiamento da política¹⁰ e agir sobre os macros e microfatores que geram a crise de confiança mencionada nos parágrafos anteriores.

Em essência, uma *DLT* é um livro de registro de transações compartilhado publicamente e confiável. Nele, todos os envolvidos nas transações podem incluir dados, sob os olhos de todos que querem saber o movimento desses registros, segui-los e inspecioná-los. Mas ninguém os controla, ninguém os altera. Os participantes de um sistema *DLT* mantêm coletivamente o “livro de registros geral descentralizado” atualizado que, por suavidade, só pode ser modificado para incluir novas transações, de acordo com regras rígidas.¹¹

Portanto, problematizado o tema deste trabalho, eis seu objetivo, qual seja, propor o uso de *DLT* para aperfeiçoar a governança em um dos temas mais sensíveis das democracias modernas e relacionados a altos índices de corrupção percebida: o fluxo de dinheiro na política.

Para isso, começaremos melhor entendendo os fatores que contribuem para a crise de confiança nos partidos, especialmente a corrupção relacionada ao financiamento da política. Em seguida, vamos analisar

9 *The Economist*. *The trust machine*. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2015/10/31/the-trust-machine>. Acesso em 05/02/2020.

10 BERG, Chris; DAVIDSON, Sinclair; POTTS, Jason. *Blockchains industrialise trust*. Disponível em SSRN 3074070, 2017.

11 REIJERS, Wessel; O’BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Governance in blockchain technologies & social contract theories*. *Ledger*, v. 1, p. 134-151, 2016, pp. 139-140.

como as *DLT*¹² podem agir sobre esses fatores e, conseqüentemente, atuar sobre a crise de confiança sistêmica. Por fim, abordaremos as vantagens e possíveis estratégias para a implementação dessas soluções tecnológicas nos sistemas político-eleitorais.

1. CORRUPÇÃO, FINANCIAMENTO DA POLÍTICA E CRISE DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.

Robert Williams¹³ argumenta que, independentemente do sistema político, há um problema comum que é essencial para entender o conceito de corrupção político-eleitoral: como encontrar recursos suficientes para financiar ação política? Os casos de corrupção que surpreenderam diversos países nos últimos anos, em sistemas com diferentes modelos de financiamento da democracia (público, privado e misto), mostram que os partidos escolheram o caminho da opacidade ao invés da transparência, e da não-conformidade ao invés da integridade.

Tais partidos e campanhas alinham-se a captadores políticos que usam, ilegitimamente, os partidos como ponte de acesso ao poder público. Tal acesso indevido ao poder faz essencial uso de fraudes eleitorais. Por sua vez, as fraudes eleitorais atuam na quebra de igualdade de oportunidades eleitorais, por meio de assimetrias ilegais no acesso aos recursos de campanha, de difícil comprovação. Tais fraudes, quando detectáveis, em regra, são comprovadas e punidas somente por meio de processos judiciais pós-eleitorais.

Escândalos recentes ao redor do mundo nos últimos anos, alguns já mencionados, mostram que, não raro, partidos ignoram regulamentos sobre financiamento, em busca de vantagens competitivas. Em alguns casos, conscientemente, abandonaram seu papel de mediadores da democracia representativa para servir como autêntica plataforma para a defesa política de grupos de interesses específicos, violando o Princípio

12 São exemplos mais conhecidos de *DLT*: blockchain, hashgraph, dag e holochain.

13 WILLIAMS, Robert (Ed.). Party finance and political corruption. Basingstoke: Macmillan Press, 2000, p. 31.

Democrático. Em outros casos, os partidos simplesmente se tornaram organizações criminosas voltadas para acesso ao poder e enriquecimento ilícito de seus líderes.

Como dito, a tipologia das violações no financiamento da política é muito variada. Há doações legais que, na verdade, são um *quid pro quo*, ou seja, um suborno antecipado para o candidato vencedor devolver a doação através de vantagens concretas. Há doações ilícitas que desequilibram a igualdade de oportunidades eleitorais, também em troca de vantagens tangíveis. Também encontramos a apropriação ilícita de recursos do financiamento público por líderes partidários e/ou candidatos. Há, outrossim, desvio de recursos do financiamento público especificamente destinado a promover a participação política de grupos definidos (mulheres, povos indígenas, jovens etc.) em favor de candidaturas fora dos fins do recurso ou, simplesmente, para enriquecer ilicitamente gestores de campanhas e/ou candidatos.

Encontramos violações perpetradas sob as ordens da cúpula do partido; outros feitos pelos candidatos às costas dos partidos. Há outras violações envidadas por doadores que beneficiam candidaturas, mas sem a participação do candidato. Há, ainda, fraudes nos recursos do financiamento público por meio de conluio entre fornecedores e partidos e/ou políticos. E, finalmente, violações consumadas por fornecedores partidários ou de campanhas que, simplesmente, recebem recursos e não entregam os bens ou serviços contratados, um problema ainda mais sério quando se trata de recursos oriundos do financiamento público.

Como resultado, a desconfiança no sistema político se confirma no Brasil, onde essas associações partidárias declinam como instituições, como objetos de lealdade aos cidadãos¹⁴, como mobilizadores de votos e como atores-chave do modelo democrático¹⁵.

14 No Estudo Eleitoral Brasileiro de 2018 (ESEB-2018), *survey* nacional pós-eleitoral de cunho acadêmico, diante da pergunta investigativa sobre nível de confiança nos partidos políticos, o percentual de “pouca confiança/nenhuma confiança” nos partidos políticos ficou em 84,4%. Disponível em <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb>>. Acesso em 07/12/2021.

15 GIBERT, José Ramón Montero; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Op cit.*, p. 19.

A crise de confiança, portanto, está relacionada à governança intrapartidária, que, infalivelmente, se reflete na governança dos processos democráticos. A opacidade dos processos partidários internos e a opção de alguns partidos por violarem deliberadamente os marcos legais que regulam sua conduta, especialmente aqueles voltados ao controle do financiamento da ação política, são os microfatores que atuam fortemente na deformidade da confiança.

Nossa proposta seria capaz de atuar sobre essa desconfiança relacionada ao financiamento político e seu manejo pelos partidos? De acordo com o conceito teórico de “confiança” de Claus Offe¹⁶, aplicada às relações entre cidadania e partidos políticos, o cidadão (o crente) precisa desenvolver uma avaliação intuitiva da probabilidade de que os partidos (em quem se acredita) atenderão às suas expectativas (o que se acredita) e da maneira que esperamos (como se acredita).

Portanto, a abordagem aqui proposta, para mudar o estado de desconfiança, para o qual contribui o financiamento da política tal como é realizado e controlado, é iluminar o comportamento dos partidos e torná-los previsíveis aos olhos do público.

Em outras palavras, buscamos pela nossa proposta (a ser explicada detalhadamente adiante) converter as transações financeiras associadas à ação política, que sofrem um alto grau de desconfiança por serem fontes de fraudes eleitorais, corrupção ou enriquecimento político, em atos visíveis, compreensíveis e previsíveis. Propomos (e explicaremos como adiante) que os cidadãos possam ver, prever e avaliar a conduta dos envolvidos nessas transações: gestores partidários, gestores de campanhas, partidos, candidatos, seus doadores e seus fornecedores.

Sabemos que, hoje, já existe a obrigação dos partidos de prestarem contas eleitorais. Porém, embora as novas tecnologias tenham sido importantes aliadas dos órgãos de controle para a verificação da conformidade dessas contas, o exame ainda se limita, em muitos casos, a uma revisão, embora eletrônica, meramente aritmética de receitas e despesas. A pres-

16 OFFE, Claus. *How can we trust our fellow citizens. Democracy and trust*, v. 52, p. 42-87, 1999, p 54.

tação de contas, como dito, limita-se a uma análise contábil de entradas e saídas, amparada pelo cortejo de documentos de transações financeiras apresentados pelos próprios partidos e campanhas, em seus relatórios de prestação de contas.

Mas o anacronismo do atual sistema de prestação de contas não fica por aí. O julgamento das contas é feito meses após a votação, o que impede os cidadãos de formarem convicções a respeito dessas transações financeiras enquanto transcorre o período eleitoral.

O atual sistema de prestação de contas é, portanto, pós-eleitoral, estatal (destinado à justiça eleitoral), técnico (ilegível à cidadania) e inacessível (é preciso consultar os autos do processo de prestação de contas e consultar planilhas, relatórios, pareceres e decisões judiciais para compreender o resultado da prestação de contas).

Portanto, neste trabalho, propomos uma mudança de governança interna ao processo democrático, relacionado ao controle de seu financiamento e da execução desses recursos.

Propomos o aperfeiçoamento do atual modelo, que se baseia em (1.) uma autoridade eleitoral centralizada, (2.) estatal e (3.) monopolista de controle das contas eleitorais.

Nossa proposta consiste num sistema de controle, em contraste ao anterior, baseado numa autoridade eleitoral pública descentralizada, ou seja, não simplesmente estatal, sim composta por cidadãos, entidades da sociedade civil organizada e meios de comunicação. O controle do financiamento da política deixa, portanto, de ser estatal para ser público.

Os interessados (órgãos de controle eleitoral, cidadania, opositores eleitorais, imprensa etc.) poderão acessar todas as transações relacionadas com a ação político-eleitoral de um dado partido/campanha em tempo real, de forma confiável, legível, compreensível, *on line* e durante o próprio processo eleitoral.

O próximo capítulo tratará desse novo modelo, como ele funciona, suas vantagens e como pode ser implementado.

2. AS *DLT* COMO UM NOVO PARADIGMA DE GOVERNANÇA DO FINANCIAMENTO DA DEMOCRACIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO ELEITORAL

Sem ignorar o potencial de aperfeiçoamento que a *DLT* pode contribuir para os processos democráticos e até sociais, nossa abordagem, entretanto, é cingida e se limita ao uso dessa base tecnológica para resolver o problema concreto já levantado.

No atual modelo de prestação de contas, embora já seja possível saberem tempo real quem são os doadores privados e os valores dos financiamentos públicos revisados, não representa um corte da realidade enquanto o pleito eleitoral. As transações em geral, ou seja, todas as receitas dos partidos e campanhas (quem doou, quanto cada doador doou, quanto foi gasto, com o quê foi gasto, com quem foi gasto) só serão conhecidas semanas ou meses após a votação, no âmbito de complexos processo de prestação de contas eleitorais.

Além disso, esses dados são “vestidos”, são apresentados pelos partidos como entendem e são encaminhados a uma autoridade central, que monopoliza a análise das contas, a Justiça Eleitoral, com parecer do Ministério Público Eleitoral, no caso brasileiro.

Já havíamos antecipado a ideia central que rege nossa proposta, mediante uso de *DLT*. Em síntese, propomos a instituição de um livro eletrônicodescentralizado geral de registros econômicos eleitorais (LEDGE).

Por meio do LEDGE, todas as transações seriam registradas pelos responsáveis de cada transação (doadores, partidos, campanhas, fornecedores), no momento da sua realização (doação, pagamentos, entregas de bens, prestações de serviços etc.).

Cada transação registrada no LEDGE corresponde a um elo imutável de uma cadeia de transações típicas de uma campanha eleitoral, que podem englobar empréstimos, repasse de recursos do FECC, doações privadas, pagamentos realizados pelos partidos em troca de bens e serviços, recebimento desses pagamentos por fornecedores e suas respectivas

entregas e prestações. O LEDGE permitiria uma visão global e sobreposta de fluxos financeiros, ou seja, de receitas, gastos e entregas de bens e serviços, de cada campanha.

Conforme declarado, *DLTs* são um gênero, que engloba alguns tipos específicos de tecnologias de registros de transações descentralizados em rede, incluindo a *blockchain*. A *blockchain*, como o próprio nome indica, é constituída por uma cadeia de blocos, onde cada bloco é um registro de uma transação, imutável por uma assinatura criptográfica denominada *hash*. A próxima transação, relacionada à anterior, abre apenas com este *hash* anterior, como um selo lacrado, e assim por diante.¹⁷

Mas, de fato, essa tecnologia seria adequada para enfrentar os problemas colocados relacionados ao financiamento da política e gastos eleitorais? Perguntando de outra forma, o LEDGE aqui proposto poderia ser concebido como uma *blockchain*?

Em caso afirmativo, considerando que existem *blockchains* abertas, privadas e federadas (ou híbridas), especificamente que tipo de *blockchain* seria mais adequado para garantir uma governança mais eficiente das contas eleitorais?

Para contestar a essas perguntas, Catherine Mulligan¹⁸ desenvolveu um fluxo de interrogações que orienta o interessado a, num primeiro momento, saber se essa tecnologia pode realmente ajudá-lo com suas necessidades e, se positivo, que tipo de *blockchain* seria mais adequado para o LEDGE.

A primeira pergunta é: está-se tentando eliminar intermediários? Sim, hoje a consolidação das contas partidárias não se destina à cidadania, sim à Justiça Eleitoral. Pretende-se, assim, sem eliminar o regime de responsabilização pós-eleitoral, aperfeiçoá-lo e permitir aos cidadãos (e demais interessados) o acesso às transações diretamente, em tempo real, sem a intermediação de órgãos oficiais.

17 REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Op cit.*, pp. 140.

18 MAULL, Roger et al. *Distributed ledger technology: Applications and implications. Strategic Change*, v. 26, n. 5, p. 481-489, 2017, p. 485-487.

A segunda pergunta é: está-se trabalhando com ativos digitais (*versus* bens físicos)? Não, no âmbito das campanhas, as transações ocorrem “no mundo real”, com ativos físicos – dinheiro, bens e serviços – e não por meio de criptoativos na *blockchain*, o que levaria à conclusão de que o uso de tecnologia seria inadequado. Porém, como já foi dito, o que se busca é um meio de acompanhar as transações, de acordo com seus registros, como um espelho eletrônico do que está acontecendo no mundo real.

Os registros no LEDGE, em tempo real e concomitantes às transações do meio físico, são um espelhamento da realidade. Os assentamentos eletrônicos no LEDGE são dados em paralelo às transações físicas no mundo real, por cada pessoa responsável pela transação (doadores, partes, fornecedores, etc.).

A terceira pergunta é: pode-se criar um registro autorizado permanente do ativo digital em questão? Embora não sejam registros de ativos de transações, por ocorrerem no mundo real, conforme mencionado no parágrafo anterior, o que se busca é estabelecer o acesso público, e em tempo real, aos registros das transações. Registros de transações essas que reflitam o que ocorreu na verdade, no exato momento em que ocorrem, com a descrição do objeto da transação e não apenas após as eleições.

A quarta pergunta é: é preciso transações rápidas (~ milissegundos) com alto desempenho? Embora o alto desempenho seja apreciável para que doadores, partidos, fornecedores possam registrar rapidamente suas transações e os cidadãos também possam validá-las rapidamente, isso não é essencial. Ainda que a *blockchain* seja relativamente lenta para validar essas cadeias de transações, existem outros *DLTs* em desenvolvimento com a promessa de melhor desempenho.

A quinta pergunta é: pretende-se armazenar grandes quantidades de dados não transacionais como parte de sua solução? A resposta é sim. O objetivo é reunir todos os registros de transações de uma determinada eleição. Falamos de transações de órgãos públicos para partidos (financiamento público); partidos a órgãos públicos (devolução de financiamento público não executado); doadores privados para partidos (doações priva-

das); partidos a doadores privados (devolução de doações proibidas ou não executadas); partidos a fornecedores (pagamento de bens e serviços para campanhas) e fornecedores a partidos (entrega de bens e serviços adquiridos para campanhas).

Embora seja uma grande quantidade de dados, existem *blockchains* que coordenam um volume ainda maior de dados, como aqueles que registram transações de criptomoeda. Em consequência, sim, é uma tecnologia capaz de reter o volume de dados relativos às transações financeiras eleitorais.

Superadas as questões até agora, o fluxo de Mulligan indica que a concepção do LEDGE como uma *blockchain* é uma solução adequada ao que se propõe. A seguir, as próximas questões visam identificar qual é o tipo de *blockchain* mais adequado.

Para identificação do tipo de *blockchains* mais adequado importam as seguintes perguntas: precisa-se compartilhar permissão de registro da transação? Positivo, pois os partidos, doadores e fornecedores precisam de acesso e permissão para registrar suas transações. Os transatores se conhecem e confiam uns nos outros? Não, não existe esse tipo de relação entre os envolvidos, o que nos leva às próximas questões.

É preciso controlar a funcionalidade? As transações devem ser públicas? Positivo para ambas as questões. Logo o fluxo define o LEDGE como uma *blockchain* híbrida como a mais adequada ao que aqui se propõe o LEDGE, como uma *blockchain* híbrida, permite um livro geral de registros de transações econômicas eleitorais eletrônico e descentralizado. O livro consente a inserção de registros pelos agentes que doam, executam e recebem recursos eleitorais.

Ademais, admite amplo acesso e validação por todos aqueles que desejam conhecer os registros da transação e seu fluxo, ou seja, cidadãos, opositores, estudiosos, imprensa, órgãos de controle eleitoral etc. A autoridade central eleitoral, TSE, TREs ou Juízes Eleitorais, a depender da eleição, controla a regra de inserção de novos registros e apenas por agentes autorizado, ou seja, doadores, partidos e fornecedores.

Agora, sabendo que o LEDGE seria uma *blockchain* híbrida (ou federada), como de fato funcionaria para uma melhor governança das contas eleitorais e prevenção de corrupção eleitoral?

O controle das contas eleitorais por meio de uma *blockchain* híbrida proporcionaria uma plataforma eletrônica para a coordenação dessas transações, onde sua origem, valor, destino e o bem ou serviço contratado são registrados em cadeias interrelacionadas e inquebráveis, por meio de *hashes*, que fazem uso de criptografia.¹⁹

Seria possível conhecer e acompanhar, em tempo real, o caminho trilhado por uma doação privada, do doador à campanha, da campanha ao fornecedor de um ou serviço, até a entrega do bem ou serviço. Todas essas transações são registradas no LEDGE, portanto e como dito, um livro geral de registros de transações eleitorais eletrônico e descentralizado.

Os registros são efetuados pelos envolvidos nas operações. Os responsáveis pelo financiamento público registram a transação quando repassam esses valores; doadores privados registram a transação ao fazer contribuições; os partidos registram a transação quando recebem financiamento público ou privado ou quando efetuam pagamentos de bens e serviços relacionados a campanhas eleitorais; fornecedores registram a transação quando recebem pagamentos por bens e serviços relacionados a campanhas quando são entregues ou prestados.

Cada registro, como já foi dito, permanece imutável e interrelacionado, como um elo de uma corrente.

Já foi dito, mas é muito importante enfatizar, que os blocos não são as transações em si. As transações em si são operadas no mundo físico (por exemplo, doações ou pagamentos por serviços são feitos por transferência bancária). O LEDGE recebe os registros eletrônicos dessas transações, que são descritos em detalhes. Assim, para cada transação realizada no “mundo real”, é feito um registro detalhado no LEDGE, refletindo-a eletronicamente.

19 REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Op cit.*, pp. 141.

Esta cadeia de transações no *blockchain* pode ser validada pelos documentos que correspondem às respectivas transações físicas, o que garantiria rastreabilidade, trilhas de auditoria e outras vantagens que discutiremos oportunamente.

Um sistema eleitoral pode aceitar, por exemplo, a doação por meio de criptomoeda ou o pagamento de serviços prestados a uma campanha por criptomoeda. Na hipótese, teríamos, concomitantemente, a transação propriamente dita e o registro dessa transação por meio da mesma *blockchain*. No entanto, os sistemas ibero-americanos ainda estão longe dessa possibilidade, distinto do sistema norteamericano, que já o admite em algumas eleições municipais, *v.g.* Boulder/Colorado²⁰. O sistema brasileiro proíbe expressamente na forma da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Voltando ao que é viável e factível, no LEDGE, como uma *blockchain* híbrida destinada à governança das finanças políticas, idealmente, a autoridade eleitoral, no caso a Justiça eleitoral, constituiria a cadeia, definiria por Resoluções as regras de governança e seria sua autoridade central.

Importante destacar que a implementação do LEDGE seria possível tão somente por meio de Resolução no âmbito da Justiça Eleitoral, pela qual se reorientaria obrigações já existentes pela lei eleitoral. Não se trata de criação de novas obrigações, sim a instituição de novas formas de registrar transações de interesse eleitoral, que a lei eleitoral já exige e cujo detalhamento remete à normatização infralegal. Contudo, agora, as obrigações de informar passariam ser feitas de uma forma consolidada, não como meros dados, mas de modo a proporcionar uma autêntica inteligência sobre as contas eleitorais.

Outrossim, por meio da proposta aqui aventada, a nova tecnologia (*DLT*) permite a concentração e ordenação desses dados em cadeia, interrelacionando-os, tornando-os imutáveis e mais acessíveis e legíveis ao escrutínio público.

20 V. *Guidelines for All Committee Types for the COORDINATED MUNICIPAL ELECTION*, disponível em <https://bouldercolorado.gov/media/3614/download?inline=> . Acesso em 02/12/2021

Os participantes autorizados a incluir registros de transações seriam o próprio TSE (autoridade central e pagadora do Fundo Eleitoral), partidos, doadores privados e empresas ou indivíduos que fornecem bens ou serviços a partidos e / ou campanhas eleitorais. Esses agentes formalizariam, em conjunto com a autoridade central, seu acesso à rede por meio de uma certificação digital que os identificaria e permitiria a inclusão de novos blocos na rede a cada transação.

O cidadão, por sua vez, poderia acessar livremente a rede. Teria uma visão ampla de todos os seus blocos, permitindo-se validar transações, buscar por valores, por doadores, por partidos, por campanhas, por tipos de bens e serviços contratados, mesclar critérios de busca, ou seja, por meio de um sistema de busca poliédrico que permite editá-lo e obter a informação como quiser.

Para finalizar, deve ser enfatizado que os registros de transações em uma *blockchain* híbrida oficial não deve substituir o modelo atual de responsabilidade pós-eleitoral. Nossa proposta é o aperfeiçoamento do controle das contas eleitorais mediante a coexistência da análise da prestação de contas das autoridades eleitorais junto ao LEDGE, que promove acompanhamento cidadão, *online* e em tempo real, das movimentações financeiras relacionadas à ação político-eleitoral durante o desenvolvimento do procedimento democrático.

CONCLUSÕES

Os partidos e sistemas políticos estão envolvidos em uma grave crise de confiança, em que a corrupção política, retroalimentada pela corrupção eleitoral, a opacidade dos partidos e sua resistência em cumprir os marcos jurídico-regulatórios concorrem para o financiamento de suas atividades e indevido acesso ao poder.

Além disso, a questão do financiamento da ação política, especialmente como os partidos e campanhas captam recursos e como os gastam, é muito importante para a formação das convicções dos cidadãos sobre o sistema político e os processos democráticos. Porém, muitas ve-

zes essa informação não está disponível, ou é de difícil acesso ou só estará disponível após a votação.

O LEDGE, como proposto, representaria a superação do modelo monopolista, velho e cansado de prestação de contas estatal-oficial, aritmética e pós-eleitoral, por um modelo de monitoramento *online*, em tempo real e público-cidadão das transações que envolvem ação política.

Os cidadãos saberiam, em tempo real, a fácil acesso, durante o transcurso eleitoral, como os partidos são financiados, com quanto e como e com quem gastam esses recursos.

Além disso, em termos de prevenção da corrupção, de fraude eleitoral e desvio ou apropriação indevida de recursos de fundos públicos, seria possível, ao longo do período eleitoral, configurar sistemas de alerta precoce de corrupção (*Early Warning Corruption Systems – EWCS*), a partir do cruzamento de dados de fornecedores de campanhas que estão em bases de dados oficiais (tributárias, patrimoniais, societárias, etc.) e as informações do LEDGE no período eleitoral.

Por exemplo, em termos de *EWCS*, o registro no LEDGE da contratação e pagamento de um serviço gráfico, de alto valor, de uma empresa com baixo capital social, seria indiciário de fraude e mobilização de investigação dos órgãos de controle eleitorais. Tais possibilidades são um alento, diante de inúmeras suspeitas e das limitações de recursos humanos dos órgãos de controle eleitoral, notadamente MPE e Justiça Eleitoral. Com o LEDGE, esses órgãos podem elaborar alertas e orientar seus esforços de coibição de fraudes e desvios a partir de elementos de inteligência mais concretos.

Ademais, a prestação de contas tradicional, pós-eleitoral, deve coincidir com os registros assentados ao longo da eleição no LEDGE. As inconsistências promovem um atalho importante para verificação das fraudes e um julgamento mais célere das prestações de contas pela justiça eleitoral. Cite-se o exemplo dos inúmeros casos de “recursos de origem não identifica” (RONI), que o LEDGE logo revelaria.

Há, ainda, com a formação no LEDGE de um amplo banco de dados relacionado às finanças políticas, vantagens relacionadas à “P+D+i”²¹ em diversos ramos do conhecimento que tratam do estudo dos processos democráticos sob diferentes ângulos, como Ciência Política, Filosofia Política, Direito Constitucional, Direito Eleitoral.

