

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**  
**ESCOLA DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FLÚVIO CARDINELLE OLIVEIRA GARCIA**

**Corrupção econômica, *accountability* sociodigital e *blockchain*: uma proposta para  
enfrentamento do fenômeno corruptivo por meio do rastreamento de verbas públicas no  
marco da revolução digital**

**CURITIBA**

**2020**

**FLÚVIO CARDINELLE OLIVEIRA GARCIA**

**Corrupção econômica, *accountability* sociodigital e *blockchain*: uma proposta para enfrentamento do fenômeno corruptivo por meio do rastreamento de verbas públicas no marco da revolução digital**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Econômico e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Sánchez Rios.

**CURITIBA**

**2020**

Dados da Catalogação na Publicação  
 Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
 Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
 Biblioteca Central  
 Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

	Garcia, Flávio Cardinelle Oliveira
G216c 2020	Corrupção econômica, accountability sociodigital e blockchain : uma proposta para enfrentamento do fenômeno corruptivo por meio do rastreamento de verbas públicas no marco da revolução digital / Flávio Cardinelle Oliveira Garcia ; orientador, Rodrigo Sánchez Rios. -- 2020
	406 f. ; 30 cm
	Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.
	Bibliografia: f. 352-406
	1. Direito penal. 2. Corrupção. 3. Responsabilidade (Direito). 4. Administração pública. I. Rios, Rodrigo Sánchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título
	Doris. 4.ed. – 341.5

## **FLÚVIO CARDINELLE OLIVEIRA GARCIA**

**Corrupção econômica, *accountability* sociodigital e *blockchain*: uma proposta para enfrentamento do fenômeno corruptivo por meio do rastreamento de verbas públicas no marco da revolução digital**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração de Direito Econômico e Desenvolvimento, na linha de pesquisa de Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização, sob a orientação do Professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

---

Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

---

Professor Doutor Luiz Alberto Blanchet  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

---

Professor Doutor Eduardo Oliveira Agostinho  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

---

Professor Doutor Fábio André Guaragni  
Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

---

Professor Doutor Walter Barbosa Bittar  
PUCPR/Londrina

**Curitiba, 27 de março de 2020.**

A Deus e a minha família,  
pela vida e pelo amor.

E a toda infantaria engajada  
na árdua luta contra à corrupção.

*Semper fi.*

## AGRADECIMENTOS

Na primeira carta de Paulo aos Tessalonicenses (1 Ts 5:18), o apóstolo de Jesus Cristo nos incentiva a dar graças em tudo e por tudo, por a vontade de Deus sempre se cumprir em nossa vida, a despeito das adversidades e de, muitas vezes, nossas limitações humanas nos levarem a esmorecer.

Fico feliz, portanto, em poder eternizar meus sinceros agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que hoje eu pudesse chegar onde cheguei. Ninguém alcança um grande objetivo sem ter o apoio e o incentivo daqueles que lhe querem bem.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. Os milagres Dele e sua intervenção em momentos cruciais deram-me a força e a serenidade necessárias para prosseguir.

Deus é verdadeiramente fiel! Obrigado, Jesus!

À minha família de Curitiba, de Brasília e de São Paulo, não tenho palavras para expressar meu carinho e minha gratidão. A torcida de vocês, os constantes incentivos, as orações e a compreensão por minhas ausências me impulsionaram a perseverar.

Amo vocês!

Aos amigos da Polícia Federal, serei sempre grato pelo apoio e pelo encorajamento.

Aos professores do PPGD/PUCPR, agradeço as lições aprendidas, fundamentais para consolidar o conhecimento e pensar o mundo de forma reflexiva e crítica.

Aos amigos do PPGD/PUCPR, agradeço o companheirismo e as alegrias partilhadas.

E por fim, mas não menos importante, minha gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Sánchez Rios, pelos conhecimentos transmitidos, pelas sempre pertinentes ponderações, pela paciência e, mais do que tudo, pela amizade.

A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem;  
a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão;  
a coragem, a mudá-las.

Santo Agostinho

## RESUMO

A corrupção é um fenômeno complexo e multifacetado, permeando as diversas áreas do saber e sofrendo mutações conforme o período histórico em que se encontra. Por assim ser, seu estudo impõe um recorte epistemológico a fim de se delimitar o assunto objeto de investigação. Interessa à pesquisa a seguir a corrupção sob o viés econômico, notadamente aquela identificada no marco de relações espúrias entre agentes-públicos-corruptos e agentes-privados-corruptores. Conquanto a legislação e as instituições tenham se aprimorado no enfrentamento da corrupção econômica, a globalização moderna e os avanços das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) impulsionaram o fenômeno corruptivo a um nível de macrocriminalidade sistêmica e institucionalizada transnacional, impondo à sociedade o dever cívico de retomar as rédeas do Estado. Mecanismos de *accountability* legal e política têm apresentado bons resultados, porém ainda aquém do necessário para reduzir substancialmente a corrupção. Diante da nova conjuntura estabelecida pela revolução digital e, em especial, pelo advento e popularização da *internet*, os instrumentos de *accountability* social se expandiram, sobretudo diante das ferramentas virtuais multimodais e de alcance global que permitem a associação de pessoas e sua mobilização em favor de causas e objetivos comuns. À nova modalidade de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos calcada nas TICs contemporâneas denominou-se *accountability* sociodigital. A revolução digital também promoveu uma forma diferente de organização social, onde os vetores de tempo, espaço e capacidades de interação e agregação das pessoas são modificados. Consolida-se a sociedade em rede, onde prevalecem o imediatismo *on-line*, a ausência de limites fronteiriços e a aglomeração massiva de indivíduos em ambientes virtuais colaborativos. Na esfera pública conectada viabilizada pela *internet* surgem os movimentos sociais em rede, sem liderança formal, descentralizados, independentes das mídias convencionais e que, por meio de expressiva mobilização virtual, migram para espaços físicos e lutam pelo fim das tiranias e da corrupção estatal. A transparência dos atos e decisões públicas passa a ser uma exigência para a legitimação do poder político e da democracia. Não obstante o direito à informação estar positivado em normas constitucionais e infraconstitucionais, verifica-se que a transparência é deficitária e um obstáculo ao enfrentamento do fenômeno corruptivo no Brasil, mormente naquilo que se refere à malversação do dinheiro público. O Tribunal de Contas da União e pesquisas empíricas apontam desafios que precisam ser vencidos para haver efetiva transparência nas contas públicas (v.g., inconsistência e inteligibilidade de dados, falta de integração e padronização entre bases de dados dos poderes públicos), facilitando a fiscalização das transações envolvendo o erário pelos órgãos de controle e pela população, sobretudo com vistas a se coibir a corrupção econômica. A partir da utilização do método dedutivo e de pesquisas multidisciplinares em textos científicos nacionais e estrangeiros, chegou-se à conclusão de que o modelo transacional virtual, descentralizado e ponto a ponto instituído pela *blockchain* é uma solução viável para suplantar os obstáculos que, ainda hoje, enfraquecem a transparência e a *accountability* sociodigital das contas públicas. Com ela, oportuniza-se a todos quantos tenham interesse monitorar, rastrear e a auditar transações envolvendo receitas e despesas públicas de maneira rápida, sem burocracia e a partir de dados consistentes, incrementando-se em muito os riscos de identificação de práticas corruptivas. Verifica-se que a *blockchain* proporciona um ambiente tecnológico adequado para a *accountability* sociodigital, com sólidos efeitos dissuasórios capazes de inibir a corrupção econômica.

**Palavras-chave:** Corrupção econômica. *Accountability* sociodigital. *Blockchain*. Rastreamento de contas públicas. Participação popular.

## *ABSTRACT*

Corruption is a complex and multifaceted phenomenon, permeating the different areas of knowledge and undergoing mutations according to the historical period in which it finds itself. As such, its study imposes an epistemological approach in order to delimit the subject matter of investigation. The research that follows is interested in corruption under the economic bias, notably that identified in the framework of spurious relations between public-corrupt-agents and private-corrupt-agents. While legislation and institutions have improved fighting economic corruption, modern globalization and advances in information and communication technologies (ICTs) have driven the corrupting phenomenon to a level of transnational systemic and institutionalized macro-crime, imposing a duty on society to retake the reins of the State. Mechanisms of legal and political accountability have shown good results but still fall short of what is necessary to substantially reduce corruption. Faced with the new conjuncture established by the digital revolution and, in particular, the advent and popularization of the internet, the instruments of social accountability have expanded, especially because of the multi-modal and global virtual tools that allow the association of people and their mobilization in favor of common causes and objectives. The new modality of accountability of public agents based on contemporary ICTs is the sociodigital accountability. The digital revolution has also promoted a different form of social organization, where the vectors of time, space and people's capacities for interaction and aggregation are modified. In the networked society, online immediacy, the absence of border boundaries and the massive agglomeration of individuals in collaborative virtual environments prevail. In the connected public sphere made possible by the internet, social movements appear in the network, without formal leadership, decentralized, independent of conventional media and that, through expressive virtual mobilization, migrate to physical spaces and fight for the end of tyrannies and state corruption. The transparency of public acts and decisions becomes a requirement for the legitimation of public powers and democracy. Even though the right to information is confirmed by constitutional and infraconstitutional rules, it appears that transparency is deficient and an obstacle to facing the corruptive phenomenon in Brazil, especially concerning the misuse of public money. The Federal Court of Accounts and empirical research point out challenges that need to be overcome if there is to be effective transparency in public accounts (such as inconsistency and intelligibility of data, lack of integration and standardization between public authority databases), facilitating the inspection of transactions involving the treasury by the control bodies and the population, especially to curb economic corruption. From the use of the deductive method and multidisciplinary research in national and foreign scientific texts, it was concluded that the virtual, decentralized and point-to-point transactional model instituted by blockchain is a viable solution to overcome the obstacles that, even today, weaken the transparency and sociodigital accountability of public accounts. With it, everyone who is interested in monitoring, tracking and auditing transactions involving public revenues and expenses is given an opportunity, without bureaucracy and based on consistent data, greatly increasing the risks of identifying corrupt practices. It appears that the blockchain provides an adequate technological environment for sociodigital accountability, with solid deterrent effects capable of inhibiting economic corruption.

**Keywords:** Economic corruption. Sociodigital accountability. Blockchain. Tracking public accounts. Popular participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - População Mundial X Usuários da <i>Internet</i> .....	189
Gráfico 2 - Evolução do Acesso à <i>Internet</i> nos Domicílios do Brasil.....	191
Gráfico 3 - Evolução do nº de Usuários de <i>Internet</i> no Brasil .....	191
Gráfico 4 - Principais Demandas nos Portais da Transparência.....	272
Figura 1 - Premissas da <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> .....	297
Figura 2 - Histórico de Transações de U1 .....	297
Figura 3 - Histórico de Transações de U5 .....	297
Figura 4 - Histórico de Transações de U8 .....	298
Figura 5 - Histórico de Transações de U10 .....	298
Figura 6 - Bloco 10653 contendo 01 transação (não incorporado à <i>blockchain</i> ) .....	299
Figura 7 - <i>Blockchain</i> de <i>BlockState</i> até B10652 (incorporado) .....	299
Figura 8 - Hipóteses a serem testadas.....	299
Figura 9 - Bloco 10653 contendo 02 transações (não incorporado à <i>blockchain</i> ) .....	302
Figura 10 - Bloco 10653 contendo 03 transações (não incorporado à <i>blockchain</i> ) .....	303
Figura 11 - Bloco 10654 sem transações registradas (não incorporado à <i>blockchain</i> ) .....	304
Figura 12 - <i>Blockchain</i> de <i>BlockState</i> até o B10653 (incorporado) .....	304

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

3D	3 dimensões (altura, largura e profundidade)
a.	ano
a.C.	antes de Cristo
ABAP	Associação Brasileira de Agências de Publicidade
ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ARPA	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
art./arts.	artigo/artigos
ATM	<i>Automatic Teller Machine</i>
BACEN	Banco Central do Brasil
BANESTADO	Banco do Estado do Paraná
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRI	<i>Blockchain Research Institute</i>
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CC-5	Carta-Circular nº 5
CEAP	Cota para Exercício da Atividade Parlamentar
CEO	<i>Chief Executive Officers</i>
CETIC.br	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
cf.	conforme
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGI	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
coords.	coordenadores
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
d.C.	depois de Cristo
DAPPs	<i>Distributed Applications</i>
DDoS	<i>Distributed Denial of Service</i>
DF	Distrito Federal

DLT	<i>Distributed Ledger Technology</i>
DOC	Documento de Ordem de Crédito
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
eds.	editores
EGDI	<i>Electronic Government Development Index</i>
eGOV	Governo Eletrônico
eID	<i>Electronic Identity</i>
ENIAC	<i>Electronic Numerical Integrator and Computer</i>
ETCO	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
ETHOS	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
FLOSS	<i>Free Livre Open Source Software</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
G2C	<i>government-to-citizens</i>
G2B	<i>government-to-business</i>
G2G	<i>government-to-government</i>
GPS	<i>Global Positioning System</i>
GTPE	Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção
IACC	<i>The International Anti-Corruption Conference</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IoI	<i>Internet of Information</i>
IoT	<i>Internet of Things</i>
IoV	<i>Internet of Value</i>
IP	<i>Internet Protocol</i>
IPCL	Índice de Percepção do Cumprimento da Lei
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>

KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MILNET	<i>Military Network</i>
MS	Mato Grosso do Sul
n. / nº	número
NIC.br	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OBI	<i>Open Budget Index</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
orgs.	organizadores
p.	página
p.ex.	por exemplo
PACI	Pacto Empresarial pela Integridade
PB	Paraíba
PETS	<i>Public Expenditure Tracking Surveys</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM	<i>Property Rights Management</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PwC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
QSDS	<i>Quantitative Service Delivery Surveys</i>
RFB	Receita Federal do Brasil
RFID	<i>Radio-Frequency IDentification</i>
RJ	Rio de Janeiro
RTK	<i>Right to Know</i>
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAFEM	Sistema Integral de Administração Financeira para Estados e Municípios
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SP	São Paulo
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TCP/IP	<i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Transferência Eletrônica Disponível
TJ	Tribunal de Justiça
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNGC	<i>United Nations Global Compact</i>
UNHR	<i>United Nations Human Rights Office of the High Commissioner</i>
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
US\$	<i>United States Dollar</i>
v.	volume
v.g.	<i>verbi gratia</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
www	<i>World Wide Web</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 A SOCIEDADE CORROMPIDA: A TRANSVERSALIDADE DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO .....</b>	<b>27</b>
2.1 BREVE SINOPSE HISTÓRICA .....	32
2.2 SOBRE A TRANSVERSALIDADE DO FENÔMENO CORRUPATIVO: ALGUNS RECORTES EPISTEMOLÓGICOS CONCEITUAIS .....	41
2.2.1 <i>Classificações mais gerais</i> .....	44
2.2.2 <i>Dimensões moral, ética e cultural</i> .....	46
2.2.3 <i>Dimensões normativa, legal e penal</i> .....	49
2.2.4 <i>Dimensões pública e privada</i> .....	52
2.2.5 <i>Dimensão sistêmica, captura do Estado e corrupção institucionalizada</i> .....	59
2.2.6 <i>Algumas outras dimensões do fenômeno corruptivo e um necessário acordo semântico</i> .....	63
<b>3 A SOCIEDADE VITIMADA: A DELINQUÊNCIA CORRUPATIVA ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>68</b>
3.1 CORRUPÇÃO ECONÔMICA .....	68
3.1.1 <i>Modelos de gestão da corrupção no meio empresarial e aspectos normativos relevantes</i> .....	71
3.1.2 <i>Clientelismo e capitalismo de laços</i> .....	79
3.1.3 <i>Delinquência econômica, supraindividualidade do bem jurídico tutelado e direito penal econômico</i> .....	85
3.2 IMPACTOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DA NAÇÃO .....	92
3.2.1 <i>Corrupção: graxa ou areia?</i> .....	94
3.2.2 <i>Uma visão jurídico-constitucional de desenvolvimento sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro</i> .....	101
3.2.3 <i>Principais efeitos danosos ao desenvolvimento causados pelo fenômeno corruptivo</i> .....	106
<b>4 A SOCIEDADE CIDADÃ: O CICLO VIRTUOSO PROMOVIDO PELA ACCOUNTABILITY SOCIAL COMO FERRAMENTA DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>121</b>
4.1 A ACCOUNTABILITY E SUA TIPOLOGIA .....	123
4.2 LIMITAÇÕES À EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY E A PROPOSTA DE UM CICLO VIRTUOSO A PARTIR DA ACCOUNTABILITY SOCIAL .....	145
4.2.1 <i>O burocratismo como fator de deficiência da accountability legal: as normas como vetor de fomento à corrupção</i> .....	146
4.2.2 <i>Cambalacho eleitoral: restrições à accountability política</i> .....	152
4.2.3 <i>O enfraquecimento da accountability social pela cultura da sujeição</i> .....	158
4.2.4 <i>O ciclo virtuoso fomentado pela accountability social</i> .....	162
4.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL NA PRÁTICA: ALGUNS CASOS CONCRETOS QUE ILUSTRAM A IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO NA SALVAGUARDA DA DEMOCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO .....	164
<b>5 A SOCIEDADE EM REDE: ESFERA PÚBLICA CONECTADA E ACCOUNTABILITY SOCIODIGITAL COMO VETORES DE ENFRENTAMENTO AO FENÔMENO CORRUPATIVO TRANSNACIONAL .....</b>	<b>172</b>
5.1 GLOBALIZAÇÃO E MACROCRIMINALIDADE TRANSNACIONAL NA SOCIEDADE DE RISCO .....	172
5.2 REVOLUÇÃO DIGITAL: A REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE GLOBAL .....	183
5.2.1 <i>Sobre a internet</i> .....	187
5.2.2 <i>Impactos e desafios: nem tecnorromânticos, nem tecnocríticos</i> .....	193

5.3 SOCIEDADE EM REDE E ESFERA PÚBLICA CONECTADA: TRANSFORMAÇÕES SOCIOCULTURAIS E A REDEFINIÇÃO DE CIDADÃO E ESPAÇO PÚBLICO PELA TECNOLOGIA DIGITAL .....	198
5.4 MOVIMENTOS SOCIAIS EM REDE E <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIODIGITAL: O ATIVISMO CÍVICO NO ESPAÇO DA AUTONOMIA CASTELLSIANO .....	214
5.4.1 <i>Casos concretos de movimentos sociais em rede e accountability sociodigital no mundo e no Brasil</i> .....	217
5.4.1.1 A Revolta das Panelas na Islândia (2008).....	219
5.4.1.2 A Revolução da Liberdade e da Dignidade na Tunísia (2010) .....	219
5.4.1.3 A Revolução Egípcia de 25 de janeiro (2011) .....	220
5.4.1.4 A Primavera Árabe (2011) .....	221
5.4.1.5 15M ou <i>Los Indignados</i> na Espanha (2011).....	222
5.4.1.6 <i>Occupy Wall Street</i> nos EUA (2011) .....	223
5.4.1.7 Manifestações no Brasil (2013 e 2015).....	224
5.4.2 <i>Particularidades marcantes intrínsecas ao ativismo cívico em movimentos sociais em rede</i> .....	226
<b>6 A SOCIEDADE INFORMADA? DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A FRAGILIDADE DA TRANSPARÊNCIA MATERIAL DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	<b>234</b>
6.1 CIBERDEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA: O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO SUBSTRADO PARA APERFEIÇOAMENTO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIODIGITAL.....	235
6.1.1 <i>Panorama conceitual, efeitos positivos à coletividade e desafios da ciberdemocracia</i> .....	237
6.1.2 <i>Transparência estatal na sociedade em rede e o direito fundamental à informação pública</i> .....	246
6.2 A OPACIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS COMO FATOR DE INCREMENTO DA CORRUPÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL .....	259
6.2.1 <i>Open Budget, TICs e a identificação de possíveis casos de corrupção</i> .....	261
6.2.2 <i>Principais obstáculos ao aperfeiçoamento da transparência material do open budget no Brasil e do efetivo rastreamento das contas públicas</i> .....	267
<b>7 A SOCIEDADE NO CONTROLE! COMO O MODELO DISTRIBUÍDO DA <i>BLOCKCHAIN</i> PODE AUXILIAR NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO A PARTIR DA OTIMIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA RASTREABILIDADE <i>ON-LINE</i> DAS CONTAS PÚBLICAS.</b> .....	<b>277</b>
7.1 <i>BLOCKCHAIN</i> E A CULTURA DA DESCENTRALIZAÇÃO VIRTUAL COMO PRESSUPOSTO DA CONFIANÇA, DA TRANSPARÊNCIA E DA RASTREABILIDADE DE VALORES.....	277
7.1.1 <i>Características e notas não técnicas sobre o funcionamento da blockchain</i> .....	285
7.1.2 <i>Projetos e aplicações da blockchain no âmbito privado e no setor público</i> .....	310
7.2 <i>BLOCKCHAIN</i> E <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIODIGITAL COMO ALICERCES À REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO ECONÔMICA POR MEIO DE SUA APLICAÇÃO NO RASTREAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA CONTRIBUITIVA PARA REFLEXÃO .....	322
7.2.1 <i>Sobre a proposta</i> .....	324
7.2.2 <i>Sobre a viabilidade da proposta, o resultado esperado e algumas inquietações</i> .....	327
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>344</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>352</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em maior ou menor proporção, a prática de atos de corrupção se verifica em toda e qualquer sociedade organizada, não se mostrando um evento exclusivamente vinculado a tiranias ou a democracias, a países em desenvolvimento ou desenvolvidos, ou, ainda, a um corpo social mais ou menos engajado politicamente. De certo modo, é possível afirmar que a corrupção é atávica à coletividade e ao Estado, identificável desde os tempos mais remotos da civilização até os dias de hoje, confundindo-se com a própria história das nações.

O advento da globalização moderna e, em especial, os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TICs) potencializaram a escalada da corrupção para um patamar transnacional, viabilizando meios capazes de estender suas práticas ilícitas e resultados danosos a toda comunidade internacional. De acordo com a entidade *Transparency International*,<sup>1</sup> as perdas anuais dos países com a corrupção ultrapassam US\$ 1 trilhão, causando prejuízos sociais e econômicos a mais de dois terços da população do planeta.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)<sup>2</sup> apontam para valores semelhantes, acrescentando, ainda, o vultoso montante de US\$ 2,6 trilhões com desvio ilícito de recursos públicos. Não sem razão, portanto, a corrupção é considerada o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social no mundo, com reflexos negativos relevantes — materiais e imateriais — para a concretização dos direitos humanos, a legitimação política e o aperfeiçoamento da democracia.