Em conclusão, como a revista *The Economist* apontou em 2015 (há muito tempo no que se refere à “sociedade do conhecimento”), o *DLT* não tem sido uma inovação devido ao seu uso na gestão de moedas digitais, mas sim como a máquina de confiança que as cunha. Essa mesma capacidade de industrializar a confiança nas transações pode tornar as finanças políticas mais transparentes, transformá-las em algo previsível e, assim, contribuir para resgatar a confiança no sistema democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERG, Chris; DAVIDSON, Sinclair; POTTS, Jason. *Blockchains industrialisetrust*. Disponible en SSRN 3074070, 2017.
- FERRAJOLI, Luigi; BIANCHINI, Alice; GOMES, Luis Flávio. *Poderes selvagens*. Editora Saraiva, 2014.
- GIBERT, José Ramón Montero; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Ed. Trotta, 2007.
- MAULL, Roger et al. *Distributed ledger technology: Applications and implications*. *Strategic Change*, v. 26, n. 5, p. 481-489, 2017, p. 485-487.
- OFFE, Claus. *How can we trust our fellow citizens*. *Democracy and trust*, v. 52, p. 42-87, 1999.
- POLK, Jonathan et al. Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, v. 4, n. 1, p. 2053168016686915, 2017.
- REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. Governance in blockchain technologies & social contract theories. *Ledger*, v. 1, p. 134-151, 2016.
- FREDERIC, Sabina. Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.
- The Economist*. *The trust machine*. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2015/10/31/the-trust-machine>. Acceso en 05/02/2020.
- WILLIAMS, Robert (Ed.). *Party finance and political corruption*. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.

21 Expressão muito utilizada no contexto dos estudos de ciência, tecnologia e sociedade, que significa Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação.

APLICAÇÃO DE ATIVOS CÍVICOS PARA FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO ECOSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO ESTADO DE GOIÁS

TIAGO VALÊNCIO DE MELO

DIEGO RAMALHO FREITAS

MARJORIE LYNN NOGUEIRA DOS SANTOS

ANA CAROLINA DE CASTRO BUENO

GABRIELLA MELLO DA SILVA PIO,

Resumo: O presente projeto acadêmico apresenta, como objetivo, colaborar com a emergente discussão acerca do envolvimento da sociedade civil com os processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no Estado Brasileiro. Para além disso, busca evidenciar de que forma o cidadão pode ser envolvido em tal processo para além do binômio formulação-implementação, tornando-o um coprodutor e proprietário das políticas implementadas. A hipótese apresentada é a de que barreiras à participação podem ser vencidas a partir da operacionalização dos conceitos de “Participação Cidadã” e “Ativos Cívicos” – criando-se uma rede de atuação da sociedade civil que forneça o acesso e o suporte necessários para que os indivíduos possam, de fato, ocupar espaços públicos e colaborar com a administração pública no combate à corrupção e promoção da integridade. A pesquisa divide em duas partes: primeiramente, será realizada uma breve revisão bibliográfica acerca do conceito de participação cidadã e da situação da participação popular no contexto brasileiro para, em seguida, lançamos olhar sobre as estruturas necessárias para que se possa erigir um ambiente que forneça o empoderamento da sociedade civil a partir dos chamados “Ativos Cívicos”. Posteriormente, será realizado um breve relato do “Ecosistema de Participação Cidadã de Goiás”, uma iniciativa da Controladoria-Geral do Estado de Goiás que objetiva instrumentalizar a participação cidadã e é objeto de análise deste projeto.

1. INTRODUÇÃO

O presente projeto acadêmico apresenta, como objetivo, colaborar com a emergente discussão acerca do envolvimento da sociedade civil com os processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no Estado Brasileiro. Para além disso, busca evidenciar de que forma o cidadão pode ser envolvido em tal processo para além do binômio formulação-implementação, tornando-o um coprodutor e proprietário das políticas implementadas no sentido de mitigar os riscos de corrupção em tal ambiente e promover a difusão de aspectos de integridade na administração pública.

Com a redemocratização do sistema político, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os mecanismos de participação e controle social da administração pública foram amplamente expandidos e criaram uma estrutura de governança participativa que Montambeult (2018, p. 262), por exemplo, classifica “[...] como uma das amplas no mundo”. O fato de que não tenha ocorrido o intenso uso esperado por Benevides (1991) de instrumentos como plebiscitos, referendo e leis de iniciativa popular em perspectiva nacional, não desmerece a realidade da existência de princípios constitucionais e outras ferramentas formais que contribuem para a lógica de participação, que envolve o tema da promoção da transparência, da instituição dos conselhos gestores e a possibilidade de realização de audiências públicas, por exemplo.

Contudo, é notável que tais mecanismos ainda não foram capazes de atingir os patamares esperados pelos formuladores dos dispositivos institucionalizados de controle social e envolvimento da sociedade civil com a formulação de políticas e serviços públicos. Como será exposto na argumentação, esta deficiência na efetivação de tais mecanismos é, em grande parte, resultado de um processo de desconhecimento dos indivíduos em relação a tais dispositivos.

Apresenta-se, portanto, um claro problema: de que forma a administração pública pode estimular e garantir a ampliação e o pleno funcionamento de mecanismos que incentivem a ocupação destes espaços

de participação e empoderem o cidadão de forma a estruturar uma relação simbiótica entre a sociedade civil e o Estado?

A hipótese apresentada é a de que barreiras à participação podem ser vencidas a partir da operacionalização dos conceitos de “Participação Cidadã” e “Ativos Cívicos” – criando-se uma rede de atuação da sociedade civil que forneça o acesso e o suporte necessários para que os indivíduos possam, de fato, ocupar espaços públicos.

No que se refere à metodologia de execução da pesquisa, esta se divide em duas partes: primeiramente, nas duas próximas seções, serão realizadas uma breve revisão bibliográfica acerca do conceito de participação cidadã e da situação da participação popular no contexto brasileiro para, em seguida, lançarmos olhar sobre as estruturas necessárias para que se possa erigir um ambiente que forneça o empoderamento da sociedade civil a partir dos chamados “Ativos Cívicos”.

Posteriormente, será realizado um breve relato do “Ecossistema de Participação Cidadã de Goiás”, uma iniciativa da Controladoria-Geral do Estado de Goiás que objetiva instrumentalizar a participação cidadã e promover a construção, no Estado de Goiás, de uma cultura política participativa que fomente uma atuação estatal mais eficiente.

Por fim, serão trazidas as conclusões com base nos achados e hipótese lançada.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A adoção do regime democrático pelas sociedades modernas impôs ao Estado a responsabilidade de erigir espaços que fortaleçam suas estruturas de governança. Desta forma, o que se convencionou chamar de Democracia Participativa não se fundamenta apenas nos princípios de uma visão participativa moderna caracterizada pelo sufrágio universal, dentre outras características essenciais como liberdades individuais e coletivas e eleições livres, diretas, idôneas e regulares (Dahl, 2001). É

necessário, cada vez mais, que o poder público e os governos, em geral, viabilizem canais que propiciem a chamada “Participação Cidadã”.

A existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para efetivação da participação política. Isto requer a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e num processo de *accountability* avaliar os métodos e resultados. [...] Este fenômeno, por eles caracterizado como a explosão da participação, requer mais do que os mecanismos formais de representação para atender às demandas de amplos setores da população até então fora do sistema político. Exige espaços públicos, de articulação e consenso dos diversos grupos sociais. (TEIXEIRA, 1997, p. 191)

Conforme o raciocínio exposto por Teixeira (1997), este envolvimento da sociedade civil com as estruturas de governanças democráticas precisa ocorrer de forma organizada e autônoma. Para compreender tal ideia, é fundamental o conceito de *accountability* – que remete à responsabilidade dos gestores públicos em executarem suas ações com transparência e em conformidade com as necessidades da sociedade civil.

No que se refere ao Brasil, conforme Franzese (2006) e Albuquerque (2004), o processo de redemocratização levou à apropriação de pautas organizadas por movimentos sociais e à criação de mecanismos de descentralização do poder, como o controle social – representado pelos conselhos de políticas públicas e outras ferramentas institucionalizadas posteriormente. Montambault (2018, p. 262), por exemplo, classifica que “a Constituição permitiu a construção de uma arquitetura participativa única no Brasil democrático, a qual ainda é citada como uma das mais amplas no mundo”. Contudo, o autor aponta a deficiência do sistema formulado na Constituição Federal de 1988 em estabelecer um Sistema Nacional Integrado de Participação.

Dessa forma, embora estes dispositivos de participação estejam, hoje, amplamente difundidos nas instituições da administração públi-

ca, pode-se afirmar que ainda não foram efetivamente ocupados pela sociedade civil da forma ampla como teoricamente se poderia desejar.

Esta percepção é reforçada por indicadores como o Índice de Democracia, desenvolvido por um instituto de pesquisa ligado à revista inglesa *The Economist*. Na avaliação referente ao ano de 2018, o Brasil foi classificado na 50ª posição com coeficiente de 6.97 (em um intervalo de 0 a 10) – caracterizando-se como “democracia falha”. O indicador é composto pelas seguintes variáveis: processo eleitoral e pluralismo político; liberdades civis; participação política; funcionamento do governo e cultura política. No caso específico do Brasil, a avaliação revela deficiências mais agudas no que tange à cultura política (5.00/10.00, sendo inferior ao Haiti), participação política (6.67/10.00, equivalente ao Suriname) e ao funcionamento do governo (5.36/10.00, inferior ao Paraguai) (THE ECONOMIST, 2019). A leitura desses resultados, e de outros indicadores, é reforçada por Fernandez e Testa (2021) quando buscam avaliar o Índice de Democracia Local (IDL) de São Paulo, iniciativa do Instituto Sivis, e tantas outras métricas de percepção da democracia que têm o Brasil como um dos locais avaliados, revelando problemas relativamente à cultura política e à participação social, por exemplo.

Uma possível explicação para este esvaziamento dos espaços de participação política é apresentada por Teixeira (1997, p. 190): “mecanismos e processos de tomada de decisões públicas não são utilizados pela sociedade civil, seja porque historicamente o seu acesso foi privilégio das elites, seja porque os setores populares deles descreem, ou temem o envolvimento, a manipulação, e cooptação”. Do mesmo modo, Albuquerque (2004) também interpreta o cenário da participação em território nacional como uma situação em que a “[...] oferta estatal é, em muitos casos, maior que a demanda de participação da sociedade”.

Desta forma, o cenário brasileiro apresenta uma clara constatação: os espaços de participação e envolvimento do cidadão com as estruturas de governança existem, mas não vêm sendo ocupados pela sociedade. De que forma a Administração Pública pode estabelecer mecanismos

que estimulem o envolvimento dos indivíduos de forma ativa e perene nos processos de tomada de decisão, formulação de políticas e entrega de serviços? Como resposta a esta situação, a presente pesquisa objetiva instrumentalizar o conceito de “Participação Cidadã” e os mecanismos que, eventualmente, possam ser estabelecidos para se criar esta relação simbiótica entre governantes e governados.

O conceito de Participação Cidadã pode ser compreendido como: “[...] o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público” (SABIONI, PEREIRA e REIS, 2018). Ou, conforme Teixeira (1997, p. 191-192):

[...] um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado [...] A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. (TEIXEIRA, 1997, p. 191-192)

Conforme a interpretação do conceito, a partir das duas perspectivas apresentadas em relação ao conceito – de Sabioni, Pereira e Reis (2018) e Teixeira (1997) – e da argumentação até aqui exposta, torna-se claro o valor da participação cidadã para o fortalecimento das estruturas de governança democrática e a inserção da sociedade civil nestes espaços institucionalizados de participação que, no momento, ainda não tiveram seu potencial transformador explorado pelos indivíduos alheios à administração pública.

Na seção seguinte, será apresentado um modelo de estruturação de ambiente de participação cidadã e envolvimento ativo da sociedade civil – pautado pela aliança de dois eixos: o empoderamento do cidadão e o uso dos chamados “Ativos Cívicos”.

2.2 ESTRUTURANDO A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como exposto anteriormente, o conceito de “Participação Cidadã” se configura como importante elemento para o fortalecimento do envolvimento da sociedade com o Estado. Contudo, de que forma este conceito deve ser operacionalizado para maximizar o potencial de engajamento dos indivíduos em relação aos espaços de governança e participação institucionalizados? Para além disso, como estimular a capacidade desses cidadãos estabelecerem espaços de participação e mecanismos autônomos em relação ao Estado, fortalecendo o processo de *accountability*?

Beresford e Croft (1993), ao desenvolverem uma metodologia para o envolvimento ativo dos cidadãos em serviços públicos, dão ênfase a dois elementos essenciais para a estruturação de um ambiente contínuo de participação: o empoderamento dos participantes e o suporte constante ao envolvimento.

Conforme os autores, as transformações recentes na interpretação acerca das responsabilidades da Administração Pública – representadas, em grande parte, pela corrente ligada à chamada “*New Public Management*” – conduziram, também, a mudança na forma em que os usuários eram vistos pelos ofertantes de serviços públicos. A partir da imputação de princípios ligados ao mercado e à iniciativa privada – como, por exemplo, a maximização da eficiência – o público-alvo destes serviços passou a ser visto como uma espécie de “consumidor”.

No entanto, como ressaltado na argumentação de ambos, o envolvimento destes atores com a Administração Pública deve seguir o que é chamado de “abordagem democrática”, na qual o cidadão é visto como parceiro na formulação destes serviços, desde a sua etapa inicial. Esta perspectiva resguarda grande compatibilidade com o conceito de “Participação Cidadã” anteriormente apresentado, no qual o indivíduo passa a ser interpretado, também, como agente da administração pública – e não apenas consumidor de seus serviços, para coleta de *feedbacks*.

O primeiro elemento apresentado pelos autores diz respeito ao empoderamento, no que se refere a este elemento, dois componentes são destacados: o acesso e o suporte. Conforme Beresford e Croft (1993), o

primeiro ponto a ser esclarecido neste processo diz respeito ao equilíbrio de poder entre as agências da administração pública e a sociedade civil. Estes ressaltam que o empoderamento da sociedade civil não implica, necessariamente, o esvaziamento da centralidade e do poder de tomada de decisão destes órgãos públicos. Em síntese, a participação política não se configura como “jogo de soma-zero” e o empoderamento de ambos os lados é possível através da interação construtiva entre sociedade e Estado.

Uma perspectiva que se assemelha a esta é apresentada por Martins e Marini (2014). Ao abordar o conceito de “Governança Colaborativa”, os autores apresentam uma definição que resguarda proximidade com a perspectiva de Beresford e Croft (1993) – favorável ao empoderamento do cidadão e sua inserção de forma colaborativa com os entes da administração pública. Conforme Martins e Marini (2014, p. 46):

Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Além de tal acesso aos espaços de tomada de decisão, o cidadão também deve receber o suporte necessário para realizar o exercício de participação política. É importante salientar que o universo da educação discute, há bastante tempo, e com intensidade, o sentido de ações formais de letramento cívico ou político. Marshall (1967), por exemplo, se referia ao conceito de cidadania como algo que dependia de uma educação capaz de transformar o sujeito rude em cavalheiro. Bobbio (1986), por sua vez, chamou a “Educação Política” de “promessa não cumprida da democracia”.

Conforme apresentado na seção anterior, com a crítica de Teixeira (1997) à não efetivação dos espaços institucionais brasileiros, torna-se claro como a existência de mecanismos de participação não implica, necessariamente, o aumento proporcional do engajamento da sociedade –

visto que, muitas vezes, o cidadão desconhece os mecanismos existentes ou os enxerga com suspeita.

Conforme os autores:

Os esforços para capacitar as pessoas devem equipá-las e dar-lhes acesso a uma voz mais ativa. As pessoas precisam de apoio e habilidades para participar, combinados com estruturas adequadas e oportunidades de envolvimento. A menos que ambos estejam presentes, as pessoas podem não ter confiança, expectativas ou habilidades para se envolver, ou ficar desanimadas pelas dificuldades que isso implica [...] Se as portas permanecerem fechadas, então tudo o que as pessoas podem fazer é bater com mais força, quaisquer que sejam suas qualidades ou habilidades pessoais. [...] Apoiar e promover o acesso à participação das pessoas são partes essenciais do mesmo processo de empoderamento. Eles refletem os aspectos pessoais e políticos do envolvimento dos cidadãos (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 51-52, tradução nossa)

Não obstante, outro ponto crucial levantado pela metodologia proposta por Beresford e Croft diz respeito ao tempo do envolvimento destes cidadãos. A perspectiva apresentada advoga que esta participação deve ser estimulada desde os estágios iniciais da formulação de uma política ou serviço público – estando tal fator diretamente ligado ao sucesso da iniciativa em obter o engajamento esperado da sociedade civil. O argumento que reforça tal posicionamento diz respeito ao senso de pertencimento do indivíduo em relação ao processo ou ambiente em que ocorre tal participação

Os autores ressaltam que o envolvimento do cidadão, desde o marco zero do processo de formulação de um serviço, por exemplo, fortalece a identificação deste indivíduo com o produto em questão. Seu envolvimento tardio, por outro lado, pode despertar a sensação de que este foi apenas receptáculo de um processo no qual as decisões já foram tomadas de antemão – ocasionando, provavelmente, a quebra de expectativa em relação à participação.

Desta forma, empoderar o cidadão se refere, resumidamente, a: 1) fornecer instrumentos e habilidades que permitam envolvimento efetivo; 2) criar espaços públicos abertos, inclusivos e que possibilitem o envolvimento cívico; 3) envolver o cidadão desde o início do processo.

No que se refere ao primeiro item, a metodologia desenvolvida por Beresforde Croft resguarda grande semelhança com o conceito de “ativos cívicos”, apresentado por Nabatchi e Amsler (2014). Em pesquisa sobre fatores que propiciam o engajamento no envolvimento público direto, as autoras evidenciaram a existência de tais ativos como o principal mecanismo capaz de impulsionar maiores níveis de engajamento. Conforme Nabatchi e Amsler (2014, p. 69, tradução nossa): “um ativo cívico pode ser qualquer tipo de recurso – um edifício, uma organização, um programa – que conecta os cidadãos aos outros e às suas instituições públicas, de forma a inspirar e apoiar a colaboração, deliberação e responsabilidade compartilhada”

Assim sendo, um ativo cívico seria o instrumento capaz de efetivar o empoderamento conforme proposto por Beresford e Croft (1993). Contudo, a existência de tais ativos ainda não se configura essencialmente como sinônimo de sucesso no envolvimento da participação cidadã. Tal qual apontado pelos autores, o suporte ao envolvimento do indivíduo – mesmo quando este já se inseriu efetivamente nos espaços de participação política – é essencial para que seu engajamento seja perene e não confinado a atos isolados e esporádicos.

A importância deste suporte ao envolvimento reside no fato de que, para que seja estabelecida essa relação simbiótica entre sociedade e Estado, o envolvimento do cidadão precisa ocorrer de forma contínua. Além disso, a participação cidadã pode, em um primeiro momento, representar desafios pessoais ao indivíduo envolvido:

O envolvimento pode colocar as pessoas sob forte pressão. [...] Os cenários para o envolvimento das pessoas muitas vezes são estranhos e intimidantes: [...] As pessoas ficam ansiosas com procedimentos que não entendem, que nunca foram explicados,

mas relutam em dizer qualquer coisa caso seja culpa dela. (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 52-53, tradução nossa)

Desta forma, os autores ressaltam dois aspectos cruciais no suporte ao envolvimento: recursos de ação e transformação pessoal. Estes aspectos, por sua vez, possibilitam a efetivação de quatro componentes-chave para a participação: desenvolvimento pessoal, habilidades práticas, suporte prático e suporte ao trabalho coletivo (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 100).

No que se refere aos recursos, a perspectiva dos autores se aproxima da tipologia de recursos de ação, apresentada por Welzell (2013), e exposta da seguinte forma por Okado e Ribeiro (2019, p. 28):

Os recursos de ação descritos por Welzel são as capacidades de se realizar funcionamentos. Descrevem as variáveis clássicas presentes nos estudos de comportamento político e figuram entre as características que possibilitam as pessoas se engajarem em ações políticas e se dividem em materiais, cognitivos e conectivos.

A participação cidadã envolve, na maior parte das vezes, um processo no qual o indivíduo tende a adquirir habilidades até então desconhecidas. Trata-se de um projeto cumulativo de aprendizado – lembrando aspectos do já citado papel da educação nesse processo. Para os autores, uma forma de potencializar esta absorção de conhecimento, em conjunto com o engajamento, é o estabelecimento de metas simples e que possam ser facilmente alcançadas pelos participantes – em um sistema de recompensas que potencialize o desenvolvimento pessoal.

Desta forma, o modelo de Beresford e Croft pode ser sintetizado no seguinte quadro conceitual, envolvendo os componentes essenciais para a estruturação do ambiente de envolvimento e participação:

Quadro 1 – Componentes da Metodologia de Participação

Componentes da Metodologia de Participação de Beresford e Croft (1993)		
Envolva as pessoas desde o início;	Deixe claro os limites de envolvimento;	Forneça salvaguardas para o envolvimento das pessoas;
Estabeleça metas pequenas, mas viáveis;	Construa a participação como parte da estrutura da agência;	Estabeleça um processo contínuo de envolvimento;
Faça provisões específicas para o envolvimento de comunidades minoritárias;	Desenvolva formulários e fóruns apropriados;	Permita que o envolvimento das pessoas seja flexível e aberto;
Certifique-se de que o envolvimento seja por escolha, não por compulsão;	Envolva todos os principais participantes que são atores do processo;	Dê prioridade ao relato das próprias pessoas sobre seus desejos e necessidades.

Elaborado pelos autores, dados: Beresford e Croft (1993)

Como evidenciado pelos componentes apresentados no Quadro 1, o ambiente de envolvimento proposto pelos autores se fundamenta no empoderamento do indivíduo e no suporte ao seu envolvimento contínuo. Na seção seguinte, o relato do caso do “Ecossistema de participação cidadã do Estado de Goiás”, será exposto como um modelo de política pública que visa atuar como ativo cívico para efetivar os dois pilares centrais para o envolvimento proposto pelo modelo de Beresford e Croft: o empoderamento e o suporte ao envolvimento.

2.3 A EXPERIÊNCIA DO ECOSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO ESTADO DE GOIÁS

Desde o ano de 2019, a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) –conforme suas atribuições que dizem respeito à transparência e ao exercício do controle social no Estado – vem executando esforços no sentido de estruturar o que foi batizado de “Ecossistema de participação cidadã”.

A exemplo dos ecossistemas presentes na natureza, a ideia do projeto é estruturar um ambiente sustentável e que seja capaz de se retroalimentar – ou seja, que tenha a capacidade de manter seu funcionamento sem intervenções externas e com base nas portas de entrada estabelecidas. Esta estrutura consiste em três projetos: O “Estudantes de Atitude”, executado pela primeira vez em 2019; o “Embaixadores da Cidadania”, em 2020; e, por fim, o “Agentes da Cidadania”, iniciado em 2021.

O primeiro destes projetos, embrião da iniciativa, consiste na exposição dos preceitos de participação e controle social, transparência e prevenção à corrupção nas escolas da rede pública estadual, por meio do uso de metodologia gamificada.

Desta forma, na primeira edição do projeto em 2019, as mais de 100 escolas públicas estaduais participantes disputaram uma “gincana” na qual atividades lúdicas que remetem à participação cidadã contabilizam pontos conforme seu desempenho.

A espinha dorsal do projeto é a execução da metodologia chamada “auditoria cívica”, na qual os estudantes são responsáveis por auditar as estruturas físicas de sua instituição de ensino. Ao realizar tal ato, o senso de pertencimento e o espírito de responsabilidade em relação à administração pública é potencializado. Não obstante, com o relatório da auditoria em mãos, o programa incentiva que cada comunidade escolar debata os resultados obtidos e desenvolva um plano de intervenção na instituição.

Ao todo, a auditoria cívica produziu 5.376 relatórios de auditoria, envolvendo 96% das escolas participantes e resultando em 65% de projetos implementados nas escolas. Embora não tenha sido executado em 2020 – em função dos impedimentos causados pela pandemia de Covid-19 – o projeto já contava com mais de 400 escolas pré-inscritas para a sua segunda edição e, desta forma, consolidou-se como a primeira porta de entrada deste ecossistema.

Posteriormente, em 2020, os desdobramentos oriundos da pandemia e a percepção da existência de maior demanda na sociedade goiana por iniciativas de engajamento cívico similar, surgiu a necessidade de se repensar as estratégias para a difusão da participação cidadã no Estado. O advento das medidas de restrição social e de distanciamento evidenciaram a importância da busca por novas metodologias.

O primeiro passo foi utilizar, como insumo para desenvolver um programa baseado em evidências, uma pesquisa realizada pela CGE-GO com a base de dados de usuários da Ouvidoria-Geral do Estado. Com mais de 2 mil respostas obtidas, os resultados evidenciaram a demanda adormecida por iniciativas de participação cidadã no Estado:

Figura 1 – Pesquisa sobre Certificação em Cidadania realizada pela CGE-GO



Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Como pode ser visto, 86,69% dos participantes manifestaram interesse na certificação. Os insumos advindos desta consulta foram utilizados para dar origem ao projeto que corresponde ao segundo nível do que se chama aqui de ecossistema, o “Embaixadores da Cidadania”. Desta forma, foi aplicado um dos princípios essenciais apresentados por Beresford e Croft, na seção anterior: o desenvolvimento da participação do cidadão no processo inicial de desenho de uma oferta pública. Por meio da pesquisa, foi possível identificar de forma clara as demandas e formas de execução que viabilizaram um processo de implementação com menos atrito entre a equipe executora e os participantes.

Idealizado como certificação de 180 horas, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, a metodologia do projeto se destaca pela interatividade entre a equipe executora e os participantes. Com mais de 1.285 inscritos e 600 vagas disponibilizadas, os embaixadores selecionados foram separados em grupos específicos com tutores destinados ao acompanhamento de seus projetos. A utilização de tal estratégia, como instrumento para reduzir a evasão dos participantes, remete ao princípio de suporte ao envolvimento do participante, exposto anteriormente no *framework* proposto por Beresford e Croft (1993).

Não obstante, o trabalho executado pelos tutores não foi a única ferramenta de interação estabelecida. Ao longo do período da certificação, a equipe executora realizou uma série de podcasts, pílulas de conhecimento, *workshops* e mesas-redondas que estimulavam o engajamento dos participantes. Por fim, remetendo também à metodologia proposta pelos autores, a certificação continha níveis ligados a metas viáveis – estimulando o aprendizado por meio de recompensas. Ao final do projeto, para se formar como “Embaixador da Cidadania”, o participante deveria apresentar um projeto de intervenção em sua própria comunidade – o que estimulou o surgimento de boas práticas inovadoras, envolvendo iniciativas como hortas culturais, estruturação para acessibilidade e oportunidades de ensino a mães solo, por exemplo.

Contudo, com a execução do “Embaixadores da Cidadania”, identificou-se um problema a ser sanado: as diferenças metodológicas, entre

o “Estudantes de Atitude” e o “Embaixadores da Cidadania”, geraram um *gap* que tornava a transição do cidadão do primeiro projeto para o segundo muito brusca, visto que no “Estudantes de Atitude”, o foco é a vivência e prática cidadã e no seguinte, passa-se a explorar conhecimentos teóricos mais robustos e a elaboração de projetos

Desta forma, emergia a necessidade de preencher esta lacuna com uma iniciativa que, ao mesmo tempo, desempenhasse o papel de elo intermediário para o jovem que vivenciou o controle social nas escolas do Estado e uma segunda porta de entrada para o cidadão mais maduro, mas que ainda não é propriamente capaz de concluir uma capacitação mais robusta.

Assim, compondo a tríade de “ativos cívicos” que estruturam o ecossistema, surgiu em 2021 o “Agentes da Cidadania”. A metodologia do projeto se assemelha parcialmente ao “Embaixadores da Cidadania”, contudo, de forma muito mais enxuta. Em vez de 180 horas, esta certificação envolve 30h de aprendizado formal e uma carga mais intensa de interatividade. Suas atividades foram pensadas a partir da perspectiva do empoderamento do cidadão, por meio da execução de pequenas tarefas que acompanham o seu aprendizado teórico.

Desta forma, enquanto expostos à sequência de palestras e eventos, os participantes eram estimulados a executar a participação cidadã de forma empírica. Por meio de pequenas tarefas, como realizar uma avaliação ou manifestação acerca de um serviço público no Sistema de Ouvidorias do Estado, o cidadão sentia o empoderamento de sua participação de maneira concreta, além de fornecer à própria administração pública subsídios para seu aprimoramento.

De forma geral, ainda que em suas primeiras edições e tendo em vista o início da estruturação deste ecossistema, os ativos cívicos desenvolvidos pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás vêm demonstrando que a metodologia de empoderamento e suporte ao envolvimento, com o uso de tais ferramentas, podem estimular ou, ao menos, fazer germinar a semente da transformação da cultura de participação cidadã.

Alguns resultados relevantes das iniciativas, especialmente no que se refere ao seu alcance, podem ser vistos na tabela a seguir:

Tabela 1 – Indicadores de Resultados do Ecosistema de Participação Cidadã

Objetivo da iniciativa	Resultados
Escolas atendidas pelo projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	103
Alunos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	5.376
Professores atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	269
Escolas premiadas pelo projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	10
Índice de participação das escolas na etapa de “Auditoria Cívica” do projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	96%
Índice de implementação de projetos de intervenção resultantes dos relatórios de auditoria no projeto “Estudantes de Atitude”(2019)	65%
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania”(2020)	1.285
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania”(2020)	611
Desafios de Impacto Social recebidos no “Embaixadores da Cidadania”(2020)	163
Desafios de Impacto Social premiados pelo “Embaixadores da Cidadania”(2020)	10
Cidadãos formados no “Embaixadores da Cidadania”(2020)	183
Podcasts produzidos para difusão do conhecimento no “Embaixadores daCidadania”(2020)	15

Inscrições recebidas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	3.052
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	2.074

Participações na atividade sobre Ouvidoria Geral do Estado de Goiás no “Agentes da Cidadania”	816
Municípios goianos com cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	111
Cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	550
Escolas atendidas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	466
Alunos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	11.000
Professores atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	647
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	163
Auditorias Escolares realizadas no projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	14.500
Escolas premiadas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	10
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	988
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	657
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania”(2021)	41
Estados brasileiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	13
Cidadãos estrangeiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	17

Desafios de Impacto Social recebidos no “Embaixadores da Cidadania” (2021)	160
Desafios de Impacto Social premiados pelo “Embaixadores da Cidadania”(2021)	10
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 – em andamento)	1.411
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 – em andamento)	840
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania”(2022 – em andamento)	266

Estados brasileiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 – em andamento)	18
Cidadãos estrangeiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 – em andamento)	4

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Os números demonstram que as iniciativas estruturantes do ecossistema vêm obtendo sucesso no processo de despertar e captar esta demanda por participação cidadã no Estado de Goiás – ao menos em termos quantitativos. Como evidenciado pelos indicadores, os projetos já foram capazes de atender diretamente mais de

8.000 pessoas – sem contar os beneficiários indiretos de iniciativas gestadas e premiadas em seu seio.

Não obstante, participantes do Ecossistema também realizaram ações cívicas significativas dentro de suas comunidades – como, por exemplo, a realização de um seminário sobre transparência pública no

município de Senador Canego/GO e participações em conselhos de políticas públicas.

Assim, torna-se claro como a utilização de ativos cívicos, como proposto por Nabatchi e Amsler (2014), em conjunto com a estruturação de um ambiente voltado para o empoderamento do cidadão e suporte ao envolvimento, tal qual idealizado por Beresford e Croft (1993), alcançados nos preceitos da participação cidadã parece capaz de potencializar o engajamento ativo dos indivíduos.

3. CONCLUSÃO

Como vimos, embora a redemocratização do Estado Brasileiro tenha sido responsável por criar vários dispositivos legalmente institucionalizados e voltados à participação do cidadão na esfera pública, a maior parte destes espaços de interlocução entre o Estado e Sociedade Civil ainda se encontram adormecidos ou esvaziados. É latente a falha da administração pública em envolver o cidadão de forma engajada, ativa e contínua dentro deste processo de participação cidadã.

Tal qual exposto, boa parte dessas falhas advém de uma deficiência em transmitir ao cidadão a informação e os instrumentos necessários para que este se capacite de posicionar-se como protagonista de seu processo de inserção política. Desta forma, é vital para o fortalecimento das instituições democráticas e espaços públicos de interlocução na política brasileira, que se estabeleçam dispositivos capazes de atrair o cidadão para tais canais de comunicação, de forma cada vez mais ativa.

O argumento aqui apresentado faz referência aos conceitos de ativos cívicos e participação cidadã, além da estruturação de um ambiente orientado ao envolvimento contínuo das pessoas, tal qual proposto por Beresford e Croft (1993). A partir de princípios como empoderamento e suporte contínuo ao envolvimento da sociedade civil, envolvendo-a desde o processo de desenho inicial das políticas públicas, é possível maximizar o engajamento e uso de tais ativos por parte do público.

Como forma de se tentar evidenciar tal processo, foi relatado o caso do “Ecossistema de Participação Cidadã do Estado de Goiás”, uma iniciativa desenvolvida pela Controladoria-Geral do Estado. Composto de três projetos paralelos e interligados, o desenho da oferta de tais iniciativas foi idealizado para alçar o participante ao posto de protagonista de seu processo de aprendizado, com ênfase ao empoderamento em participação cidadã e o suporte oferecido para envolvimento contínuo.

Os números obtidos pela iniciativa, ainda que em sua etapa inicial de amadurecimento e consolidação, demonstram que a criação de “ativos cívicos” apresenta amplo poder de potencializar a participação cidadã. Desta forma, as metodologias adotadas em tal contexto apresentam um amplo potencial de impacto no processo de promoção da integridade e prevenção de atos de corrupção na administração pública através da promoção da participação cidadã e do controle social.

4. REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria do C. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANN, Klaus (org). **Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BERESFORD, Peter; CROFT, Suzy. **Citizen Involvement: A Practical Guide for Change**. Londres: MacMillan Press, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.
- FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. p. 16-30.
- FERNANDEZ, M; TESTA, G. O IDL em perspectiva comparada: Possibilidades e limites da medição da democracia a nível local e nacional. In: MORAES SILVA, D; DANTAS, H. (orgs.) **Índice de Democracia Local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.
- HAFER, J A.; RAN, B. Developing a citizen perspective of public participation: identity construction as citizen motivation to participate. **Administrative Theory & Praxis**, v. 38, n. 3, p. 206-222, 2016.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

- MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, n. 130, maio-ago/2014, p. 42-53.
- MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018.
- NABATCHI, T.; AMSLER, L. B. Direct public engagement in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4S, p. 63S-88S, 2014.
- OKADO, Lucas T. A.; RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura Política e a Ênfase na Escolha: A Teoria Evolutiva da Emancipação Humana. **E-legis**, Brasília, n. 28, p. 17-41, jan./abr. 2019.
- SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio M.; REIS, Anderson O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE**, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar.2018, p. 81-100.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. As Dimensões da Participação Cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

Tecnologia

1. TRANSPARÊNCIA FISCAL EXPLICA A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO, MAS DEMOCRACIA IMPORTA!

Autor: Welles Matias de Abreu, da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (SP)

Orientador: Ricardo Correa Gomes

2. UMA “TRUST MACHINE” CONTRA A CORRUPÇÃO POLÍTCOELEITORAL: O USO DE “DISTRIBUTED LEDGE TECHNOLOGIES” (DLTS) PARA GOVERNANÇA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA.

Autor: Marcelo Eugênio Feitosa Almeida, da Universidad de Salamanca – Espanha

3. APLICAÇÃO DE ATIVOS CÍVICOS PARA FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO ECOSSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO ESTADO DE GOIÁS.

Autores: Tiago Valêncio de Melo, Diego Ramalho Freitas, Marjorie Lynn Nogueira dos Santos, Ana Carolina de Castro Bueno e Gabriella Mello da Silva Pio, Universidade Federal de Goiás – Goiânia (GO)

Orientadora: Jéssica Traguette Silva

REVELAGOV PARA COVID

BARBARA KRYSTALL MOTA¹

RAFAEL DOS ANJOS²



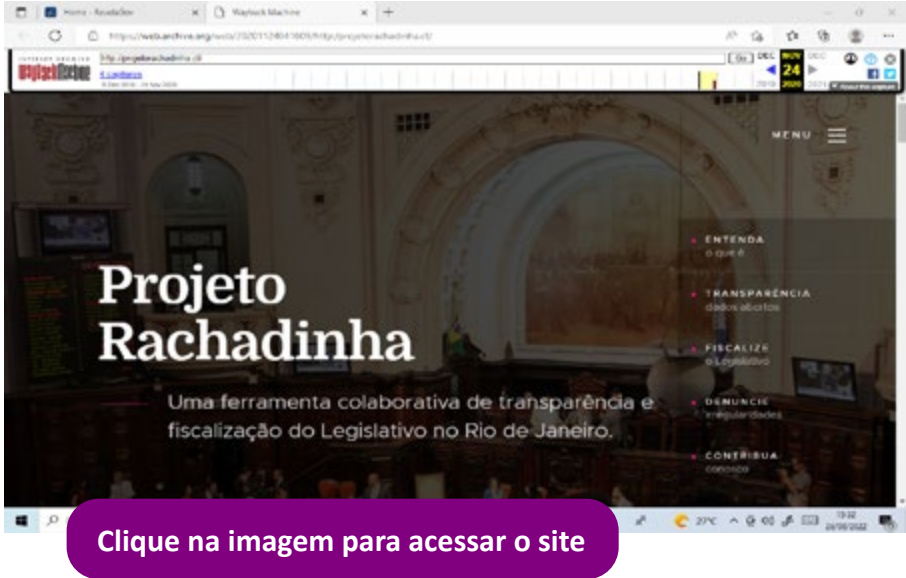
Análise de perícia e rastreabilidade por inteligência artificial em todas as compras covid, com grande em enfoque nível municipal, estadual e federal. Mais de 18 robôs e análise de diversas bases de dados.

1 Faculdade Cene.

2 Univesp – São Paulo e Sertãozinho (SP).

PROJETO RACHADINHA

RAFAEL WANDERLEY¹



Disponível por qualquer dispositivo eletrônico conectado à internet, o aplicativo web denominado Projeto Rachadinha é uma ferramenta colaborativa de acesso a dados públicos de parlamentares estaduais da ALERJ e seus assessores para que a sociedade fluminense tenha conhecimento sobre as despesas e o quadro de comissionados dos políticos do estado do Rio de Janeiro a fim de gerar transparência e engajamento social. Além disso, a ferramenta propõe-se a ser um meio educativo sobre a prática de corrupção e, ainda, uma calculadora de rachadinha e outros ilícitos dedicada aos órgãos de persecução cível-criminal como o MPRJ, de modo que indica as principais métricas importantes que podem revelar um ato de corrupção ou uma irregularidade, como por exemplo o nível de escolaridade incompatível com o nível do cargo comissionado ou a quantidade de assessores para determinada finalidade do parlamentar.

O projeto foi vencedor do Hackfest 2019/MPRJ e agora pretendemos melhorar o serviço e ampliá-lo.

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFJR) – Rio de Janeiro (RJ).

CARTÃO VERMELHO

JOELVIS ROMAN DA SILVA¹



Clique na imagem para acessar o site

O aplicativo Cartão vermelho é um aplicativo de análise de dados de cartões do portal de transparência do governo federal. Hoje nós temos muitos dados no portal de transparência brasileiro, no entanto não existe um cruzamento das informações a fim de identificar irregularidades, fraudes e corrupção. No aplicativo através de integração disponibilizada pelo próprio portal de transparência (<https://api.portaldatransparencia.gov.br/swagger-ui.html#/>) nós somos capazes de analisar todos esses dados e identificar qualquer tipo de ato ilícito. Inicialmente a análise consiste apenas nos cartões, futuramente poderemos expandir para as demais 16 opções que existem no portal de transparência, inclusive poderemos cruzar informações entre elas e tornar a aplicativo ainda mais poderoso no combate à corrupção. Também adicionaremos áreas de interesse do usuário e tornaremos essa solução apta para que qualquer município possa adotá-la de uma forma regional.

¹ Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN) – Dourados (MS). Orientador: Antonio Pires de Almeida Junior.

Jornalismo Investigativo

1. A CORRUPÇÃO E A MÁ GESTÃO NO MEC DURANTE O GOVERNO JAIR BOLSONARO

Autores: André Shalders, Breno Pires, Julia Affonso, Felipe
Frazão e Renata Cafardo

Série de reportagens veiculadas em texto em
O ESTADO DE SÃO PAULO

2. ORÇAMENTO SECRETO

Autor: Breno Pires

Série de reportagens veiculadas em texto em
O ESTADO DE SÃO PAULO

3. O LADO CINZA DOS MARKETPLACES

Autor: Daniel dos Santos Filhos

Série de reportagens veiculadas em texto
em AIOT BRASIL

A CORRUPÇÃO E A MÁ GESTÃO NO MEC DURANTE O GOVERNO JAIR BOLSONARO¹

ANDRÉ SHALDERS

BRENO PIRES, JULIA AFFONSO

FELIPE FRAZÃO

RENATA CAFARDO

Resumo: Com esta série de reportagens, o Estadão revelou a influência da dupla de pastores Gilmar Santos e Arilton Moura no Ministério da Educação (MEC) durante a gestão do ex-ministro Milton Ribeiro. As apurações do jornal mostraram pela primeira vez os pedidos de propina em barras de ouro e por meio da impressão de Bíblias com a foto do ex-ministro, resultando na demissão do mesmo.

No FNDE, a série de reportagens provocou diminuição de mais de R\$ 500 milhões em uma licitação para a compra de ônibus escolares, além de mostrar a evolução patrimonial descabida de diretores da Autarquia, fato atualmente investigado pelo Ministério Público Federal. As reportagens também trouxeram à luz a atuação de consultores suspeitos de tráfico de influência, além da falta de critérios técnicos para a liberação de verbas do órgão.

1 Série de reportagens veiculadas em texto em O ESTADO DE SÃO PAULO.

GABINETE PARALELO DE PASTORES CONTROLA AGENDA E VERBA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

**COM LIVRE CIRCULAÇÃO NO MEC, RELIGIOSOS LIGADOS AO
TITULAR DA PASTA, MILTON RIBEIRO, ATUAM NA INTERMEDIÇÃO
COM PREFEITOS QUE BUSCAM RECURSOS FEDERAIS PARA A ÁREA**

Breno Pires, Felipe Frazão e Julia Affonso, O Estado de S.Paulo

18 de março de 2022 | 05h00

BRASÍLIA — O gabinete do ministro da Educação, Milton Ribeiro, foi capturado por um grupo de pastores ligados a ele. Embora não tenham vínculos com a administração pública nem com o setor de ensino, segundo apurou o Estadão, eles formam um gabinete paralelo que facilita o acesso de outras pessoas ao ministro e participam de agendas fechadas onde são discutidas as prioridades da pasta e até o uso dos recursos destinados à educação no Brasil.

Com trânsito livre no ministério, os pastores atuam como lobistas. Viajam em voos da FAB, segundo registros do governo, e abrem as portas do gabinete do ministro para prefeitos e empresários. O grupo é capitaneado pelos pastores Gilmar Silva dos Santos, presidente da Convenção Nacional de Igrejas e Ministros das Assembleias de Deus no Brasil, e Arilton Moura, assessor de Assuntos Políticos da entidade.



Milton Ribeiro e pastores

Reunião do ministro da Educação Milton Ribeiro com prefeitos em Brasília, com a presença dos pastores Gilmar Santos e Arilton Moura na organização. Foto: Instagram Milton Ribeiro - 13/01/2021

O Estadão identificou a presença dos dois em 22 agendas oficiais no MEC, 19 delas com o ministro, nos últimos 15 meses. Algumas são descritas como reunião de “alinhamento político” na agenda oficial de Ribeiro, que também é pastor.

Os pastores operam em duas frentes: levam prefeitos a Brasília, participando de encontros no MEC, e acompanham o ministro em viagens pelo País. No dia 16 de fevereiro último, Ribeiro e o pastor Arilton receberam, no gabinete do MEC, a prefeita de Bom Lugar, no Maranhão, Marlene Miranda (PCdoB), e o marido dela, Marcos Miranda. Segundo ele, a reunião foi para tratar da liberação de R\$ 5 milhões para construção de uma escola na cidade. Miranda disse que “o encontro foi agendado para tratar de assuntos do município, e não de igreja”. Questionado se foi preciso fazer uma contribuição ao pastor, respondeu: “Que eu saiba, não”.

Numa viagem de Ribeiro ao município de Centro Novo do Maranhão (MA), em maio do ano passado, o pastor Gilmar dos Santos afirmou, de forma categórica, que era o responsável por garantir verbas para prefeituras.

“Estamos fazendo um governo itinerante, principalmente através da Secretaria de Educação, levando aos municípios os recursos, o que o MEC tem, para os municípios”, disse em vídeo ao qual Estadão teve acesso. A prefeitura da cidade de 22 mil moradores é comandada por Junior Garimpeiro, do Progressistas.

No evento, o ministro da Educação disse que preferia fazer o contato direto com os gestores municipais, sem a intermediação de deputados ou senadores – função que agora cabe aos seus “amigos” pastores. “Nós já fizemos em alguns lugares. Sem política, sem discurso de parlamentar nenhum. Respeito os parlamentares, mas é técnica”, afirmou.

Especialistas em Direito Público consultados pelo Estadão veem indícios de irregularidade e até mesmo tráfico de influência na ação dos pastores. Na avaliação do advogado Cristiano Vilela, praticar atos dentro do gabinete do ministro e fazer anúncios oficiais em atos do governo poderiam ser enquadrados como usurpação da função pública. “Qualquer pessoa pode levar determinados pleitos a algum representante do poder público. É legítimo. Agora, a partir do momento que passa a ser uma prática, um exercício de uma atividade pública (por alguém que não faz parte da administração), configura o crime”, disse Vilela.

No dia 7 de agosto, os pastores levaram o ministro para uma agenda com prefeitos em Coração de Maria (BA), de 28 mil moradores, governada por Kley Lima, outro prefeito do Progressistas. Ao discursar na solenidade, o pastor Arilton Moura agradeceu a presença de Milton Ribeiro, deixando claro que ele havia patrocinado a visita do ministro.



Encontro de pastores com o ministro da Educação

“Houve o maior interesse de trazer o ministro, nosso irmão, nosso amigo, para cá”, disse o religioso. “Esse é o nosso governo. É o governo do presidente Jair Bolsonaro.” Ribeiro, por sua vez, saudou “meus amigos Arilton e Gilmar”. “As coisas aconteceram também pela instrumentalidade dos senhores”, disse o ministro.

Os pastores atuam especialmente na intermediação entre a pasta e prefeitos do Progressistas, do PL e do Republicanos, legendas que integram o núcleo duro do Centrão. O bloco de partidos comanda o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O órgão que concentra os recursos do ministério é presidido por Marcelo Ponte, ex-assessor do ministro-chefe da Casa Civil, Ciro Nogueira, chefe do Progressistas. De um orçamento de R\$ 45 bilhões do MEC em 2022, o FNDE possui R\$ 945 milhões.

Em 11 de março do ano passado, mais uma reunião no gabinete de Ribeiro com a presença dos dois pastores e representantes de 20 muni-

cípios. O site da prefeitura de Vianópolis (GO) informa a presença do ministro da Educação e dos religiosos “que, juntos, conduziram a reunião com as autoridades convidadas”. O objetivo omitido da agenda oficial aparece no informe da prefeitura de Vianópolis: “A reunião foi para orientar sobre os recursos ligados à educação”.

Durante congresso religioso em outubro passado, em Camboriú (SC), Milton Ribeiro voltou a ressaltar a ligação entre ele e os pastores. “Quero agradecer o honroso convite que eu tive da liderança aqui desse nosso encontro, à minha amizade ao pastor Gilmar, Arilton, que estão lá em Brasília, mais perto”, afirmou. Gilmar dos Santos retribuiu. “Nesses últimos anos, Deus me deu esse privilégio de comungar uma comunhão e uma amizade muito sólida com o pastor Milton Ribeiro”, disse. “Minha gratidão ao pastor Arilton Moura, fique de pé, pastor Arilton, pastor da nossa convenção, que é nossa base ali em Brasília.”

Foi num encontro de prefeitos com Milton Ribeiro, em janeiro do ano passado, na sede do MEC, que o pastor Gilmar dos Santos explicou sua atuação. “Nós solicitamos esta reunião com o ministro para trazer ao conhecimento dele vários prefeitos que trabalham também com a igreja”, disse. “Muitos deles são obreiros da nossa igreja e estão exercendo lá sua administração da maneira que o presidente da República defende, sem corrupção.”

Procurado, Ribeiro não se manifestou. O Estadão tentou contato com os pastores por meio da Assembleia de Deus Cristo para Todos, mas não obteve resposta até a conclusão desta edição.

VÍNCULO DE RELIGIOSOS COM GOVERNO É ANTERIOR À NOMEAÇÃO DE RIBEIRO

ANTES DA CHEGADA DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO, MILTON RIBEIRO, DUPLA DE PASTORES JÁ HAVIA SIDO RECEBIDA POR BOLSONARO E MOURÃO NO PLANALTO

Breno Pires, Felipe Frazão e Julia Affonso, O Estado de S.Paulo

18 de março de 2022 | 05h00

BRASÍLIA — Os pastores evangélicos Gilmar Silva dos Santos e Arilton Moura Correia conquistaram acesso privilegiado ao governo Jair Bolsonaro. Sem cargo na máquina pública, passaram a atuar como prepostos informais para acesso ao Ministério da Educação (MEC), chefiado pelo reverendo presbiteriano Milton Ribeiro, e às verbas bilionárias da pasta, parte delas concentrada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um feudo do Centrão com forte influência política dos evangélicos.

Gilmar dos Santos é líder do Ministério Cristo para Todos, um ramo da Assembleia de Deus, com sede em Goiânia. O ministro já pregou no templo, durante culto denominado Ceia Geral. A igreja dele é de pequeno porte se comparada a outros braços da Assembleia de Deus com atuação nacional. Além de Goiás, está presente em Estados como Maranhão, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Gilmar dos Santos diz ter mais de 40 anos como pastor.



ctv-nbm-bosnoaro
Bolsonaro, à direita, ao lado do pastor Arilton Moura. Em segundo plano, o pastor Gilmar Santos. No plano de fundo, o ministro Milton Ribeiro, da Educação. Foto: Pastor Gilmar Santos/Instagram

Também presidente da Convenção Nacional de Igrejas e Ministros de Assembleias de Deus no Brasil Cristo para Todos, Gilmar dos Santos tem como braço direito Arilton Moura, que atua como assessor de Assuntos Políticos da entidade. Moura é apresentado, em registros ofi-

ciais do governo, com o cargo de secretário nacional da entidade. Em 2018, ocupou o cargo de secretário extraordinário para Integração de Ações Comunitárias, no governo Simão Jatene, no Pará. E foi presidente estadual do antigo PHS, hoje Podemos, no Estado.