No Brasil, os prejuízos com a corrupção são estimados em bilhões de reais por ano,<sup>3</sup> valores que deixam de ser investidos em áreas básicas e estratégicas para o desenvolvimento da população — como, por exemplo saúde, educação, trabalho e segurança — para se incorporar ao patrimônio privado de corruptos do setor público e de corruptores do setor privado. Os danos para o país e para a sociedade brasileira são evidentes.

---

<sup>1</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2015*. [2016]. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2015/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>2</sup> PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). **Corrupção e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>3</sup> FIESP (Federação das Empresas do Estado de São Paulo). **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 28 fev. 2020; POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew. (Eds) *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. University of Notre Dame Press. 2011, p. 1-6.

A despeito de todos os esforços em combater a corrupção, o Brasil obteve a pior nota da série histórica pelo segundo ano consecutivo no Índice de Percepção da Corrupção de 2019.<sup>4</sup> Na escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito íntegro), a nota brasileira foi de 35, fazendo com que o país figurasse no 106º lugar no *ranking* de 180 países avaliados. Trata-se do 5º recuo consecutivo do Brasil na comparação anual feita mundialmente pela *Transparency International*.

Zuluaga Nieto assevera que a corrupção não pode ser considerada como uma simples contradição à legislação vigente, mas como um fenômeno complexo, multidisciplinar e plurifacetado que representa uma perniciosa contracultura infiltrada na política, na economia e no tecido social.<sup>5</sup> De fato, observa-se uma diversidade de ramos do conhecimento que, conjuntamente, dedicam-se ao estudo da corrupção (v.g., sociologia, antropologia, ciências políticas, psicologia, história, direito), podendo sua análise se enveredar por caminhos distintos, sob as mais variadas acepções (v.g., moral, ética, cultural, normativa, pública, privada, sistêmica, criminal, econômica) que tendem a se cruzar em algum momento quando o assunto é examinado mais aprofundadamente.

Sendo assim, qualquer pesquisa envolvendo o fenômeno corruptivo impõe o estabelecimento de um recorte epistemológico que indique qual de suas perspectivas será majoritariamente objeto do estudo pretendido. Para a presente tese, interessa mais de perto o que se denominará de *corrupção econômica* ou *de viés econômico*, vale dizer, aquela que engloba práticas corruptivas - no marco do poder público - e de sua relação clientelista com agentes privados, notadamente envolvendo a malversação, o desvio e/ou a apropriação indevida de verbas públicas.

O saque ilícito dos cofres públicos capitaneado pelo binômio agente-público-corrupto e agente-privado-corruptor, constantemente verificado em cenários de macrocriminalidade organizada, onde as práticas corruptivas são sistêmicas e institucionalizadas, é intensificado quando não há políticas públicas que favoreçam a *accountability* social. Com efeito, a inexistência de mecanismos efetivos de prestação de contas perante a sociedade, bem como de concreta responsabilização de agentes estatais por condutas contrárias ao interesse da coletividade, redundam em grandes incentivos para aqueles que buscam se locupletar ilicitamente com o dinheiro público.

<sup>4</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2019*. [2020]. Disponível em: [https://ipc.transparenciainternacional.orgs.br/?gclid=Cj0KCQiAqNPvBRCjARIsAKA-WFy5miU4000R4RHdSS1\\_vKsep0Se2pvju3LDQVCFozCGURuvglbUUqMaAkubEALw\\_wcB](https://ipc.transparenciainternacional.orgs.br/?gclid=Cj0KCQiAqNPvBRCjARIsAKA-WFy5miU4000R4RHdSS1_vKsep0Se2pvju3LDQVCFozCGURuvglbUUqMaAkubEALw_wcB). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>5</sup> ZULUAGA NIETO, Jaime. *Cuando la corrupción invade el tejido social*. *Revista Nueva Sociedad*, n. 145, 1996. p. 148-159.

De igual forma, o erário se vê mais vulnerável à corrupção econômica quando a população está alijada de acompanhar, monitorar, rastrear e auditar as transações afeitas às receitas e às despesas públicas, a partir de informações confiáveis, consistentes, inteligíveis e verdadeiramente transparentes, que deveriam ser disponibilizadas à sociedade pelo poder público, de maneira fácil, rápida e desburocratizada.

Nos últimos anos, os esforços normativos e institucionais verificados no Brasil com o intuito de prevenir e reprimir práticas corruptivas são louváveis. Entretanto, parecem não estar sendo suficientes para conter — como se gostaria — o avanço da corrupção econômica e a dilapidação dos cofres públicos por agentes estatais que, em conluio com o setor privado, almejam enriquecer às custas do erário. Em alguns casos, o emaranhado legislativo e a fúria legiferante acabam por estimular atos de corrupção diante de sua obscuridade, ambiguidade, baixa qualidade técnica de redação e do burocratismo delas resultante.

As instituições também têm se fortalecido no combate ao fenômeno corruptivo, porém, a despeito de importantes conquistas, parecem enfrentar dificuldades para a responsabilização *in concreto* dos agentes envolvidos em esquemas de corrupção, notadamente diante da falta de estrutura e de recursos humanos aptos a dar vazão, satisfatoriamente, aos sem-número de processos judiciais. É de se pensar, portanto, que a criação e o aperfeiçoamento de soluções preventivas talvez sejam alternativas mais eficientes para o enfrentamento às práticas corruptivas em relação às respostas precipuamente repressivas.

Nesse ponto, credita-se à participação popular as esperanças de impulsionar mudanças estruturais na gestão da coisa pública e, sobretudo, do dinheiro público, visando a criar desestímulos (v.g., custo reputacional negativo, provocação dos órgãos encarregados da persecução penal) que inibam os agentes do Estado e seus comparsas do setor privado a praticar condutas corruptivas, estimulando os primeiros a cumprir sua missão pública de atuar em prol dos interesses da sociedade, resgatando, assim, a legitimidade política e a confiança nas instituições democráticas.

A revolução digital iniciada nos anos 60, bem como a criação e popularização da *internet*, no final da década de 90, trouxeram à baila um novo modelo de sociedade denominado por Manuel de Castells<sup>6</sup> de *sociedade em rede*. Esse tem demonstrado sua força em movimentos sociais, também em rede, na tentativa — muitas delas bem-sucedidas — de sensibilização do poder público quanto à necessidade de uma nova postura em relação ao povo, que não mais se

---

<sup>6</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 7; CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 416.

contenta em ser mero espectador e consumidor de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico.

As novas TICs impulsionadas pela rede mundial de computadores têm promovido a liberdade e a autonomia necessárias para que a população tenha mais oportunidades para se engajar politicamente, acompanhar e se manifestar acerca de assuntos dos poderes públicos, e exprimir sua satisfação ou insatisfação por meio de aparatos tecnológicos que transcendem as fronteiras nacionais. O compartilhamento de informações em tempo real, a interação entre pessoas no mundo inteiro e a perda do oligopólio dos meios de comunicação têm gerado transformações culturais relevantes, estimulando o cidadão a retomar seu protagonismo no cenário político.

Ademais, os avanços tecnológicos têm proporcionado a criação de ambiente virtuais e ferramentas digitais multimodais (v.g., *tablets*, *smartphones*, computadores) capazes de sustentar uma nova modalidade de *accountability*, denominada neste trabalho de *accountability sociodigital*, cujos instrumentos permitem aos cidadãos participar mais ativamente na construção de seu próprio desenvolvimento e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

No ciberespaço, pessoas de todo o mundo que compartilham os mesmos interesses e lutam por objetivos semelhantes têm a possibilidade de se unir, expor suas ideias e pensamentos, debater assuntos importantes para a coletividade (local e global), questionar atos e decisões de agentes do Estado, exigir ética e transparência na condução dos assuntos estatais e mobilizar pessoas, em espaços virtuais e físicos, contra arbitrariedades, condutas ilícitas e abusos praticados por atores públicos.

Os movimentos sociais em rede (v.g., Primavera Árabe, *Los Indignados*, *Occupy Wall Street* e as manifestações no Brasil de 2013 e 2015) representam bem a força do povo e as transformações socioculturais típicas da sociedade em rede, onde prevalece a autocomunicação em massa, a ausência de liderança formal, o ativismo apolítico e não programático, o ajuntamento de pessoas que, mesmo distantes, unem-se pela rede mundial de computadores para, com liberdade e autonomia, compartilharem sentimentos de indignação. Esses, por sua vez, difundidos na *internet*, fomentam a criação de amplas redes virtuais de solidariedade, colaboração e cooperação, que se tornam robustas e encorajam seus participantes, em todo o mundo, a se mobilizar — num espaço de autonomia virtual e físico — na esperança de implementar concretamente transformações políticas, sociais e econômicas em benefício do povo.

No contexto da revolução digital, da sociedade em rede e da *accountability* sociodigital que se pretende apresentar, os conceitos de cidadão e de espaço público são ampliados e a transparência das informações públicas torna-se imprescindível à própria sobrevivência do Estado e da democracia.

A ciberdemocracia é uma realidade em diversas nações, inclusive, — em parte — no Brasil. Conquanto os poderes estatais brasileiros estejam migrando a prestação de muitos serviços públicos para a *internet* e, assim, facilitando sua interação com os cidadãos por meio de diversos ambientes virtuais, a transparência quanto: (i) ao efetivo acesso às informações públicas (transparência formal); (ii) sua clareza, consistência, completude e inteligibilidade pela população (transparência material); e (iii) a ampla disponibilização *sponte propria* dos dados (transparência ativa) ainda é um problema no país.

Naquilo que se refere às contas públicas, a questão é ainda mais grave.

Recentes decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) reconheceram que, a despeito do arsenal tecnológico à disposição dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o modelo atualmente utilizado para armazenamento e compartilhamento de informações públicas é falho e tem resultado em prejuízos econômicos vultosos (bilhões de reais) aos cofres públicos.

Consoante o TCU, não há visibilidade e transparência adequadas quanto à execução do orçamento público, especialmente diante: (i) da excessiva centralização das bases de dados; (ii) da falta de integração e compartilhamento de informações entre os próprios órgãos públicos; (iii) da enorme quantidade de bases de dados contendo informações inconsistentes, duplicadas e incompletas; (iv) da carência de interfaces mais amigáveis que favorecem sua utilização; (v) da majoritária incompreensão dos dados armazenados e informados; e (v) da inexistência de padronização quanto ao formato, a estruturação, a pesquisa e a disponibilização dos dados.

Mesmo os portais virtuais da transparência — implementados em apenas 41,8% dos municípios brasileiros — e sistemas informatizados mais conhecidos, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) — utilizados para gestão, controle e execução orçamentária — apresentam muitos dos obstáculos à transparência listados pelo TCU, além de, no caso dos sistemas, exigirem conhecimento técnico e especializado para pesquisar e compreender os dados neles registrados e armazenados.

O cenário descrito fragiliza a *accountability* sociodigital em relação aos recebimentos e gastos dos poderes estatais, dificulta sobremaneira a fiscalização popular das contas públicas

e favorece a prática de condutas corruptivas de viés econômico, que tem como fortes aliados a opacidade das transações realizadas, a inconsistência das informações públicas disponibilizadas (quando o são) e a dificuldade de monitoramento e auditoria pelos cidadãos e pelos próprios órgãos de controle.

Diante de tal contexto, onde a corrupção econômica encontra terreno fértil para se proliferar, questiona-se se haveria alguma solução tecnológica que pudesse minimizar — ou resolver — os problemas de gestão das receitas e despesas públicas relacionados: (i) à falta de confiabilidade das bases de dados centralizadas utilizadas pelos poderes estatais, cujos dados podem ser forjados e manipulados por agentes públicos corruptos; (ii) à inconsistência e incompletude das informações públicas armazenadas, que dificultam — quando não impedem — a análise e a auditoria das contas públicas, seja pela população, seja pelos órgãos de controle; (iii) à deficiente transparência formal e transparência material simbólica das informações públicas, muitas vezes incompreensíveis até mesmo para especialistas em contabilidade pública; e (iv) à criação de mecanismos de *accountability* sociodigital que oportunizem à sociedade fiscalizar e ter plena consciência da quantidade de recursos existente nos cofres públicos, sua origem e, mais do que isso, de que forma, com quem, qual montante e para com qual finalidade as verbas públicas estão sendo utilizadas.

A hipótese a ser enfrentada na presente tese é a de que o novo modelo descentralizado, ponto a ponto, de transações virtuais viabilizado pela *blockchain* ou *cadeia de blocos virtuais* pode contribuir grandemente para transpor os obstáculos enumerados no parágrafo anterior, hoje ainda encontrados na estruturação, armazenamento e disponibilização de informações públicas relacionadas às receitas e despesas públicas no Brasil. Para além disso, crê-se que a *blockchain* poderá fomentar o desenvolvimento de diversas plataformas virtuais e aplicações digitais que aprimorarão em muito a clareza e a compreensão dos dados a serem divulgados à população, gerando um ambiente propício à *accountability* sociodigital e, por conseguinte, desestimulando a prática de condutas corruptivas que envolvam o uso irregular do dinheiro público.

Descentralização, colaboração, cooperação, transparência (ativa, formal e material), segurança, confiabilidade, consistência e imutabilidade de dados e informações disponíveis em tempo real (ou bem próximo disso), por meio da *internet*, são algumas das características intrínsecas à *blockchain*, as quais — acredita-se — poderão proporcionar a todos quantos tiverem interesse (v.g., cidadãos, sociedade civil organizada, organizações não-governamentais, órgãos estatais de controle interno e externo), nacionais ou estrangeiros, a possibilidade de monitorar, rastrear e auditar as contas públicas dos poderes estatais no Brasil, das três esferas

(Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos três níveis da federação (União, estados e Distrito Federal, e municípios).

Com isso, espera-se produzir um significativo efeito dissuasório, forte o suficiente para inibir práticas corruptivas que tenham o erário como matéria-prima de enriquecimento ilícito de agentes públicos e privados, aumentando bastante as possibilidades de condutas irregulares e ilícitas serem mais rapidamente detectadas e reportadas às autoridades competentes para responsabilização dos envolvidos.

A relevância social e as implicações práticas da proposta residem, sobretudo, nos enormes benefícios que alcançarão todos os cidadãos brasileiros a partir da redução do fenômeno corruptivo de viés econômico e, conseqüentemente, do uso exclusivo do dinheiro público para investimentos em políticas públicas focadas no pleno desenvolvimento social e econômico da população e do país.

Por sua vez, a originalidade do tema e sua contribuição científica podem ser verificadas na proposta de gestão e controle das verbas públicas, recorrendo-se a um novo modelo descentralizado, ponto a ponto, de transações virtuais viabilizado pela *blockchain*, por meio do qual a participação fiscalizatória popular pode ser em muito potencializada, provendo um ambiente *on-line*, disponível na *internet*, propício ao desenvolvimento de instrumentos eficientes de *accountability* sociodigital.

O objetivo geral da tese, portanto, é demonstrar que a utilização da *blockchain* como modelo para registro, armazenamento, validação e divulgação de informações públicas pertinentes às transações realizadas com o dinheiro público (receitas e despesas), nos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e no âmbito dos três níveis da federação (União, estados e Distrito Federal, e municípios) promoverá um adequado ambiente virtual de *accountability* sociodigital que possibilitará à população e aos órgãos de controle (interno e externo) monitorar, rastrear e auditar com mais facilidade, rapidez e eficiência as contas públicas, colaborando — preventivamente — para o desestímulo às práticas corruptivas de viés econômico.

A consecução da meta proposta será realizada a partir de seis etapas que configuram, cada qual, uma seção da presente pesquisa. Na primeira delas, o objetivo será apresentar uma breve sinopse histórica da corrupção com o intuito de demonstrar que não se trata de um problema recente e nem específico desta ou daquela sociedade ou Estado, mas de algo que parece estar presente nas mais diversas conjunturas sociais, econômicas e políticas.

A seguir, são listadas várias dimensões da corrupção (*v.g.*, moral, ética, cultural, normativa, legal, penal, pública, privada) a fim de reforçar a complexidade e o conteúdo

múltiplo e transdisciplinar do fenômeno corruptivo. A seção finaliza com um acordo semântico quanto à aceção da corrupção a ser considerada na presente pesquisa, qual seja, qualquer ofensa irregular de obrigações daqueles investidos em funções públicas ou privadas motivada pelo recebimento de benefícios indevidos de qualquer natureza, resultando em prejuízo a interesses coletivos, públicos ou privados.

A segunda seção incursiona no campo da corrupção econômica no marco das relações espúrias entre agente-público-corrupto e agente-privado-corruptor, enfrentando temas como o clientelismo, o capitalismo de laços, a delinquência econômica e os *crimes of the powerful*, a supraindividualidade do bem jurídico lesado e a importância do Direito Penal Econômico nesse contexto.

Discorre-se, ainda, sobre os impactos negativos materiais e imateriais da corrupção no desenvolvimento das nações, fazendo-se a necessária distinção — sobre a ótica constitucional brasileira — entre esse e o crescimento econômico, bem como justificando-se o porquê de o fenômeno corruptivo ser considerado areia — e não graxa — nas engrenagens da máquina estatal e no progresso pleno da sociedade.

Na terceira seção, o conceito, a tipologia, os fundamentos e objetivos da *accountability* são apresentados. A importância de cada modalidade de prestação de contas e responsabilização de agentes envolvidos em condutas irregulares é explorada, com ênfase na *accountability* social e de como pode ser utilizada para fomentar um ciclo virtuoso entre suas congêneres — legal e política — para enfrentamento da corrupção no setor público. Os principais entraves e limitações de cada espécie de *accountability* são explorados e, ao final, listados alguns casos concretos de mobilização e manifestação popular em assuntos públicos de especial interesse da sociedade.

A quarta seção se dedica a esclarecer como a globalização e a revolução digital, grandemente impulsionadas pelo advento e popularização da *internet*, contribuíram para o aperfeiçoamento da sociedade em rede e de movimentos sociais, também em rede, inaugurando um novo modelo de participação popular e de *accountability* social por meio das TICs (*accountability* sociodigital) com vistas a se robustecer a luta contra a corrupção em escala mundial.

São enumeradas as mais relevantes transformações sociais e culturais identificadas numa conjuntura de macrocriminalidade e sociedade de risco, além de como particularidades inerentes à sociedade em rede — tais como descentralização, autocomunicação em massa em ambientes digitais, maior alcance e velocidade na difusão e troca de informações, dinamismo e flexibilidade na integração de pessoas pelo mundo e na formação de redes transnacionais, e o

aumento da transparência das relações entre indivíduos e entre esses e organizações (públicas e privadas) — concorreram para estimular um maior ativismo e engajamento político contra a corrupção em diversos países do mundo, inclusive no Brasil.

Na quinta seção o foco é a ciberdemocracia, a transparência (acesso e clareza) das informações públicas e os obstáculos à *accountability* sociodigital em relação aos gastos públicos. Nessa parte, a problematização geral demonstrada ao longo do trabalho quanto ao fenômeno corruptivo, suas nefastas consequências ao desenvolvimento e a essencial participação popular nos assuntos de Estado converge para dificuldades específicas identificadas na gestão, controle, monitoramento e auditoria das contas públicas (v.g., opacidade, ambiguidade, inconsistência, incompletude e falta de padronização dos dados armazenados nas bases informatizadas dos poderes estatais).

É apresentada a relação inversamente proporcional entre os níveis de corrupção e os de transparência e a importância de mecanismos para rastreamento do dinheiro público (v.g., *Public Expenditure Tracking Surveys* - PETS e *Quantitative Service Delivery Surveys* - QSDS) para identificar irregularidades e condutas ilícitas envolvendo transações com valores do erário.

Após o devido nivelamento teórico e a exposição de dados concretos sobre temas correlatados ao objetivo geral a ser alcançado, a sexta seção se dispõe a descrever, discutir e propor um novo modelo a ser utilizado para o registro, armazenamento, monitoramento, rastreamento e auditoria de todas as operações estatais que impliquem no recebimento e na utilização de qualquer verba pública.

Na primeira parte da seção, a *blockchain* é conceituada. São listadas suas características mais relevantes e explicado seu funcionamento a partir de hipóteses transacionais fictícias. Na sequência, são enumeradas diversas aplicações concretas de uso da *blockchain* no setor privado e no setor público.

Na parte final, formaliza-se a proposta da tese quanto à utilização da *blockchain* e da *accountability* sociodigital como pilares para se reduzir a corrupção econômica por meio do rastreamento virtual das contas públicas. Analisa-se sua viabilidade, aponta-se o resultado esperado e registram-se alguns desafios a serem vencidos para aperfeiçoamento da solução tecnológica sugerida.

Desde a primeira seção até a última, é possível identificar como fios condutores da pesquisa o fenômeno corruptivo e a análise de algumas tentativas de enfrentamento do problema, culminando com a proposta final do uso da *blockchain*. No universo possível de formas de organização do raciocínio, optou-se pelo método dedutivo como caminho para se

atingir o objetivo geral inicialmente delimitado, partindo-se de argumentos gerais e concluindo-se por meio de assertivas específicas aplicáveis ao enfrentamento da corrupção no Brasil.

A revisão da literatura e a produção do conteúdo se respalda, basicamente: (i) na pesquisa, leitura, análise e fichamento de artigos, dissertações, teses, livros e outros textos científicos, de procedência nacional e estrangeira; e (ii) no estudo multidisciplinar, para além das ciências jurídicas, em ramos do conhecimento que tangenciam, em maior ou menor grau, o aprofundamento investigativo necessário à exposição do tema, notadamente, para o caso em questão, na sociologia, nas ciências políticas e na informática.

Justamente em razão do caráter pluridisciplinar da abordagem proposta, evidenciam-se marcos teóricos distintos para partes específicas da pesquisa. Majoritariamente, os estudos se espelham nos ensinamentos de Susan Rose-Ackerman, Mark Bovens e Manuel Castells quanto às temáticas de corrupção econômica, *accountability* e sociedade em rede, respectivamente.

## 2 A SOCIEDADE CORROMPIDA: A TRANSVERSALIDADE DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

O tema da corrupção parece estar caminhando para um protagonismo singular quanto à pauta governamental e aos debates públicos contemporâneos em relação ao futuro do país. Mesmo no contexto privado, em círculos sociais, eventos familiares e prospecções corporativas, não é raro encontrar discussões acerca de fatos corruptivos, suas consequências negativas para a sociedade e quais seriam as medidas preventivas e repressivas mais adequadas para o enfrentamento do problema.

A crescente publicização de grandes esquemas de corrupção envolvendo práticas promíscuas entre o poder público e o setor privado, promovida à exaustão pelas mídias de massa e pelos próprios canais de comunicação e transmissão oficiais do Estado<sup>7</sup> (v.g., TV Justiça, Voz do Brasil, TV NBR, Rede Nacional de Rádio, Agência Brasil e outros), pode sugerir tratar-se de um fenômeno moderno.