Santos se notabilizou no meio evangélico como um pregador conhecido por frequentar diversas igrejas, para além do meio “assembleiano”. Apesar da amizade pública e do acesso diferenciado ao ministro Milton Ribeiro, o vínculo deles com o governo Bolsonaro é anterior à chegada de Ribeiro à Esplanada dos Ministérios.

Em 2019, eles foram recebidos pelo presidente Jair Bolsonaro duas vezes, uma delas ao lado general Luiz Eduardo Ramos, que é da igreja Batista, então ministro da Secretaria de Governo. Na ocasião, uma comitiva religiosa foi recebida num dos salões de cerimônias do Palácio do Planalto. Em 2020, mais uma audiência na Presidência da República. O vice-presidente Hamilton Mourão também os recepcionou.

Quem abriu as portas do governo à dupla, segundo integrantes da bancada evangélica, foi o deputado João Campos (Republicanos-GO), pastor da Assembleia de Deus Ministério Vila Nova, ligado à convenção de Madureira.

O parlamentar participou de reuniões com os dois pastores no gabinete do ministro-chefe da Casa Civil, Ciro Nogueira, líder do Centrão e do Progressistas. O ministro da Cidadania, João Roma, também do Republicanos, disse que eles são amigos.

GABINETE PARALELO: ENTENDA O ESCÂNDALO COM PASTORES NO MEC

**'ESTADÃO' REVELOU O ESCÂNDALO NO ÚLTIMO DIA 18; EM
ÁUDIO VAZADO, O MINISTRO DA EDUCAÇÃO DISSE PRIORIZAR
PREFEITOS ENCAMINHADOS POR PASTOR; LÍDERES RELIGIOSOS
LIBERAM VERBA NO MEC EM PRAZO RECORDE**

Redação, O Estado de S.Paulo
22 de março de 2022 | 10h49

Sem vínculos com o setor de ensino e sem possuir cargo público, um grupo de pastores passou a comandar a agenda do ministro Milton Ribeiro, da Educação, formando uma espécie de “gabinete paralelo” que interfere na liberação de recursos e influencia diretamente as ações da pasta. O esquema foi revelado pelo Estadão no último dia 18.

O grupo é capitaneado pelos pastores Gilmar Silva dos Santos, presidente da Convenção Nacional de Igrejas e Ministros das Assembleias de Deus no Brasil, e Arilton Moura, assessor de Assuntos Políticos da entidade. Eles conquistaram acesso ao Executivo federal ainda em 2019, antes mesmo da chegada de Ribeiro ao Ministério, são próximos da família Bolsonaro e têm trânsito livre no governo. Os pastores agem como lobistas, atuando para liberar e ou acelerar o empenho de recursos a determinados municípios.



Ministério da Educação
Agenda do ministro da Educação foi capturada por pastores que atuam como lobistas. Foto: Ministério da Educação

Agenda

O Estadão identificou a presença de Gilmar dos Santos e Arilton Moura em 22 agendas oficiais no MEC nos últimos 15 meses, sendo 19 delas com a presença do ministro. Algumas são descritas como reunião de “alinhamento político” na agenda oficial de Ribeiro, que também é pastor.

Em 2019, eles foram recebidos pelo presidente Jair Bolsonaro ao menos duas vezes. Em 2020, mais uma audiência na Presidência da República. O vice-presidente Hamilton Mourão também os recepcionou.

Agilidade

Usualmente, a destinação de verbas para uma prefeitura é um processo burocrático e demorado. Com a ajuda dos pastores, contudo, certos municípios conseguiram a liberação do empenho de recursos em tempo recorde. É o caso da prefeita Marlene Miranda, de Bom Lugar (MA), que teve o pedido de dinheiro atendido em apenas 16 dias, pra-

zo muito abaixo dos padrões da distribuição de recursos da pasta. A Secretaria da Educação de Pernambuco, por exemplo, levou 10 anos para obter R\$ 198,7 mil do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Uma das principais atuações dos pastores é justamente esta: abrir a agenda do ministro para acesso de prefeitos e empresários próximos ao grupo, de modo que levem ao MEC suas demandas. Marlene Miranda, por exemplo, pediu R\$ 5 milhões para a construção de uma escola em sua cidade. Ela esteve no gabinete de Ribeiro em 16 de fevereiro, por intermédio dos religiosos. Em 4 de março, o FNDE reservou R\$ 200 mil para pagamento à prefeitura.



Encontro de pastores com o ministro da Educação

Favorecidos

Prefeitos do Progressistas, do PL e do Republicanos têm preferência para conseguir a ajuda dos pastores. Essas legendas integram o núcleo duro do Centrão. O bloco de partidos é justamente o que comanda o FNDE.

Só em dezembro do ano passado, o órgão firmou termos de compromisso - uma etapa anterior ao contrato - com nove prefeituras, totalizando R\$ 105 milhões de repasses, após reuniões com os pastores. Além de levarem prefeitos a Brasília, participando de encontros no MEC, eles também acompanham o ministro em viagens pelo País.

Em um desses eventos, um encontro de prefeitos com Milton Ribeiro em janeiro do ano passado, na sede do MEC, o pastor Gilmar dos Santos detalhou a atuação do gabinete paralelo e expôs claramente suas intenções: "Nós solicitamos esta reunião com o ministro para trazer ao conhecimento dele vários prefeitos que trabalham também com a igreja", disse, deixando claro que pretende privilegiar pessoas ligadas à sua religião.

Áudio vazado

Em conversa gravada, Milton Ribeiro admitiu que prioriza o atendimento a prefeitos que chegam ao MEC por meio dos pastores Gilmar dos Santos e Arilton Moura. Falando a dirigentes municipais dentro do ministério, Ribeiro disse que segue ordem do presidente Jair Bolsonaro (PL). "Foi um pedido especial que o presidente da República fez para mim sobre a questão do (pastor) Gilmar (Santos)", diz ele - Arilton Moura e Gilmar Santos estavam presentes na reunião. "A minha prioridade é atender primeiro os municípios que mais precisam e, em segundo, atender a todos os que são amigos do pastor Gilmar", ironizou, em gravação divulgada pelo jornal Folha de S.Paulo.

Investigação

Especialistas consultados pelo Estadão veem indícios de irregularidade e até mesmo tráfico de influência na ação do grupo de pastores. Na avaliação do advogado Cristiano Vilela, praticar atos dentro do ga-

binete do ministro e fazer anúncios oficiais em atos do governo poderiam ser enquadrados como usurpação da função pública.

“Qualquer pessoa pode levar determinados pleitos a algum representante do poder público. É legítimo. Agora, a partir do momento que passa a ser uma prática, um exercício de uma atividade pública (por alguém que não faz parte da administração), configura o crime”, disse Vilela.

Após a revelação do esquema pelo Estadão, o Ministério Público Federal junto ao TCU solicitou a abertura de inquérito sobre o caso. Já o senador Alessandro Vieira (PSDB-SE) cobrou nesta terça que o MPF e a Procuradoria Geral da República abram investigação sobre Milton Ribeiro por suspeita de improbidade administrativa e tráfico de influência.

ORÇAMENTO SECRETO¹

BRENO PIRES

Resumo: Uma das principais investigações jornalísticas sobre o poder no Brasil nos últimos anos, a série de reportagens Orçamento Secreto revelou a existência de um duto de verbas públicas criado pelo presidente Jair Bolsonaro para a compra de apoio no Congresso, com bilhões distribuídos sem critérios técnicos, sem transparência e com risco de corrupção. As reportagens revelaram casos de sobrepreço na compra de tratores e outras máquinas pelo governo, daí o escândalo ficou conhecido também como “Tratoração” (ou Bolsolão). Tudo baseado numa investigação autoral de três meses do repórter, tornando a imprensa protagonista no controle social em um momento de aparelhamento de órgãos públicos. Antes dela, as principais investigações sobre malversação de recursos públicos no país tinham partido de apurações de CPIs, da PF, do MPF e do TCU. Como consequência das reportagens, o governo cortou R\$ 142 milhões que pagaria com sobrepreço. Mais importante: Supremo Tribunal Federal, por 8x2, barrou a prática.

1 Série de reportagens veiculadas em texto em O ESTADO DE SÃO PAULO.

ORÇAMENTO SECRETO DE BOLSONARO: ENTENDA O PASSO A PASSO DO ESQUEMA POR 6 A 1, STF SUSPENDEU OS REPASSES QUE DÃO SUSTENTAÇÃO AO GOVERNO NO CONGRESSO; VEJA COMO SISTEMA FUNCIONA

Breno Pires, O Estado de S.Paulo

08 de maio de 2021 | 23h50

BRASÍLIA – Seis meses depois de o Estadão iniciar uma série de reportagens mostrando que o governo do presidente Jair Bolsonaro utiliza repasses do orçamento secreto, em que valores previstos no Orçamento Geral da União de 2020 são destinados de forma sigilosa a parlamentares, a partir de acordos políticos, por 6 a 1, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiram, nesta terça-feira, 9, manter suspensos os repasses que dão sustentação ao governo no Congresso.

Desde maio, o jornal tem mostrado como os recursos da União têm sido distribuídos por meio das emendas de relator do Orçamento – as chamadas RP-9 – sem critérios técnicos, a um grupo de parlamentares, principalmente às vésperas de votações de interesse do Palácio do Planalto. Trata-se da nova fisionomia da política do “toma lá, dá cá”, usada pelo governo em troca de apoio no Congresso.



Jair Bolsonaro, presidente da República Foto: Dida Sampaio/ Estadão

Com isso, o governo Bolsonaro multiplicou as verbas que os parlamentares têm direito de enviar às suas bases eleitorais para ações voltadas a atender prefeituras e associações aliadas.

O Ministério do Desenvolvimento Regional e a empresa estatal vinculada Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) têm sido o atalho preferencial de deputados e senadores para direcionar obras, como pavimentação asfáltica e instalação de poços artesianos, e comprar máquinas pesadas, como tratores, retroescavadeiras e caminhões pipa, para municípios estratégicos a suas reeleições.

A cada ano, um parlamentar tem direito a indicar, no máximo, R\$ 8 milhões. O valor corresponde à metade da cota total de emendas impositivas individuais que deputados e senadores têm direito a enviar. A outra metade deve ir, obrigatoriamente, para a saúde. Essa regra vale para todos os 513 deputados e 81 senadores.



Congresso Nacional, em Brasília; prática adotada pelo governo dificulta controle dos gastos pelo TCU Foto: Dida Sampaio/Estadão

No entanto, como o Estadão mostrou no episódio do planilhão de R\$ 3 bilhões, em janeiro, os parlamentares que apoiaram os candidatos do governo nas eleições para as presidências da Câmara e do Senado conseguiram expandir o poder de direcionar gastos do orçamento. O líder de indicações foi Davi Alcolumbre, que apontou o destino de R\$ 277 milhões.

Esses valores, pelas regras orçamentárias, deveriam ser gastos pelo governo por meio da seleção de projetos com critérios técnicos e levando em consideração as condições socioeconômicas das localidades beneficiadas, para justificar o investimento do governo federal em determinada cidade, e não em outra. Ao contrário, servem para indicações personalistas que não necessariamente resultarão na melhora das condições de desenvolvimento do local.

Após a definição das cotas, o passo a passo

Uma vez definida entre o governo e as lideranças do Congresso os valores que cada parlamentar terá direito a enviar a suas bases, há dois caminhos que o dinheiro público pode seguir.

No primeiro deles, o congressista indica o repasse para um município por meio de um convênio do Ministério do Desenvolvimento Regional. Nesse tipo de contrato, são aplicadas todas as exigências de licitação governamental, que deve ser realizada no âmbito municipal, e os valores são liberados conforme o avançar dos trabalhos, proporcionalmente.

O outro caminho é o direcionamento dos valores para a Codevasf ou outros órgãos vinculados ao MDR, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

No caso da Codevasf, os repasses do governo federal podem chegar na ponta mais rapidamente, porque a estatal pode executar diretamente serviços como obras e compra de máquinas, com regras menos restritivas para licitação, por exemplo, do que aquelas previstas para um ministério.

Já no caso da Codevasf, os deputados e senadores, em muitos casos, dizem apenas o tipo da obra, o tipo de máquina e não informam a localidade específica, o que deixa a margem para fazer o direcionamento posteriormente.

Como a estatal é controlada por apadrinhados de lideranças políticas, o controle do uso do dinheiro pelos parlamentares é mantido até a execução da obra ou da compra. Assim, a definição de quais serão os beneficiados finais caberá aos próprios parlamentares, que exercem influência nas superintendências regionais da empresa.

ORÇAMENTO SECRETO BILIONÁRIO DE BOLSONARO BANCA TRATOR SUPERFATURADO EM TROCA DE APOIO NO CONGRESSO

**ESQUEMA DO GOVERNO DESTINA R\$ 3 BILHÕES EM EMENDAS
PARA AUXILIAR BASE NO CONGRESSO; PARTE DELAS É GASTA
PARA COMPRA DE TRATORES COM PREÇOS ATÉ 259% ACIMA DOS
VALORES DE REFERÊNCIA**

Breno Pires, O Estado de S.Paulo

08 de maio de 2021 | 23h50BRASÍLIA

Um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, boa parte delas destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo.

O flagrante do manejo sem controle de dinheiro público aparece num conjunto de 101 ofícios enviados por deputados e senadores ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicar como eles preferiam usar os recursos.

O detalhe é que, oficialmente, o próprio Bolsonaro vetou a tentativa do Congresso de impor o destino de um novo tipo de emenda (chamada RP9), criado no seu governo, por “contrariar o interesse público” e estimular o “personalismo”. Foi exatamente isso o que ele passou a ignorar após seu casamento com o Centrão.



O presidente Jair Bolsonaro; esquema montado pelo Planalto mantém base de apoio no Congresso
Foto: EVARISTO SÁ/AFP

Os ofícios, obtidos pelo Estadão ao longo dos últimos três meses, mostram que esse esquema também atropela leis orçamentárias, pois são os ministros que deveriam definir onde aplicar os recursos. Mais do que isso, dificulta o controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e da sociedade. Os acordos para direcionar o dinheiro não são públicos, e a distribuição dos valores não é equânime entre os congressistas, atendendo a critérios eleitorais. Só ganha quem apoia o governo.

O senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), por exemplo, determinou a aplicação de R\$ 277 milhões de verbas públicas só do Ministério do Desenvolvimento Regional, assumindo a função do ministro Rogério Marinho. Ele precisaria de 34 anos no Senado para conseguir indicar esse montante por meio da tradicional emenda parlamentar individual, que garante a cada congressista direcionar livremente R\$ 8 milhões ao ano.

Ex-presidente do Senado, Alcolumbre destinou R\$ 81 milhões apenas à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a estatal que controla, ao lado de outros políticos.

Um caso emblemático é o do deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO). O governo aceitou pagar R\$ 359 mil num trator que, pelas regras normais, somente liberaria R\$ 100 mil dos cofres públicos. No total, o deputado direcionou R\$ 8 milhões.

Há situações até em que parlamentares enviaram milhões para compra de máquinas agrícolas para uma cidade a cerca de dois mil quilômetros de seus redutos eleitorais. É o caso dos deputados do Solidariedade Ottaci Nascimento (RR) e Bosco Saraiva (AM). Eles direcionaram R\$ 4 milhões para Padre Bernardo (GO). Se a tabela do governo fosse considerada, a compra sairia por R\$ 2,8 milhões. À reportagem, Saraiva disse que atendeu a um pedido de Nascimento, seu colega de partido. Por sua vez, Nascimento afirmou ter aceito um pedido do líder da legenda na Câmara, Lucas Vergílio (GO).

Planilha secreta do governo obtida pelo Estadão revela que Alcolumbre também destinou R\$ 10 milhões para obras e compras fora do seu Estado. Dois tratores vão para cidades no Paraná, a 2,6 mil quilômetros do Amapá. Sem questionar, o governo concordou em comprar as máquinas por R\$ 500 mil, quando pelo preço de referência sairiam por R\$ 200 mil.

As máquinas são destinadas a prefeituras para auxiliar nas obras em estradas nas áreas rurais e vias urbanas e também nos projetos de cooperativas da agricultura familiar. Os políticos costumam promover festas de entrega dos equipamentos, o que lhes garante encontros e fotos com potenciais eleitores em ano pré-eleitoral.

Ao serem entrevistados, deputados e senadores negavam o direcionamento dos recursos ou se recusavam a prestar informações. Confrontados com ofícios assinados por eles e a planilha do governo, acabaram por admitir seus atos.

‘Minha cota’ e ‘fui contemplado’: os termos nos ofícios dos parlamentares

O deputado Vicentinho Junior (PL-TO) escreveu à Codevasf que havia sido “contemplado” com o valor de R\$ 600 mil para compra de

máquinas. “Difícilmente esse ofício foi redigido no meu gabinete, porque essa linguagem aí, tão coloquial, eu não uso”, disse.

Somente após o Estadão encaminhar o documento, Vicentinho Junior admitiu a autoria, mas minimizou a expressão “contemplado” ali utilizada. “Às vezes, uma colocação nesse sentido nada mais é do que ser simpático”, resumiu.

“Minha cota”, “fui contemplado” e “recursos a mim reservados” eram termos frequentes nos ofícios dos parlamentares. Foi dessa última forma que a deputada e atual ministra da Secretaria de Governo, Flávia Arruda (PL-DF), se dirigiu à Codevasf para definir o destino de R\$ 5 milhões. “Não me lembro. Codevasf?”, perguntou ao Estadão.

Ao ler o documento, Flávia desconversou: “É tanta coisa que a gente faz que não sei exatamente do que se trata”. Nem tudo, porém, é registrado. O senador Rodrigo Cunha (PSDB-AL) admitiu que “ditou” para o ministro Marinho onde R\$ 7 milhões deveriam ser aplicados.

Na prática, a origem do novo esquema está no discurso de Bolsonaro de não distribuir cargos, sob o argumento de não lotear o primeiro escalão do governo. De um jeito ou de outro, a moeda de troca se deu por meio da transferência do controle de bilhões de reais do orçamento ao Congresso. Tudo a portas fechadas, longe do olhar dos eleitores.

ORÇAMENTO SECRETO DE BOLSONARO: COMPRA DE TRATOR VIRA OBSESSÃO NO CONGRESSO

DOS R\$ 3 BILHÕES DO ORÇAMENTO DESTINADO A
PARLAMENTARES, AO MENOS R\$ 271,8 MILHÕES SÃO GASTOS NA
AQUISIÇÃO DE MAQUINÁRIO PESADO

Breno Pires, O Estado de S.Paulo

08 de maio de 2021 | 23h50

BRASÍLIA – A compra de máquinas pesadas virou uma obsessão do atual Congresso. No orçamento secreto de R\$ 3 bilhões de recursos do Ministério de Desenvolvimento Regional que o governo terceirizou para deputados e senadores no final do ano passado, ao menos R\$ 271,8 milhões foram para aquisição de tratores, retroescavadeiras e equipamentos agrícolas.

Os tratores foram os itens mais requisitados. As máquinas são destinadas a prefeituras para auxiliar nas obras em estradas nas áreas rurais e vias urbanas e nos projetos de cooperativas da agricultura familiar. Os parlamentares indicaram um gasto de R\$ 15 milhões para a aquisição de 115 máquinas. Destas compras, apenas 12 estão previstas com preços dentro da tabela de referência do governo.

O esquema montado pela equipe do presidente Jair Bolsonaro para se aproximar do Congresso jogou nas mãos de um grupo de deputados e senadores os recursos do ministério comandado por Rogério Marinho (sem partido-RN).



Ministério entrega máquinas pesadas no Amapá, em 2020; itens são destinados a redutos de parlamentares Foto: Divulgação / MDR

Destinados geralmente a prefeituras de redutos dos parlamentares, as máquinas e equipamentos saíram na maioria das vezes acima do preço de referência estabelecido pelo próprio ministério, em cartilha válida para 2021.

São dezenas de motoniveladoras, retroescavadeiras, carretas agrícolas, pás carregadeiras e caminhões, entre outros itens. Os autores das indicações são 37 deputados e cinco senadores. Entre eles, estão o presidente da Câmara, Arthur Lira (Progressistas-AL), o senador Davi Alcolumbre (DEM-AP) e o ex-líder do governo na Câmara, Vitor Hugo (PSL-GO).

Dos recursos do “planilhão”, o Ministério do Desenvolvimento Regional liberou R\$ 2,8 milhões para a compra de quatro motoniveladoras em convênios indicados por Vitor Hugo. Pela tabela do governo, o custo dessas quatro máquinas sairia por R\$ 500 mil a menos.

Do total de gastos com compras de máquinas e equipamentos agrícolas que a reportagem conseguiu rastrear, 361 itens têm valores acima dos preços de referência do governo, considerando a tabela deste ano.

Não foi possível, porém, obter informações sobre uma boa parte das aquisições que serão feitas pelos órgãos vinculados ao ministério. A falta de detalhamento ocorreu especialmente nas compras da Companhia de Desenvolvimento do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs).

Nos últimos dez anos, a ação orçamentária que inclui a compra de maquinários deu um salto em valores aplicados. O gasto passou de R\$ 484 milhões em 2010 para R\$ 4,5 bilhões em 2020, segundo ano de mandato de Bolsonaro. Pelo menos R\$ 1 bilhão foi para a compra de equipamentos, incluindo tratores, no ano passado.

Dos R\$ 132 milhões de compras de máquinas pesadas previstas no planilhão passíveis de análise, 81% do montante, isto é, R\$ 107,1 milhões, foram para contratos identificados com preços acima da tabela do governo. O valor global é de R\$ 23 milhões a mais do que se a compra respeitasse a tabela.

Parlamentares indicam preços e modelos de tratores para compra

O deputado Charles Fernandes (PSD-BA), por exemplo, chegou a indicar até o CNPJ e o telefone para contato de uma associação beneficente à qual queria destinar uma retroescavadeira no interior da Bahia. O parlamentar escreveu que o item deve ser comprado por R\$ 300 mil, o que supera em R\$ 50 mil o preço de referência.

Por sua vez, o presidente da Câmara, Arthur Lira, pôde direcionar R\$ 30 milhões só para o Dnocs. Com esse valor, o órgão está adquirindo 44 tratores agrícolas a preços superiores aos R\$ 100 mil previstos na cartilha do ministério. No total, os itens custarão R\$ 1,6 milhão a mais do que a referência.

Os documentos demonstram que Lira ainda direcionou recursos para o governo de Mato Grosso (a 2.300 quilômetros em linha reta do seu reduto eleitoral) comprar seis carretas agrícolas, por preço total de R\$ 138.060. Pela tabela do governo, as máquinas custariam R\$ 60 mil. No total, Lira manejou R\$ 114 milhões do orçamento secreto de Bolsonaro. No caso dos recursos do orçamento secreto, além do so-

brepreço, parte dos convênios foi assinada pelo governo federal mesmo com pendências legais.

Motoniveladoras foi um dos itens mais caros

Máquina usada para nivelar terrenos, a motoniveladora foi um dos itens mais caros nas listas de compras indicadas por parlamentares. Com a “cota” do deputado Nelto (Podemos-GO) serão compradas quatro máquinas desse tipo por R\$ 723 mil cada, quando o preço de referência é R\$ 470 mil. O plano de compra nessas condições está aprovado pela Sudeco. O Estadão localizou a aprovação para a compra da mesma máquina, no mesmo dia, por R\$ 584 mil cada.

Fora do acordo para os políticos operarem o orçamento secreto, o Estadão encontrou vários registros de compras de tratores e máquinas agrícolas que seguem o preço de referência. Um convênio do Ministério do Desenvolvimento com o município de Nanuque (MG), por exemplo, registra a compra de uma motoniveladora no valor de R\$ 462 mil, pouco menos que a referência, de R\$ 470 mil.

ORÇAMENTO SECRETO DE BOLSONARO: MINISTÉRIO DIZ QUE PARLAMENTARES ESCOLHERAM DESTINO DE VERBA

INICIALMENTE, MINISTÉRIO HAVIA ATRIBUÍDO LIBERAÇÃO DE RECURSOS À SEGOV, QUE NEGA PARTICIPAÇÃO E AFIRMA QUE NÃO RESERVOU ‘COTAS’

Breno Pires, O Estado de S.Paulo

08 de maio de 2021 | 23h50

Por meio da Lei de Acesso à Informação, o Ministério do Desenvolvimento Regional reconheceu que os parlamentares definiram como e onde aplicar R\$ 3 bilhões de verbas próprias da pasta. “Os recursos oriundos de emenda de relator-geral foram executados conforme definição do Congresso Nacional”, informou a pasta, referindo-se à nova modalidade de emenda, chamada RP9, criada no atual governo.

Num primeiro momento, o ministério atribuiu à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), então comandada pelo general Luiz Eduardo Ramos, a articulação envolvendo a destinação dos recursos do orçamento secreto.

Atual ministro da Casa Civil, era Ramos quem fazia, até março deste ano, a ponte entre governo e Congresso. A secretaria negou essa versão. O ministério de Rogério Marinho, então, ajustou sua explicação e atribuiu a destinação ao Congresso. Procurada por e-mail, a assessoria da pasta não enviou resposta sobre o fato de o presidente Jair Bolsonaro ter vetado o artigo que permitiria aos congressistas manejar os recursos.



Entrega de máquinas tipo retroescavadeiras e pás-carregadeiras para municípios do Tocantins
Foto: Adalberto / MDR / Divulgação

Tabela de referência

Sobre compras de tratores e outras máquinas agrícolas terem sido aprovadas acima da tabela de referência do ministério, válida para este ano, a pasta justificou que “não se trata de um normativo”, e sim de um “material de apoio” para propostas dos parlamentares. Válida para 2021, a tabela foi elaborada em 2019, segundo o ministério, o que justificaria variações de preço. O Estadão encontrou, contudo, exemplos de aprovação de compras respeitando o preço de referência.

“Caso o valor do equipamento seja mais alto, será publicado um Termo Aditivo com aumento de contrapartida” do titular do convênio “para cobrir os custos necessários”, justificou o ministério. Apesar disso, a pasta não explicou por que, nos casos mostrados pela reportagem, disponibilizou os recursos acima dos valores de referência. Conforme a cartilha de emendas do ministério, a variação de preços deve ser bancada pelos municípios que irão receber os equipamentos, o que não ocorreu em ao menos 361 casos.

O ministério informou, ainda, que se o valor sair menor do que a pasta autorizou pagar, quando ocorrer a licitação, os recursos serão devolvidos aos cofres públicos.

O senador Davi Alcolumbre (DEM-AP) disse, por meio de assessoria, que não fez indicação para a compra dos tratores no Paraná. “Não existe nenhum documento oficial do senador Davi tratando de recursos ou emendas em nome de qualquer parlamentar. Por esta razão, o senador não vai comentar sobre planilhas não oficiais.” De todos os parlamentares listados em documento do governo obtida pelo Estadão, Alcolumbre foi o único a negar a indicação.

Questionado sobre R\$ 277 milhões que pôde indicar, Alcolumbre afirmou que como presidente do Congresso tinha esse “papel de liderança” e atuava “para atendimento das demandas dos demais parlamentares, em procedimento rigorosamente dentro da legalidade”.

O presidente da Câmara, Arthur Lira (Progressistas-AL), e o deputado Charles Fernandes não responderam aos questionamentos da reportagem.

O deputado Cláudio Cajado (Progressistas-BA) disse que tratou da indicação de R\$ 12 milhões com a Secretaria de Governo, na época chefiada por Ramos, razão pela qual pediu em ofício à Codevasf “minha cota autorizada pela Segov”. Ele nega que os recursos sejam em troca de apoio a Bolsonaro.

O deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO) disse que apenas garantiu a verba. “Daí em diante é com a prefeitura e o governo”, disse. A assessoria do deputado José Nelto (Podemos-GO) disse que o governo e as prefeituras são os responsáveis pela definição e execução dos valores.

Já o deputado Vitor Hugo (PSL-GO) disse que “não houve sugestão de preços para aquisição de nenhum dos itens” e responsabilizou as prefeituras.

CONHEÇA O LADO CINZA DOS MARKETPLACES¹

DANIEL DOS SANTOS, EDITOR DO AIOT BRASIL

Resumo: Conheça o lado cinza dos marketplaces. Produtos sem nota fiscal, equipamentos para piratear sinal de TV, aparelhos que podem interferir no radar de aeroportos. Veja no especial do AIoT Brasil como grandes varejistas online hospedam muitas lojas que descumprem a lei.

1 Série de reportagens veiculadas em AIOT BRASIL.

Imagine a seguinte situação: depois de ver o comercial em horário nobre na TV de um dos mais tradicionais shoppings do seu estado você vai até esse centro de compras e encontra, ao lado de lojas que oferecem produtos de forma legalizada, vários lojistas que disponibilizam produto pirata (que pode aquecer e até pegar fogo), não fornecem nota fiscal ou comercializam produtos de tecnologia não homologados pela Anatel.

Pois esse tipo de situação está acontecendo no mundo online, com grandes marketplaces incluindo em seus sites pequenas lojas que não respeitam a lei. Essa prática confunde o consumidor, que chega aos marketplaces atraídos por uma combinação de confiabilidade (associada a um nome conhecido do e-commerce) e preços muito atraentes.

“Achei que o Alibaba era um site muito confiável, mas me enganei”, diz **Érico Vieira**, consumidor que mora em Brasília e que afirma ter adquirido em julho um smartphone M10 Mini no marketplace internacional Alibaba.com. “Não enviaram nota fiscal e acredito que o produto seja falsificado. Ele simplesmente não funciona”, explica Vieira, que apesar de ter colocado uma queixa sobre isso no Reclame Aqui (<https://www.reclameaqui.com.br/>) ficou sem resposta.

Durante 3 meses o **AIoT Brasil** viu ofertas com preços imbatíveis em sites de grandes varejistas online, conversou com os principais executivos de dezenas de empresas, associações do setor, clientes, vendedores (além de fazer várias compras) e encontrou coisas como anúncios com nomes sugestivos como *Sky Gato* e *Gato Net*, aparelhos como drones, smartwatches, smartphones e acessórios vendidos por menos da metade do cobrado tradicionalmente, itens vendidos sem nota fiscal ou mesmo produtos que não têm sequer o nome do fabricante ou um número de série. Confira nas próximas matérias o resultado desse mergulho no lado cinza dos marketplaces.



“A maior varejista online do Brasil é uma grande plataforma que conecta talvez 6 milhões de sacoleiras digitais a 60 milhões de clientes por meio de bilhões de transações totalmente impossíveis de serem rastreadas”, Flávio Rocha, presidente do Grupo Guararapes (que inclui as Lojas Riachuelo)

MARKETPLACES X E-COMMERCE

Para começar, vale explicar alguns termos como marketplace e e-commerce: “E-commerce é, normalmente, um site ou plataforma que comercializa produtos próprios, como por exemplo a C&A. Nele, o usuário final consegue escolher produtos, adquirir e definir frete e entrega. Nesse caso, a empresa não divide sua receita com ninguém, alcançando maiores margens”, explica Victor Hugo Yuuki Mathias, IT Manager da agência digital Raccoon.

“Já o marketplace é similar a um e-commerce em aparência e funções, mas não é exclusivo de uma só marca ou empresa. Nele são vendidos produtos de parceiros, que pagam uma taxa por período ou por venda, o que reduz sua margem de receita. O marketplace, por sua vez, encarrega-se de fazer estratégias de aquisição de usuários para trazê-los ao site e comprar produtos, retirando do ‘seller’ essa

responsabilidade. É o caso da Amazon e da Americanas, por exemplo”, completa Mathias.

De acordo com Elvis Gomes, consultor especializado em comércio eletrônico e CEO da Painel10 Consultoria E-commerce, o mercado de marketplaces cresceu 52% em 2020 no Brasil, acima do total do mercado, o que resultou em R\$ 73, 2 bilhões para a categoria. “Esse volume significou 148,6 milhões de pedidos, um crescimento de 38% com relação a 2019. E o ticket médio também se manteve alto em 2020, em R\$ 493, ou seja, um aumento de 10%, quando comparado a 2019”, destaca Gomes.

EVASÃO EM ALTA NO VAREJO

Segundo um estudo divulgado recentemente pelo IDV (Instituto para Desenvolvimento do Varejo), que contou com o apoio da consultoria McKinsey & Company e do escritório de advocacia Mattos Filho, a evasão e a não arrecadação de tributos no Brasil atingiu entre R\$ 460 bilhões a R\$ 600 bilhões em 2020. Especificamente no varejo, este número é de R\$ 95 bilhões a R\$ 125 bilhões, a maior parte em tributos estaduais.

E onde os marketplaces entram nessa história? De acordo com o IDV o varejo digital apresenta maior evasão tributária do que o varejo físico, de 33% a 37% das vendas contra 25% a 34% das vendas físicas. Isso ocorre porque as plataformas digitais adotam diferentes níveis de monitoramento sobre a atuação informal de seus vendedores. Além disso, há a expansão das chamadas vendas cross-border (operações comerciais que vão além das nossas fronteiras, como as feitas com a China, por exemplo) que acentuam novas rotas de informalidade.

Ao entrevistar as pessoas que vendem seus produtos em plataformas digitais, a pesquisa do IDV identificou que a informalidade é alta entre pequenas empresas: 47% das MEIs e MEs entrevistadas para o estudo declararam receita acima do permitido em suas categorias tributárias e 25% dos respondentes que se classificaram como MEIs afirmam operar no varejo digital por meio de múltiplas MEIs. E pelo menos

10% dos entrevistados admitem ter comprado produtos sem nota fiscal para revender online.

CAMELÓDROMOS E SACOLEIRAS DIGITAIS

“A economia das plataformas tecnológicas transformou a nossa realidade, com suas micro transações, que são absolutamente indetectáveis pelos mecanismos tributários tradicionais”, alerta Flávio Rocha, presidente do Grupo Guararapes (que inclui as Lojas Riachuelo) e conselheiro do IDV. Segundo o executivo, a alfândega brasileira e a Receita Federal foram estruturadas para identificar grandes containers ou navios. “Mas esse container foi ‘explodido’ em 80.000 pequenos maletes dos camelódromos digitais internacionais e não há estrutura para se rastrear o gigantesco volume de transações”, critica Rocha.

“A maior varejista online do Brasil é uma grande plataforma que conecta talvez 6 milhões de sacoleiras digitais a 60 milhões de clientes por meio de bilhões de transações totalmente impossíveis de serem rastreadas pelos mecanismos tributários tradicionais. A informalidade digital não é o camelô na porta da loja. É uma estrutura poderosíssima, com superpoderes que a transformação digital traz e que está ceifando empregos”, criticou Rocha, da Riachuelo, em entrevista ao **AIoT Brasil**, durante evento do IDV.

De acordo com Marcelo Silva, presidente do IDV, vários varejistas brasileiros já seguem as melhores práticas quando o assunto é a fiscalização dos lojistas presentes em seus sites. “Porém, é necessário intensificar a adoção dessas políticas para combater a sonegação e promover um cenário de concorrência justa”, explica. Sem dúvida...

Governança Corporativa

**1. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO
INSTRUMENTO A FAVOR DA COMUNICAÇÃO E
GESTÃO DE COMPLIANCE**

Grupo ELFA – Brasília (DF)

**2. EXPERIÊNCIAS INOVADORAS PARA O
COMBATE À CORRUPÇÃO E A PROMOÇÃO DA
INTEGRIDADE NA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

Controladoria Geral do Município – São Paulo (SP)

**3. PROGRAMA INTEGRIDADE BSBIOS:
A MATERIALIZAÇÃO DA CULTURA DE
COMPLIANCE NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

BSBIOS – Passo Fundo (RS)

São Paulo, 02 de maio de 2022.

ELFAMEDICAMENTOS S.A., sociedade por ações, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 09.053.134/0001-45, registrada na Junta Comercial do Distrito Federal (“JCDF”) sob o NIRE nº 53.300.018.774, com sede no Município de Brasília, Gama, Distrito Federal, Interseção da Rodovia DF 001 com a rodovia 475, Galpão 02, Módulos 05 e 06, Bairro Ponte Alta Norte (Condomínio de Galpões SYS Gama Business Park), CEP 72427-010, vem, por meio dos seus representantes legais, submeter o projeto: **Inteligência Artificial Como Instrumento A Favor Da Comunicação E Gestão De Compliance** ao 3º Prêmio do Instituto Não Aceito Corrupção, edição 2022.

Sendo o que nos cumpria para o momento. Atenciosamente

Fred Lopes Diretor de Gente e Gestão
Membro do Comitê de Ética

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO A FAVOR DA COMUNICAÇÃO E GESTÃO DE COMPLIANCE

Resumo: Uma pesquisa interna de percepção de compliance realizada em 2021, a despeito de todo o esforço de nosso sistema de compliance, verificou que 28% dos funcionários respondentes à pesquisa ainda estavam com dificuldades em acessar as informações oriundas da Área de Compliance. Tal indicador expôs um problema, e, portanto, uma oportunidade de melhoria na eficácia de nosso sistema de comunicação. A solução pensada pelo Grupo Elfa foi o desenvolvimento de um chatbot, um aplicativo com capacidade de inteligência artificial (IA) que pode interagir com um usuário humano em sua linguagem natural. Os chatbots permitem a comunicação por texto ou áudio em sites, aplicativos de mensagens, aplicativos móveis ou telefone. Em seu curto período de operação, alguns números nos reafirmam o potencial da ferramenta em ser uma solução inegavelmente disruptiva para

a empresa e para o setor como um todo, uma vez que se trata de um sistema relativamente barato, sem grandes complexidades de aplicação e facilmente replicável, permitindo elevados níveis de transparência. Com isso podemos chegar a resultados de que não somente um maior acesso aos mecanismos de gestão de compliance será possível (como de fato já foi, diante do grande número de acessos), como também um maior número de dúvidas / reportes de temas sensíveis serão atendidos. Isso contribui para a disseminação e fortalecimento da cultura de compliance como um todo e, por consequência, na redução de más-práticas como assédio, corrupção etc.

SITUAÇÃO PROBLEMA

O Grupo Elfa atua como distribuidora de medicamentos, produtos hospitalares e soluções logísticas e possui mais de 30 anos de experiência no mercado de saúde no Brasil. É composto por mais de 15 marcas consolidadas e tem parcerias com as maiores indústrias de medicamentos e *medical devices* locais e internacionais. Sendo, portanto, um *player* importante no setor de saúde, ligando produtos e inovação aos centros de assistência e, por consequência, ao paciente. Isso faz com que nossa cadeia de valores seja grande e complexa, envolvendo inúmeros atores.

Somente dentro da companhia, contamos com o auxílio de cerca de 3.000 colaboradores, todos igualmente corresponsáveis por zelar pela Ética e Transparência nos negócios, princípios que norteiam nosso sistema de *compliance* e refletem *O Jeito Elfa de Agir*. Estes podem ser encontrados no cerne de nosso Código de Conduta e estão refletidos em nossas políticas e procedimentos operacionais.

A área de *compliance* é responsável, entre outras coisas, pela elaboração de vetores de integridade, os quais servem de parâmetro para as diversas outras áreas dentro companhia. Tais vetores se materializam em Políticas, Procedimentos Operacionais e documentos dinâmicos, em linguagem lúdica e voltada aos negócios, os quais denominamos pílulas de conhecimento.

Também mantemos à disposição de nossos colaboradores um Canal de Ouvidoria sigiloso e confidencial, com gestão externa e independente, que funciona 24h por dia, exclusivo para o reporte de situações potencialmente perigosas para a integridade da empresa ou dúvidas relacionadas a tais temas. Todos esses instrumentos viabilizam a comunicação da gestão de compliance com os demais colaboradores.

Pois bem. Embora exista um esforço em conjunto de todos os setores da empresa para fazer valer *O Jeito Elfa de Agir*, o tamanho e a complexidade de nossa cadeia de valores fazem com que a comunicação seja um dos principais aspectos a serem constantemente aprimorados, sobretudo na gestão em matéria de *compliance*.

Todavia, em pesquisa interna de percepção de *compliance* realizada em 2021, a despeito da existência de todo sistema acima mencionado, verificou-se que 28% dos funcionários respondentes à pesquisa ainda estavam com dificuldades em acessar as informações oriundas da Área de *Compliance*. Tal indicador expôs um problema, e, portanto, uma oportunidade de melhoria na eficácia de nosso sistema de comunicação.

Muitos colaboradores reclamaram que, embora os documentos existam, os diferentes locais de acesso e armazenagem, a necessidade de *login* a partir de um computador da empresa – algo que passou a se tornar um problema com as consequências da Pandemia de Covid-19, que obrigou grande parte dos trabalhadores a trabalharem de casa em seus computadores pessoais, por vezes – o tempo tomado para a leitura de documentos extensos, como uma política, por exemplo, entre outros fatores acabavam por se tornar uma dificuldade no acesso à informação que estava sendo proposta pela equipe gestora.

Não somente, um *risk assessment* realizado pela empresa, cuja finalidade era a mensuração da maturidade do seu sistema de Compliance. Rotina realizada a cada dois anos, pontuou baixos conhecimento e hábito, por parte dos colaboradores, dos meios disponibilizados pelo Grupo Elfa para acessar os documentos de Compliance, relatar desvios de comportamento, fraudes, atos ilícitos, assim como compartilhar eventuais sugestões de melhorias.

Esses apontamentos denotaram que os funcionários estavam cansados do costumeiro formato existente para apresentação e comunicação dos documentos de Compliance, gerando, com isso, certa inefetividade nas ações de comunicação sobre as diretrizes do Sistema de Compliance (regras das Políticas e procedimentos, valores, campanhas, comunicados, meios de acesso às regras na intranet, acesso a meios denunciar desvios etc.).

A recente aquisição de inúmeras empresas também se mostrou um desafio, na medida em que a quantidade de informações, a diferença de culturas, sistemas, procedimentos e processos do Grupo Elfa, se mostrou um grande gargalo para a efetiva integração das equipes e operações no aspecto da conformidade.

Assim, diante do potencial risco a todo o esforço de boas-práticas corporativas realizadas pelo Grupo Elfa, sobretudo em um setor altamente regulado como o da saúde, e cuja assimetria de informações é acentuada, buscou-se por alguma solução.

Pela pesquisa realizada com os colaboradores em 2021 foram identificadas algumas oportunidades de melhoria, dentre as quais, destacaram-se: a comunicação visual, tanto nas unidades quanto de forma online; maior contato e por meio de outros canais, tais como aplicações que funcionam em aparelhos móveis como o *whatsapp*; e facilitar mais o acesso aos documentos de Compliance.

Tendo em vista a situação problema e o direcionamento de possíveis melhorias, dado extraído da pesquisa de percepção de Compliance respondida pelos colaboradores, adotamos uma solução no estilo *honeypot*¹ por meio de uma ferramenta de *chatbot*², a seguir apresentada.

1 Honeypot – palavra que ilustra o conceito de concentração de todas as informações úteis a determinado objetivo em um mesmo local ou com a mesma forma de acesso

2 Chatbot – palavra que define o software programado para atender e interagir com seres humanos a respeito de determinado assunto.

SOLUÇÃO EMPREGADA

Diante do acima exposto, a solução pensada pelo Grupo Elfa foi o desenvolvimento de um *chatbot*, um aplicativo com capacidade de inteligência artificial (IA) que pode interagir com um usuário humano em sua linguagem natural. Os *chatbots* permitem a comunicação por texto ou áudio em sites, aplicativos de mensagens, aplicativos móveis ou telefone.

É um sistema de simples implementação e manejo, e já estava ativo no Grupo Elfa para fornecer informações em tempo real sobre a Covid-19, fornecendo ao colaborador a oportunidade de reportar um resultado positivo da doença e como proceder nesse caso.

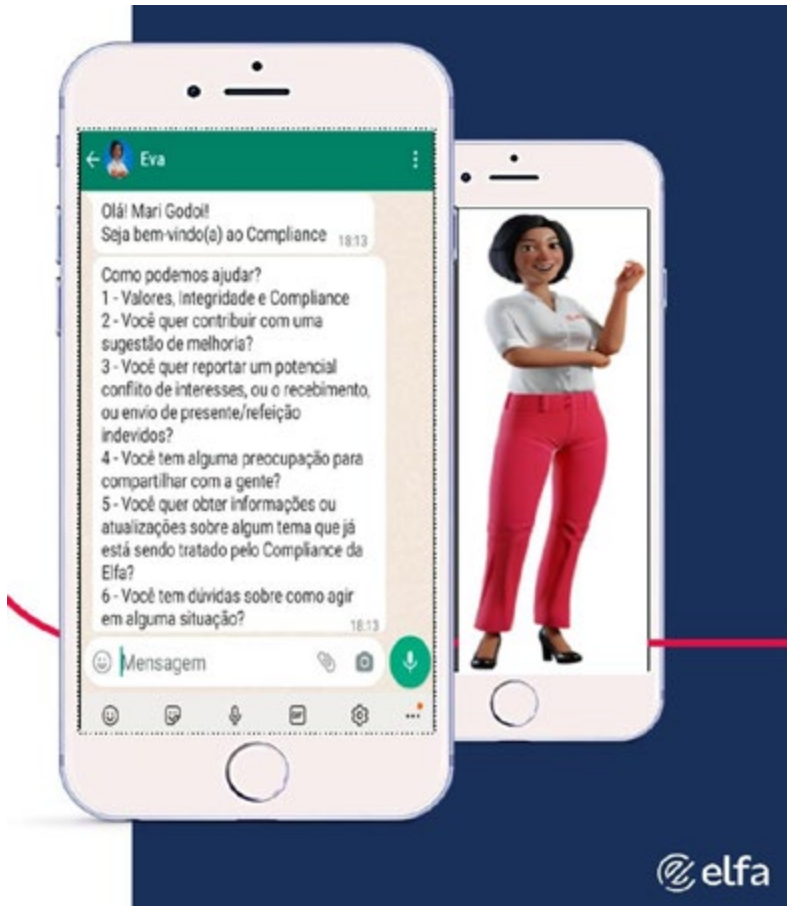
Idealizado como uma maneira de a empresa se aproximar de seus colaboradores, o *chatbot* ganhou vida por meio de sua personalidade virtual, chamada EVA (Elfa *virtual assistant*). A personalidade da EVA empregada do *chatbot* torna a comunicação muito mais humanizada e a conversa pode fluir com mais naturalidade, passando a segurança de uma linguagem assertiva e acessível.

Em posse do sistema operacional do *chatbot*, nosso desafio passou a ser estruturar uma metodologia de tomada de decisões pertinente aos objetivos da gestão de *compliance*, e que agrupasse todo o material disponível de uma maneira clara e objetiva.

Para isso elaboramos uma matriz de macro temas que seriam posteriormente divididos em subcategorias, baseados nas principais dúvidas que nosso colaborador poderia ter (canais de denúncia e consultas diárias) mantendo, contudo, a estrutura única de temas descrita no Código de Conduta e Políticas do Grupo Elfa.

Nessa etapa o maior desafio foi mapear as principais dúvidas que poderiam levar um colaborador a recorrer a um documento da área de *compliance*. Nesse sentido, os dados das pesquisas internas e *risk assessments* previamente realizados dentro da empresa foram de grande valia, pois nos forneceram uma dimensão das preocupações de nossos funcionários e como poderíamos melhor abordá-las.

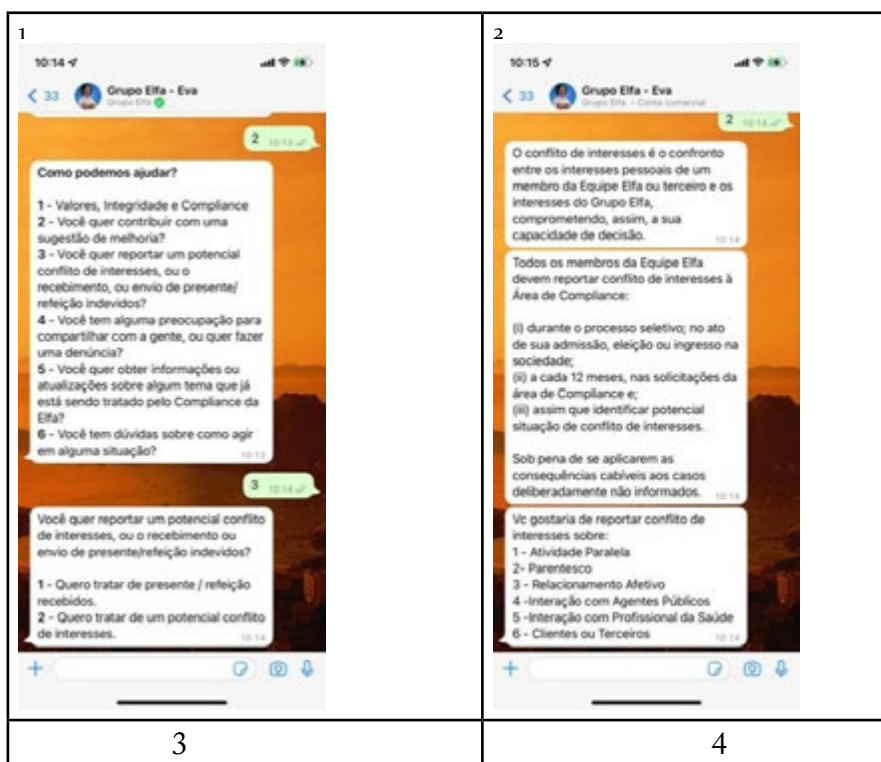
Feita essa categorização inicial de temas pertinentes, passou-se à segmentação de assuntos específicos, relacionados a cada tópico de nosso código de conduta e políticas respectivas.



Em posse das informações a serem disponibilizadas, o racional por trás do aplicativo se deu em forma de menu, no qual o usuário poderia escolher sobre qual tema desejaria conversar. E, ao iniciar a conversa com a EVA, a estrutura de respostas é semelhante a um menu por meio do qual a pessoa deve escolher sobre qual assunto deseja falar.