A assertiva pode ganhar força quando cotejada tão somente com a crescente exploração midiática de feitos corruptivos de maior envergadura. De fato, de algumas décadas para cá, tem-se a impressão de que houve um aumento significativo dos esquemas de corrupção no Brasil. À guisa de exemplo, alguns casos — amplamente noticiados em âmbito nacional — podem ser listados:

a) o caso *Jorgina de Freitas* (1991): Fraude à Previdência Social estimada em mais de US\$ 525 milhões, envolvendo diversos advogados (um deles a advogada Jorgina Maria de Freitas Fernandes), servidores e procuradores do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), além de juízes, os quais, em conluio, atuavam viabilizando ações ilícitas de indenização, revisão de pensão e aposentadoria;<sup>8</sup>

b) o esquema *PC Farias* (1992): Também conhecido como caso *Collor*, as irregularidades teriam sido orquestradas, dentre outros, pelo candidato recém-eleito Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, e seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. De acordo com o noticiado, os atos de corrupção

<sup>7</sup> No contexto da presente pesquisa, considerar-se-á Estado uma forma particular de organização política que tem o governo como agente por meio do qual atua (MORRIS, Christopher. *Ensaio sobre o Estado moderno*. São Paulo: Landy, 2005. p. 45).

<sup>8</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 233-247.

envolviam promessas de benefícios e favorecimentos junto ao governo em troca de milhões de dólares para financiar a campanha presidencial, entre outras negociatas. O episódio culminou no processo de *impeachment* e renúncia do Presidente Fernando Collor;<sup>9</sup>

c) os desvios dos *Anões do Orçamento* (1993): Irregularidades apontadas na atuação de integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização responsável, à época, por examinar e propor emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). A fraude envolveu dezenas de parlamentares federais, ex-ministros, ministros e governadores de estado, os quais, visando à obtenção de vantagens pessoais (dinheiro e outros bens) atuavam para inclusão de dotações orçamentárias referentes a serviços e obras públicas de interesse de empreiteiras específicas e à concessão de subvenções sociais a entidades por eles controladas, onde os recursos eram desviados em proveito próprio. Lucas Furtado afirma que somente na residência de um dos investigados fora encontrada a quantia de US\$ 1,1 milhão;<sup>10</sup>

d) o escândalo dos *Precatórios* (1997): Inicialmente circunscrito ao município de São Paulo/SP, na gestão do ex-prefeito Paulo Salim Maluf e de seu Secretário de Finanças, Celso Pitta, o esquema ilícito de autorização, emissão e negociação de títulos públicos fora igualmente identificado em outras cidades e estados (v.g., Guarulhos, Campinas, Osasco, Goiânia; Alagoas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco). Em síntese, consistia na emissão de títulos públicos em valores muito superiores ao necessário para a liquidação de precatórios e consequente pagamento de dívidas estaduais e municipais decorrentes de condenações judiciais, favorecendo o desvio de recursos dos cofres públicos. Os prejuízos ao Erário ultrapassaram meio bilhão de reais;<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 276-290.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 249. Para uma descrição detalhada dos fatos e irregularidades, sugere-se a leitura do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, de 21 de janeiro de 1994, elaborado pelo relator, Deputado Federal Roberto Magalhães, sob a presidência do então Senador Jarbas Passarinho (Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 320-322. Informações pormenorizadas sobre o caso podem ser encontradas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada em 1996, sob a presidência do então Senador Bernardo Cabral e relatoria do então Senador Roberto Requião, para apurar as irregularidades em comento (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4441567&ts=1553271826233&disposition=inline>. Acesso em: 28 fev. 2020).

e) o superfaturamento do *Fórum Trabalhista de São Paulo* (1998): O escândalo da construção do edifício sede do Fórum Trabalhista da cidade de São Paulo foi o estopim para a instauração, em 1999, da Comissão Parlamentar de Inquérito que ficou conhecida como a CPI do Judiciário. Sua finalidade foi apurar “denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, de tribunais regionais e de tribunais de justiça”, ampliando sua atuação para outros órgãos do Poder Judiciário (v.g., TRT/RJ, TRT/MS, TRT/PB, Justiça Estadual do Amazonas, de Goiânia e do Mato Grosso). O esquema criminoso teria sido preliminarmente protagonizado pelo então Presidente do TRT/SP, o juiz Nicolau dos Santos Neto, e pelo então Senador Luiz Estevão de Oliveira Neto, gerando prejuízo de no mínimo R\$ 169 milhões à Fazenda Pública;<sup>12</sup>

f) a nebulosa salvaguarda dos bancos *Marka* e *FonteCindam* (1999): Dois bancos, até então pouco conhecidos (Marka e FonteCindam), foram socorridos de possível falência pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Operações financeiras suspeitas, que contaram com a participação da presidência e de diretores da autoridade monetária nacional, teriam resultado em prejuízo estimado de R\$ 1,5 bilhão de reais aos cofres públicos;<sup>13</sup>

g) o caso *Banestado* (2003): Crimes contra o sistema financeiro nacional, lavagem de dinheiro, corrupção e evasão de divisas por meio de contas CC-5<sup>14</sup> estariam entre os ilícitos perpetrados por doleiros, políticos, grandes empresários, diretores e gerentes do Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), bem como por algumas personalidades (artistas e jogadores de futebol). O esquema criminoso teve por base a atuação de

---

<sup>12</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 346. Outras informações podem ser obtidas no Relatório Final da CPI do Senado Federal pertinente à matéria, apresentado pelo relator, o então Senador Paulo Souto (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF\\_CPI\\_Justi%C3%A7a\\_.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf?sequence=1). Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>13</sup> Cf. Relatório Final da CPI instaurada no Senado Federal, sob a presidência e relatoria, respectivamente, dos então Senadores Bello Parga e João Alberto Souza (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82020/CPI\\_Bancos\\_.pdf?sequence=7](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82020/CPI_Bancos_.pdf?sequence=7). Acesso em: 28 fev. 2020); e PEREIRA, Luciano Meneguetti. O direito internacional e a formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil. In: GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo; FREITAS, Renato Alexandre da Silva (orgs.). **Ensaio sobre políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Borel, 2018, p. 163.

<sup>14</sup> Eram assim chamadas as contas em moeda nacional mantidas no país por residentes no exterior. Seu nome advém do fato de terem sido regulamentadas pela Carta-Circular nº 5, editada pelo BACEN em 1969 (BACEN (Banco Central do Brasil). **FAQ, câmbio e contas**. Set. 2014. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49686/C\\_Circ\\_0005\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49686/C_Circ_0005_v1_O.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020).

Alberto Youssef à frente de operações espúrias no mercado<sup>15</sup> clandestino de dólares, notadamente operações de mercado de balcão, dólar-cabo e remessa ilegal de valores para o exterior por meio das contas CC-5. Estima-se um prejuízo superior a US\$ 28 bilhões, apenas em relação à evasão de divisas;<sup>16</sup>

h) o *Mensalão* (2005): Julgado no âmbito da Ação Penal nº 470,<sup>17</sup> pelo Supremo Tribunal Federal, o caso é considerado um dos maiores esquemas de corrupção da história do Brasil. Consistiu, basicamente, em repasses periódicos (alguns mensais), oriundos de recursos obtidos ilícitamente (v.g., superfaturamento de preços em contratações públicas e recebimento de propina), a parlamentares e partidos políticos em troca de apoio às propostas do governo federal no Congresso Nacional. Ainda, verificou-se a indicação político-partidária para ocupação de cargos relevantes na Administração Pública<sup>18</sup> com o objetivo de desviar recursos públicos e angariar valores indevidos, especialmente junto a empresas do setor privado, a título de fraudulentas “doações” que seriam destinadas ao financiamento de campanhas políticas.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Mackaay e Rousseau conceituam *mercado* como “qualquer situação em que pessoas que têm bens ou serviços para oferecer procuram apresentar-se frente a pessoas interessadas em obtê-los, ou, ainda, aquela em que muitos compradores potenciais buscam se apresentar frente à pessoa ou às pessoas que tenham bens ou serviços a oferecer, podendo, portanto, os dois fenômenos ocorrer simultaneamente” (MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 91).

<sup>16</sup> PEREIRA, Luciano Meneguetti. O direito internacional e a formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil. *In*: GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo; FREITAS, Renato Alexandre da Silva (orgs.). **Ensaio sobre políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Borel, 2018, p. 163; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 23-26.

<sup>17</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **Ação Penal nº 470/MG**. Min. Relator Joaquim Barbosa, Brasília, 17 dez. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>18</sup> Para o presente trabalho, entende-se a Administração Pública em sua acepção estrita e subjetiva, definida como o “conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 54-55), que deve ser regida pelos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme artigos 37 e 38 da CF/88.

<sup>19</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 351-376; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 49; PEREIRA, Luciano Meneguetti. O direito internacional e a formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil. *In*: GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo; FREITAS, Renato Alexandre da Silva (orgs.). **Ensaio sobre políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Borel, 2018, p. 163; e Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, conhecida como CPMI dos Correios, sob a Presidência do então Senador Delcídio Amaral e relatoria do então Deputado Federal Osmar Serraglio (Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>. Acesso em: 13 jul. 2019).

Mais recentemente,<sup>20</sup> está se tornando comum a deflagração de grandes investigações de combate à corrupção em fases sucessivas, direta ou indiretamente correlacionadas, fazendo com que os fatos — antigos e novos — permaneçam por mais tempo nos noticiários e, por assim ser, passem a ser mais conhecidos, comentados e discutidos. Ilustrativamente, para citar algumas, as operações:

a) *Lava Jato* (2014): Popularizada como a maior operação de combate à corrupção no Brasil, o caso impressiona pelos números, extensão do esquema e expressiva participação de organizações criminosas formadas por agentes públicos, políticos e empresas que atuavam na formação de cartéis, desvio de recursos públicos, contratação fraudulenta de bens e serviços, lavagem de dinheiro e reiteração sistemática dos mais variados atos de corrupção. Atualmente em sua 70ª fase e com ramificações em diversas unidades da federação (v.g., Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal e Brasília), as investigações — muitas ainda em andamento — contabilizam, apenas no estado do Paraná, onde a operação se originou, 2.476 procedimentos instaurados, 1.302 mandados de buscas e apreensões, 484 pessoas envolvidas, 244 condenações, 2.249 anos de pena (somadas), 10 acusações de improbidade administrativa contra 63 pessoas físicas, 18 empresas e 3 partidos políticos, com pedido de ressarcimento total superior a R\$ 40 bilhões;<sup>21</sup> e

b) *Zelotes* (2015): As investigações — atualmente em andamento e em sua 10ª fase — têm por objeto apurar a prática de corrupção num imenso conluio de sonegação fiscal

<sup>20</sup> Importa registrar que não foi o caso *Mensalão* o último a desvendar vultosos casos de corrupção no Brasil. Há diversos outros que eclodiram no país entre 2005 e 2013, dentre eles poderiam ser destacados alguns de maior repercussão, levados a público a partir de grandes operações da Polícia Federal, p. ex., Shogun (2005), Monte Éden (2005), Sanguessuga (2006), Navalha (2007), Macuco (2007), Porto Seguro (2008), Caixa de Pandora (2009), Maet (2010), Termópila (2011), Ararath (2013), Concutare (2013). Cf. POLÍCIA FEDERAL. **Grandes operações**. Brasília, DF: [2016?]. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/grandes-operacoes>. Acesso em: 28 fev. 2020. Para mais casos, inclusive com estimava de prejuízos, cf. PEREIRA, Luciano Meneguetti. O direito internacional e a formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil. In: GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo; FREITAS, Renato Alexandre da Silva (orgs.). **Ensaio sobre políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Borel, 2018, p. 162-164.

<sup>21</sup> Dados atualizados até 01 fev. 2020. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **A Lava Jato em números no Paraná**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 28 fev. 2020; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Macrocriminalidade, direito penal econômico, capitalismo de laços e livre concorrência. In: NOGUEIRA, Diego; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira Garcia; SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; FREITAS, Vladimir Passos (orgs.). **Segurança Pública e Justiça**: questões políticas atuais. Curitiba, PR: Íthala, 2017, p. 125-130; FORIGO, Camila Rodrigues; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. *Compliance* e desenvolvimento: uma análise a partir da operação Lava Jato. In: BETTES, Janaina Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2016, p. 13-21. Para compreensão aprofundada da operação Lava Jato, dos esquemas de corrupção desvelados e dos impactos políticos, sociais e econômicos, sugere-se a leitura das seguintes obras: DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017; CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e lava jato**: a corrupção se olha no espelho. Porto Alegre: CDG, 2017; e PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

integrado por advogados, empresas, instituições financeiras, servidores públicos, ex-conselheiros e conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Fazenda do Governo Federal, que tem por missão precípua o julgamento administrativo, em última instância, de litígios em matéria tributária e aduaneira. As irregularidades consistiam em reduzir ou anular multas aplicadas, assim como apresentar informações privilegiadas e contatos com pessoas-chave que poderiam influenciar nos julgamentos do CARF. De acordo com o Ministério Público Federal, até 2018 a operação originou 20 ações penais, 18 procedimentos administrativos disciplinares, 04 processos de responsabilização de pessoas jurídicas e 07 arguições de nulidade de decisões do Conselho. Contabiliza-se prejuízo da ordem de bilhões de reais.<sup>22</sup>

Entretanto, o constante bombardeio de notícias envolvendo casos de corrupção, ultimamente potencializado pela tecnologia aplicada aos meios de comunicação formais (v.g., periódicos de grande circulação, emissoras de televisão e rádio) e informais (v.g., redes sociais virtuais, diários *on-line* e aplicativos de troca de mensagens), não se estabelece como fundamento válido e suficiente para se concluir sobre a modernidade de atos corruptivos.

## 2.1 BREVE SINOPSE HISTÓRICA

Sob a ótica oposta ao senso comum, a literatura é harmônica ao asseverar tratar-se a corrupção de um problema antigo, algo que esteve e sempre estará presente na vida dos seres humanos, em todas as partes, quase que permanentemente, acompanhando a política, os atos de governo, o mercado e a vida social.<sup>23</sup> Luís de Sousa<sup>24</sup> afirma que a prática de atos corruptivos pode ser identificada na leitura de vários trechos de textos sagrados milenares e em escritos de civilizações antigas.

<sup>22</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação zelotes**: uma nova fase cumpre mandados de busca e apreensão no RJ, SP, RS, PE e DF. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-zelotes-nova-fase-cumpra-mandados-de-busca-e-apreensao-no-rj-sp-rs-pe-e-no-df>. Acesso em: 28 fev. 2020; Entenda a operação zelotes da polícia federal. **Folha de São Paulo**. 01 abr. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2020; e CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. **Página sobre perguntas frequentes**. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>23</sup> GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Manuel *et al.* **Instituciones y corrupción en la historia**. Valladolid, Espanha: Ediciones Universidad de Valladolid, 1998; MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 12; ACOSTA, Alberto. **Corrupción: corregida y aumentada**. Barcelona: Editorial Icaria, 2013, p. 7; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 41, 43, 53; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 13-17.

<sup>24</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 13.

É possível visualizar na Bíblia, o livro sagrado basilar do antigo direito hebreu, diversas passagens que fazem referência, direta ou indiretamente, a práticas de corrupção, como, por exemplo, em Êxodo 23:8 (“Também suborno não aceitarás, porque o suborno cega até o perspicaz e perverte as palavras dos justos”), Deuteronômio 16:19 (“Não torcerás a justiça, não farás acepção de pessoas, nem tomarás suborno; porquanto o suborno cega os olhos dos sábios e subverte a causa dos justos”), Isaías 1:23 (“Os teus príncipes são rebeldes e companheiros de ladrões; cada um deles ama o suborno e corre atrás de recompensas. Não defendem o direito do órfão, e não chega perante eles a causa das viúvas”), Miquéias 7:3 (“As suas mãos estão sobre o mal e o fazem diligentemente; o príncipe exige condenação, o juiz aceita suborno, o grande fala dos maus desejos de sua alma, e, assim, todos eles juntamente urdem a trama”), Mateus 26:14-15 (“Então, um dos doze, chamado Judas Iscariotes, indo ter com os principais sacerdotes, propôs: Que me quereis dar, e eu vo-lo entregarei? E pagaram-lhe trinta moedas de prata”) e, dentre muitos outros, Mateus 28:11-15:

e, indo elas, eis que alguns da guarda foram à cidade e contaram aos principais sacerdotes tudo o que sucedera. Reunindo-se eles em conselho com os anciãos, deram grande soma de dinheiro aos soldados, recomendando-lhes que dissessem: Vieram de noite os discípulos dele [JESUS] e o roubaram enquanto dormíamos. Caso isto chegue ao conhecimento do governador, nós o persuadiremos e vos poremos em segurança. Eles, recebendo o dinheiro, fizeram como estavam instruídos. Esta versão divulgou-se entre os judeus até ao dia de hoje.<sup>25</sup>

Em sua obra, *Subornos*, John Noonan Jr.<sup>26</sup> sinaliza indícios de incentivos para influenciar a prática irregular de atos públicos desde 3000 a.C., no Egito. Na Babilônia, o Código de Hamurabi (1190 a.C.), considerado o primeiro *codex* penal existente no mundo, mesmo que rudimentar e ainda bastante incipiente, previa como destoante a conduta do “juiz que julgou uma causa, deu uma sentença, mandou retirar um documento selado e depois alterou o seu julgamento”.<sup>27</sup> Robert Klitgaard<sup>28</sup> comenta, dentre outros casos históricos, que, há aproximados 2.300 anos, o Primeiro-Ministro brâmane de Chandragupta enumerou dezenas de maneiras de extorquir fraudulentamente dinheiro do governo.

O prenúncio do delineamento legal da corrupção, enquanto fenômeno de interesse jurídico, pode ser observado tanto no direito grego quanto no direito romano. No primeiro, a

<sup>25</sup> BÍBLIA, Português. **Bíblia Shedd**. 2ª ed. rev. e atual. no Brasil. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo, SP: Vida Nova; Brasília, DF: Sociedade Bíblica do Brasil, 1997. Para exemplos de atos de corrupção no contexto da tradição religiosa cristã, vide GIL VILLA, Fernando. *La cultura de la corrupción*. Madrid: Maia Ediciones, 2008, p. 21-22. Previsões acerca de diferentes categorias de suborno e os efeitos negativos da corrupção em governos também são encontradas no mundo islâmico, cf. ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 31-32.

<sup>26</sup> NOONAN JR., John. **Subornos**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989, p. 3-37.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 6-8.

<sup>28</sup> KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994, p. 23.

partir da fase clássica e com o surgimento da *pólis* (cidade, numa conotação de Estado), Edmundo Oliveira<sup>29</sup> ensina que, a despeito da não tipificação, houve o esboço conceitual de quatro modalidades específicas de ilícitos cometidos por funcionários contra a administração pública: a) o peculato (*Klopês*), nome genérico dados aos crimes contra o patrimônio); b) a corrupção ativa e passiva (*Dóron*); c) o abuso de autoridade (*Ádikia*), numa acepção de injustiça; e, mais adiante, d) suborno (*Dekasmós*), próprio de juízes.

Ainda na Grécia antiga, Platão (428 a 348 a.C.) trouxe contribuições importantes, sob a ótica filosófica, sobre a corrupção no corpo político, tratando-a como uma degeneração das formas de governo de uma cidade e chamando atenção para o fato de a honestidade só poder ser alcançada mediante submissão às leis.<sup>30</sup> Aristóteles (384 a 322 a.C.),<sup>31</sup> por sua vez, reconhecia que a corrupção era algo intrínseco aos governos, causador dos ciclos de ascensão e de decadência das instituições. Para ele, o exercício do poder político pautado pelo interesse próprio ou de determinados nichos sociais, em detrimento da coletividade da *pólis*, representava um processo de decomposição ou destruição natural e inevitável das virtudes morais das ações humanas, resultando em formas injustas de governo e, por conseguinte, desigualdades.<sup>32</sup>

A Lei das XII Tábuas (450 a.C.) encontrava-se na origem do direito romano, formando o cerne da constituição da República Romana e das antigas leis não escritas e regras de conduta (*mos maiorum*).<sup>33</sup> Pagliaro e Costa Júnior ensinam que a nova tábua criminalizava a venalidade dos juízes ao estabelecer que “Se um juiz ou um árbitro indicado pelo magistrado receber dinheiro para julgar a favor de uma das partes em prejuízo de outrem, que seja morto”.<sup>34</sup>

No direito romano, Miguel Machado<sup>35</sup> descreve — histórica e detalhadamente — o que chamou de *Direito Romano da Corrupção*, apontando quatro períodos de sua evolução na Roma antiga, a saber:

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Edmundo, **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 17-18.

<sup>30</sup> PLATÃO. **As leis**. Edipro: São Paulo: 2010, *passim*; PLATÃO. **A república**. Saraiva de Bolso: São Paulo, 2011, *passim*.

<sup>31</sup> ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006, *passim*.

<sup>32</sup> Para saber mais sobre a visão platônica e aristotélica de corrupção, consulte CARDOSO, Sergio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 21-30; MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008 (Coleção de Filosofia Frente & Verso), p. 13-14, 21-22, 26-29; e ROSOLEN, André Vinícius. **A corrupção na realidade brasileira: uma análise da restrição dos direitos fundamentais e dos mecanismos democráticos de controle**. Maringá, Paraná, 2017, 650 f. Dissertação (Mestrado). Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR), p. 41-47.

<sup>33</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Símbolos da justiça**. set. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=tabuas>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>34</sup> PAGLIARO, Antonio; COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Dos crimes contra a Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 98.

<sup>35</sup> MACHADO, Miguel da Câmara. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade: um regresso ao futuro**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 19-62.

a) de 171 a 149 a.C. — época monárquica: inexistência de repressão legal específica da corrupção, que era extraordinariamente enfrentada por meio de tribunais *ad hoc*, criados segundo a discricionariedade do Senado, cuja intenção não era de punir os infratores, mas de mera restituição do que havia sido exigido ou apropriado irregularmente (ilícito civil *repetundae*);<sup>36</sup>

b) de 149 a.C. (*lex Calpurnia*) à *lex Repetundarum* (data indeterminada) — época republicana: os tribunais do período anterior dão lugar a um tribunal permanente (*quaestio perpetua*) e especializado para os casos de *repetundae*, mantendo-se a natureza civil do processo (*legis actio sacramenti*). A *lex Calpurnia*, nomeada em homenagem ao tribuno da plebe *L. Calpurnius Piso*, instituiu o tribunal permanente e foi a primeira a regular o ilícito *repetundae* e o procedimento padrão para seu julgamento. A *lex Repetundarum*, a seu turno, alargou a competência do tribunal ao combate à corrupção, antes restrito à Roma, para as províncias romanas;<sup>37</sup>

c) da *lex Repetundarum* até 8. a.C. — época imperial: os últimos anos da *res publica* foram de intensa atividade legiferante (v.g., *lex Acilia*, *lex Servilia*, *lex Cornelia*, *lex Iulia*) quanto à descrição e ampliação dos atos de corrupção (*repetundae*, *ambitus*, *falsum* e *peculatus*), descrição mais detalhada sobre o conceito de funcionário público, criação de mais tribunais especializados, com maior participação dos cidadãos (v.g., a partir da eleição dos jurados por comícios populares),<sup>38</sup> bem como a concessão de prêmios àqueles que noticiavam a prática de irregularidades e contribuía com o sucesso da ação.<sup>39</sup> A corrupção deixa de ser um ilícito civil e passa a ser crime, com a definição de um processo de natureza penal e instituição do primeiro tribunal criminal do ordenamento jurídico romano. Busca-se, a partir desse período, punir abusos no exercício das funções públicas não apenas com a restituição em dobro de valores indevidos, mas com a aplicação de rígidas sanções penais;<sup>40</sup>

<sup>36</sup> MACHADO, Miguel da Câmara. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade**: um regresso ao futuro. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 29-34.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 34-39.

<sup>38</sup> FERNANDO DE BUJAN, Antonio. *Derecho publico romano y recepcion del derecho romano en Europa*. 3ª ed. Madrid, Espanha: Civitas, 1998, p. 175.

<sup>39</sup> ALEXANDER, Michael C. *Praemia in the quaestiones of late republic*. *Classical Philology*, v. 80, p. 20-32, 1985, *passim*; *Id. Compensation in a roman criminal law*. *University of Illinois Law Review*, 1984, p. 526.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 20. Para informações mais detalhadas, consulte MACHADO, Miguel da Câmara. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade**: um regresso ao futuro. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 57-60.

d) de 8 a 565 d.C. — época absolutista: em síntese, representou um período de, nas palavras de Câmara Machado, “fuga à tipicidade”,<sup>41</sup> onde as construções jurisprudenciais dos *quaestiones perpetuae* se sobressaem em relação às descrições legais de comportamentos relacionados à corrupção. O poder dos julgadores, nesse contexto, é aumentado significativamente, conferindo-lhes maior liberdade na determinação e reconhecimento de crimes e na extensão da responsabilidade penal pelo ilícito. A discricionariedade e proeminência da *cognitio extra ordinem* repercute numa maior repressão da corrupção, que tem suas penas recrudescidas com a possibilidade de banimento temporário, exílio, deportação, confisco de bens e, até mesmo, a morte.<sup>42</sup>

Os futuros regimes normativos europeus foram grandemente influenciados pelo direito romano,<sup>43</sup> com reflexos significativos no Brasil, uma vez que as ordenações do Reino de Portugal (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) tiveram longa vigência por aqui, desde a época do descobrimento até 1830. Apesar de seu prestígio em Portugal, Magalhães Noronha<sup>44</sup> afirma que as Ordenações Afonsinas (1446 ou 1447), posteriormente alteradas pelas Ordenações Manuelinas (1521), foram muito pouco utilizadas no Brasil, em grande medida devido às condições próprias da colônia.

O contrário ocorreu com as Ordenações Filipinas (1603) que, refletindo o Direito Penal daqueles tempos, constituíram o primeiro estatuto codificado em solo brasileiro, permanecendo em vigor até a publicação do Código Criminal do Império em 1830.<sup>45</sup> De acordo com André Oliveira,<sup>46</sup> foi o Livro V [Título 71 (preâmbulo, 1ª parte) e Parágrafos 6º e 8º] das Ordenações Filipinas que formalizou a primeira previsão legal de corrupção *lato sensu*, dirigida a funcionários e agentes do reino. Roberto Livianu esclarece que não havia qualquer limite para a caracterização do ilícito e nem da pena a ser imposta, “revelando a preocupação do legislador em coibir qualquer prejuízo que pudesse ser causado à coroa”.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> MACHADO, Miguel da Câmara. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade**: um regresso ao futuro. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 57-60.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 57-60; COSTA, António Manuel de Almeida. **Sobre o crime de corrupção**: breve retrospectiva histórica. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1987, p. 7- 9. Sobre o enfrentamento à corrupção no direito romano sugere-se, ainda, a leitura das obras de OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 18 *et seq.*; FERNANDO DE BUJAN, Antonio. **Derecho publico romano y recepcion del derecho romano en Europa**. 3ª ed. Madrid, Espanha: Civitas, 1998, *passim*.

<sup>43</sup> COSTA, António Manuel de Almeida, *op. cit.*, p. 13.

<sup>44</sup> NORONHA, Magalhães Edgar. **Direito penal**: introdução e parte geral. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1971, p. 57.

<sup>45</sup> *Id.*, p. 57-61.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, André Filipe Martins Ferreira de. **Da corrupção**: recebimento e oferta indevidos de vantagem. Coimbra, Portugal, 2015, 97 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), p. 30.

<sup>47</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**: um diagnóstico da corrupção no Brasil. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 38.

No Brasil Colônia, a dicotomia entre público e privado era confusa, senão inexistente.<sup>48</sup> Prado Jr. assim resume o panorama da sociedade colonial brasileira: “incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução nos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos”.<sup>49</sup> Para além de os cargos públicos ou ofícios na administração colonial pertencerem ao rei, sendo-lhe permitido, a seu bel-prazer, vendê-los, arrendá-los ou cedê-los temporária ou vitaliciamente,<sup>50</sup> a remuneração ruim tornava tácita a autorização da coroa portuguesa em permitir a complementação salarial por meio de ganhos extras relacionados à atividade exercida em nome do soberano.<sup>51</sup>

A rotineira participação de agentes do reino em atividades comerciais, auferindo lucros paralelos e correlatos às funções e competências exercidas, não claramente disciplinadas, aliada ao peso dos interesses pessoais por ganhos fáceis e ao pouco compromisso dos colonizadores com o desenvolvimento do Brasil, potencializou em muito os casos de corrupção nesse período.<sup>52</sup>

Alguns exemplos parecem ilustrar bem o cenário de atos corruptivos no Brasil Colônia. Sérgio Habib<sup>53</sup> lembra que a famosa *Carta de Achamento do Brasil*, datada de 1º de maio de 1500, escrita por Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, D. Manuel, dando notícias do descobrimento da colônia, traz ao final pedido de favorecimento ao genro do escrivão português.<sup>54</sup>

Adriana Romeiro registra frase do Frei Vicente do Salvador que, ainda em 1627, lamentava que “nenhum homem nesta terra é repúblico, nem zela, ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular”.<sup>55</sup> No *Sermão do Bom Ladrão*, pregado em 1655, em Lisboa,

<sup>48</sup> GODINHO, Vitorino Magalhães. Finanças públicas e estrutura do Estado. In: GODINHO, Vitorino Magalhães. **Ensaios**: sobre a história de Portugal. v. II. 2ª ed. Lisboa: Sá da Costa, 1978, p. 29-74; FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 178; COSTA, Helena Regina Lobo da. Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. In: DEL DEBBIO, Alessandra *et al.* *Temas de corrupção & compliance*. São Paulo: Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 9.

<sup>49</sup> PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 356.

<sup>50</sup> FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 176; WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O funcionário colonial entre a sociedade e o rei. In: DEL PRIORE, Mary (orgs.). **Revisão do paraíso**: os brasileiros e o Estado em 500 anos de história. São Paulo: Campus, 2000, p. 143.

<sup>51</sup> FIGUEIREDO, Luciano Raposo, *op. cit.*, p. 176.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 176-178; WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O funcionário colonial entre a sociedade e o rei. In: DEL PRIORE, Mary (orgs.). **Revisão do paraíso**: os brasileiros e o Estado em 500 anos de história. São Paulo: Campus, 2000, p. 149; HABIB, Sérgio. **Brasil**: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994, p. 3 e 12.

<sup>53</sup> HABIB, Sérgio, *op. cit.*, p. 3.

<sup>54</sup> De acordo com Ivan Alves Filho, as palavras finais de Pero Vaz de Caminha na carta teriam sido: "E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, com em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro - o que d' Ela receberei em muita merçê." (ALVES FILHO, Ivan. **Brasil**: 500 anos em documentos. Rio de Janeiro: Mauad, 1999, p. 22).

<sup>55</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 11.

o padre Antônio Vieira (1608-1697) condena a cumplicidade entre reis e ladrões e o enriquecimento pessoal dos governadores de províncias no Brasil.<sup>56</sup>

No Brasil Império, a mudança do centro de poder de Portugal para o Brasil, em decorrência da independência da colônia, e a associação do soberano à imagem de um monarca divino, “daquele que era julgado não por seus atos entre os homens, mas por outro tipo de justiça, menos terrena”,<sup>57</sup> o termo corrupção foi raramente utilizado e pouco referido.

Sérgio Habib<sup>58</sup> leciona, contudo, que isso não significa uma diminuição dos atos corruptivos no Brasil, mas sua migração para outras formas de irregularidades, agora mais restritas a integrantes do governo e da classe aristocrata, haja vista o movimento de resgate de funções estatais das mãos de particulares.

O imperador representava e personificava o próprio país, de modo que qualquer crítica à monarquia era considerada uma forma de acusação ao sistema, de questionar sua idoneidade. A fronteira entre esfera pública e privada permanecia incerta,<sup>59</sup> apesar de, em resposta ao artigo 179, par. 18, da Constituição de 1824, o Código Criminal do Império de 1830 tipificar como crime — mesmo que muito subjetivamente e terminologia aberta — a peita, o suborno e a concussão (delitos de corrupção à época),<sup>60</sup> bem como diversas outras condutas direta ou indiretamente correlatas<sup>61</sup> numa perspectiva macro de proteção.

Para Lilia Schwarcz,<sup>62</sup> o regime monárquico permaneceu imune a questionamentos relativos à corrupção enquanto esteve forte, supostamente orientado pelos ideais de justiça e

<sup>56</sup> “O ladrão que furta para comer, não vai, nem leva ao inferno; os que não só vão, mas levam, de que eu trato, são outros ladrões, de maior calibre e de mais alta esfera. [...] os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. – Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam” (VIEIRA, Antônio. **Sermões**: obras completas do padre Antonio Vieira. Porto, Portugal: Lello e Irmão Editores, v. 5, 1951, p. 69)

<sup>57</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil Império*. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 191.

<sup>58</sup> HABIB, Sérgio. **Brasil**: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994, p. 15.

<sup>59</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz, *op. cit.*, p. 193-198.

<sup>60</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**: um diagnóstico da corrupção no Brasil. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 39-40.

<sup>61</sup> Em apertada síntese, vê-se a criminalização nos seguintes dispositivos: a) quanto ao Título V (Dos crimes contra a Boa Ordem e Administração Pública); a.1) Capítulo I - Prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos: Seção I - Prevaricação (art. 129); Seção II - Peita (arts. 130 a 132); Seção III - Suborno (arts. 133 e 134); Seção IV - Concussão (arts. 135 e 136); Seção V - Excesso, ou abuso de autoridade, ou influência proveniente do emprego (arts. 137 a 152); Seção VI - Falta da exação no cumprimento dos deveres (arts. 153 a 165); Seção VII - Irregularidade de conduta (art. 166); a.2) Capítulo II - Falsidade (arts. 167 a 168); a.3) Capítulo III- Perjúrio (art. 169); b) quanto ao Título VI (Dos crimes contra o Tesouro Público e Propriedade Pública); b.1) Capítulo I - Peculato (arts. 170 a 172); b.2) Capítulo II - Moeda Falsa (arts. 173 a 176); b.3) Capítulo III - Contrabando (art. 177); b.4) Capítulo 178 - Destruição ou Danificação de Construções, Monumentos e Bens Públicos (art. 178). Cf. BRASIL (Código Criminal do Império [1830]). **Lei de 16 de Dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1830. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>62</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz, *op. cit.*, p. 193.

equidade previstos na Constituição de 1824.<sup>63</sup> Contudo, cada vez mais, a fragilidade do império fora exposta por parte da imprensa, que não se intimidava a relatar e dar publicidade a histórias indecorosas (v.g., o caso do colar da imperatriz ou o roubo das joias da coroa) envolvendo o próprio soberano e integrantes da monarquia em atos de corrupção de suborno. Pela primeira vez, as mazelas do regime eram enfrentadas, resultando num descontentamento que impulsionou a Proclamação da República em 1889.<sup>64</sup>

A corrupção não deixou de estar em evidência no Brasil republicano. A edição de um novo Código Penal em 1890, elaborado a partir de uma proposta apresentada num exíguo prazo de três meses,<sup>65</sup> não trouxe alento ao enfrentamento do problema. Ao contrário, Magalhães Noronha o descreve como “longe de seu antecessor”, “alvo de veementes e severas críticas” e, citando João Monteiro, “o pior de todos os códigos”.<sup>66</sup> Seu casuísmo, lacunas e imperfeições exigiu complementação por meio de inúmeras leis extravagantes, tornando árdua sua interpretação e aplicação sistemática.<sup>67</sup>

Mantiveram-se, sem alterações relevantes, os diversos tipos penais do normativo anterior, agora descritos nos artigos de 207 a 265 do Código Penal de 1890.<sup>68</sup> Somente com a publicação e vigência do Código Penal de 1940 e sua reestruturação pela Lei nº 7.209, 11 de julho de 1984,<sup>69</sup> o *codex* criminal brasileiro tornou-se mais sistematizado e adequado ao tratamento jurídico-penal de condutas de interesse do Direito Penal, incluídas as tipificações de atos basilares de corrupção<sup>70</sup> (v.g., crimes contra a administração pública, hoje previstas no Título XI, arts. 312 a 337-D do atual Código).<sup>71</sup>

A corrupção — no sentido de malversação de recursos públicos — sempre foi tema de acalorados debates no cenário político brasileiro, com repercussões em disputas de cargos eletivos. Diversos Presidentes da República, a exemplo de Getúlio Vargas, Juscelino

<sup>63</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>64</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil Império*. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 191-199.

<sup>65</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 41.

<sup>66</sup> NORONHA, Magalhães Edgar. **Direito penal: introdução e parte geral**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1971, p. 61.

<sup>67</sup> LIVIANU, Roberto, *loc. cit.*; NORONHA, Magalhães Edgar, *op. cit.*, p. 61-62.

<sup>68</sup> BRASIL (Código Penal [1890]). **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Ministério dos Negócios da Justiça, 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>69</sup> BRASIL. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/17209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17209.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>70</sup> LIVIANU, Roberto, *op. cit.*, p. 42-45.

<sup>71</sup> BRASIL (Código Penal [1940]). **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart para citar alguns mais antigos, de meados da década de 50 e 60, valeram-se da bandeira anticorrupção para conquistar seu eleitorado e, em maior ou menor medida, foram posteriormente, eles próprios, acusados por seus opositores de mau uso da máquina pública.<sup>72</sup>

Em tempos de operação Lava Jato, talvez seja significativo consignar que, em 1964, graves acusações de corrupção envolvendo a diretoria da Petrobrás (desvios de recursos e enriquecimento ilícito de alguns diretores) levaram o então Presidente João Goulart a demitir o Presidente da estatal.<sup>73</sup>

Rodrigo Motta<sup>74</sup> esclarece que a luta contra o comunismo e a corrupção teriam sido as principais motivações dos militares para ascensão ao poder no ano de 1964 e que o Ato Institucional 5 também teria sido fundamentado na necessidade de se aumentar o poder estatal para “retirar os entraves à desejada limpeza do país”. Todavia, como narra Heloisa Starling,<sup>75</sup> o governo militar não se viu livre de escândalos de corrupção.<sup>76</sup> Merece nota o comentário de Sérgio Habib ao pontuar que as práticas corruptivas evidenciadas a partir dos anos 60 até os dias de hoje suplantam as de qualquer outra fase, “tal o nível de corrupção a que se atingiu e tamanha a indignação popular, face à postura cínica dos que nela se envolveram”.<sup>77</sup>

Foge ao escopo da pesquisa proposta delinear exaustivamente os casos de corrupção no ainda vigente período republicano do Brasil. O intuito da concisa historiografia narrada foi noticiar, ainda que superficialmente, que atos corruptivos parecem ter acompanhado a humanidade desde o princípio dos tempos<sup>78</sup> e estar presentes na história dos estados, nações e organizações.<sup>79</sup>

Não pode a corrupção ser tomada como um problema exclusivo da sociedade contemporânea, a despeito de ter atingido uma maior notoriedade, diversificação e sofisticação

<sup>72</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil republicano: 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 206-212.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>75</sup> STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura militar. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 213-220.

<sup>76</sup> Para informações mais detalhadas sobre as notícias de corrupção no governo militar, vide obras de Elio Gaspari: *A ditadura envergonhada*. v. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015; *A ditadura escancarada*. v. 2. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015; *A ditadura derrotada*. v. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015; *A ditadura encurralada*. v. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015; *A ditadura acabada*. v. 5. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

<sup>77</sup> HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994, p. 26.

<sup>78</sup> GRAYCAR, Adam. PRENZLER, Tim. **Understanding and preventing corruption**. Basingstoke, UK: Macmillan, 2013. (*Crime Prevention and Security Management*), p. 3; ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 31.

<sup>79</sup> Nesse sentido, Márcio Anselmo e Jorge Pontes são categóricos ao afirmar que “seria um erro afirmar que esse ou aquele partido ou governo tenha inventado a corrupção no Brasil” (PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 103).

em face, primordialmente, do avanço e da popularidade das tecnologias da informação e comunicação (TICs).<sup>80</sup>

Observe-se, por fim, que ao estudo mais aprofundado sobre o tema da corrupção, que apesar de antigo continua atual e relevante, impõe-se evitar o anacronismo, ou seja, a avaliação de conceitos, pensamentos, costumes e eventos numa narrativa única, desassociados do alinhamento e correspondência que devem manter com as particularidades de cada região e época.

A depender das tradições sociais, culturais, jurídicas, políticas e econômicas de um determinado país, num tempo específico, o que atualmente é considerado ato de corrupção no Brasil, por exemplo, não o era no passado ou, mesmo hoje, não o é em outra nação, e vice-versa.<sup>81</sup> Importa, assim, definir e caracterizar a corrupção que será objeto do presente trabalho, tarefa essa da qual se pretende desincumbir na próxima seção.

## 2.2 SOBRE A TRANSVERSALIDADE DO FENÔMENO CORRUPATIVO: ALGUNS RECORTES EPISTEMOLÓGICOS CONCEITUAIS

Parece haver consenso acerca da complexidade e do conteúdo polissêmico e multifacetado do fenômeno da corrupção,<sup>82</sup> notadamente quanto a sua delimitação conceitual, contextualização, causas e formas de enfrentamento.

---

<sup>80</sup> A expressão tecnologias da informação e comunicação ou simplesmente TICs refere-se à pluralidade de tecnologias que permitem criar, capturar, receber, interpretar, armazenar e transmitir informações. São recursos tecnológicos que, integrados entre si, proporcionam a automação e comunicação de informações e tarefas ou ainda, na dicção de Jonathan Anderson, “*ICT encompass all the technologies by means of which we can detect these signals, interpret them and exchange information with others. The term ICT is plural, referring to a great many technologies. To sum up, ICT is an all encompassing term that includes the full gamut of electronic tools by means of which we gather, record and store information, and by means of which we exchange and distribute information to others*” (ANDERSON, Jonathan. *ICT transforming education: a regional guide*. Bangkok: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189216.locale=en>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 13).

<sup>81</sup> ACOSTA, Alberto. *Corrupción: corregida y aumentada*. Barcelona: Editorial Icaria, 2013, p. 13; PILAGALLO, Oscar. *Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 40; PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 58; MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008 (Coleção de Filosofia Frente & Verso), p. 12-36.

<sup>82</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 81, p. 9, nov/dez 2009; BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. *Corrupção: parceria degenerativa*. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 8; EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. *Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil*. In: LAUFER, Daniel. *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito*. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 43; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. *Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 11; PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 56; LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 20-21, 37; CORRÊA, Izabela Moreira. *Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal* In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 163-164; LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 11; GONZÁLEZ, Joaquín. *Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*. Madrid: Clamores, 2000, p. 93; para citar alguns. Especificamente sobre a complexidade do fenômeno da corrupção, sugere-se a leitura de SAMPFORD, Charles *et al. Measuring corruption*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.

Filósofos, cientistas políticos, juristas, economistas, sociólogos, antropólogos e demais estudiosos dos mais diversos ramos do conhecimento têm se debruçado sobre o tema e apresentado suas impressões e contribuições, quase sempre correlacionadas às suas respectivas áreas de atuação científica e circunscritas ao tempo, espaço e conjuntura política, social e econômica, como é o caso, por exemplo, de Platão, Aristóteles, Maquiavel, Espinosa, Hobbes, Rousseau, Hume, Tocqueville e Weber.<sup>83</sup>

Malem Seña<sup>84</sup> reconhece que uma das questões mais sensíveis a serem enfrentadas por aqueles que pretendem analisar a corrupção é justamente tentar estabelecer um conceito capaz de ser amplamente acolhido e compartilhado, a despeito dos diferentes enfoques e tradições jurídicas, éticas e políticas de cada época.<sup>85</sup>

O entrelaçamento de causas e consequências de aspectos econômicos, filosóficos, culturais, políticos, antropológicos, sociais, éticos, morais e históricos confere à corrupção um aspecto multidisciplinar que exige delimitação quanto ao objeto de estudo científico pretendido, a depender da trilha epistemológica que se pretende seguir.

Se, de um lado, há aqueles que defendem a elasticidade do conceito, a fim de abarcar um número cada vez maior de condutas, mesmo que não juridicamente relevantes (v.g., opinião

---

<sup>83</sup> EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla, *op. cit.*, p. 44; AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 21-76.

<sup>84</sup> MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 21.

<sup>85</sup> Talvez um exemplo sintomático da dificuldade de conceituação pode ser depreendido da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, onde o termo *corrupção* é citado 71 vezes, há previsão de medidas preventivas, enumeração de várias condutas em tese ilícitas (v.g., suborno, peculato, desvio de bens, tráfico de influência, enriquecimento ilícito, lavagem de dinheiro), sugestões de regras para cooperação nacional e internacional, proteção a testemunhas e técnicas especiais de investigação, porém sem qualquer conceito do que seja especificamente a corrupção. O artigo 2º, que versa justamente sobre “Definições” é omissivo quanto ao assunto, a despeito de conceituar funcionário público, bens, confisco, entrega vigiada e outros. (BRASIL (Convenção de Mérida). **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 28 fev. 2020).

pública, órgãos de comunicação social), de outro, há os que buscam limitar seu alcance a parâmetros jurídicos prévia e rigidamente estabelecidos na legislação penal.<sup>86</sup>

Tanto uma excessiva ampliação das hipóteses a serem definidas como atos corruptivos quanto uma aceção restritiva, exclusivamente apoiada na relevância criminal das condutas e sua estreita subsunção típica, parecem não contribuir, *de per se*, para o aprimoramento no estudo do fenômeno.<sup>87</sup> Em sua obra *Ética a Nicômaco*,<sup>88</sup> Aristóteles já apregoava que *virtus in medium est* (a virtude está no meio), referindo-se à necessidade de ponderação em todas as coisas e advertindo quanto aos perigos que rondam o extremismo.