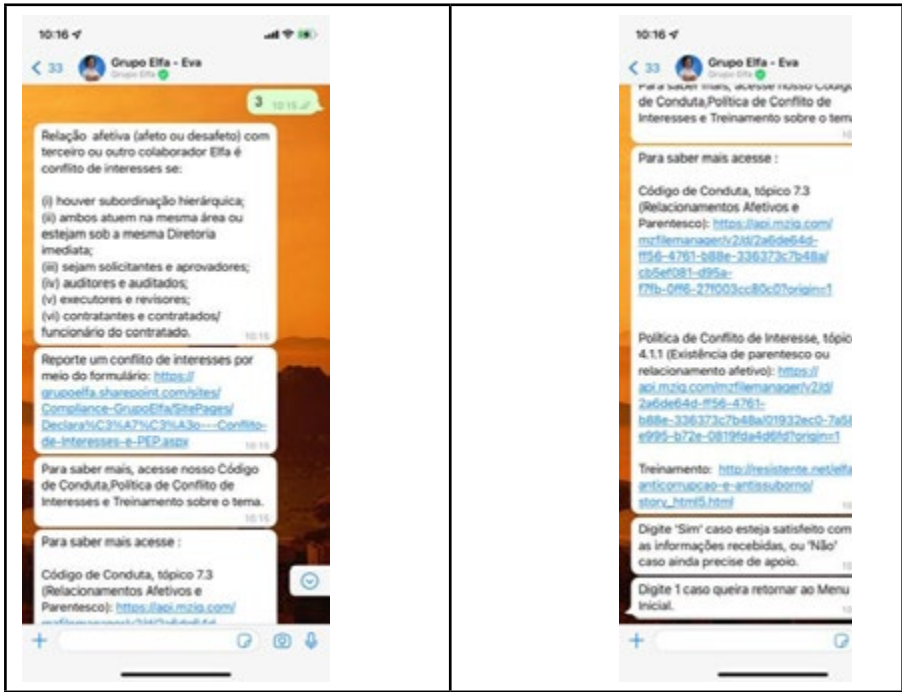
Ao todo foram 6 temas assim divididos:Foto de Reprodução da interface digital da IA.

Cada tema é introduzido por uma explicação sobre o assunto para, em seguida, apresentar um leque para diversos subtemas, que buscam ao máximo abranger todas as situações possíveis que gerariam dúvidas ao nosso colaborador. No tema 3 (3 – Você quer reportar um potencial conflito de interesses, ou o recebimento, ou envio de presente/refeição indevidos?), por exemplo, é possível escolher entre conflito de interesses relacionados a presentes ou relacionamentos, seguindo-se o fluxo conforme ilustrado abaixo:



3

4



Observa-se que a linguagem utilizada é a do português falado, muito usada no cotidiano, buscando criar uma atmosfera inclusiva, que atenda não somente à alta administração, mas a todos os colaboradores da empresa. Ao fim de cada tema, pode-se assinalar a satisfação com a informação fornecida ou a opção de entrar em contato com o time de *compliance*, em ambas permitindo-se a apresentação discursiva da opinião, para fins de aprimoramento contínuo da ferramenta.

Nas opções em que se pode reportar uma má conduta, um link para o formulário de reporte é fornecido, assim como em todos os temas, os links das respectivas políticas são fornecidas em domínio público, de livre acesso ao público, bem como nosso Código de Conduta. Links de documentos visuais, como treinamentos também são fornecidos, tudo de modo a deixar o colaborador com todas as informações concentradas sobre o tema por ele ou ela pesquisado, facilitando a busca da informação almejada.

Dessa maneira, em uma simples conversa com a EVA, nosso colaborador pode tirar suas dúvidas sobre os principais temas de nossas políticas de compliance e Código de Conduta, assim como ter acesso rápido ao Canal de Ouvidoria, declarações de compromisso e formulários de reporte sobre interação com agentes públicos e conflito de interesses.

Com isso, a comunicação corporativa deixa de ser intrinsecamente formal, monótona e dificultosa, para ser rápida, objetiva, interativa e, acima de tudo, efetiva, uma vez que todo o conteúdo disponível sobre determinado tema é encontrado no mesmo meio de acesso e literalmente à mão de todos os colaboradores, independente de possuírem uma estação de trabalho ou estarem fisicamente na empresa.

Inclusive, além do acesso por aparelho celular, o acesso também pode ser feito por computador pessoal, levando a gestão de *compliance* a todos os meios disponíveis ao colaborador de um jeito simples e prático.

Com isso, evita-se a banalização das comunicações de compliance e das informações, que muitas das vezes são apenas “jogadas” pelos programas de compliance aos colaboradores (fenômeno conhecido na literatura como *information overload*), sem haver qualquer certificação sobre a empresa estar [ou não] atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência coletiva e uma verdadeira cultura de integridade.

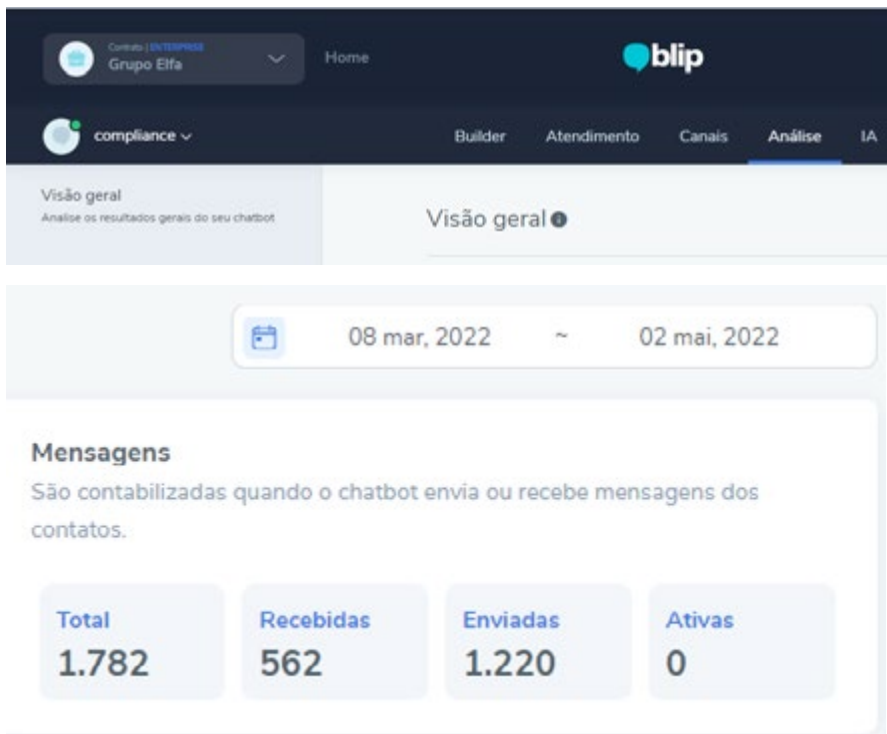
RESULTADOS ALCANÇADOS E IMPACTOS À SOCIEDADE

A EVA, com a função de compliance ativa, foi lançada em março de 2022, na Convenção de Vendas do Grupo Elfa, não tendo sido possível coletar resultados consistentes para se apontar a completa efetividade da solução aos problemas identificados na pesquisa de percepção de Compliance e risk assessment realizados em 2021.

Todavia, em seu curto período de operação, alguns números nos reafirmam o potencial da ferramenta em ser uma solução inegavelmente disruptiva para a empresa e para o setor como um todo, uma vez que se trata de um sistema relativamente barato, sem grandes complexida-

des de aplicação e facilmente replicável, permitindo elevados níveis de transparência.

Pelo aplicativo que gerencia a Eva pudemos observar a expressiva quantidade de colaboradores que acessou a plataforma. O lançamento foi um grande sucesso e gerou otimismo nos colaboradores em relação à melhoria do sistema de comunicação interno em matéria de *compliance*. Como verificado no histórico abaixo, em menos de dois meses de a EVA já recebeu mais de 500 mensagens e enviou mais de 1000.



As vantagens de um *chatbot* são inúmeras: (i) é profissional em suas respostas;

recepção, analisa e fornece opções de ação; (iii) oferece ao usuário tópicos e conteúdos (treinamentos, políticas, procedimentos, canais de contato etc.) relevantes proativamente; (iv) e, o mais importante de tudo, o *chatbot* não gera apreensão no usuário sobre eventual repre-

são ou julgamento de sua conduta, enquanto as perguntas ou dúvidas são apresentadas.

Dessa forma, o usuário pode pedir qualquer coisa sem ter receio em ser julgado ou repreendido, fornecendo um ambiente em que o colaborador se sente seguro em fazer questionamentos ou reportar situações antiéticas que teria receio de fazer para outro colega ou até mesmo para área de Compliance.

Com isso podemos chegar a resultados de que não somente um maior acesso aos mecanismos de gestão de compliance será possível (como de fato já foi, diante do grande número de acessos), como também um maior número de dúvidas / reportes de temas sensíveis serão atendidos. Isso contribui para a disseminação e fortalecimento da cultura de compliance como um todo e, por consequência, na redução de más-práticas como assédio, corrupção etc.

O impacto gerado para a sociedade por essa inovação do Grupo Elfa é certamente significativo, isso considerando a sua expressiva atuação no setor de saúde brasileiro. Note-se que em 2021, o Grupo Elfa atendeu uma média mensal de 130 mil pedidos de clientes. Estes atendimentos viabilizaram que medicamentos e materiais hospitalares chegassem aos seus mais de 2.500 clientes público e privados no Brasil.

Com o propósito de levar saúde a milhões de pessoas, uma atuação ética do Grupo Elfa é essencial para a realização desse propósito, assim como, para a sustentabilidade do setor de saúde. No entanto, o Grupo Elfa somente conseguirá esses feitos se tiver um time unido e alinhado no mesmo propósito, razão pela qual uma efetiva comunicação corporativa, dando suporte à manutenção da cultura de integridade fomentada pelo Grupo e que se demonstra pelo Jeito Elfa de Agir, é imprescindível.

E é exatamente neste ponto que a inovação vinda com chagada da Eva fará diferença na melhoria do alinhamento do time via reforço da comunicação corporativa: reforçar esforços para que o maior número de colaboradores e parceiros ao longo da cadeia de valor deste setor tenha acesso a informações que permitam a tomada de decisão consciente e orientada para consecução dos valores defendidos pela empresa, redu-

zindo a probabilidade da ocorrência de práticas antiéticas, cujas consequências podem ser um comportamento corporativo socialmente danoso.

A educação e criação de hábitos de integridade pode fazer com que, a título ilustrativo, um empregado do Grupo Elfa sinta-se empoderado a ter maior zelo em situações duvidosas, permitindo que o alto grau de fraude e procedimentos desnecessários no mercado da saúde brasileiro³, na ordem de 19% de todo o seu volume, reduza, beneficiando a sociedade como um todo.

Sem deixar de mencionar o efeito automático que acontece via aculturamento corporativo que também se reflete na melhoria do comportamento do funcionário em seus demais status sociais, levando os seus valores aprimorados no âmbito corporativo aos seus mais diversos contextos sociais.

O Grupo Elfa, portanto, aprimorou suas práticas de comunicação corporativa par temas de Compliance, usando um método inovador e disruptivo, que é a Inteligência Artificial, para exercer o seu melhor papel: auxiliar os seres humanos a desempenhar suas atividades com mais eficácia e efetividade.

Não somente, se nos tornarmos um referencial no setor da saúde e outras companhias adotarem internamente a ferramenta, adequada as necessidades de sua realidade, o setor de saúde como um todo pode vir a se beneficiar de uma maior transparência em suas trocas. Caracterizado por ser um setor de elevada assimetria de informações, reduzir esse gap entre as pessoas que fazem o setor acontecer seria um bom caminho para um setor de saúde mais íntegro, transparente e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABBAS, Khizar et al. **A Blockchain and Machine Learning-Based Drug Supply Chain Management and Recommendation System for Smart Pharmaceutical Industry**. *Electronics*, v. 9, n. 5, p. 852, 2020.

3 Extrapolação das constatações alcançadas pelo estudo conduzido pelo IESS – Instituto de Estudos da Saúde Suplementar – “Impacto das fraudes e dos desperdícios sobre gastos da Saúde Suplementar” – acessado em 1º de maio de 2022 em <<https://iess.org.br/publicacao/blog/r-28-bilhoes-em-fraudes-e-desperdicios>>

BAMBERGER, Kenneth A. **Technologies of compliance: Risk and regulation in adigital age.** Tex. L. Rev., v. 88, p. 669, 2009.

Instituto de Estudos da Saúde Suplementar – IESS – “Impacto das fraudes e dos desperdícios sobre gastos da Saúde Suplementar” – acessado em 1º de maio de 2022 em <<https://iess.org.br/publicacao/blog/r-28-bilhoes-em-fraudes-e-desperdicios>>

ANEXO I

Fotos do Evento de Lançamento da Eva junto de nosso CEO



Link para o vídeo do evento – [Convenção de Vendas Grupo Elfa 2022](#)

EXPERIÊNCIAS INOVADORAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO E A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Resumo: A Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) é a área da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM) que tem como principal atribuição promover a transparência pública e fomentar a participação da sociedade civil no combate à corrupção pela sua prevenção.

A CGM estabelece projetos e ações de capacitação dos agentes públicos municipais em assuntos relacionados à boa governança dos recursos públicos, como também contribui com a promoção da ética, transparência pública, e o fortalecimento da integridade das instituições públicas por meio de eixos de capacitação em controle interno e fomento ao controle social, através da Divisão de Transparência Ativa e Dados Abertos (DTA), Divisão de Fomento ao Controle Social (DFCS), Divisão de Promoção da Ética (DPE), Centro de Formação em Controle Interno (CFCI), Comissão Municipal de Acesso à Informação (CMAI) e Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP).

Aliando abordagens conceituais e práticas que se complementam e se inter-relacionam, a COPI também é responsável pela elaboração de estudos e diretrizes relacionadas à proteção de dados pessoais ou sigilosos.

Por meio de parcerias com todas as Pastas da Prefeitura da Cidade de São Paulo, a COPI se relaciona em todas as áreas da municipalidade quando demandada mas, principalmente, está ligada ao sistema de controle interno, acesso à informação e à boa governança dos recursos públicos.

1. SITUAÇÃO PROBLEMA (DESCRIÇÃO, JUSTIFICATIVA, IMPACTOS NEGATIVOS);

A transparência pública e o combate à corrupção receberam um impulso fundamental na cidade de São Paulo com a criação da Controladoria Geral do Município (CGM), através da Lei nº 15.764 de maio de 2013.

A CGM está sempre em busca de soluções para promover a integridade pública e para alcançar maior transparência e ética nas administrações públicas. A CGM acredita que a população deve receber um atendimento de qualidade e que é seu direito ter acesso às informações sobre como os recursos são utilizados. Assim como foi identificado a importância da promoção da ética entre os agentes públicos, do combate ao assédio moral e sexual e, claro, visar a transparência pública.

Percebeu-se a necessidade de criar políticas públicas e mecanismos voltados à educação dos servidores públicos e dos cidadãos, tanto nas questões éticas, quanto no ensino de como encontrar as informações que estes procuram e muitas vezes possuem dificuldade em fazê-lo. A intenção da CGM é, então, restaurar a confiança dos cidadãos nas instituições e incorporar as melhores práticas para proporcionar a transparência na administração pública.

A partir deste cenário, se estabeleceu a Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) que, observando os códigos de ética e de conduta aplicáveis às categorias de agentes públicos, passou a desenvolver ações importantes na evolução das políticas voltadas ao respeito, à transparência e ao engajamento popular na gestão pública.

2. SOLUÇÕES EMPREGADAS

A Coordenadoria de Promoção da Integridade é responsável por promover e monitorar a transparência pública, adotar práticas de fortalecimento de gestão e controle social, além de promover a ética pública.

Ela atua sobre 4 (quatro) pilares: a transparência ativa; o fomento ao controle social; formação em controle interno; e a promoção da ética.

Ademais, é responsável por estruturar, executar e monitorar o Programa de Integridade e Boas Práticas da Prefeitura Municipal de São Paulo.

2.1. TRANSPARÊNCIA ATIVA

É atribuição da Divisão de Transparência Ativa e Dados Abertos (DTA), a divulgação de dados de todos os órgãos e entidades da Prefeitura de São Paulo no Portal da Transparência.

A divulgação de dados de forma ativa (isto é, sem a necessidade de o cidadão solicitar determinada informação) facilita o controle social da população nos investimentos e despesas públicas e reduz o número de pedidos de acesso à informação.

Os principais projetos desta área são:

2.1.1. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência – SP é uma plataforma agregadora de diferentes dados e informações sobre a administração municipal de São Paulo que busca auxiliar no controle interno e externo do poder público. É o principal instrumento de disponibilização ativa de dados e informações públicas da administração municipal paulistana com o objetivo de divulgar informações públicas de interesse coletivo ou privado.

2.1.2. PORTAL DE DADOS ABERTOS

O Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo reúne conjuntos de dados de todas as secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais. Com os recursos deste Portal, é possível construir aplicativos, visualizações de dados e obter informações essenciais sobre as políticas públicas e a administração da cidade.

2.1.3. CATÁLOGO MUNICIPAL DE BASE DE DADOS

No Catálogo Municipal de Base de Dados é disponibilizada a catalogação de todas as bases de dados da Prefeitura de São Paulo. A COPI é a área responsável por sua implementação e manutenção, incluindo a coleta e atualização permanente das informações. Neste Catálogo, o cidadão tem condições de saber se as informações ou conjuntos de dados

que necessita foram levantados e sistematizados pelos órgãos, e também se estão disponíveis para a população.

2.2. FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL

A Divisão de Fomento ao Controle Social (DFCS) tem como missão a promoção da articulação entre a Controladoria Geral do Município (CGM) e a sociedade civil, seja na figura das instituições sociais, organizações ou dos cidadãos, atuante no território do Município de São Paulo, constituindo um canal permanente de diálogo e interação, com o objetivo de disseminar o direito à informação e as possibilidades de exercício do controle social público.

Para isso, são realizadas parcerias com diversas entidades e órgãos – governamentais ou não – em busca da ampliação e do aprimoramento dos espaços de participação da sociedade no controle da Administração Pública Municipal.

Um dos projetos desenvolvidos neste âmbito é a Oficina da LAI, que traz a perspectiva da Lei de Acesso à Informação (LAI) como um importante instrumento para o exercício do controle social. As oficinas atualmente são oferecidas em formato de curso através do Centro de Formação em Controle Interno (CFCI), tendo edições abertas para a sociedade civil e servidores da Prefeitura.

Outro projeto desenvolvido neste âmbito é o curso relativo ao Controle Social do Orçamento Público Municipal. As edições do curso atualmente são oferecidas através do Centro de Formação em Controle Interno (CFCI), tendo edições abertas para a sociedade civil e servidores da Prefeitura. Além do mais, a Divisão de Fomento ao Controle Social realiza diversas articulações, em âmbito interno e externo, para a promoção de políticas públicas inovadoras na área de participação e controle social.

2.3. FORMAÇÃO EM CONTROLE INTERNO

O Centro de Formação em Controle Interno – CFCI tem como atribuições fortalecer mecanismos de controle interno e ações voltadas à

integridade pública, visando o combater a corrupção de forma preventiva, por meio de mapeamento e disseminação de boas práticas de gestão, mediante a organização de processos de formação continuada.

O CFCI é uma escola presencial e virtual vinculada à Coordenação de Promoção da Integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo. O centro atua especialmente em matérias de Controle Interno a partir dos programas de capacitação, mediante a realização de cursos, oficinas e palestras.

O Centro de Formação em Controle Interno, além de proporcionar suporte acadêmico à Controladoria Geral do Município por meio de atividades de ensino, pesquisa e extensão, promove o desenvolvimento de habilidades voltadas ao fomento de mecanismos preventivos de controle interno, instrumentos de integridade, boas práticas de gestão e participação social.

Realiza, também, cooperação institucional com outras escolas de governo, universidades, órgãos da PMSP e outras instituições públicas e privadas para trazer as melhores práticas de controle interno como modo efetivo de contribuir com a cultura de transparência e combate à corrupção na municipalidade de São Paulo.

2.4. PROMOÇÃO DA ÉTICA

A Divisão de Promoção da Ética (DPE) tem como atribuição contribuir para o fortalecimento da integridade e promoção de condutas éticas no âmbito da administração municipal.

O desenvolvimento de suas ações ocorre em diálogo com as constantes transformações sociais, as quais promovem a construção de um espaço plural e íntegro de debate sobre condutas éticas e valores institucionais construídos pelos agentes públicos, pela alta administração e pelos munícipes.

É responsável por analisar eventuais conflitos de interesses existentes no seio da Administração Pública Municipal, bem como tutelar os desvios éticos funcionais e promover o fomento à cultura da integridade.

Dentre suas atribuições, estão:

- I – a elaboração e propostas de processos formativos e orientações aos agentes públicos municipais sobre a aplicação do Código de Conduta Funcional e da legislação relacionada, prevenção de conflitos de interesse e de situações de assédio moral ou sexual na Administração Pública Municipal;
- II – produzir materiais de orientação e promoção da **ética** no serviço público municipal;
- III – contribuir para a prevenção de conflitos de interesses, analisando e manifestando-se sobre consultas de agentes públicos;
- IV – apoiar comitês de ética e colaborar para a difusão da integridade pública.

Portanto, a Divisão de Promoção da Ética atua em diversas frentes, com destaque para a produção e implementação de recursos legais para a construção de um ambiente ético – como decretos, portarias, cartilhas, fluxos de trabalho – e para a formação contínua dos servidores e servidoras do município em tema atinentes à ética dos servidores.

2.5. PROGRAMA DE INTEGRIDADE E BOAS PRÁTICAS

O Programa de Integridade e Boas Práticas consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como a avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência.

Conforme Decreto 59.496/2020, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município deverão implementar o Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP, estruturados nos seguintes eixos fundamentais:

- I – comprometimento e apoio da alta administração;
- II – existência de unidade responsável no órgão ou na entidade;
- III – análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; IV – monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

3. RESULTADOS ALCANÇADOS E IMPACTOS À SOCIEDADE

3.1. TRANSPARÊNCIA ATIVA

Com relação à Transparência Ativa, abaixo serão descritos alguns resultados alcançados pelo Índice de Transparência Ativa (ITA) e o Selo de Transparência e Boas Práticas.

3.1.1 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA ATIVA (ITA)

Dos 75 órgãos da administração direta e indireta, 52 participaram da capacitação, sendo 16 secretarias, 22 subprefeituras e 14 órgãos da administração indireta. O Índice de Transparência Ativa (ITA) teve monitoramento prévio, atendimento especializado, possibilidade de recurso e relatório executivo individualizado. Desta forma, cumpriu o seu objetivo de garantir o fomento à transparência ativa, aumentando o controle social e diminuindo as solicitações de acesso à informação, já que as informações serão públicas e de fácil manuseio.

Os resultados gerais demonstram o esforço dos órgãos e entes públicos da Prefeitura de São Paulo em aprimorar as ferramentas de promoção de abertura de dados e, principalmente, o estabelecimento de uma cultura de transparência ativa.

Considerando a série histórica do Índice de Transparência Ativa (ITA), é possível afirmar que os resultados desta mensuração representam um avanço na disponibilização das informações de forma ativa e atual nos sites institucionais dos órgãos da PMSP.

3.1.2. SELO DE TRANSPARÊNCIA E BOAS PRÁTICAS

O Selo de Transparência e Boas Práticas é uma ação da Coordenadoria de Promoção da Integridade que promove as melhores práticas de transparência nos portais institucionais da PMSP, além de fortalecer as ações de Promoção da Integridade e Controle Interno nos órgãos e entidades.

Através deste selo, a Controladoria passou a ter dados para reconhecer os órgãos e entidades que têm bom desempenho nas ações de CGM

voltadas à promoção da integridade, controle interno e transparência. Além de certificar as ações de transparência e boas práticas de gestão e controle dos órgãos da Administração Pública Municipal.

3.2. FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL

No que tange aos cursos e atividades formativas, a DFCS realizou quatro edições do curso “Lei de Acesso à Informação – Ferramenta do Controle Social”, duas edições do curso “Controle Social do Orçamento Público Municipal” e uma edição do curso “Participação e Controle Social na Gestão Pública Municipal”. Somente no ano de 2021, foram contabilizados mais de 400 espectadores nos cursos supracitados.

A DFCS atua, também, em diversas ações de Governo Aberto do município de São Paulo, incluindo a representação da CGM no Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP) e no Fórum de Gestão Compartilhada (FGC), órgão colegiado responsável pela co-criação, implementação e monitoramento do Plano de Ação em Governo Aberto.

3.3. FORMAÇÃO EM CONTROLE INTERNO

Em 1 ano de existência, o CFCI (Centro de Formação em Controle Interno) já capacitou 2400 alunos, divididos entre servidores públicos e sociedade civil, e realizou cerca de 40 capacitações com temas, como: orçamento público municipal, Lei de Acesso à Informação (LAI), combate à corrupção, ética no serviço público e gestão de riscos. As vagas são esgotadas poucos minutos após a abertura dos cursos, mostrando assim o interesse que o público tem pelos assuntos abordados e a importância do centro de formação perante a sociedade.