Nem sempre práticas consideradas corruptivas serão criminosas ou mesmo juridicamente relevantes. Isso não quer dizer que seu estudo seja menos importante ou que os reflexos, positivos ou negativos, a uma determinada sociedade possam ser desprezados. A necessidade de se estabelecer um recorte conceitual para exploração científica do fenômeno corruptivo é demonstrada a partir de classificações taxômicas que buscam situá-lo em dimensões específicas que, mesmo pensadas sob pontos de vistas distintos, podem se sobrepor, o que reforça a fluidez e volatilidade da corrupção.<sup>89</sup> Algumas dessas dimensões, por serem as mais comuns, merecem ser brevemente pontuadas.

---

<sup>86</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 13. Sobre as diferentes visões (ampla e restrita) da corrupção, a leitura da obra *Corruption in America*, de Zephyr Teachout é ilustrativa e esclarecedora. Após uma pormenorizada narrativa do conceito de corrupção pela história norte-americana (século XVIII a 2014), tradicionalmente debatido como um problema moral e ético, para além da questão de sua ilegalidade, a autora critica decisões mais recentes da Suprema Corte dos EUA onde a abrangência daquilo que poderia ser considerado um ato corruptivo tem sido cada vez mais reduzida, em especial com o caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 210 (2010) e *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. 185 (2014). O novo entendimento da mais alta corte norte-americana limitou as práticas corruptivas àquelas caracterizadas como transações *quid pro quo*, ou seja, “um ‘toma lá, dá cá’ ilícito entre pelo menos dois actores (activo, o que oferece/paga, e passivo, o que solicita/recebe) que, num determinado contexto opaco, trocam dinheiro ou outro tipo de vantagens por decisões/benefícios/serviços, lesando, directa ou indirectamente, o interesse público” (Cf. SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 32). Teachout defende a necessidade de retorno à concepção mais ampla da corrupção com o estabelecimento do que chamou de *anticorruption principle*, o qual impõe não apenas o respeito do interesse público pelos agentes governamentais, mesmo fora de um contexto de *quid pro quo*, mas também o incentivo de padrões morais e éticos que pautem a cidadania (TEACHOUT, Zephyr. *Corruption in America: from Benjamin Franklin’s snuff box to citizens united*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, *passim*). Robert Rotberg indica precedente mais recente da Suprema Corte norte-americana - *McDonnell v. United States*, 579 U.S. (2016) - que ratifica seu novo posicionamento de considerar apenas atos oficiais (formais e concretados) como passíveis de corrupção no país (ROTBURG, Robert I. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 22).

<sup>87</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 39; LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 27, 31-32, 39, 83-84; ROTBERG, Robert I. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 18-23.

<sup>88</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Marin Claret, 2000 (a obra prima de cada autor), p. 17-18.

<sup>89</sup> Registre-se que, na obra *Making Sense of Corruption*, Bo Rothstein e Aiysha Varraich buscam identificar, a partir de fundamentos que sinalizam o que a corrupção não é, um núcleo duro que estaria ausente de todas as formas de corrupção. Para os autores, o favoritismo é o oposto de justiça que, para ser alcançada, não pode estar contaminada com a corrupção. Concluem, em síntese, que não haveria práticas corruptivas na qualidade de um governo movido pelo exercício de políticas públicas norteadas pela efetiva imparcialidade nos procedimentos adotados pelos servidores públicos (ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 45-57, 125-148). É de se notar, no entanto, que Rothstein e Varraich parecem adotar, desde o início, uma aceção pública da corrupção (como se verá mais adiante), ao vinculá-la a institutos como clientelismo, patrimonialismo, captura do Estado, bem como agentes e poder públicos. Tal premissa, por si só, sugere alguma limitação quanto à aplicabilidade de seu entendimento.

### 2.2.1 Classificações mais gerais

De acordo com Malem Seña,<sup>90</sup> o termo corrupção tem sido historicamente utilizado sob dois ângulos diferentes: a) o primeiro, mais amplo, no sentido de destruição, devastação ou adulteração de material orgânico, como, por exemplo, de uma fruta que apodrece quando exposta ao tempo; essa abordagem biológica, esclarece Felipe Hayashi,<sup>91</sup> pode ser transposta para o mundo político e social, como se fossem esses corpos naturais, ao revelarem, diante da corrupção, sintomas de fragilidade, degeneração e desvios de suas funções estruturantes; b) o segundo, mais específico, refere-se à atividade humana maculada pela ilegalidade, ilegitimidade ou imoralidade, como pode acontecer na prática de suborno, extorsão ou priorização nociva de interesse particular sobre o público.

Para o autor, atos como o simples desvio de poder e o recebimento de prêmios, gorjetas, recompensas, compensações e presentes não podem ser tidos, *ab initio*, como práticas corruptivas, carecendo de uma análise mais aprofundada do contexto no qual a conduta fora perpetrada.<sup>92</sup>

Marcel Mauss,<sup>93</sup> na obra *Ensaio sobre a Dívida*, originalmente publicada em 1925, alertava desde aquela época que a troca de presentes pode criar laços e obrigações de compromissos *a posteriori*, como forma de retribuição daquele que recebeu o presente àquele que presenteou, hipótese que precisa ser considerada como algo que pode vir a fomentar atos de corrupção.

Ao comentar sobre três explanações que poderiam esclarecer a gênese da corrupção, Michael Johnston,<sup>94</sup> enumera três visões diferentes do fenômeno: a) *personalística*: com foco na investigação psicológica, onde a corrupção decorreria da fragilidade da natureza humana, da ganância e do egoísmo, representando más ações de pessoas ruins; b) *institucional*: os atos corruptivos seriam oriundos de problemas de administração, dentre eles, dos empecilhos gerados por leis e regulamentos que traduzem rigidez perniciosa à burocracia; c) *sistêmica*: a corrupção emergiria da interação entre o público e o privado, na forma de influências recíprocas, como parte integrante do sistema político.

---

<sup>90</sup> MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 22.

<sup>91</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção**: combate transnacional, *compliance* e investigação criminal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 11-12.

<sup>92</sup> MALEM SEÑA, Jorge, *op. cit.*, p. 23-31.

<sup>93</sup> MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dívida**. Coimbra, Portugal: Edições 70, 2008, *passim*.

<sup>94</sup> JOHNSTON, Michael. *Political corruption and public policy in america*. Belmont, Califórnia: Brooks/Cole Publishing Company, 1982.

Arnold Heidenheimer<sup>95</sup> apresenta uma classificação muito difundida acerca da corrupção, categorizando-a, dependendo da maior ou menor gravidade do fenômeno, em: a) *negra*: há consenso praticamente unânime quanto à reprovabilidade do ato ou comportamento, considerado mais grave, impondo-se sua punição (v.g., suborno de um agente público em troca de benefícios privados); b) *cinza*: o ato ou comportamento é ambíguo e dá margem a questionamentos quanto à sua reprovabilidade, fazendo com que haja divergências significativas quanto à necessidade ou não de punição (v.g., transporte de eleitores no dia das eleições); c) *branca*: há certo consenso quanto ao ato ou comportamento ser tolerável e, portanto, não passível de punição. Quanto a essa última, Flávio Pereira anota, *in verbis*:

a existência de lugares nos quais a corrupção, como cultura enraizada e já consolidada, passa, através do conformismo da população, a funcionar como um mecanismo de atuação pouco danoso aos olhos daquela, não merecendo, desse modo, qualquer censura. Seriam os casos de alguns países africanos como o Chade, Madagascar e o Congo [...] Confirmando tal assertiva relativa ao estado de conformismo que se alastrou por alguns países, convém mencionar que a ausência de um conhecimento, real ou disfarçado, acerca da relevância da consideração ética que rege nosso atuar cotidiano, por uma parte, e as possíveis repercussões de condutas e processos de corrupção, por outra, fizeram com que a corrupção se despontasse como algo natural ou normal, ainda que em razão dela se coloque em perigo o bem-estar coletivo e a própria existência humana.<sup>96</sup>

Quatro são os elementos levados em consideração por Jean Padioleau<sup>97</sup> para definir corrupção: a) a violação de normas associadas ao interesse geral; b) o intercâmbio clandestino entre o que chamou de “mercado” político, social e econômico; c) a influência em processos de decisão política ou administrativa para além das hipóteses previstas e admitidas na legislação vigente; d) a obtenção de benefícios, materiais ou de qualquer outra natureza, em favor de quem intervém na transação ou de alguma das partes envolvidas.

Interessante é a distinção feita por Renato Ribeiro<sup>98</sup> entre corrupção antiga, moderna e pós-moderna. A primeira se refere à corrupção dos costumes, dos valores imateriais agregados a um coletivo pelo qual se justificaria matar ou morrer. Exigia-se que o cidadão fosse virtuoso, inabalável e que a *res publica* estivesse sempre acima do interesse privado.

A corrupção moderna, inaugurada com a globalização impulsionada pelas grandes navegações (séculos XV e XVI), alterou o foco das práticas ilícitas para a apropriação privada de recursos públicos. Para o autor, o conceito original de corrupção foi enfraquecido, uma vez

<sup>95</sup> HEIDENHEIMER, Arnold. *Perspectives on the perception of corruption*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (orgs.). *Political corruption: concepts and contexts*. New Jersey: Transactions Publishers, 2001, p. 152.

<sup>96</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 58-59.

<sup>97</sup> PADIOLEAU, Jean G. *L'état au concret*. Paris, França: Presses Universitaires de France, 1982 (Collection Sociologies), p. 18.

<sup>98</sup> RIBEIRO, Renato Janine. *A boa política: ensaios sobre a democracia na era da internet*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 212-217.

que “afeta mais o erário do que os costumes, mais o orçamento do que as formas de vida social e política”.<sup>99</sup> Por fim, na recente era da corrupção pós-moderna, a subtração dos cofres públicos não é a meta principal, mas um meio na busca do poder pelo poder, seja para conquistá-lo, seja para nele se manter.

Nesse sentido, ao discorrerem sobre a corrupção na operação Lava Jato, Jorge Pontes e Márcio Anselmo descrevem que “o modelo organizacional e as bases do crime passaram a ser institucionalizados, e o seu vetor se voltou para financiar o partido, com o enriquecimento pessoal sendo uma consequência paralela”. Confirma-se, no particular, o fundamento basilar da corrupção pós-moderna descrita por Renato Ribeiro.<sup>100</sup>

### 2.2.2 Dimensões moral, ética e cultural

Do ponto de vista etimológico e semântico, Leopoldo Pagotto<sup>101</sup> apresenta um estudo interessante sobre o termo *corrupção*, vinculando-o, inicialmente, ao sentido de putrefação, violação, rompimento, quebra, perda, destruição e outros similares. Joaquín González leciona que seu significado original estaria atrelado ao processo de degradação correspondente à decomposição físico-química de objetos da natureza, mas que, aplicada ao ser humano, volta-se à deterioração de sua integridade moral.<sup>102</sup>

Desde a antiguidade até tempos mais recentes,<sup>103</sup> a corrupção e a moralidade encontram-se de alguma forma associadas, muitas vezes abordadas como faces opostas de uma mesma moeda,<sup>104</sup> onde a presença da primeira implica, em maior ou menor medida, na depravação da segunda.

Sob o viés da moral, aqui compreendida como um conjunto de princípios que — no exercício da mais estrita liberdade deliberativa — cada um se impõe e decide respeitar, mesmo

<sup>99</sup> RIBEIRO, Renato Janine. **A boa política**: ensaios sobre a democracia na era da internet. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 213.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 214-215.

<sup>101</sup> PAGOTTO, Leopoldo U. C. **O combate à corrupção**: a contribuição do direito econômico. 2010. 409 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 24-31.

<sup>102</sup> GONZÁLEZ, Joaquín. **Corrupción y justicia democrática**: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio. Madrid: Clamores, 2000, p. 98.

<sup>103</sup> ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006; MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007; FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas/SP, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009; BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção**: parceria degenerativa. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 53 *et seq.*; UNDERKUFFLER, Laura. **Captured by evil: the idea of corruption in law**. New Haven, CT: Yale University Press, 2013; ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 31-44.

<sup>104</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha, *op. cit.*, p. 31.

sem qualquer vigilância externa,<sup>105</sup> a corrupção se fundamenta na escolha direcionada para o mal, na decadência dos valores e na perversão dos bons costumes.

Acerca da corrupção moral, Michael Johnston<sup>106</sup> chega a argumentar que a nação que se afasta da bondade, do correto e do justo é corrupta. Para Laura Underkuffler, antes de se traduzir em falha de confiança, negação de equidade ou ofensa à lei, a corrupção é uma disfunção do caráter moral, não podendo, na visão de Zephyr Teachout,<sup>107</sup> ser limitada a trocas espúrias, a definições normativas e muito menos ao gueto da legislação criminal.

A contribuição trazida pela acepção moral da corrupção é positiva para o enfrentamento do problema, na medida em que as pessoas não podem ser consideradas tão somente vítimas de um sistema estruturalmente corrupto, discurso cada vez mais frequente e que, por vezes calcado numa estratégia de negação da liberdade de escolha, busca terceirizar responsabilidades.<sup>108</sup>

Contudo, mesmo diante de um fenômeno que pode ter origem individual, as projeções coletivas da corrupção mostram-se importantes,<sup>109</sup> mormente quando condutas egocêntricas se sobrepõem ao bem comum.

O individualismo lastreado em desvios de comportamento que causam prejuízos à coletividade, a pretexto de auferir ganhos ou benefícios próprios ou alheios, está no centro da corrupção vista numa dimensão ética. Ao citar Ulpiano, Belisário Santos Jr. e Angélica Petian resumem bem um dos postulados basilares da convivência: “viver honestamente, não lesar ninguém e dar a cada um o que é seu”,<sup>110</sup> pressupostos que pouco se verificam nas práticas espúrias de corrupção, onde desejos e vontades individuais muito frequentemente têm primazia sobre a saúde do tecido social.<sup>111</sup>

<sup>105</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção**: parceria degenerativa. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 53-54.

<sup>106</sup> JOHNSTON, Michael. *The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption*. **International Social Science Journal**, XCIX, 1996, p. 321; JOHNSTON, Michael. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 187.

<sup>107</sup> TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in america: from Benjamin Franklin's snuff box to citizens united**. Cambridge: Harvard University Press, 2016, p. 280.

<sup>108</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio, *op. cit.*, p. 55-57; CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato**: a corrupção se olha no espelho. Porto Alegre: CGD, 2017, p. 230-243.

<sup>109</sup> GONZÁLEZ, Joaquín. **Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio**. Madrid: Clamores, 2000, p. 96-97.

<sup>110</sup> ULPIANO *apud* SANTOS JR., Belisário; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 183. No mesmo tom, em meados do século XVIII, Montesquieu anunciou seu programa ético nos seguintes termos: “Se eu soubesse de algo que me fosse útil, mas prejudicial à minha família, eu o rejeitaria de meu espírito. Se soubesse de algo que fosse útil à minha família e não à minha pátria, procuraria esquecê-lo. Se soubesse de algo que fosse útil à minha pátria e prejudicial à Europa, ou então útil à Europa e prejudicial ao gênero humano, eu consideraria isso um crime (...)” (MONTESQUIEU *apud* SANTOS JR., Belisário; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 184).

<sup>111</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio, *op. cit.*, p. 20.

Mesmo atos corruptivos moralmente questionáveis e lesivos ao interesse comum podem ser tratados como naturais e toleráveis numa sociedade. Essa corrupção branca, na dicção de Heidenheimer,<sup>112</sup> alinha-se a valores e padrões comportamentais que, por serem socialmente aceitos, passam a integrar a cultura<sup>113</sup> daquela comunidade.

A leniência a condutas imorais e antiéticas, bem como a contaminação dos atores e relações sociais pelo que Dan Ariely chama de “germe da desonestidade” são o objeto de análise daqueles que estudam a corrupção em sua vertente cultural. Ao esclarecer sobre sua “metáfora da infecção”, o autor explica que:

é possível que, quando vemos alguém trapacear, uma impressão microscópica seja deixada conosco e vamos nos tornando ligeiramente mais corruptos. Assim, na próxima vez que testemunhamos um comportamento antiético, nossa própria moralidade se desgasta mais ainda, e vamos ficando gradativamente comprometidos à medida que aumenta a quantidade de ‘germes’ imorais a que estamos expostos.<sup>114</sup>

A preocupação com aspectos culturais da corrupção encontra respaldo na literatura e em pesquisas empíricas que atestam a existência de relação direta entre o crescimento de ambientes culturalmente avessos à integridade e a proliferação de atos corruptivos.<sup>115</sup>

Especificamente no Brasil, há certa tendência em se querer explicar a corrupção no país como resultado de uma longa tradição cultural, na qual não apenas a distinção entre o público e o privado se mostra confusa, mas também tem-se por motivo de orgulho, para alguns, o assim denominado “jeitinho brasileiro”, uma forma de adequação social — e, portanto, aceitação — de práticas individualistas, imorais e antiéticas,<sup>116</sup> normalmente corriqueiras e de pequena monta.

<sup>112</sup> Cf. visto no tópico 2.2.1.

<sup>113</sup> De forma simples, para o escopo do presente trabalho, tem-se a cultura como um conjunto de normas e comportamentos que são aceitos coletivamente por um grupo (Cf. SHIRKY, Clay. **A cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 122).

<sup>114</sup> ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 169.

<sup>115</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 92-110; SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011; ROTHSTEIN, Bo. **Social traps and the problem of trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005; USLANER, Eric. *Trust and corruption*. In: LAMBSDORFF, Johann *et al* (orgs.). **The new institutional economics of corruption: norms, trust, and reciprocity**. London: Routledge, 2004, p. 76-92.

<sup>116</sup> REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo *et al*. (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 328-334; POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew. (Eds) **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame Press. 2011, p. 11-12; FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, *passim*; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 24ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, *passim*; PAULA, Marco Aurélio Borges de. Efeitos da corrupção para o desenvolvimento. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 27-31; DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986, p. 95-108. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal do Federal, é preciso que haja uma transformação cultural importante: “a valorização dos *bons* em lugar dos *espertos*” (BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35).

A contribuição cultural para a análise da corrupção como uma patologia social,<sup>117</sup> objeto de maior interesse da sociologia e da antropologia,<sup>118</sup> é certamente importante e deve ser relevada quando da busca de soluções para o problema.<sup>119</sup> Porém, não pode ser a única num escopo investigativo onde se pretenda a identificação de propostas mais amplas de enfrentamento preventivo e repressivo a um fenômeno tão complexo, cujas causas e consequências também se verificam no âmbito jurídico, político, eleitoral, econômico e administrativo.

### 2.2.3 Dimensões normativa, legal e penal

Desvios de comportamento que podem caracterizar práticas corruptivas costumam variar de acordo com o grupo social no tempo e no espaço, notadamente diante das evoluções — ou involuções — de questões morais, éticas, culturais, políticas e econômicas, dentre outras. Por isso, para um estudo científico mais aprofundado do fenômeno da corrupção é comum — e desejável — sua vinculação a um sistema normativo-paradigma que estabeleça padrões de comportamento considerados aceitáveis ou não na comunidade a que se destina.<sup>120</sup>

Com razão, portanto, Malem Seña assevera que “la noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo”,<sup>121</sup> o qual, grosso modo, configura um conjunto de normas onde

<sup>117</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 44; LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 28.

<sup>118</sup> Vide ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 25-30.

<sup>119</sup> Para informações adicionais acerca do tema, sugere-se ainda a leitura dos seguintes textos: GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de acreditar no governo**: porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2017; REIS, Márion. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016; CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato**: a corrupção se olha no espelho. Porto Alegre: CGD, 2017, p. 230-243; COCKCROFT, Laurence. **Global corruption: money, power and ethics in the modern world**. United Kingdom: I.B.Tauris & Co. Ltd. 2012, p. 79-103; SANTANO, Ana Claudia. As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coords.). **Direito & socioambiental**: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade. Curitiba: Íthala, 2016; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 92-110; REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 328-334; SANTOS JR., Belisário dos; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018; BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção**: parceria degenerativa. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014; SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 49-52; FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas/SP, v. 15, n. 2, nov. 2009, p. 386-421.

<sup>120</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 23; SANTANO, Ana Claudia. As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coords.). **Direito & socioambiental**: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade. Curitiba: Íthala, 2016; GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **Acerca del concepto de corrupción**. In: CARBONELL, Miguel; VÁZQUEZ, Rodolfo (orgs.). **Poder, derecho y corrupción**. México: Siglo XXI Editores, 2003, p. 21; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção**: combate transnacional, *compliance* e investigação criminal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 17-18; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 92-110.

<sup>121</sup> MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 31.

condutas esperadas ou proibidas são descritas e devem ser observadas por todos aqueles que integram determinada coletividade.<sup>122</sup>

Garzón Valdéz<sup>123</sup> ressalta que o sistema normativo em referência não obrigatoriamente será jurídico.<sup>124</sup> De fato, existem princípios e regras que, mesmo não legalmente positivados, prestam-se igualmente a disciplinar condutas a partir de parâmetros preestabelecidos, cuja ofensa não deixa de ser considerada uma forma de corrupção<sup>125</sup> — enquanto prática desconforme a um dever posicional<sup>126</sup> inserido em dado sistema normativo — e, como tal, reprovável e passível de punição.

É o caso, por exemplo, das diretrizes contidas no cânone bíblico conhecidas como os *dez mandamentos*, onde a maioria das ordenanças não está prevista em lei secular, mas em regramento religioso aceito e venerado mundialmente por cristãos e judeus.

A dimensão legal da corrupção se revela quando o sistema normativo paradigma utilizado é jurídico, ou seja, os atos e comportamentos tidos por corruptivos decorrem de violação a preceitos legais.<sup>127</sup> Por se tratar de um fenômeno poliédrico,<sup>128</sup> práticas definidas como ou associadas à corrupção são de interesse de vários ramos do direito, sobretudo administrativo, civil e penal.<sup>129</sup> Inclusive com a possibilidade de sanções cumulativas.