No mês de abril de 2022, foi lançada a plataforma Moodle EAD de cursos da Escola de Governo do Centro de Formação em Controle Interno. Esta plataforma, que ainda está em período de testes, será responsável por centralizar os conteúdos ofertados pela escola e possibilitará o acesso a todos os cursos ofertados pela área (síncronos e assíncronos) e seus materiais de apoio:

3.4. PROMOÇÃO DA ÉTICA

A Divisão de Promoção de Ética atua como órgão consultivo: (i) elaborando pareceres que digam respeito à situações que porventura possam suscitar conflitos de interesses, de modo a sanar eventuais questões levantadas por agentes públicos ou unidades compõem a Administração Pública Municipal (ii) trata da divulgação sobre a obrigatoriedade de publicação da declaração pública de bens dos servidores que preencham os requisitos legais e da criação de uma base com tais dados; (iii) dissemina e promove a ética e a integridade pública com foco em uma gestão eficiente no âmbito municipal, de acordo com Código de Conduta Funcional.

3.5. INDICADOR DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E BOAS PRÁTICAS

Através do Indicador do Programa de Integridade e Boas Práticas, é aferido o grau de adesão e comprometimento dos órgãos da Administração Municipal com este instrumento de gestão.

A apuração do indicador consiste na verificação da adesão dos órgãos municipais ao Programa, bem como sua evolução e maturidade ao longo do processo de implementação.

3.5.1. OS CINCO CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO INDICADOR

A avaliação é feita a partir dos cinco critérios que serão desenvolvidos a seguir:

I. Comprometimento Formal

O Comprometimento Formal permeia todas as fases de desenvolvimento do PIBP, desde o cumprimento das formalidades iniciais, como a assinatura do termo de compromisso e a efetiva disponibilização de meios para que a equipe responsável pela elaboração do Plano desenvolva o trabalho de forma adequada, até a tomada de decisão frente a riscos ou quando da constatação da ocorrência de quebra de integridade.

Ou seja, mensura o comprometimento e o apoio da alta administração, bem como a existência de equipe de integridade no órgão ou entidade.

II. Procedimentos para Implementação

As ações do PIBP devem ser consignadas no documento denominado Plano de Integridade e Boas Práticas, que deverá ser validado pela autoridade máxima da Pasta, como requisito para que a iniciativa seja considerada como implementada.

Neste quesito, é possível verificar em que fase se encontra o desenvolvimento do Plano de Integridade. A análise consiste na verificação de três evidências: i. Esboço do Plano de Integridade apresentado à CGM; ii. Versão final juntada ao respectivo processo; e iii. Despacho de validação do Plano de Integridade pela autoridade máxima da Pasta.

III. Comunicação e Transparência

O desenvolvimento do PIBP e o fomento à cultura de integridade exigem a difusão de seus objetivos e valores entre os públicos interno e externo de cada órgão participante. A nota deste critério leva em consideração duas variáveis: i. Transparência, entendida neste contexto como comunicação ao público externo da existência do Plano de Integridade e Boas Práticas; e ii. Comunicação Interna, entendida neste contexto como comunicação realizada a todos os servidores do quadro do órgão quanto à existência do Plano de Integridade implementado.

IV. Análise, Avaliação e Gestão de Riscos

A análise, a avaliação e a gestão de riscos associados ao tema da integridade são o eixo fundamental da implementação do Programa de Integridade e Boas Práticas.

Seus elementos fundamentais são: i) a descrição da estrutura e do funcionamento do órgão; ii) o mapeamento e a avaliação dos principais riscos constatados; e iii) a proposição de medidas de tratamento para gestão dos riscos.

V. Monitoramento

O PIBP deve ser desenvolvido de modo permanente e passar por revisões e ajustes ao longo do tempo com vistas à adequação às necessidades e à realidade da Pasta. Nesse sentido, o monitoramento contínuo mostra-se imprescindível para dar suporte e controlar a implementação das iniciativas previstas no Plano de Trabalho.

O critério ‘Monitoramento (M)’ considerará a fase de implementação em que se encontra o PIBP na Unidade, bem como a realização ou não de monitoramento do Programa junto à Controladoria Geral do Município, evidenciada por meio da entrega de relatórios de monitoramento semestrais, via processo próprio, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

3.5.2. PLANOS DE INTEGRIDADE

A Controladoria oferece suporte técnico para que as Unidades possam implementar seus próprios planos de integridade, adaptados à realidade e às necessidades de cada órgão da Administração Municipal.

À partir da análise dos critérios supracitados, são publicizados, por parte da CGM e da COPI, os Planos de Integridades e Boas Práticas, desenvolvidos por todas as Secretarias Municipais e Subprefeituras.

Com base nestes planos e na análise dos dados fornecidos por cada Secretaria, Subprefeituras e órgãos municipais, o Controlador Geral do Município realiza visitas in loco junto com auditores e assessores da Coordenadoria da Promoção da Integridade para entender as realidades dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, bem como realizar indicações de como melhorar seus índices.

PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS EM 2021
Foram renovados 17 Termos de Compromisso para com o PIBP no período, chegando ao total de 26 Termos atualizados.
Após indicações originárias e atualizações, 36 Unidades passaram a contar comequipe de gestão da integridade designada.
Ao fim de 2021, 33 Unidades contavam com PIBP implementado.
Em relação à Transparência, 28 das 33 Unidades que implementaram têm o respectivo Plano publicado no site da Unidade.
No período, 13 Unidades realizaram esforço de Comunicação Interna, dirigida aos servidores, sobre a importância do PIBP, seguindo orientação da equipe de COPI.
No quesito Monitoramento, 21 de 33 Unidades em fase de monitoramento entregaram ao menos um relatório no ano. Destas, 2 Unidades entregaram dois relatórios no período, chegando à nota máxima no quesito.
Pela primeira vez uma Unidade alcançou nota máxima no indicador do PIBP: aControladoria Geral do Município, tendo obtido nota 10.
Destaca-se que houve avanço em relação à medição anterior, de 4,73 (julho/2021), tendo sido alcançada a nota 5,29 no indicador IPIBP (dez/2021).
Por fim, registra-se que na medição mais recente (dez/2021) foram alcançadas as metas previstas no PdM 2021-2024, para os anos de 2021, 2022 e 2023.

Na sequência, destacamos algumas constatações, em razão dos resultados obtidos e anteriores.

3.5.3 COMPROMISSO FORMAL (ADESÃO)

Neste quesito verificamos a existência de Termo de Adesão/Termo de Compromisso assinado e conferimos se quem assinou ainda responde pelo cargo. Do levantamento realizado, temos que:

- 38 de 54 Unidades já manifestaram, em algum momento, o compromisso em desenvolver o PIBP;
- 18 de 22 Secretarias assinaram termo de adesão em algum momento;
- 20 de 32 Subprefeituras assinaram termo de adesão em algum momento.



Desde a reformulação do Índice de Integridade em 2021, no indicador IPIBP, também conferimos se quem assinou o referido documento ainda responde pelo cargo. Do levantamento realizado, temos o histórico que:

- No primeiro semestre de 2021, 07 secretarias tinham Termo de Compromisso atualizado de acordo com autoridade máxima

que ocupava o cargo à época da medição. No segundo semestre de 2021 houve aumento neste critério: 14 Secretarias passaram a contar com Termo de Compromisso renovado/atualizado, após contato da equipe de CGM/COPI com a Unidade, via SEI e reuniões virtuais;

- No primeiro semestre de 2021, 02 Subprefeituras tinham Termo de Compromisso atualizado de acordo com a autoridade máxima que ocupava o cargo à época da medição. No segundo semestre de 2021 houve aumento neste critério: 12 Subprefeituras passaram a contar com Termo de Compromisso renovado/atualizado, após contato da equipe de CGM/COPI com a Unidade, via SEI e reuniões virtuais.

Logo, no segundo semestre de 2021 foram renovados 17 Termos de Compromisso ao PIBP, chegando ao número de 26 Termos de Compromisso atualizados (dez/21), de acordo com a autoridade ocupante do cargo máximo da Unidade à época da medição.

3.5.4 EQUIPES DE GESTÃO DA INTEGRIDADE

No primeiro semestre de 2021, 14 das 22 Secretarias contavam com equipes de integridade indicadas. No segundo semestre de 2021, confirmamos que 16 de 22 Secretarias contavam com equipe indicada, tendo havido aumento de indicações e renovações em Unidades que já contavam com equipe.

Em relação às Subprefeituras, no primeiro semestre de 2021, 20 Unidades contavam com equipe designada. No segundo semestre de 2021, ainda que tenha havido renovações de equipes em Unidades, permaneceu estável o número de Subprefeituras com equipes designadas.

Logo, ao fim de 2021, 36 Unidades contavam com equipes indicadas e atualizadas.

3.5.5. ANÁLISE E GESTÃO DE RISCOS

Em razão das diferentes metodologias utilizadas desde 2017 para desenvolvimento dos Planos de Integridade, são muito variados os descritivos de cada Plano e resultados das análises de riscos. Ainda assim,

todas as Unidades que já implementaram o PIBP cumpriram os requisitos previstos para este critério, ainda que de diferentes maneiras. Desta forma, não houve avanço ou diminuição neste critério uma vez que as atividades se encontram ligadas à efetiva implementação.

De todo modo, uma das iniciativas da equipe de COPI é iniciar momento de revisão de Planos já existentes a partir de 2022, para que as Unidades: i. publiquem novas versões dos PIBPs; ii. proponham/revalidem ações para gestão de riscos; iii. tenham planos menos díspares entre si, o que certamente facilitará no monitoramento posterior.

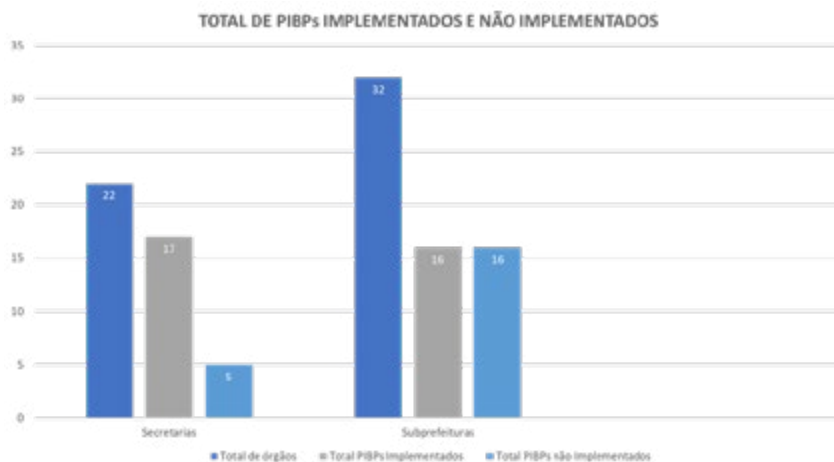
3.5.6. IMPLEMENTAÇÃO

Considera-se que o PIBP foi implementado quando há versão final do documento validada por autoridade máxima da Unidade, em processo SEI.

No momento atual, 33 de 54 Unidades já implementaram o PIBP, sendo 17 Secretarias e 16 Subprefeituras.

Ao longo de 2021, houve a confirmação da implementação de mais uma Unidade em relação ao ano anterior, passando de 32 Unidades para 33 Unidades com PIBP implementado.





3.5.7. TRANSPARÊNCIA

No quesito Transparência, verificamos se foi devidamente o PIBP publicado no site da Unidade. Tal ação também é reforçada pelos trabalhos desenvolvidos para o ITA (Índice de Transparência Ativa).

- 14 das 17 Secretarias que implementaram publicaram seus PIBP em seus sites.
- 14 das 16 Subprefeituras que implementaram publicaram seus PIBP em seus sites.
- No total do segundo semestre de 2021, 28 das 33 Unidades que implementaram contavam com publicação do respectivo Plano no site da Unidade, tendo havido um aumento de 02 (duas) em relação ao semestre anterior.
- Logo, apenas 5 Unidades que têm o PIBP implementado ainda não publicaram em seus sites, sendo que já estão sendo tomadas medidas para mudança deste cenário.



3.5.8. COMUNICAÇÃO

No quesito Comunicação foi percebida grande chance de aumento de nota em todas as Unidades uma vez que apenas passamos a mensurar e aconselhar ações no sentido de dar ciência a todos servidores das Unidades quanto ao PIBP após a aprovação da nova metodologia de mensuração do Índice de Integridade, que ocorreu no início de 2021. Feita esta consideração registramos que:

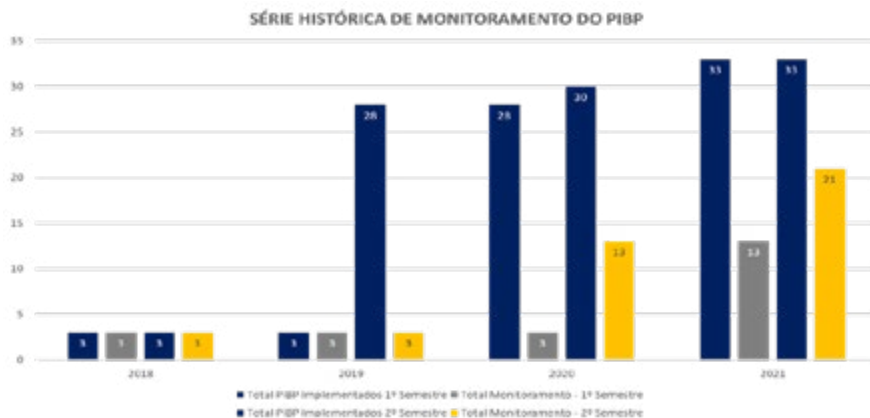
De 33 Unidades que já têm o PIBP implementado, 13 realizaram Comunicação interna após contato da equipe de CGM/COPI com a Unidade, via SEI e reuniões virtuais.

3.5.9. MONITORAMENTO

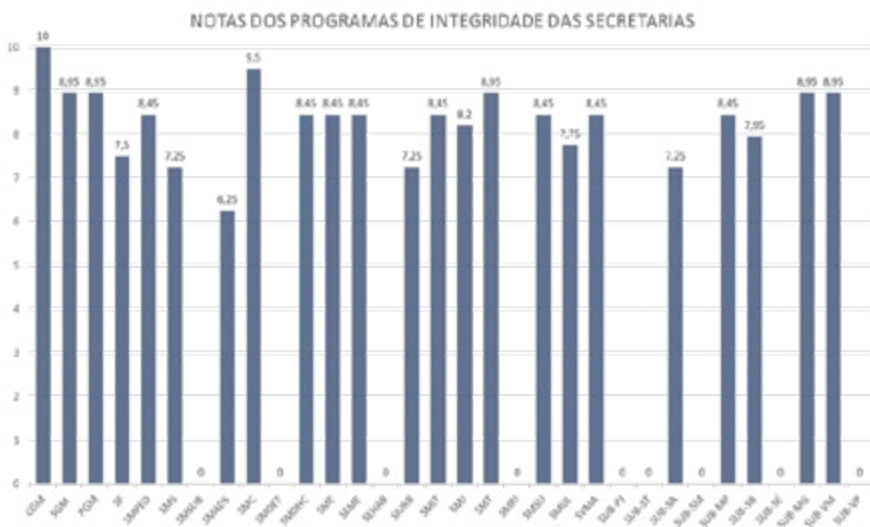
Considera-se “Em Monitoramento” todas as Unidades que já implementaram o PIBP.

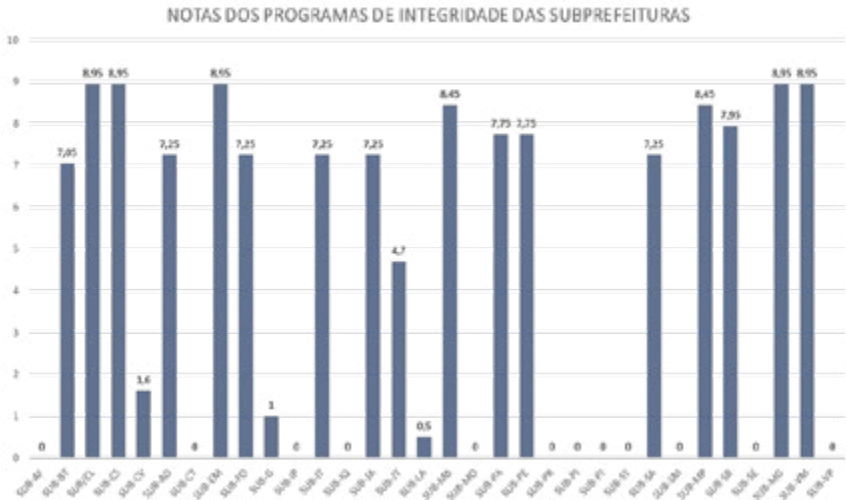
- No momento atual, 33 das 54 Unidades já se encontram em fase de monitoramento.
- Em 2021, de 33 Unidades que implementaram o PIBP, 21 entregaram ao menos um relatório de monitoramento no período. Deste total de entregas, 13 foram Secretarias e 8 Subprefeituras.

- Em 2021, 02 (duas) Unidades – CGM e SMC – entregaram dois relatórios durante o ano, chegando à nota máxima no quesito Monitoramento.



QUADRO GERAL DE NOTAS DAS UNIDADES – MEDIÇÃO DEZEMBRO/2021





Com esses indicadores e ações tomadas, acreditamos numa comunicação interna transparente, que previne e dificulta condutas corruptivas dos órgãos da Administração Pública direta e indireta, colaborando assim para uma gestão fortalecida para atuar em nome dos nossos cidadãos.

6. REFERÊNCIAS

- Centro de Formação em Controle Interno. EAD CFCI. Disponível em: <<http://www.cfciad.prefeitura.sp.gov.br/moodle/login/index.php>>. Acesso em: 08 maio 2022.
- Portal da Transparência. Dados Abertos. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 08 maio 2022.
- Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 maio 2022.
- Prefeitura de São Paulo. 2016. Código de Conduta Funcional e Portaria 120/2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/codig_o%20de%20conduta.pdf>. Acesso em: 08 maio 2022
- Prefeitura de São Paulo. 2022. Planos de Integridade e Boas Práticas – Controladoria Geral do Município. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/programa_d_e_integridade/>. Acesso em: 08 maio 2022.
- Legislação Municipal. 2013. Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em: 08 maio 2022

PROGRAMA INTEGRIDADE BSBIOS: A MATERIALIZAÇÃO DA CULTURA DE COMPLIANCE NO COMBATE À CORRUPÇÃO

KARLINE NEUMANN¹

CARINE BASTOS ALMEIDA ORO²

RODRIGO FRANZEN³

CARIME TAGLIARI ESTACIA⁴

Resumo: No combate a corrupção, a consolidação de uma cultura de ética e integridade deve ser o principal ponto de atenção da Governança em uma empresa, levando em consideração os riscos e exposições decorrentes de sua área de atuação e da sua rede de relacionamentos. Na experiência da BSBIOS, em virtude da atuação em um mercado altamente regulado, com contato com órgãos públicos e agentes públicos, anteriormente atuando em procedimentos licitatórios e possuindo relacionamento com fornecedores de risco – como o mercado de gordura animal –, foi essencial o mapeamento de riscos e instituição de um Programa de Integridade, com a criação de diretrizes e procedimentos de prevenção e combate à corrupção e consolidação da cultura de *compliance*. O resultado é a efetividade na prevenção, com impactos à sociedade através da segurança e confiabilidade nos negócios, possibilitando a regularização dos parceiros perante a administração pública e órgãos regulatórios.

1. INTRODUÇÃO

Com o fortalecimento do movimento anticorrupção no Brasil, práticas de governança corporativa vêm sendo cada vez mais indispensáveis e essenciais à operação de uma empresa, exigindo o comprometimento e

-
- 1 Assistente Jurídico e Compliance na BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S.A.
 - 2 Gerente Executiva Jurídico e Compliance na BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S.A.
 - 3 Coordenador Jurídico e Compliance na BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S.A.
 - 4 Analista Jurídico e Compliance na BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S.A.

aculturação de todos aqueles que, de uma forma ou outra, estão ligados aos negócios. A busca por adoção de medidas preventivas e repressivas de condutas ilícitas como corrupção, fraudes, frustrações ou impedimentos de procedimentos licitatórios e atos de improbidade administrativa, em especial quando a atuação da empresa estiver relacionada com um mercado regulado e em constante contato com o Poder Público e Agentes Públicos. Essa necessidade de comprometimento com práticas anticorrupção está diretamente ligada ao movimento ESG⁵, que orientam a atuação das empresas que estão efetivamente interessadas em buscar medidas para contribuir para um mundo mais sustentável e íntegro.

Desde a sua fundação, em 2005, e durante toda a sua trajetória, a BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S.A.⁶ adotou como pilar inegociável o comprometimento com a ética, transparência e integridade. Essa cultura sempre esteve inerente à sua atuação, refletida na postura da alta administração, tanto nas práticas internas como nos relacionamentos com seus parceiros, uma vez que, orientada a impactar positivamente a sociedade, a Companhia se preocupa com os impactos decorrentes do mercado de atuação e de relacionamento, bem como em virtude da própria atividade de comercialização, envolvendo a expedição e recebimento constante de mercadorias – produtos, subprodutos e matérias-primas.

A BSBIOS possui como propósito a participação do desenvolvimento sustentável do planeta, por meio do agronegócio e de energias renováveis, sendo uma das líderes brasileiras em produção de Biodiesel – combustível menos poluente, produzido a partir de fontes renováveis como óleos vegetais e gorduras animais, utilizado como combustível complementar ao diesel. Além disso, a BSBIOS também opera com o esmagamento de grãos de soja, bem como com a produção e comercialização de outros subprodutos de biodiesel e farelo de soja.

5 ESG – *Environmental, Social and Governance* – tradução livre: ASG – Ambiental, Social e Governança.

6 Informações disponíveis em <<https://www.bsbios.com/pt/historico>>

No mercado de biodiesel, a ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis é o órgão responsável por promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis⁷. A comercialização de Biodiesel, até o final de 2021, ocorria com a intermediação da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, através de procedimentos licitatórios na modalidade Leilão, de forma que os produtores e as distribuidoras se relacionavam com a empresa estatal, não havendo vínculo direto entre produtor e distribuidor. Dessa forma, o biodiesel – por se tratar de um combustível – é estritamente regido pelo Estado, com sua produção, comercialização e utilização regulamentada e fiscalizada pelo Poder Público, vinculando todas as empresas do ramo aos parâmetros legais e regulatórios.

O problema encontrado pela BSBIOS foi a exposição decorrente de sua atuação e de sua rede de relacionamentos, já que inserida em um cenário altamente regulado, em contato com órgãos e agentes públicos, podendo eventualmente ter contato com pessoas politicamente expostas (PEP), e também com fornecedores atrelados à um mercado nebuloso, com histórico de práticas irregulares e, inclusive, ilícitas. Por exemplo, no mercado de gordura animal já foi possível identificar práticas ilegítimas que consistiam, dentre outras, em fraude na qualidade do produto, com a mistura/acréscimo de outros componentes nas cargas; fraude na quantidade de produto, com a adoção de práticas que visavam dissimular o peso real da carga; fraudes fiscais e tributárias; e infrações ambientais. Condutas como estas não podem ser toleradas, não apenas em virtude dos riscos que podem acarretar à empresa, mas também pela falta de comprometimento com valores importantes como a ética, integridade, transparência e sustentabilidade.

Portanto, a inserção da Companhia em um cenário regulado, em contato com agentes públicos, o relacionamento com diversos tipos de clientes e fornecedores, as nuances do mercado de gordura animal, o in-

7 Art. 2º, Portaria nº 265, de 10 de setembro de 2020, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Regimento Interno. Disponível em <<https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao>>

tenso contato dos setores corporativos com terceiros e as consequentes exposições eram grandes preocupações da Governança, que visava remediar esse cenário problemático. Era de extrema importância a adoção de medidas para dirimir os riscos atrelados, em especial, aos órgãos públicos, visando estabelecer práticas de anticorrupção – tanto para prevenção como para reação e remediação, em um âmbito interno e externo. Para isso, a criação de um programa de *compliance*⁸ foi a solução empregada pela Companhia, visando não só reprimir práticas fraudulentas, ilícitas e de corrupção, mas também replicar à toda sua cadeia algo que já era intrínseco em sua atuação: a ética e a integridade.

2. COMO RESOLVER E POR ONDE COMEÇAR.

Com o propósito de mudar este cenário, a Companhia apostou em seus colaboradores, buscando por conhecimento através de congressos, treinamentos, cursos e graduações, que agregaram experiências e aprenderam formas de identificar e mitigar problemas. Um quesito muito importante nesta fase inicial é a personalização, com foco na busca pelo conhecimento tendo em consideração a área de atuação de sua empresa e identificando quais os tipos e com quem os relacionamentos são mantidos; quais os pontos frágeis nos setores operacionais e corporativos, em especial quanto àqueles com constante contato com terceiros – sejam eles da esfera pública ou privada; enfim, quais as exposições inerente à sua atividade. Ao levar estes pontos em consideração, é possível atingir a individualização do programa, tornando-o único e personalizado para a sua Companhia.

Após o período inicial de capacitação e aprimoramento dos colaboradores, no ano de 2018, foi realizada a implementação do Programa Integridade BSBIOS. O Programa foi instituído de forma a integrar os colaboradores e reforçar o engajamento com a cultura ética, adotando e aprimorando os procedimentos com o intuito de estarem conformidade

8 *Compliance*, do inglês *to comply*: estar em conformidade [tradução livre]. É o movimento de buscar formas de estar em conformidade com as normativas aplicáveis à atuação da Companhia, bem como com a cultura e os valores sociais.

com os regulamentos aplicáveis, replicando seus valores para toda a cadeia de relacionamento e prevenindo, reparando e remediando riscos existentes ou possíveis. Em virtude disso, o Programa possui como pilares: Avaliação de riscos; *Due Diligence*⁹; Canal de Denúncias; Investigações; Comunicação e treinamentos; Suporte da alta administração; Regras de Conduta; Controles internos; e Monitoramento e auditoria.