É o que Mouraz Lopes<sup>130</sup> chama de efeito *transvase* da matéria da corrupção para outros domínios que não apenas o jurídico-penal,<sup>131</sup> apesar de, historicamente, ser esse um dos

<sup>122</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*. In: CARBONELL, Miguel; VÁZQUEZ, Rodolfo (orgs.). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI Editores, 2003, p. 21; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. *Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 18.

<sup>123</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *op. cit.*, p. 31.

<sup>124</sup> Nesse sentido, Cartolano Schiaffino enfatiza que “nem sempre um ato praticado em dissonância com algum código normativo paradigma, e, portanto, qualificado como corrupto, será jurídica ou penalmente relevante” (CARTOLANO SCHIAFFINO, Mariano J. *Aproximaciones a una teoría de la corrupción*. In: HOYOS, Balmaceda Gustavo (coords.). *Problemas actuales de derecho penal*. Santiago: Ediciones Jurídicas de Santiago, 2007, p. 538).

<sup>125</sup> COCKCROFT, Laurence. *Global corruption: money, power and ethics in the modern world*. United Kingdom: I. B. Tauris & Co. Ltd. 2012, p. 3.

<sup>126</sup> MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 32; BARBOZA, Márcia Noll. *O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil*. Brasília: Ministério Público Federal, 2006. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia\\_3\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 24.

<sup>127</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 43.

<sup>128</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 81, p. 9, nov./dez. 2009.

<sup>129</sup> GONZÁLEZ, Joaquín. *Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*. Madrid: Clamores, 2000, p. 36. Márcio Rosa ensina que “na perspectiva do Direito, a corrupção é ilícito retratador de conduta humana que desafia valores éticos os quais devem presidir o manejo da coisa pública. É ilícito pluriobjetivo, que permite a reprovação sob a ótica do Direito Penal (porque constitui crime), sob a ótica civil (porque obriga a reparação do dano ou prejuízo), sob o enfoque exclusivamente funcional (porque constitui antes falta funcional), além de admitir sanção de natureza outra, comportando a reprovação política (por violação de decoro e infidelidade do político)” (ROSA, Márcio Fernando Elias. *Corrupção como entrave ao desenvolvimento*. *Revista Bonijuris*, Curitiba, a. XVI, n. 484, 2004, p. 5).

<sup>130</sup> LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 28.

<sup>131</sup> Na legislação brasileira, há diversos normativos de conteúdo não penal que estabelecem medidas jurídicas que podem ser associadas, direta ou indiretamente, à prevenção e/ou repressão à corrupção, como, por exemplo, a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre condutas relacionadas à improbidade administrativa; a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de

aspectos mais explorados pela literatura.<sup>132</sup> Nesse sentido, corrupção e corrupção criminal não se confundem.<sup>133</sup>

Sob a perspectiva penal, somente há que se falar em corrupção se a conduta ilegal que se tem por corruptiva ofender — ou tentar ofender — bem jurídico especificamente tutelado pela legislação criminal, sob a égide dos princípios da legalidade, anterioridade e da taxatividade,<sup>134</sup> dentre outros tantos que rigidamente disciplinam o Direito Penal. Apesar de haver tipos penais cujo *nomen iuris* deixa claro tratar-se de crime de corrupção *stricto sensu*, como os intitulados *corrupção passiva* (artigo 317 do Código Penal)<sup>135</sup> e *corrupção ativa* (artigo 333 do Código Penal),<sup>136</sup> a dogmática penal tem admitido vários outros ilícitos criminais que ampliam a noção de práticas corruptivas para além da visão matricial do delito.<sup>137</sup>

É o caso, por exemplo, dos crimes contra a administração pública previstos nos artigos de 312 a 337-D do Código Penal (v.g., peculato, prevaricação, tráfico de influência e concussão), dos crimes contra as finanças públicas, tipificados nos artigos de 359-A e 359-H do mesmo diploma legal e, ainda, de diversos ilícitos criminais que podem ser encontrados na legislação extravagante.<sup>138</sup>

Laura Underkuffler<sup>139</sup> afirma que a concepção estrita de uma corrupção ilegal — e aqui se acrescenta, sobretudo, penalmente ilegal — padece de ser muito reduzida e ampla, ao mesmo tempo. Explica a autora que “*all illegal acts are not necessarily corrupt and all corrupt acts are not necessarily illegal*”. No mesmo sentido, Bo Rothstein e Aiysha Varraich<sup>140</sup> sustentam que a

---

2010, chamada *lei da ficha limpa*; e a Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 13, conhecida como *lei anticorrupção*, de natureza estritamente administrativa e civil.

<sup>132</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27.

<sup>133</sup> MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 33; GONZÁLEZ, Joaquín, *op. cit.*, p. 99.

<sup>134</sup> Cf. art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal de 1988 (“Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”), e art. 1º do Código Penal de 1940 (“Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”), cujas redações são bastantes semelhantes.

<sup>135</sup> Art. 317, CP: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

<sup>136</sup> Art. 333, CP: “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

<sup>137</sup> LOPES, José Mouraz, *op. cit.*, p. 31-32, 83-84; QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 53.

<sup>138</sup> À guisa de exemplo, citem-se: Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (responsabilidade de prefeitos e vereadores); Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 (crimes contra o sistema financeiro nacional); Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo); Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (normas para licitações e contratos da Administração Pública); Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998 (crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores); Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013 (dispõe sobre organizações criminosas); Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003: Estatuto de Defesa do Torcedor (arts. 41-C e 41-D); Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (art. 195, incisos IV e V - concorrência desleal).

<sup>139</sup> UNDERKUFFLER, Laura. **Captured by evil: the idea of corruption in law**. New Haven, CT: Yale University Press, 2013, p. 21.

<sup>140</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 22-25.

definição legal pode excluir condutas que, aos olhos da sociedade, são eticamente reprováveis<sup>141</sup> e, portanto, consideradas corruptivas, como ocorre com alguns níveis de nepotismo e favorecimento a grupos específicos nos quais não há benefícios financeiros envolvidos (v.g., *lobby*, negociação de cargos públicos em troca de apoio político).

Outra crítica refere-se às funções restritivas e muitas vezes ambíguas de algumas elementares típicas de atos e comportamentos descritos como de corrupção que podem prejudicar a efetiva responsabilização penal dos envolvidos.<sup>142</sup>

## 2.2.4 Dimensões pública e privada

O vínculo do conceito de corrupção com o abuso no exercício do poder — em sentido amplo (v.g., público, político, econômico) — tem sido debatido e é sustentado por estudiosos do fenômeno.<sup>143</sup> É conhecida a frase do historiador britânico John Dalberg-Acton (Lord Acton) em carta de 1887, dirigida ao também historiador e então bispo da *Church of England*, Mandell Creighton, segundo a qual “o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente”.<sup>144</sup>

Extrai-se desse entendimento justificativa do porquê de a ideia de corrupção estar quase sempre associada à participação de agentes públicos que, desviando-se das atribuições legais que lhe são confiadas e impostas, praticam atos no exercício de suas funções — ou em razão delas — visando auferir, indevidamente, benefícios privados, próprios ou de terceiros, de natureza econômica ou não, sem priorizar os interesses da coletividade.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> Sobre o assunto, Malem Seña pontifica que “un acto de corrupción no siempre entraña una acción penalmente antijurídica. Que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal, dependerá, por cierto, del tratamiento que el sistema punitivo ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia” (MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 33).

<sup>142</sup> Parece ser o caso, p.ex., das expressões “vantagem indevida” (arts. 317 e 333, CP), “ato de ofício” (arts. 317, §1º, e 333, *caput*, CP). Quanto a esse último, em especial, sugere-se a leitura das obras de QUANDT, Gustavo de Oliveira. *O crime de corrupção e compra de boas relações*. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 53-76; e DUSZCZAK, André Wasilewski. **A questão da determinação de um ato de ofício para configuração do crime de corrupção no âmbito de uma política pública inclusiva e sua comparação com a normativa norte-americana**. Curitiba, Paraná, 2018, 154 f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

<sup>143</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. *Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional*. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid/UNED, n. 25, 1º sem., 2010, p. 71; SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 37 *et seq.*; FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 91; JOHNSTON, Michael. **Political corruption and public policy in america**. Belmont, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1982, p. 8; dentre outros.

<sup>144</sup> Tradução livre de “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely (...)” (PAYNE, Robert. *The corrupt society: from ancient Greece to present day America*. New York: Draeger Publishers, 1975, p. 175).

<sup>145</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27-28; LAPORTA, Francisco J. *La corrupción política: introducción general*. In: J. LAPORTA, Francisco; ÁLVAREZ, Silvina. **La corrupción política**. Madrid: Alianza, 1997, p. 20; OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. Natal/RN: UFRN, 2008, p. 23; JOHNSTON, Michael. **Political corruption and public policy in america**. Belmont, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1982, p. 8; PILAGALLO, Oscar.

Há várias definições que conferem à corrupção sua dimensão pública, podendo ser representadas, basicamente, por quatro fatores fundamentais que devem estar presentes: 1º) uso indevido de poder, autoridade, função, cargo ou qualquer posição pública; 2º) primazia de interesses, ganhos, recompensas e benefícios privados; 3º) prejuízo concreto ou possível ao interesse público<sup>146</sup> ou ao bem-estar da sociedade; 4º) descumprimento de normas, regras ou princípios, legalmente estabelecidas.<sup>147</sup>

Sob tal viés, a corrupção encontra-se comumente atrelada a práticas penalmente relevantes, como suborno, fraude à licitação, desvio de recursos públicos, peculato, tráfico de influência, prevaricação, lavagem de dinheiro, malversação de bens e outras condutas ilícitas, algumas das quais não necessariamente envolvem uma relação de troca de favores entre duas ou mais pessoas (corrupto e corruptor).<sup>148</sup>

Conforme ensina Luís de Sousa, “diferentes formas de poder alimentam diferentes tipos de corrupção”.<sup>149</sup> Há poder de tomar decisões no âmbito da burocracia estatal, anuindo ou não com autorizações, licenças, alvarás, concessões; de aumentar ou reduzir investimentos ou a distribuição de recursos públicos em favor desta ou daquela política pública; de nomear, manter ou exonerar pessoas a cargos públicos de confiança; de intervir ou influenciar no mercado econômico de forma mais branda ou agressiva; enfim, poder de exercer as atribuições do poder público num sem-número de atividades onde, por vezes, há certa discricionariedade.

A partir dos mais variados conteúdos do poder público, a corrupção se apresenta normalmente sob três vertentes que, a seu modo, preservam os fatores basilares acima

---

**Corrupção:** entrave ao desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 44; EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção:** uma perspectiva entre as diversas áreas do direito. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 48; para citar alguns.

<sup>146</sup> Tem-se por interesse público aquele lastreado na supremacia da vontade conjunta da sociedade, a qual, por sua vez, resulta da somatória dos interesses que cada indivíduo possui na perspectiva de membro de um conjunto social. Nos dizeres de Salete Boff, Vinícius Fortes e Cinthia Freitas, “o interesse público se assenta no direito de proveito das coisas que se entendam de benefício comum e é resultante da necessidade que os indivíduos têm ou podem ter pelo simples fato de serem membros da sociedade” (BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade:** do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 44).

<sup>147</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan, *op. cit.*, p. 91; KLITGAARD, Robert. *Political corruption: strategies for reforma*. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 4, p. 86-100, 1991; SANDHOLTZ, Wayne, KOETZLE, William. *Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade*. *International Studies Quarterly*, v. 44, n. 1, p. 31-50, mar. 2000; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 3 e 18; HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975, p. 72; BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UNB, 1998; GLAESER, Raymond; GOLDIN, Claudia. *Corruption and reform: introduction*. In: GLAESER, Edward; GOLDIN, Claudia (orgs.). **Corruption and reform: lessons from america's economic history**. Chicago: University of Chicago Press, 2006, p. 3-22; NYE, Joseph. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. *American Political Science Review*, v. 61, n. 2, 1967, p. 417.

<sup>148</sup> Nesse ponto, discorda-se do posicionamento de Marcos Silva para quem a corrupção pública é uma relação social que se estabelece entre dois agentes ou grupos de agentes (SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2000, p. 31). Isso porque há delitos inseridos no conceito macro de prática corruptiva para os quais não é imprescindível o concurso de pessoas, a exemplo do peculato, do desvio de recursos públicos, prevaricação e as próprias corrupção ativa e passiva.

<sup>149</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 37-38.

indicados. São elas: a corrupção administrativa, a política e a eleitoral. Os respectivos traços caracterizadores de cada uma dessas modalidades de corrupção pública não são uníssonos na literatura, havendo quem as tenha — uma ou outra — como sinônimas. Não obstante a isso, pretende-se a seguir noticiar os pontos mais marcantes e menos controversos que poderão ser utilizados como critérios diferenciadores.

A corrupção administrativa é própria dos agentes públicos burocráticos, em sua maioria de baixo escalão,<sup>150</sup> que veem no jogo de relações entre a Administração Pública e cidadãos oportunidades para se enriquecer ilicitamente.<sup>151</sup> A ineficiência e a morosidade costumeiras da máquina estatal são utilizadas como elementos-chave na barganha de manifestações e decisões dos órgãos, entidades e agentes públicos num “mercado da propina”,<sup>152</sup> onde a atividade administrativa é negociada.

Nesse contexto, aproveitando-se da emaranhada e confusa burocracia, de eventual excesso de poder discricionário e de oportunidades que a própria lei — ou falta dela — proporciona,<sup>153</sup> o agente público vende sua manifestação ou decisão,<sup>154</sup> contrária muitas vezes aos interesses e princípios orientadores<sup>155</sup> da Administração Pública, a fim de favorecer de alguma forma o corruptor (v.g., deferimento de pedidos, maior celeridade na tramitação, interpretação menos onerosa da norma, tratamento diferenciado em relação aos demais cidadãos, menos rigor na fiscalização) e enriquecer indevidamente o corrupto.<sup>156</sup>

Do ponto de vista político, a corrupção estaria um pouco mais centrada nos agentes públicos de maior escalão na hierarquia estatal, mais poderosos e em posições de destaque e,

<sup>150</sup> BARDHAN, Pranab. *The economist's approach to the problem of corruption*. *World development*, v. 34, n. 2, 2006, p. 341.

<sup>151</sup> FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel. *La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio*. In: FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel (coords.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Editorial Ratio Legis, 2000, p. 18;

<sup>152</sup> A expressão é utilizada por Ana Claudia Santano ao explicar que “[uma] rede de corrupção possibilitada pelo conjunto de governos locais, por exemplo, pode fazer com que os serviços ou bens públicos formem um ‘mercado de propina’, uma vez que se paga um suborno para um funcionário público de um governo local com poder discricionário para fornecer este serviço ou bem, para logo pagar outro suborno porque o primeiro pagamento não garante o fornecimento do serviço ou bem, e assim sucessivamente, criando-se um verdadeiro mercado para a exigência de subornos, diante da escassez proposital do serviço ou bem público provocada pelos funcionários públicos envolvidos e de seu monopólio pelo Estado na sua prestação” (SANTANO, Ana Claudia. *As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social*. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coords.). *Direito & socioambiental: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. Curitiba: Íthala, 2016).

<sup>153</sup> SANTANO, Ana Claudia. *As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social*. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coords.). *Direito & socioambiental: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. Curitiba: Íthala, 2016.

<sup>154</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. *Corrupção: parceria degenerativa*. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 31-32; PAULA, Marco Aurélio Borges de. *Efeitos da corrupção para o desenvolvimento*. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 22.

<sup>155</sup> Cf. art. 37, CF/88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

<sup>156</sup> LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 177; BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. *Corrupção: parceria degenerativa*. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 64-65; LAPORTA, Francisco J. *La corrupción política: introducción general*. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina. *La corrupción política*. Madrid: Alianza, 1997, p. 20.

não raro, com poder de comando e controle de órgãos e entidades públicas.<sup>157</sup> Os modelos de troca de decisão política por vantagens e benefícios pessoais ou partidários, econômicos ou não, são mais sofisticados, normalmente envolvendo uma malha de agentes públicos corruptos e grandes empresários do setor privado, onde o *político de negócios (Business Politician)*, para utilizar uma antiga expressão Arnold Rogow e Harold Lasswell,<sup>158</sup> ocupa o papel central.<sup>159</sup>

A grosso modo, a corrupção política consiste na violação de um dever posicional de natureza política ou no descumprimento, desvio ou abuso de poder ou função de igual caráter,<sup>160</sup> num mercado de compra, venda ou escambo de decisões políticas<sup>161</sup> que objetivam muito mais a satisfação de interesses próprios, de agremiações políticas e de projetos de alcance, perpetuação e ampliação de poder político<sup>162</sup> do que a consecução de interesses públicos.

O uso da temporariedade inerente dos mandatos ou da perpetuidade de cargos vitalícios, a nomeação política — à revelia de qualidades ou méritos profissionais — de cargos relevantes na Administração Pública direta ou indireta, a mediação entre os participantes das trocas ocultas, a obtenção e o fornecimento de informações privilegiadas, o financiamento de partidos e campanhas eleitorais são formas e instrumentos que geram oportunidades para a obtenção de vantagens ilícitas no âmbito da corrupção política.<sup>163</sup>

<sup>157</sup> BARDHAN, Pranab. *The economist's approach to the problem of corruption*. *World development*, v. 34, n. 2, 2006, p. 341.

<sup>158</sup> ROGOW, Arnold; LASSWELL, Harold. *Power, corruption and rectitude*. Connecticut: Greenwood Press, 1977, p. 58-89.

<sup>159</sup> Luís de Sousa reafirma que o político de negócios é o protagonista na corrupção política e o define como: “(...) um indivíduo hábil que se move entre as veredas do palácio do poder e o mundo empresarial com enorme apoio e proteção política; percebendo o interesse público como o interesse de um ‘clã’ e os recursos públicos como privilégio pessoal ou familiar; distribuindo benefícios discricionariamente com base na lealdade e serviço prestado ou para comprar silêncio (sem subestimar o papel da intimidação); recolhendo ‘comissões’ para os seus protectores e ‘donativos’ para o seu partido; compensando o seu baixo capital profissional próprio com a audácia de desafiar a lei sempre que o valor partidário fale mais alto e consciente de que ‘os seus’ nunca o deixarão cair” (SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 27-28).

<sup>160</sup> MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 37; LIVIANU, Roberto, *op. cit.*, p. 153.

<sup>161</sup> Nesse sentido, Clóvis Barros Filho e Sérgio Praça afirmam que nem sempre há recompensa financeira direta, mas um escambo de uma decisão política ou outra. Ilustram os autores com as habituais relações entre o Executivo e o Legislativo: “O governo precisa que o Legislativo vote a seu favor e, portanto, intercede junto a ele, a fim de obter uma decisão que lhe seja favorável. O Executivo oferece aquilo de que sabidamente o deputado precisa, isto é, remunerar os seus fiéis. Aqueles que garantem a sua reeleição. E, portanto, esse mesmo Executivo que deveria tomar decisões técnicas, centradas na mais estrita racionalidade, com vistas a proteger essa mesma sociedade, acaba agindo para atender aos interesses dos legisladores [...] nem os agentes do Executivo nem os legisladores agirão de acordo com o princípio da representação. Ambos se tornam vendedores de suas prerrogativas decisórias, para satisfazer o interesse de seus interlocutores. Na troca, decisão paga decisão. E, em ambos, o povo soberano foi preterido pelo colega de relação” (BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio, *op. cit.* p. 45-49). O exemplo dado pelos autores insere-se no âmbito do chamado *presidencialismo de coalização*, onde a governabilidade não prescinde de tratativas e negociações, muitas delas extralegais, entre os poderes executivo e legislativo para conquista de votos no parlamento, o que é feito, por vezes, tendo por contrapartida a distribuição de cargos públicos e recursos alocados no orçamento estatal (AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 44-45; PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 26).

<sup>162</sup> SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. *Street-level corruption*: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. São Paulo, 2016, 182 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV).

<sup>163</sup> DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves. **Democracia e corrupção na Europa**. Lisboa: Inquérito, 1995, p. 192; SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, P. 54; MORGADO, Maria José; VEJAR, José. **Fraude e corrupção em Portugal**. Lisboa: Dom Quixote, 2003, p. 67;

Mark Warren alerta para implicações negativas desse tipo de corrupção no sistema de representação de um país enquanto mecanismo que, em tese, deveria proporcionar a inclusão dos cidadãos-representados nos processos decisórios das políticas públicas implementadas pelos agentes políticos-representantes.<sup>164</sup> Degeneração institucional e desrespeito a regras estruturantes da vida pública são observadas na medida em que a corrupção política amplia o fosso existente entre os anseios da sociedade não correspondidos por aqueles que, motivados por práticas espúrias egoístas, distanciam-se dos interesses daqueles que os elegeram.<sup>165</sup>

A proliferação de condutas atentatórias aos valores e normas de interesse da coletividade, fundamentais à ordem democrática, por agentes políticos que deveriam resguardá-los acirra a desconfiança dos cidadãos em suas instituições, fomenta a ilegitimidade do poder e gera consequências ruins à qualidade da democracia,<sup>166</sup> com reflexos nocivos quanto à fragmentação da sociedade em nichos isolados e numa indesejável anomia individual.<sup>167</sup>

Partindo-se da premissa de que as democracias contemporâneas são arranjos representativos que deveriam ser calcados no livre e consciente exercício do voto e do direito de ser votado, não há dificuldades em se concluir que vícios no processo eleitoral têm o condão de macular o resultado das eleições e, assim, desvirtuar a soberania popular na escolha de seus legítimos representantes.

A corrupção eleitoral se mostra justamente em cenários onde: 1) ilicitamente a máquina pública é utilizada em favor de determinado candidato (v.g., em propagandas eleitorais, mesmo que veladas); 2) há financiamento de partidos políticos e/ou campanhas eleitorais com recursos premeditadamente doados visando à obtenção posterior de benefícios e vantagens no plano político e/ou administrativo; 3) fraudes eleitorais diretas são identificadas (v.g., manipulação na contagem dos votos, eliminação do nome de candidato das urnas em momento prévio à votação); 4) votos são negociados entre candidatos, eleitores e cabos eleitorais em troca de

<sup>164</sup> WARREN, Mark. *What does corruption mean in democracy?* *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, 2004, p. 328-343; ROTBERG, Robert I. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 21.

<sup>165</sup> WARREN, Mark, *loc. cit.*; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 (Humanas Pocket); ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 91. Para Sabán Godoy, há “la utilización de um poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido” (SABÁN GODOY, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas, 1991, p. 16).

<sup>166</sup> AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 9; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 (Humanas Pocket), p. 13-15; SANDHOLTZ, Wayne, KOETZLE, William. *Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade*. *International Studies Quarterly*, v. 44, n. 1, p. 31-50, mar. 2000; KORNAI, János; ROSE-ACKERMAN, Susan. *Building a trustworthy state in post-socialist transition*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004; OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. Natal: UFRN, 2008, p. 56.

<sup>167</sup> SCHWARTZMAN, Simon. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, Bernardo, TIRONI, Eugenio Tironi (coords.). **Coesão social na América Latina: bases para uma nova agenda democrática**. iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em: [https://fundacaoifhc.orgs.br/files/pdf/o\\_desafio\\_latino\\_americano\\_resumo\\_portugues.pdf](https://fundacaoifhc.orgs.br/files/pdf/o_desafio_latino_americano_resumo_portugues.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 27.

dinheiro ou outras benesses pessoais (v.g., camisetas, vale-combustível, muletas, dentaduras, óculos, vagas em creche ou escola, presteza em eventual atendimento médico no sistema único de saúde ou na realização de obras públicas na rua ou no bairro).<sup>168</sup>

Sobre a corrupção eleitoral e alguns dos danos que podem advir à democracia, merece destaque a lição de Susan Rose-Ackerman:

*in all democracies competitive elections help limit corruption because opposition candidates have an incentive to expose corrupt incumbents. However, the need to finance political campaigns introduces new incentives to favor special interests that do not exist in autocratic regimes. These incentives are especially high if electoral campaigns allocate individualized favors to voters - that is, if politicians bribe voters. Illegal campaign contributions and the bribery of politicians can undermine democratic systems. Even though payoffs from wealthy individuals and firms benefit campaign committees, political parties, and voters, not the personal bank accounts of politicians, the distortionary impact of secret, illegal payment can be large. Payoffs are often made to obtain legislative or regulatory favors. Their effectiveness, however, depends on the organization of legislative and executive processes. Corrupt firms and individuals will focus on obtaining individual and firm-specific favors. Elections are not sufficient to check payoffs. Other means of public oversight are necessary to keep government accountable. Democratic governments must establish explicit policies to limit corrupt incentives.*<sup>169</sup>

O poder não se resume à esfera estatal e, portanto, restringir a corrupção a uma tradicional dimensão pública — onde é imperativa a participação de um agente no exercício abusivo ou extrajurídico de potestades públicas — seria incorrer num reducionismo monocular que prejudica uma maior compreensão do fenômeno.<sup>170</sup> Isso porque nem toda ação corruptiva tem sede exclusivamente no setor público.

<sup>168</sup> MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 314-319; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. São Paulo, 2016, 182 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV); PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 26; SCHWARTZMAN, Simon, *op. cit.*, p. 8-9; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 142. Sobre o tema da corrupção eleitoral, fica a sugestão de leitura das obras *A República da Propina* e *O Nobre Deputado*, de autoria do ex-juiz de direito Márlon Reis, que atuou como titular da 58ª Zona Eleitoral do Maranhão (REIS, Márlon. **O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014; REIS, Márlon. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016).

<sup>169</sup> Numa tradução livre: “Em todas as democracias, as eleições competitivas ajudam a limitar a corrupção porque os candidatos da oposição têm um incentivo para expor os governantes corruptos. Contudo, a necessidade de financiar campanhas políticas introduz novos incentivos para favorecer interesses especiais que não existem em regimes autocráticos. Esses incentivos são especialmente altos se as campanhas eleitorais alocam favores individualizados aos eleitores - isto é, se os políticos subornam eleitores. Contribuições ilegais de campanha e o suborno de políticos podem minar os sistemas democráticos. Embora os pagamentos de indivíduos e empresas abastadas beneficiem comitês de campanha, partidos políticos e eleitores, e não as contas bancárias pessoais de políticos, o impacto distorcido do pagamento secreto e ilegal pode ser grande. Os pagamentos são feitos frequentemente para obter favores legislativos ou regulamentares. Sua eficácia, no entanto, depende da organização de processos legislativos e executivos. Empresas e indivíduos corruptos se concentrarão na obtenção de favores individuais e específicos da empresa. As eleições não são suficientes para verificar os pagamentos. Outros meios de supervisão pública são necessários para manter o governo responsável. Os governos democráticos devem estabelecer políticas explícitas para limitar os incentivos corruptos” (ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 142).

<sup>170</sup> AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 33; FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 30 *et seq.*

Empresários, pessoas de negócios e, notadamente, aqueles que atuam na iniciativa privada com algum poder de decisão estão sujeitos à utilização indevida de seu posto ou de suas funções corporativas para auferir vantagens pessoais, mesmo que haja prejuízo a quem lhe confiou seu dever deliberativo, a terceiro alheio à transação ou, a depender do caso, à própria coletividade (consumidores e cidadãos).<sup>171</sup> Note-se que, para tanto a atuação ou interveniência, direta ou indireta, de qualquer agente público não é necessária, afigurando-se, nestas condições, a corrupção em sua dimensão privada.<sup>172</sup>

Um exemplo de corrupção estritamente privada seria a ocorrência de ajustes fraudulentos entre compradores e vendedores em relação ao efetivo valor de transações com o propósito deliberado de reduzir ou mesmo excluir a base de cálculo de impostos. Outro, a de um médico que, podendo prescrever um medicamento mais eficiente (ou mais barato e igualmente eficiente) para o tratamento de determinada doença, indica a seu paciente outro, produzido por laboratório químico que, diante de reiteradas atitudes como essas, o recompensa com passagens aéreas e hospedagem gratuitas em viagens nacionais ou internacionais. Dentre as mais variadas hipóteses possíveis,<sup>173</sup> causam especial preocupação aquelas que envolvem comportamentos ilícitos de natureza empresarial que ofendem práticas de mercado e a livre concorrência.<sup>174</sup>

A corrupção privada tem sido cada vez mais discutida no mundo, a ponto de a Convenção das Nações Unidas sobre a Corrupção (2003) prever expressamente, em seus artigos 21 e 22, respectivamente, as condutas de “suborno no setor privado” e “malversação ou peculato de bens no setor privado”.<sup>175</sup> Ordenamentos administrativos e penais de quase todos os países

<sup>171</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 29-30; GONZÁLEZ, Joaquín. **Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio**. Madrid: Clamores, 2000, p. 103-104; ROTBERG, Robert I. **The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft**. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 23 et seq.

<sup>172</sup> GONÇALVES, Oksandro. Corrupção e direito comercial: a corrupção sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 87-102; LAUFER, Daniel. Corrupção e direito penal: algumas linhas sobre a corrupção no setor privado à luz da legislação brasileira. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 153-184.

<sup>173</sup> Robert Rotberg cita o comportamento corporativo que pode sabotar os bens públicos e a prestação de serviços públicos em face da redução na arrecadação de impostos, a evasão de divisas, o monopólio (vendedor único) ou monopsonio (comprador único) empresarial e a falsa falência (ROTBERG, Robert I. **The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft**. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 24). Para além dessas, também podem ser enumerados a concorrência desleal, o desrespeito à propriedade intelectual e industrial, bem como a divulgação indevida de informações confidenciais (GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 53-54).

<sup>174</sup> Susan Rose-Ackerman se debruçou com mais afinco à corrupção no setor privado pouco tempo depois que autoridades em Hong Kong, na década de 90, perceberam que havia propensão de empresas comerciais para comprar ilegalmente a influência de outras empresas a fim de subverter consagradas regras de mercado, a exemplo da lei da oferta e da procura (ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 159-162). Para mais detalhes sobre o sucesso de Hong Kong em sua luta histórica contra a corrupção, sugere-se a leitura de ROTBERG, Robert I, *op. cit.*, p. 109-129; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 287-288.

<sup>175</sup> Há ainda outros normativos internacionais sobre a matéria, a exemplo da Ação Comum da União Europeia (1998); Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (1999); Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado

da Europa contemplam mecanismos de sanção à prática da corrupção privada, à exceção da Bélgica, Grécia e Polónia.<sup>176</sup>

No plano jurídico-normativo brasileiro, as iniciativas para enfrentamento do problema ainda são bastante tímidas, consubstanciadas, basicamente, na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013,<sup>177</sup> de natureza civil-administrativa, e em poucas tipificações penais, como, por exemplo, o artigo 195 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996,<sup>178</sup> que criminaliza condutas de concorrência desleal, e os artigos de 41-C a 41-G da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003 (Estatuto do Torcedor), incluídos pela Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010,<sup>179</sup> com nova redação dada pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.<sup>180</sup>

### 2.2.5 Dimensão sistêmica, captura do Estado e corrupção institucionalizada

Joaquín González<sup>181</sup> distingue prática corruptiva de corrupção. Para o autor, a primeira tem um caráter esporádico e pontual, não generalizado. A segunda, a seu turno, configura-se a partir de comportamentos isolados que, reiterados por sujeitos plurais (v.g., empresas, agentes públicos, partidos políticos, membros dos poderes constituídos, cidadãos), resultam em contaminação do tecido social. Nesse caso, quando o fenômeno se apresenta generalizado, enraizado nas esferas privadas e públicas, tem-se a chamada *corrupção endêmica*,<sup>182</sup> muitas vezes também referenciada como sistêmica.

A expressão *corrupção sistêmica* foi cunhada por Alberto Vanucci,<sup>183</sup> que a diferenciou das demais basicamente em função de três elementos centrais: 1º) atividades perpetradas em

Transnacional (2003); e a Decisão-marco 2003/568/JAI da União Europeia (2003).

<sup>176</sup> GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel, *op. cit.*, p. 56.

<sup>177</sup> BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>178</sup> BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9279.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>179</sup> BRASIL. Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>180</sup> BRASIL. Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>181</sup> GONZÁLEZ, Joaquín. *Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*. Madrid: Clamores, 2000, p. 97.

<sup>182</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 31-32.

<sup>183</sup> VANUCCI, Alberto. *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*. In: MATTARELLA, Bernardo; PELISSERO, Marco

negociatas envolvendo transações públicas e privadas; 2º) conhecimento pela maioria dos funcionários públicos integrantes do esquema que o recebimento de bens, valores e/ou quaisquer vantagens pessoais faz parte das “regras do jogo” e, portanto, é algo rotineiro e comum; 3º) disposição de agentes privados em participar de uma rede de propinas e subornos com o intuito de satisfazer interesses próprios ou de terceiros.

Considerada de alta frequência e com movimentação de recursos elevados, a corrupção sistêmica revela sua faceta estrutural na medida em que decisões, prerrogativas, bens, valores, serviços e mercados públicos são negociados numa série de trocas espúrias que visam ao enriquecimento indevido de agentes privados e estatais em detrimento das necessidades e demandas sociais.<sup>184</sup>

Esse tipo de corrupção, identificado no marco das relações entre o público e o privado, tem por regra a participação de intermediários e mediadores diversos que, em diferentes níveis de atuação e, não raro, alheios à transação principal, contribuem para a empreitada ilícita por meio de condutas corruptivas de viés administrativo, político e/ou eleitoral.<sup>185</sup>

A corrupção sistêmica pode se revelar como uma forma de criminalidade organizada que tem no binômio funcionário público-corrupto e agente econômico privado-corruptor a base de sua existência e desenvolvimento. Constituída por um amplo arco de alianças clandestinas que menoscabam os meandros dos sistemas político, burocrático e econômico, esse tipo de corrupção se vale das instituições estatais e seu inerente poder de decisão como instrumento de troca em prol de interesses particulares.<sup>186</sup>

Os vetores ordinários de se fazer negócio e política são contaminados por esquemas sub-reptícios, muitas vezes fraudulentos, que culminam na apropriação do Estado por setores privados,<sup>187</sup> notadamente segmentos da elite empresarial de grande capacidade econômica.

O aprofundamento do tema levou pesquisadores do Banco Mundial a utilizar, pela primeira vez, o termo *captura do Estado*,<sup>188</sup> numa clara referência à influência da corrupção na formulação do que chamaram de *basic rules of the game*,<sup>189</sup> dentro do que se incluem a

---

(orgs.). *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*. Torino: Giappichelli, 2013, p. 46.

<sup>184</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 41-42; GONZÁLEZ, Joaquín. *op. cit.*, p. 97.

<sup>185</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**, *op. cit.*, p. 41.

<sup>186</sup> PARRA GONZÁLEZ, Ana Victoria. *Medios, opinión pública e corrupción*. In: FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel; CEPEDA, Ana Isabel Pérez. *Estudios sobre corrupción*. Salamanca: Editorial Ratio Legis, 2010, p. 23; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 61; LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007, p. 159, 168.

<sup>187</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 11.

<sup>188</sup> WORLD BANK. *Anticorruption in transition: contribution to the policy debate*. Washington DC, 2000. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019, p. 3.

<sup>189</sup> Malcom Salter utiliza a denominação *The Rule-Making Game*. Para o autor, o “jogo”, em suas diversas facetas, inclui a utilização de meios tecnicamente legais para subverter intenção das normas que regem a sociedade com o intuito de obtenção

elaboração de leis, decretos, regulamentos e normativos em geral, bem como a orientação de decisões políticas e o norteamto de determinadas políticas públicas.<sup>190</sup>

Nesse contexto de captura estatal, ações e deliberações de agentes públicos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário são postas à venda e, distanciando-se cada vez mais dos objetivos e interesses da coletividade, passam a servir — tendenciosamente — seus compradores. Nos dizeres de Walfride Warde: “(...) o que se vê é que o Executivo administra a serviço dos corruptores, o Legislativo vende leis e o Judiciário, sentenças”.<sup>191</sup>

Não há que se confundir a captura do Estado com a simples corrupção administrativa ou política. Há dois traços distintivos marcantes entre a primeira e as últimas que precisam ser levados em consideração: o tempo da conduta dos agentes públicos ou políticos corrompidos; e a complexidade e abrangência do conluio.

As ações corruptivas que classificam a tipologia administrativa ou política costumam ser pontuais, bilaterais ou entre poucos envolvidos, havidas em momento posterior (*ex post*), quando necessário o cumprimento de leis, normativos em geral e decisões políticas ou a execução de políticas públicas,<sup>192</sup> sempre de forma enviesada, com o fito de beneficiar o agente ou grupo corruptor, mesmo que de maneira contrária ao entendimento majoritário ou à coletividade.

Na captura estatal, a corrupção é observada, em momento anterior (*ex ante*), na influência direcionada e deturpada quanto à proposição, elaboração e aprovação de normativos, às decisões políticas e mesmo à formulação de políticas públicas, as quais se voltam precipuamente a atender os interesses privados do agente ou do grupo corruptor, não necessariamente econômicos, numa intrincada clandestinidade que envolve, na maioria dos casos, segmentos empresariais elitizados, crime organizado e funcionários públicos dos mais diversos escalões e órgãos estatais com atuação em nível sistêmico e estratégico.<sup>193</sup>

---

de vantagem. No caso, em especial, tem-se uma forma de jogo que envolve a concepção das regras da sociedade por órgãos legislativos ou reguladores a fim de que brechas, exclusões e termos ambíguos viabilizem oportunidades futuras para maximizar ganhos privados (SALTER, Malcom. *Lawful but corrupt: gaming and the problem of institutional corruption in the private sector*. 2010. *Harvard Business School Working Paper*. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/11-060.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020).

<sup>190</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 94-95; HELLMAN, Joel *et al.* *Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition*. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington/DC, n. 2444, 2000. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=240555](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555). Acesso em: 22 fev. 2020; HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *Confronting the challenge of state capture in transition countries*. *Finance and Development*, v. 38, n. 3, 2001; PEREIRA, Flávio Cardoso, *op. cit.*, p. 87.

<sup>191</sup> WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 35-36.

<sup>192</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 89.

<sup>193</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 94-96; HELLMAN, Joel *et al.* *Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition*. *World*

Em suma, tem-se a captura do aparato governamental, legislativo e/ou jurisdicional do Estado por meio de ingerências ilícitas, ilegítimas e não transparentes, distintas, portanto, das formas convencionais de influência política (v.g., atividades de *lobby*), calcadas em benesses ou ganhos privados destinados a agentes públicos e políticos<sup>194</sup> e que, usualmente, valem-se da corrupção administrativa ou política como instrumento.

Tratando-se de captura do Estado especificamente pela delinquência organizada, como, por exemplo, organizações criminosas voltadas ao narcotráfico, ao contrabando de armas e à lavagem de capitais, Flávio Pereira<sup>195</sup> a denomina de *reconfiguração cooptada do Estado*, tida pelo autor como uma modalidade mais avançada e perigosa daquela, mormente com a desnaturação das instituições estatais para satisfação de interesses espúrios e busca da impunidade.

A perniciosa interação que alicerça a captura estatal mostra-se, *ab initio*, originária de atores exógenos que operam à margem do setor público cooptado, num sentido de fora para dentro dos poderes do Estado.<sup>196</sup> Ocorre que o fenômeno também pode se apresentar num fluxo inverso, a partir da iniciativa de agentes públicos e políticos integrantes das altas esferas do poder, constituindo aquilo que Jorge Pontes e Márcio Anselmo categorizam como *crime institucionalizado*.<sup>197</sup>

Para os autores, sua principal diferença em relação à criminalidade organizada tradicional é que, nessa, a atuação ilícita se desenvolve à margem do poder, em atividades nitidamente ilegais (v.g., tráfico de drogas, prostituição, exploração de jogos de azar), por vezes regadas a ameaças e violência claras contra seus opositores e que contam com a conivência, em alguma medida, de agentes públicos.<sup>198</sup>

O crime institucionalizado, a seu turno, surge, amadurece e se expande nas entranhas de setores oficiais do Estado, protagonizado por atores públicos e políticos que utilizam cargos e funções de alta posição na estrutura estatal em benefício próprio ou de aliados como forma de enriquecimento indevido, perpetuação no poder e, ainda, criação e manutenção de uma rede

---

*Bank Policy Research Working Paper*, Washington/DC, n. 2444, 2000. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=240555](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555). Acesso em: 22 fev. 2020; HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *Confronting the challenge of state capture in transition countries*. *Finance and Development*, v. 38, n. 3, 2001; PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 47, 83-129; GRAYCAR, Adam. PRENZLER, Tim. *Understanding and preventing corruption*. Basingstoke, UK: Macmillan, 2013. (*Crime Prevention and Security Management*), p. 13-14.

<sup>194</sup> WORLD BANK. *Anticorruption in transition: contribution to the policy debate*. Washington DC, 2000. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019, p. 3.

<sup>195</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 91-129.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>197</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. *Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 14-15, 87-93, 229-230.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 88-91.

de proteção — com ramificações no Legislativo, Executivo e Judiciário — que impeça, torne inviável ou, no mínimo, dificulte sobremaneira o sucesso de eventual persecução penal.<sup>199</sup>

Na disciplina de tal modalidade criminosa, a corrupção institucionalizada surge como uma espécie relevante e bastante danosa de ilícito, impregnada nas instâncias estatais, numa verticalidade descendente e endógena em relação ao núcleo dos poderes públicos formalmente constituídos, alheia aos aspectos tradicionais de marginalidade e instrumentalizada por decisões governamentais pautadas em interesses particulares, pela elaboração e aprovação de leis que a beneficiem e por provimentos jurisdicionais que protejam o esquema criminoso e assegurem impunidade aos que dela participam.

Ao se adotar as características principais assinaladas ao gênero da criminalidade institucionalizada por Jorge Pontes e Márcio, não seria desarrazoado afirmar que a corrupção institucionalizada se concentra no loteamento de cargos e funções estratégicas do Estado, com ênfase em atividades de natureza política e na prerrogativa do Poder Executivo em nomear integrantes de órgãos fiscalizadores, de controle e de justiça e, ainda, contingenciar o orçamento de órgãos encarregados da persecução penal.<sup>200</sup>

De acordo com os autores, o rastreamento, a identificação e a responsabilização dos que participam de tal tipo de delito devem ser norteados por um novo conceito de investigação ao qual intitularam *cherchez le stylo*,<sup>201</sup> vale dizer, é preciso conhecer aqueles que têm o poder de indicar e nomear politicamente autoridades públicas e que utilizam os diários oficiais como petrecho para viabilizar práticas corruptivas.<sup>202</sup>

### **2.2.6 Algumas outras dimensões do fenômeno corruptivo e um necessário acordo semântico**

Por certo que a categorização até então apresentada não esgota o tema das multifacetadas e, em determinadas ocasiões,<sup>203</sup> concomitantes dimensões desveladas pelo

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 14-15, 31-32, 87-88, 229.

<sup>200</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 90-93, 128, 204-205, 229. Acerca dos integrantes da criminalidade institucionalizada, os autores asseveram que: “Seus agentes têm o poder de propor, discutir, aprovar e promulgar leis que os protejam da persecução penal, que protejam os recursos por eles desviados e que fustiguem os que os investigam e os processam. Podem controlar, nas mais altas cortes do Judiciário, os processos criminais contra seus grupos políticos. O crime institucionalizado perpassa os Três Poderes da República e determina a assimetria dessa batalha. Forma-se um ciclo no qual a criminalidade institucionalizada, em seu ápice, pode controlar todo o processo criminoso, desde a formulação de uma política pública enviesada (voltada a práticas espúrias), sua implementação, seja legislativa ou executiva, os mecanismos de controle e até mesmo o julgamento de sua legalidade e imunidade à Justiça criminal” (p. 230).

<sup>201</sup> Numa tradução livre, “procure a caneta”.

<sup>202</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio, *op. cit.*, p. 89-90.

<sup>203</sup> É o caso, por exemplo, da corrupção institucionalizada, que pode se apresentar também como sistêmica, endêmica, pública, administrativa e política. Em suma, a adoção de uma perspectiva de análise do fenômeno da corrupção não exclui outras

fenômeno corruptivo. Há outras classificações enumeradas pela literatura e que, a seu modo, contribuem para se aprofundar a contextualização e o estudo da corrupção. À guisa de exemplo, citem-se as seguintes:

a) *petty corruption*: conhecida como *corrupção no nível da rua*, refere-se às práticas corruptivas perpetradas por integrantes do baixo escalão organizacional (público ou privado) e que envolvem, relativamente, poucas quantias de dinheiro e pequenos favores para superar a escassez de serviços públicos, a morosidade e a burocracia (v.g., acesso prioritário a serviços básicos em hospitais e escolas; deferimento com mais rapidez de alvará de funcionamento ou licença ambiental; facilidade espúria na obtenção de carteira nacional de habilitação; não ser multado pela autoridade de trânsito);<sup>204</sup>

b) *grand corruption*: igualmente chamada de *corrupção no nível da elite*, diz respeito às condutas afeitas à corrupção engendradas por agentes com alta posição na hierarquia estatal ou empresarial, normalmente vinculada a volumes vultosos de dinheiro e benefícios graúdos decorrentes da manipulação das instituições de poder (v.g., facilidades anticoncorrenciais em licitações estatais para construção de grandes obras de infraestrutura, tais como rodovias, usinas hidrelétricas e portos; concessões irregulares para exploração de bens e serviços estatais de grande alcance social; destinação privilegiada, sem amparo normativo, de recursos públicos);<sup>205</sup>

b) cleptocracia: termo originalmente utilizado por Stanislav Andreski,<sup>206</sup> em 1968, ao se dirigir a uma forma de governo onde os dirigentes têm como objetivo principal seu enriquecimento pessoal e que, para tanto, fazem uso de seu cargo de liderança. Não

---

concepções que podem vir a integrá-la em seus elementos constitutivos.