É importante mencionar que, no quesito Governança, o engajamento da Alta Administração com o Programa é imprescindível, pois estabelece o *tone at the top*¹⁰ – ou seja, demonstra que o exemplo vem de cima, transmitindo a todos os colaboradores que os valores da Companhia estão intrínsecos em sua Diretoria e Conselho de Administração. Na experiência da BSBIOS, a Alta Administração sempre apoiou as iniciativas de *Compliance*, estando alinhados e apoiando os treinamentos, sempre com um grande quórum de presença e, inclusive, com falas para aberturas dos eventos¹¹, reforçando a importância do respeito ao Código de Conduta¹² e adoção de condutas éticas e íntegras. As condutas adotadas no dia a dia também servem de exemplo, incentivando os colaboradores e demonstrando o real interesse da Companhia em adotar práticas corretas e repudiar qualquer tipo de conduta antiética, corrupta, irregular e/ou ilícita.

Para a criação e implementação do Programa, um dos primeiros passos adotados foi entender o cenário e avaliar os riscos da atuação da Companhia, através da elaboração de um Mapa de Riscos. O mapeamento deve considerar os fatores de exposição de risco, como os mencionados acima, a fim de traduzir a individualidade da matriz de riscos da empresa, otimizando as ferramentas e soluções que serão aplicadas. Durante a estruturação, foram identificados os principais pontos de atenção e, dentre eles, estavam as preocupações já antevistas: as práticas

9 *Due Diligence* – devida diligência [tradução livre]; procedimento de investigação/diligência prévia; checagem de conformidade.

10 *Tone at the top* – tom no topo [tradução livre]; em um âmbito corporativo, significa que a Alta Administração deverá estabelecer o tom, dar o exemplo a ser seguido pelos colaboradores.

11 ANEXO I – item I.1 – Fotografia da participação do Diretor Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Administração da BSBIOS realizando a abertura da Rodada de Treinamentos do Programa Integridade BSBIOS.

12 ANEXO I – item I.2 – Código de Conduta BSBIOS.

de corrupção do mercado de gordura animal; a exposição com órgãos e agentes públicos, em virtude do mercado estritamente regulamentado e público de comercialização e produção debiodiesel; o frequente contato com terceiros pelos setores operacionais e corporativos – em especial no recebimento e expedição de produtos e matérias-primas.

Uma vez efetivado o Mapa de Riscos de Terceiros, foi possível delinear e adotar medidas preventivas, como a adoção de um procedimento de checagem de conformidade – *due diligence* de terceiros. Em nossa experiência, a checagem inicial baseava-se em informações regulatórias e com uma análise interna, dentro das limitações do time. Atualmente, contamos com o auxílio de uma plataforma que realiza a checagem de conformidade, analisando mais de 35 documentos, disponíveis em fontes públicas, referentes a informações cadastrais, de integridade, fiscais, tributárias, trabalhistas, criminais, judiciais, regulatórias, ambientais, mídias negativas e verificação da existência ou não de Pessoas Politicamente Expostas (PEP) na administração dos fornecedores/clientes/parceiros. No âmbito de informações de transparência, são checados os dados constantes em base de dados como Cadastro de Empresas Idôneas e Suspensas (CEIS), Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (CEPIM), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), além de verificar a existência ou não de acordos de leniência firmados com a Corregedoria Geral da União (CGU), consultando certidões negativas de condenações por ato de improbidade administrativa, de contas julgadas irregulares, de licitantes inidôneos, de processos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e de procedimentos extrajudiciais em tramitação com o Ministério Público Federal (MPF). Essa checagem foi individualmente parametrizada para os interesses e preocupações da Companhia, resultando em uma régua de riscos personalizada.

Adentrando sobre o procedimento de *due diligence* de terceiros e quais as medidas adotadas internamente, destaca-se que, para a BSBIOS, a checagem de conformidade é requisito indispensável para a possibilidade de relacionamento comercial, pois apenas parceiros aprovados pelo Compliance poderão firmar negócios com a Companhia. É neste mo-

mento que a régua de riscos individualizada entra: após a realização da análise de conformidade, é atribuído um risco ao terceiro, que pode ser Mínimo, Baixo, Médio, Alto, Crítico ou Extremo. A classificação em risco Mínimo ou Baixo significa aprovação direta; já a classificação em risco Extremo significa a reprovação direta, uma vez que as pendências identificadas significam situações de alto risco de exposição e que não podem ser ignorados.

Entretanto, caso a classificação resulte em risco Médio, Alto ou Crítico, o terceiro entrará em processo de homologação, possibilitando o saneamento de eventuais pendências e irregularidades e a prestação de os esclarecimentos e os documentos necessários. Caso as informações fornecidas sejam suficientes, o risco poderá ser reclassificado e, ficando em Mínimo ou Baixo, estará homologado e aprovado. Quanto aos parceiros que não consigam se homologar e/ou ainda estejam classificados em riscos Médio, Alto ou Crítico, a única forma de seguir com sua contratação é através da aprovação justificada através da Diretoria Executiva da Companhia, que será cientificada dos riscos aos quais a Companhia estará exposta ao relacionar-se com o terceiro analisado.

Todo este procedimento foi elaborado com o intuito de que os negócios sejam conduzidos e firmados com parceiros que prezem pelo mesmo nível de ética e integridade. Em um olhar anticorrupção, o procedimento de *due diligence* permite que a Companhia tome ciência de quem é o terceiro com quem estará se relacionando, se ele já esteve envolvido em qualquer escândalo de corrupção (mídia negativa), se possui alguma pessoa politicamente exposta em sua administração, se está regular com a Receita Federal – considerando, inclusive, como uma forma de evitar a incidência em crimes de lavagem de dinheiro decorrentes de crimes fiscais e/ou tributários. Esta prática está em constante reforço e otimização, com a conscientização dos setores internos da Companhia para o engajamento no contágio da cultura de *compliance* em nossa cadeia de relacionamentos, tendo sempre em mente a ideia de firmar negócios com parceiros no mesmo nível de comprometimento com a integridade e transparência como a BSBIOS.

E, visando justamente reforçar estes padrões, a Companhia conta com um Código de Conduta, elaborado com o intuito de orientar todos os colaboradores, administração, parceiros, clientes, fornecedores, partes relacionadas e todos aqueles que, de qualquer forma, possuam relação com a BSBIOS, possam entender a postura a ser mantida em sua atuação no dia-a-dia. Além de postura, trata-se do reforço da cultura já existente da Companhia, traduzindo-se em mais um instrumento de conscientização e contágio para adoção de práticas retilíneas e íntegras. Inclusive, é necessário que o Código de Conduta da empresa passe por revisões periódicas, a fim de atender a individualidade de sua atuação; no exemplo da BSBIOS, em virtude da alteração para o mercado livre de biodiesel, com o término dos procedimentos licitatórios de Leilão, foi necessária a adaptação das orientações quanto ao mercado concorrencial. A linguagem adotada deve ser acessível, possibilitando que os colaboradores encontrem exemplos de condutas não toleradas e quais as medidas a serem adotadas caso elas sejam identificadas no dia-a-dia.

Em se tratando de condutas, considerando o intenso relacionamento com terceiros pelos setores operacionais, corporativos e pela própria Administração, a Companhia está exposta a situações de recebimentos de brindes, presentes, pagamentos de jantãs e hospedagens, por exemplo. Presentes e brindes podem, muitas vezes, serem entregues de boa-fé, como um gesto de agradecimento pela parceria; contudo, esse agradecimento pode ser visto e interpretado como um oferecimento de determinado bem para obter vantagem em determinado negócio – podendo configurar crime se inserido em um cenário com o Poder Público. Situações como estas devem ser evitadas e regulamentadas por políticas internas, estabelecendo parâmetros a fim de retirar qualquer tipo de subjetividade e possibilidades de interpretações prejudiciais. O Código de Conduta da BSBIOS prevê procedimento a ser adotado em caso de recebimento de presentes, desde que tenham fim legítimo, possuam um valor simbólico (abaixo de R\$ 200,00), não seja frequente, e não seja em dinheiro ou cartões de crédito, vales, vouchers. Em qualquer situação, o presente deverá ser reportado pelo Canal de Denúncias e será reserva-

do para sorteio para todos os colaboradores da Companhia; não apenas presentes, mas despesas de viagens e acomodações também deverão respeitar as políticas internas – mais especificamente, a Política de Despesas de Viagens – para estar em conformidade com as diretrizes e permitir o controle e auditoria, evitando a configuração de qualquer tipo de prática de corrupção ou suborno.

Para a percepção da cultura de integridade, analisando o acultamento e identificando eventuais pontos fragilizados na cultura, bem como visando identificar, prevenir e responder a situações desconformes, outro pilar importante do Programa é a existência de um Canal de Denúncias¹³, disponível a qualquer momento através das redes da Companhia, acessível em português, inglês e espanhol. Este canal possibilita o conhecimento de práticas irregulares e/ou ilícitas, sejam elas consumadas ou tentadas, ou, ainda, o esclarecimento de dúvidas se determinada conduta é tida como irregular ou não. Com isso, é possível a adoção das providências necessárias, entendendo os pontos de exposição, aplicando melhorias e facilitando o controle, monitoramento e sustentabilidade de processos efetivos. Por exemplo, o Canal de Denúncias possibilitou a identificação de diversas tentativas de subornos por motoristas aos colaboradores da Companhia na área de recebimento de matéria-prima, visando benefícios como preferência na fila, liberação de caminhões ou cargas com problemas/irregularidades.

Todas as condutas relatadas são devidamente investigadas e, após deliberação, são adotadas as medidas cabíveis. As deliberações respeitam os parâmetros estabelecidos, havendo um Comitê de Compliance, com reporte e, inclusive, participação da Alta Administração, conforme o fluxo instituído de acordo com o mapa de riscos corporativos, auxiliando nas decisões e garantindo a adoção de medidas justas e coerentes aos casos concretos. O Comitê de Compliance é composto pelo *Compliance Officer*¹⁴, pelos membros da Diretoria Executiva e por membros da Gestão de Pessoas, sem prejuízo da participação extraordinária de setores como

13 Acessível através de <www.canalconfidencial.com.br/bsbios>

14 Oficial de Compliance [tradução livre]: pessoa responsável pela gestão do setor de *compliance* na empresa.

a Auditoria Interna, que também auxilia nas investigações quando necessário. Essa estrutura reforça a governança, de forma que as decisões sejam tomadas por órgãos colegiados, evitando o monopólio e centralização do poder em uma só pessoa; atualmente, a governança é estruturada através do Acionista, do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva, com o auxílio de Comitês vinculados ao Conselho e outros vinculados à Diretoria.

Outra forma para a percepção de cultura e da conscientização do público interno e externo é a realização de treinamentos. Em nosso programa, o Setor de Compliance aplica treinamentos periódicos sobre diversos assuntos, como por exemplo: Código de Conduta, Governança Corporativa e Compliance, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Práticas Concorrenciais e Antitruste, e Práticas de Anticorrupção – este último realizado com foco na legislação Brasil *versus* Paraguai¹⁵, em virtude da expansão internacional da Companhia. Os treinamentos são realizados de forma presencial e virtual, possibilitando o acesso de todos os colaboradores, com aplicação de provas para a aplicação, na prática, dos assuntos expostos nas aulas, possibilitando uma maior absorção do conteúdo. Inclusive, para a replicação dos treinamentos, foi adotada a metodologia de Multiplicadores, através da qual são escolhidas pessoas responsáveis por receber o treinamento e replicar aos colegas do time, gerando maior integração e acessibilidade aos conteúdos apresentados, eis que o Multiplicador poderá aplicar o conteúdo ao seu setor de atuação, personalizando também a forma de ensino e assimilação do conteúdo.

Os treinamentos permitem a reflexão e aculturação dos colaboradores para com as práticas sustentáveis, transparentes, éticas e íntegras e, ainda, permitem a interação entre os setores internos com a participação nos eventos. A Companhia visa buscar referências nos assuntos a serem treinados, de forma que os convidados possam expor suas experiências práticas, com conhecimento qualificado, tornando o assunto mais palpável e facilitando o aprendizado dos participantes. Sabe-se que temas

15 Anexo I – item I.4. Imagens do treinamento de Integridade e Governança no Paraguai.

como “práticas anticorrupção” podem ser de fácil entendimento para aqueles do meio jurídico, mas podem parecer distantes para alguém que não conhecia o conceito doutrinário; ou seja, por vezes, pessoas desconhecem que determinadas práticas são repudiadas, pela tecnicidade de termos. Dessa forma, com o conhecimento em formato mais compreensível facilita o engajamento e participação de todos os colaboradores, bem como da Alta Administração – que também conseguirá identificar exemplos de condutas a serem evitadas e formas de mitigar os riscos.

Para o efetivo funcionamento do Programa, é necessário o monitoramento e melhoria em todos os processos da empresa, possibilitando o controle das medidas adotadas, sua evolução e permitindo a auditoria. Um ponto importante de atenção é que toda e qualquer alteração na composição societária deverá refletir a atualização das políticas e procedimentos, devendo o Programa estar em constante monitoramento para aplicação de melhorias e correção eventuais falhas e/ou inconsistências de procedimentos. Além disso, casos de conflitos de interesse, por estarem previstos e com soluções dispostas através das políticas internas, devem estar considerados nesta atualização constante, uma vez que possuem o objetivo de evitar que a tomada de decisão seja influenciada por interesses pessoais, mas sim, que a decisão conjunta da Governança siga os interesses da Companhia, em prol de seu propósito, visão e valor. O monitoramento constante pode ser traduzido não só na reanálise periódica de políticas, mas também com o estabelecimento da periodicidade dos procedimentos internos.

Especificamente quanto ao *due diligence* de terceiros, com base no Mapa de Riscos, a Companhia estabeleceu que aqueles fornecedores que apresentam mais riscos – como os fornecedores de gordura animal, por exemplo – passarão por uma checagem especial a cada três meses. Ou seja, trimestralmente são analisados os principais fornecedores, a fim de garantir que estes parceiros comerciais estejam em conformidade e, ainda, verificar quais as principais pendências e quais medidas a Companhia pode adotar para prevenir riscos mas, principalmente, quais medidas pode adotar para auxiliar a conscientização destes fornecedores para a

replicação da cultura de conformidade. Neste ponto, no ano de 2022, a Companhia possui projetos que visam aproximar e fortalecer o relacionamento com os fornecedores, com o intuito de estabelecer um Código de Conduta para os Fornecedores, bem como formas de monitoramento e certificação àqueles que estiverem alinhados aos valores da Companhia.

Dessa forma, a implementação de um Programa de Integridade, personalizado, adaptado aos interesses e necessidades da Companhia foi a solução empregada para buscar remediar as preocupações da Governança. Com a existência de um Setor de Compliance – uma das linhas de defesa da Governança Corporativa – foram elaboradas políticas internas que possibilitam o estabelecimento de práticas, procedimentos e orientações para os processos internos e para a atuação de todos os colaboradores. Alguns exemplos de políticas essenciais são: Política de Compliance, Política de Governança Corporativa, Política de *Due Diligence* de terceiros, Procedimento de Recebimento e Análise de Relatos e Código de Conduta.

Com o intuito de dar transparência às suas atividades, anualmente a BSBIOS elabora um Relatório de Sustentabilidade¹⁶, com tópicos dedicados às práticas da Governança Corporativa quanto a assuntos como a ética e integridade, gestão de riscos e combate à corrupção. O relatório é um compilado de dados e referências todos os setores da empresa, destacando as ações desenvolvidas no ano e quais os resultados e impactos; no ano de 2022 (informações referentes a 2021), o Relatório foi auditado e certificado, trazendo ainda mais confiabilidade nos elementos publicados, bem como reforçando a importância de manter controles internos organizados e auditáveis, em constante monitoramento e evolução.

Além da implementação de processos novos, deve sempre se ter em mente que, acima de tudo, o programa de *compliance* deve ser sustentável; ou seja, deve ser acessível a todos, alinhado aos processos já existentes, em proximidade com os setores da empresa, visando otimizar o funcionamento da empresa a longo prazo. A evolução é constante e deverá acompanhar o crescimento da empresa, replicando a cultura para

as novas unidades adquiridas e preparando as melhorias em caso de atuação em novas localidades – especialmente em casos de internacionalização, com a necessidade de conhecimento de novas legislações e entendimento do mercado nacional do novo país. Afinal, um programa de *compliance* não possui uma receita infalível; muito pelo contrário, possui orientações para implementação, mas será necessária muita dedicação para que seja possível a adaptação personalizada, considerando todos os aspectos inerentes à atividade e localidade da empresa.

3. CONCLUSÃO

A implementação do Programa Integridade BSBIOS possibilitou a visão do caminho a ser seguido pela Companhia, identificando os pontos fracos, sanando eventuais fragilidades, adotando medidas preventivas e, principalmente, garantir que a cultura seja replicada a toda a sua cadeia – interna e externa. Conforme citado, os efeitos do Programa são sentidos desde a curto como a longo prazo e podem ser medidos através de indicadores dos processos críticos, como a quantidade de homologações nas checagens de conformidades, quais os principais documentos pendentes identificados nas checagens, quais são os assuntos mais relatados através do Canal de Denúncias, dentre outros.

A fins exemplificativos, a checagem de conformidade é realizada para todos os clientes e fornecedores da BSBIOS de forma anual. Em 2021, foram checados 2292 empresas/pessoas jurídicas, 606 pessoas físicas e 99 empresas internacionais, totalizando quase 3.000 de terceiros que, de forma ou outra, estariam em contato com a BSBIOS; as checagens são realizadas tanto com aqueles que já mantêm relação com a Companhia, como aqueles novos parceiros que estão sendo prospectados. As homologações permitem identificar que a cultura de conformidade foi repassada às empresas, uma vez que buscaram sanar suas pendências e estar com status regular perante órgãos públicos. A etapa de homologação permite que o fornecedor com pendências tenha conhecimento das irregularidades e busque o saneamento. Por exemplo, a checagem pode identificar a existência de débitos tributários, possibilitando que o fornecedor pro-

videncie o pagamento, contribuindo com a União/Estado, e esteja em situação regular – atingindo a aprovação para negócios com a BSBIOS.

É válido destacar que, quanto aos fornecedores de gordura animal – um dos focos da preocupação da Companhia – foi possível avançar na melhoria dos processos internos de prevenção, identificação e resposta a tentativas de fraudes e subornos. Através do Canal de Denúncias, verificou-se o aumento desses tipos relatos, demonstrando o engajamento dos colaboradores no combate de práticas fraudulentas e inidôneas, demonstrando que a cultura e comprometimento com a ética e integridade estava realmente integrada em todos os setores da Companhia.

Impactos sociais são obtidos através da replicação e contágio da cultura de *compliance*, engajando os fornecedores e clientes a estarem regulares com os órgãos públicos e que busquem adotar medidas de conformidade e controle interno. O saneamento das irregularidades traz benefícios à sociedade, uma vez que, uma empresa que não possui débitos trabalhistas, por exemplo, cumpre sua função social, atuando de forma a respeitar seus colaboradores, com o pagamento em dia dos valores devidos, estando em dia com suas obrigações.

As soluções empregadas possibilitaram que a Companhia identificasse tentativas de fraudes, com a consequente aplicação das medidas cabíveis – com bloqueio de motoristas e fornecedores/transportadoras – e implementação de melhorias, permitindo uma evolução constante, aprimorando a sustentabilidade de seus procedimentos. Um exemplo é referente ao mercado de gordura animal, citado como um dos problemas iniciais que traziam preocupações. O procedimento de *due diligence* de terceiros possibilita um filtro inicial de quais serão os fornecedores que poderão firmar negócios com a BSBIOS, descartando aqueles que estejam em desconformidade não só com questões regulatórias, mas também em desacordo como código de conduta e políticas da Companhia; após esse filtro, o monitoramento periódico – rechechagens trimestrais – possibilita um acompanhamento do mercado com a identificação dos assuntos que merecem maior atenção. Isso impulsiona o interesse da BSBIOS em, cada vez mais, poder auxiliar na evolução da cultura de

compliance na sua cadeia de relacionamentos, possibilitando a elaboração de novos projetos de melhoria e inovação.

A prevenção é inerente ao programa de *compliance*, de forma que sua eficácia é medida justamente pela não ocorrência dos fatos que se busca prevenir. Desde a implementação do Programa Integridade BSBIOS, não foram identificadas quaisquer condutas de corrupção pública em suas atividades, mesmo que as atividades da empresa estivessem ligadas a procedimentos licitatórios para a comercialização do biodiesel e com o constante relacionamento com agentes públicos e pessoas politicamente expostas. A cultura de conformidade ética, intrínseca em seus colaboradores – sempre com grande participação em treinamentos –, permite o andamento dos negócios de forma segura e legal, sem a aplicação de sanções por práticas irregulares e/ou ilícitas, trazendo maior credibilidade e seriedade em suas atividades.

A efetividade do Programa Integridade BSBIOS é uma vantagem competitiva tanto no mercado nacional como em âmbito internacional. No ano de 2022, a BSBIOS foi reconhecida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil – MAPA, com a certificação e conquista do Selo Mais Integridade¹⁷, na qual o Comitê Avaliador considerou todas as práticas de *compliance* adotadas pela Companhia, em especial no quesito anticorrupção. Certificações como esta trazem a certeza de que o Programa Integridade BSBIOS está no caminho certo, incentivando cada vez mais a ética, transparência, comprometimento e sustentabilidade em toda a sua cadeia.

Mais que a elaboração de documentos e instituição de normas, o Programa Integridade cumpre o objetivo de reforçar e contagiar a cultura de *compliance* em todo o âmbito de atuação da Companhia, além de que a integridade como valor é a base para todo e qualquer tipo de negócio firmado. O segredo para a sustentabilidade do programa está em sua acessibilidade e pleno apoio da Alta Administração, possibilitando o entendimento e interesse de todos aqueles que possuem relação com a BSBIOS. O Programa de Integridade não pode ser apenas um setor de

17 ANEXO I – item I.5. Premiação do Selo Mais Integridade

compliance, apenas um código de conduta; deve ser parte de cada um dos colaboradores. A cultura deve estar em toda pequena ação do dia a dia, conscientizando que atos aparentemente inofensivos, como furar a fila, são condutas corruptivas e que não podem ser toleradas. O impacto social decorrente do acultramento se traduz na confiabilidade da condução dos negócios da Companhia, bem como no orgulho de fazer parte de uma empresa que pensa na sustentabilidade de sua atividade e preza por um mundo mais íntegro, ético e transparente.

4. REFERÊNCIAS

Portaria nº 265, de 10 de setembro de 2020, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Regimento Interno. Disponível em <<https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao>>
Relatório de Sustentabilidade BSBIOS 2021. Disponível em <<https://www.bsbios.com/pt/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade>>

ANEXO I

1.1. – Fotografia da participação do Diretor Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Administração da BSBIOS realizando a abertura da Rodada de Treinamentos do Programa Integridade BSBIOS. Imagem disponível na página 48 do Relatório de Sustentabilidade 2021 da BSBIOS, acessível em <<https://www.bs-bios.com/pt/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade>>



Rodada de treinamentos do Programa Integridade BSBIOS direcionada para os multiplicadores da companhia.

BSBIOS Integrity Program Training Round aimed at the company's multipliers.

Ronda de Capacitación del Programa de Integridad BSBIOS dirigida a los multiplicadores de la empresa.

1.2. – Código de Conduta BSBIOS – Disponível e acessível através do site <<https://www.bsbios.com/pt/empresa/codigo-de-conduta>>



1.3. – Imagens do treinamento de Integridade e Governança no Paraguai, realizado em 28 de abril de 2021, com foco em práticas de anticorrupção.



1.4. – Relatório de Sustentabilidade BSBIOS – 2021. Acessível em <https://www.bsbios.com/pt/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade>



1.5. – Premiação do Selo Mais Integridade – Na Imagem, a Gerente Executiva Jurídico e Compliance, Carine Bastos Almeida Oro, e o Diretor Presidente Erasmo Carlos Battistella, da BSBIOS. Imagem disponível na página 46 do Relatório de Sustentabilidade 2021 da BSBIOS, acessível em <<https://www.bsbios.com/pt/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade>>

Selo Mais Integridade

A integridade certamente é uma virtude incontestável, principalmente dentro de uma instituição. A BSBIOS tem a integridade como um dos seus valores, enraizando em sua cultura a prática de mais do que ser uma empresa íntegra, estar em consonância com a sua conduta. Em 23 de fevereiro de 2022, a companhia recebeu a premiação do Selo Agro Mais Integridade 2021/2022. O Selo, proveniente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é um reconhecimento para empresas que adotaram em suas práticas de governança e gestão ações que visam evitar os desvios de conduta, fazendo cumprir a legislação; além disso, avalia as práticas de integridade sob a ótica de responsabilidade social e de sustentabilidade.



APOIO

QUARTIER LATIN
20 Anos

REALIZAÇÃO



PATROCÍNIO

PARCERIAS INSTITUCIONAIS

3º PRÊMIO | 2022

NÃO
ACEITO
CORRUPÇÃO



ISBN 655575153-3



9 786555 751536