<sup>204</sup> PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção*: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 29; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. *Street-level corruption*: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. São Paulo, 2016, 182 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV), *passim*; STEINER, Jacob, Matthew C. 'Petty' corruption isn't petty. *The Global Anticorruption Blog*, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://globalanticorruptionblog.com/2017/12/29/petty-corruption-isnt-petty/>. Acesso em: 28 fev. 2020; GRAYCAR, Adam; PRENZLER, Tim. *Understanding and preventing corruption*. New York: Palgrave Macmillan, 2013 (*Crime prevention and security management*), p. 12.

<sup>205</sup> PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de, *op. cit.*, p. 24; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen, *op. cit.*, p. 42; STEINER, Jacob, Matthew C., *loc.cit.*; GRAYCAR, Adam; PRENZLER, Tim, *op. cit.*, p. 12-13; RAMASASTRY, Anita. *Is there a right to be free from corruption?* *UC Davis law review*, v. 49, n. 2, dez. 2015, p. 709-710.

<sup>206</sup> ANDRESKI, Stanislav. *Kleptocracy or corruption as a system of government*. In: ANDRESKI, Stanislav. *The african predicament: a study in the pathology of modernisation*. New York: Atherton, 1968, *passim*.

deixa de ser uma forma de captura do Estado,<sup>207</sup> onde os sistemas regulatório e econômico são utilizados por agentes públicos de alto escalão que, agindo como se fossem monopolistas privados, buscam maximizar seus lucros pessoais, mesmo que resulte numa menor riqueza social;<sup>208</sup>

c) *top-down*: quando os atos de corrupção são orquestrados por atores que compõem a cúpula do poder do Estado, os quais planejam, executam e decidem as práticas corruptivas a serem perpetradas e como os ganhos auferidos serão repartidos com os níveis mais baixos da hierarquia estatal que compactuam com o malfeito e agem para viabilizar sua implementação. Há, portanto, uma corrupção dirigida num sentido descendente, do corrupto de mais alto nível para o de mais baixo;<sup>209</sup>

d) *bottom-up*: é o oposto da *top-down*, onde se verificam práticas corruptivas promovidas por agentes públicos de baixo escalão que contam com a anuência e participação de atores de níveis mais altos do poder, perfazendo uma corrente ascendente onde há repartição dos benefícios indevidos recebidos entre todos os envolvidos;<sup>210</sup>

e) corrupção de mercado e corrupção paroquial: ocorrem nas hipóteses em que há venda de bens e serviços do Estado àquele que oferecer o maior valor. A diferença principal entre a primeira e a segunda está, em resumo, nos laços de proximidade (v.g., familiares, étnicos, partidários, empresariais, religiosos) porventura existentes entre os atores participantes. Na corrupção de mercado não há laços, na paroquial há.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> RAMASASTRY, Anita, *op.cit.* p. 713.

<sup>208</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 114-117. Na obra *Thieves of State*, Sarah Chayes discorre exaustivamente sobre exemplos concretos de cleptocracia em diversas situações e partes do mundo (CHAYES, Sarah. *Thieves of state: why corruption threatens global security*. New York: W.W. Norton & Company, 2015, *passim*).

<sup>209</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan, *op. cit.*, p. 38; MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 56-57;

<sup>210</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan, *op. cit.*, p. 49; MALEM SEÑA, Jorge, *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>211</sup> SOUSA, Luís de. *Corrupção*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 22-23. Cf. SCOTT, James. *Comparative political corruption*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

Destacam-se, ainda, análises do fenômeno corruptivo sob prismas específicos de ramos do conhecimento como a sociologia, a antropologia,<sup>212</sup> a psicanálise, a psicologia,<sup>213</sup> o urbanismo e o desporto,<sup>214</sup> dentre outros tantos, cuja exposição, todavia, foge ao escopo do presente trabalho.

Se, por um lado, é necessário identificar e delimitar a situação concreta a ser enfrentada a fim de buscar a mais adequada política anticorrupção, de outro, a verticalização do estudo numa pesquisa com o número de páginas restrito, notadamente diante da complexidade do tema, impõe um recorte epistemológico que possibilite uma melhor compreensão do objeto a partir de critérios de cognição e abordagem previamente estabelecidos.

A transversalidade epistemológica e a transcendência conjuntural e histórica do fenômeno corruptivo, bem como a grande dificuldade em se chegar a um consenso quanto ao que vem a ser uma conduta corrupta,<sup>215</sup> determinam seu estudo sob determinada perspectiva, suficiente para situá-lo no tempo, no espaço e num contexto específico, direcionando, assim, a pesquisa desejada.

Nesse ponto, Giovanni Sartori<sup>216</sup> sedimentou uma contribuição metodológica que merece destaque: “*concept formation stands prior to quantification*”.<sup>217</sup> Ao aplicar os ensinamentos de Sartori à corrupção, Bo Rothstein e Aiysha Varraich<sup>218</sup> esclarecem que, sem um ponto de partida conceitual, dados empíricos acerca de sua medição perdem sua validade, possíveis explicações científicas para o fenômeno podem ser inviabilizadas e, por conseguinte, soluções efetivas de cunho preventivo ou repressivo se tornam mais difíceis de serem identificadas.

Sendo assim, o acordo semântico que se propõe firmar, com vistas a se restringir o escopo investigativo do presente trabalho, toma por base inicial o amplo conceito de corrupção estabelecido pelo Programa de Ação contra a Corrupção, adotado em 1996 pelo Comitê dos

---

<sup>212</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 25-30.

<sup>213</sup> GUARAGNI, Fábio André; STEIDEL, Evelin. Desvios de personalidade em grupos empresariais e neutralização por *compliance*: uma tentativa de minimizar o impacto da corrupção no horizonte da criminalidade? In: GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion (coords.); MARIA SOBRINHO, Fernando Martins. **Direito penal econômico**: administrativização do direito penal, *criminal compliance* e outros temas contemporâneos. Londrina, PR: Thoth, 2017, p. 45-60.

<sup>214</sup> LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 57-74.

<sup>215</sup> BIASON, Rita de Cássia. Questão conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, Rita de Cássia. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 9; MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 21.

<sup>216</sup> SARTORI, Giovanni. *Concept misformation in comparative politics*. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1063, 1970.

<sup>217</sup> Numa tradução livre, “a formação de um conceito deve ser prévia à quantificação”.

<sup>218</sup> ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 130.

Ministros do Conselho da Europa,<sup>219</sup> e que encontra eco na doutrina de Joaquín González,<sup>220</sup> o qual pode ser enunciado como qualquer violação indevida de deveres ou obrigações por parte de pessoas investidas em funções públicas ou privadas com poder de decisão, visando à obtenção de vantagens ilícitas de qualquer natureza, para si mesmos ou para outros, e que resultem — ou possam resultar — em prejuízo aos interesses de um projeto coletivo, público ou privado.

Especificamente para aquilo que é relevante e parece melhor se adequar à tese proposta, o foco será na dimensão pública do fenômeno corruptivo, onde haja a participação de pelo menos um agente público que, prevalecendo-se do cargo ocupado ou das funções exercidas, norteia sua atuação para a consecução de benefícios pessoais ou de terceiros, sem se preocupar com os interesses da sociedade.

Feito esse primeiro recorte, importa acrescentar ao núcleo conceitual a ser considerado um viés econômico à corrupção, no sentido de a prática corruptiva envolver, direta ou indiretamente, qualquer tipo de operação espúria com verbas públicas, aqui compreendida numa acepção mais abrangente (v.g., apropriação, desvio, arrecadação, gasto, transferência, aplicação, destinação e, ainda, omissão deliberada e tendenciosa de alocação de recursos).

Outrossim, a despeito da possibilidade de a corrupção pública poder ser exclusivamente capitaneada por agentes estatais, o escopo da pesquisa abrange também as relações existentes entre o setor público e o privado quando agentes atuam em conluio na prática de atos de corrupção que envolvam receita ou despesas públicas.

Dito de outra forma, o viés do fenômeno corruptivo que interessa de perto ao presente estudo é aquele de dimensão pública, cujas características distintivas da corrupção privada já foram objeto de considerações anteriores, e econômica, a qual será vista mais detidamente na próxima seção.

---

<sup>219</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres*. Strasbourg, 1996. Disponível em: <https://rm.coe.int/168007f3f8>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>220</sup> GONZÁLEZ, Joaquín. *Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*. Madrid: Clamores, 2000, p. 103-104.

### 3 A SOCIEDADE VITIMADA: A DELINQUÊNCIA CORRUPATIVA ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO

A corrupção pública não está restrita à seara estatal. Revela-se, igualmente, na convergência de interesses entre agentes públicos e segmentos do setor privado que, em conluio, buscam se locupletar ilicitamente com o dinheiro do Estado por meio de conchavos que enfraquecem a livre concorrência e, assim, pervertem a essência do mercado. É na nociva simbiose entre corruptor-agente-privado e corrupto-agente-público que a delinquência corruptiva econômica se fortalece, impondo à sociedade prejuízos significativos que obstam seu pleno desenvolvimento.

A lógica clientelista molda o capitalismo de laços e tonifica práticas ilícitas corruptivas que minam o erário, resultando em ofensa a bens jurídicos que transcendem o indivíduo. A criminalidade econômica acha espaço no contexto de delitos de maior envergadura e complexidade, que têm na classe média-alta e alta da sociedade seus principais protagonistas.

Não obstante seus impactos negativos profundos de caráter material e imaterial à coletividade e ao país, há quem defenda que a corrupção pode apresentar resultados benéficos ao desenvolvimento e que, em certa medida, deveria ser tolerada. Com o devido respeito, esse é um posicionamento que não encontra ressonância na realidade demonstrada por pesquisas empíricas, como será visto a seguir.

#### 3.1 CORRUPÇÃO ECONÔMICA

Tanto na corrupção privada quanto na corrupção pública são muito comuns comportamentos do tipo *rent-seeking*, daqueles que visam à maximização crescente de benefícios pessoais, independentemente de questões morais, éticas ou normativas. Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau<sup>221</sup> explicam que a expressão *rent-seeking* ou *busca por rendas* é utilizada por economistas para se referir ao conjunto de atividades focadas na procura e obtenção de vantagens de maneira cíclica, normalmente por meio da política.

---

<sup>221</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 178.

Para Simon Schwartzman,<sup>222</sup> caracterizam comportamentos de tal natureza as condutas que objetivam a apropriação de proveitos da atividade econômica, independentemente de sua produtividade, “seja através da obtenção de privilégios especiais, seja na fixação de preços artificialmente altos, seja pela obtenção de monopólios ou outro tipo de vantagens extramercado”.

O *rent-seeking* se manifesta numa perspectiva corruptiva quando relações e influências políticas e econômicas, estabelecidas entre agentes públicos e a iniciativa privada, deliberadamente resultam em comportamentos desviantes contrários ao interesse da sociedade e ao aperfeiçoamento do mercado.

Dito de outra forma, a caça à renda, a busca por privilégios, rendimentos e benefícios pessoais e o enriquecimento particular tornam-se o objetivo principal do conluio formado por agentes do Estado e empresários, resultando — quase sempre — em deturpação na formulação e execução de políticas públicas, no direcionamento parcial na elaboração de leis e medidas político-econômicas, no mau funcionamento das organizações públicas, no desrespeito à democracia representativa e ao Estado Democrático de Direito.<sup>223</sup>

Susan Rose-Ackerman<sup>224</sup> situa a corrupção com viés econômico na conjunção de interesses e na interface entre agentes públicos e privados — que se unem em busca de benesses e rendas particulares. Sob tal ângulo, em especial, torna-se evidente o conluio entre dois pólos distintos — corrupto e corruptor — que, temporariamente, atuam numa inversão de papéis em prol da satisfação de seus interesses pessoais.

Clóvis Barros Filho e Sérgio Praça<sup>225</sup> esclarecem que a implosão de identidade ocorre quando aquele que detém o poder de decidir, como regra um agente estatal, pela compra ou não de determinado produto ou pela contratação de certo serviço (comprador), negocia o conteúdo de sua decisão (vende) com aquele que teria a ofertar o produto ou serviço em questão (vendedor ou prestador de serviço), o qual, por sua vez, acaba se tornando o comprador da decisão que mais lhe favorece, mesmo que seja prejudicial à coletividade.

<sup>222</sup> SCHWARTZMAN, Simon. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, Bernardo, TIRONI, Eugenio Tironi (coords.). *Coesão social na América Latina*: bases para uma nova agenda democrática. iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em: [https://fundacaofhc.orgs.br/files/pdf/o\\_desafio\\_latino\\_americano\\_resumo\\_portugues.pdf](https://fundacaofhc.orgs.br/files/pdf/o_desafio_latino_americano_resumo_portugues.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 7.

<sup>223</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). *Corrupção*: ensaios e críticas. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 365-368.

<sup>224</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 113-114.

<sup>225</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. *Corrupção*: parceria degenerativa. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 26-36.

Para o ex-Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Ricardo Young,<sup>226</sup> o setor empresarial é um dos sujeitos corruptores de maior destaque, buscando benefícios a curto prazo, mas que, *in verbis*:

tem como consequência nefasta a distorção da livre concorrência, a sabotagem da competitividade e dos mecanismos de livre mercado, a deterioração da qualidade dos produtos e serviços, a diminuição da capacidade de investimentos, o encarecimento da captação de recursos, a destruição da ética nos negócios e a mitigação da confiança nos agentes econômicos, encarecendo os custos de transação. Como se não bastassem essas consequências, a corrupção deteriora o ambiente institucional a ponto de as empresas tornarem-se gradativamente reféns dos agentes públicos corruptos e perderem qualquer acesso a salvaguardas legais que poderiam protegê-las. Em outras palavras, o mote “cada um por si e Deus por todos” acaba sendo substituído pelo “cada um por si e a tragédia para todos”. Ganhos de curto prazo arrasam a possibilidade de lucratividade consistente no longo.

Depreende-se, portanto, que a corrupção sob o aspecto econômico — na visão que se pretende adotar — não se limita à concepção estritamente publicista do fenômeno corruptivo, uma vez que, não raro, ultrapassa a esfera do setor público e de seus funcionários<sup>227</sup> e conta com a cumplicidade de agentes econômicos privados, ambos protagonistas de uma relação espúria quanto ao exercício de poder que fere o mercado e faz uso de espaços e recursos públicos para satisfação de interesses particulares de grupos específicos.<sup>228</sup>

O binômio corrupto-corruptor e a permeabilidade malsã existente entre as esferas pública e privada se apresentam como fundamentos sobre os quais a corrupção econômica encontra as condições para se desenvolver.<sup>229</sup> De um lado, o poder político se deixa corromper; do outro, o poder econômico corrompe.<sup>230</sup>

---

<sup>226</sup> YOUNG, Ricardo. Pela integridade e contra a corrupção: uma aposta na democracia. **Revista Visão Socioambiental (eletrônica)**. 2009. Disponível em: [http://www.visaosocioambiental.com.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=64](http://www.visaosocioambiental.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=64). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>227</sup> LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 50; BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 33-34.

<sup>228</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. In: AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 368.

<sup>229</sup> BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 33.

<sup>230</sup> REIS, Marlon. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016, p. 42-43.

### 3.1.1 Modelos de gestão da corrupção no meio empresarial e aspectos normativos relevantes

Marcelo Zenkner<sup>231</sup> enumera três modelos que, historicamente, podem ser identificados quanto ao que chamou de *gestão da corrupção* no ambiente empresarial. O primeiro deles diz respeito à implantação de políticas internas de enfrentamento a práticas corruptivas a partir da execução voluntária de rígidos controles internos e do fomento à integridade nos mais diversos níveis de negócios. É nesse contexto que a aplicação de mecanismos de *compliance*<sup>232</sup> toma vulto e se torna preponderante no combate preventivo e repressivo da corrupção nos limites das relações de mercado da empresa.<sup>233</sup>

O segundo modelo é aquele onde se verifica preocupação com o cumprimento das leis, contudo sem a existência de qualquer política interna de controle no sentido de se evitar o cometimento de ilícitos. Apesar de a corrupção não fazer parte do negócio, a responsabilidade de prevenção e repressão de práticas corruptivas é única e exclusiva das autoridades públicas competentes.<sup>234</sup> Não há implementação de medidas para detecção e punição da corrupção ou gestão de riscos empresariais voltada à prevenção de ilícitos.

No terceiro modelo, apontado por Marcelo Zenkner,<sup>235</sup> a corrupção é tratada como instrumento para realização de negócios e maximização dos lucros das empresas. Investimentos e recursos financeiros que seriam destinados à busca por maior eficiência na produção e na

<sup>231</sup> ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coords.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 96-98.

<sup>232</sup> Em linhas gerais, o conceito de *compliance* está inserido no de autorregulação regulada, correspondendo à soma de medidas voltadas à prevenção de ilícitos e à proteção do patrimônio empresarial. Os programas de *compliance* objetivam não apenas a observância das normativas estatais e das diretrizes empresariais, mas também o estabelecimento de uma cultura de respeito a valores éticos e comportamentais e de intolerância à corrupção (MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de *compliance* anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord). **Temas de anticorrupção & compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 201; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 65, 262; COCA VILA, Ivó. *¿Programas de Cumplimiento como forma de autorregulación regulada?* In: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.). MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel (Coord). **Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas**. Atelier: Barcelona, 2013. p. 43-76, p. 70).

<sup>233</sup> Para mais informações sobre *compliance*, seus mecanismos e como pode influenciar positivamente no enfrentamento preventivo e negativo da corrupção, sugere-se a leitura das obras: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduard. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. Saraiva: São Paulo, 2015; GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 68-90; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 169-182; GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion (coords.); MARIA SOBRINHO, Fernando Martins. **Direito penal econômico: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos**. Londrina, PR: Thoth, 2017, p. 30-38.

<sup>234</sup> ZENKNER, Marcelo, *op. cit.*, p. 97.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 96.

qualidade de produtos ou serviços são utilizados para obtenção de privilégios por meio do oferecimento de vantagens àqueles com quem se está negociando no poder público.<sup>236</sup>

Internamente, os esforços se voltam a fraudar os órgãos de fiscalização e a sonegação de tributos, o corpo técnico capacitado — essencial para a conquista lícita do mercado — é preterido em relação àquelas pessoas que, direta ou indiretamente, tenham algum grau de parentesco ou amizade com autoridades públicas.

Na medida em que a corrupção passou a ser reconhecida como um problema transnacional, com impactos negativos significativos ao desenvolvimento dos países e, por conseguinte, aos direitos humanos das populações afetadas, como será visto mais à frente nesta pesquisa, esforços internacionais surgiram em busca de mecanismos eficientes de prevenção, controle e repressão que pudessem ser aplicados em todo o mundo.

Deu-se início, a partir de então, a uma ampla política global anticorrupção, com apoio de entidades governamentais e não governamentais, da qual tem resultado diversas iniciativas transnacionais relevantes. Dentre elas,<sup>237</sup> destacam-se:

a) *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) (1977): foi criada nos EUA após o escândalo de corrupção que ficou conhecido como *Watergate*; é considerada a primeira lei no mundo a proibir a corrupção transnacional; criminaliza a conduta de corromper funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais; houve tentativa norte-americana no sentido de que os integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotassem a mesma política da FCPA, porém, num primeiro momento, as tentativas não tiveram sucesso;<sup>238</sup>

<sup>236</sup> No mesmo sentido, SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco**. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 150; SUTHERLAND, Edwin. *White-collar criminality*. *American Sociological Review*, v. 5, n. 1, p. 1-12, 1949; PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 108-109.

<sup>237</sup> Há outras iniciativas no mesmo sentido, mas que não serão objeto de nosso estudo. Como exemplo, citamos a Resolução nº 3514 da ONU (1975); a Resolução nº 34/169 da ONU (1979); a Resolução nº 45/121 da ONU (1990); a Resolução nº 19 da ONU (1994); a Resolução nº 14 da ONU (1995); a Resolução nº 50/225 da ONU (1996); a Resolução nº 51/59 da ONU (1996); a Resolução nº 51/191 da ONU (1997); a Resolução nº 53/176 da ONU (1998); a Resolução nº 54/205 da ONU (2000); a Resolução nº 55/61 da ONU (2000); a Recomendação da OCDE de 1998; e a Recomendação da OCDE de 2009 (Cf. GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 31-32; HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 80-83; LEAL, Rogério Gesta. A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do Estado e da sociedade civil. In: **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2013, p. 99).

<sup>238</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo, *op. cit.*, p. 33-37.

b) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (1997):<sup>239</sup> resultou da insistente pressão dos EUA no sentido de internacionalizar a FCPA ou de persuadir outros países a adotarem leis que criminalizassem o suborno transnacional; do longo processo de negociações, aliado à exposição de casos de corrupção na Europa, decorreu a Recomendação sobre o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1994, e, posteriormente, a Recomendação de 1997, orientando os Estados membros da OCDE a alterar suas legislações internas a fim de criminalizar o suborno transnacional; enfim, em 1997, a última recomendação dá origem à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, que é assinada em Paris;<sup>240</sup> é considerada um marco da cooperação internacional na área de prevenção e repressão à corrupção, pois prevê também que as empresas envolvidas nas práticas ilícitas sejam responsabilizadas administrativa e penalmente;<sup>241</sup>

c) ONG *Transparency International* (1993): fundada por Peter Eigen, ex-diretor do Banco Mundial para a África Oriental, com sede em Berlim, na Alemanha, essa organização não-governamental tem por missão o combate à corrupção na política, em contratos internacionais e no setor privado;<sup>242</sup> para tanto, analisa e expõe casos de corrupção e acordos desonestos de interesse mundial, além de publicar, anualmente, desde 1995, um relatório denominado Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index*); outro indicador importante divulgado pela ONG é o Índice de Pagamento de Subornos (*Bribery Payers Index*), onde classifica a probabilidade de empresas transnacionais — das principais economias do mundo — beneficiarem-se de negócios no exterior mediante pagamento de subornos;

d) *World Development Report* (1997): nesse documento, o Banco Mundial firma entendimento quanto à necessidade de incluir em suas estratégias de desenvolvimento a redução à corrupção,<sup>243</sup> vale dizer, adota posicionamento claro acerca do combate aos

<sup>239</sup> BRASIL (Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais). **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>240</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 67-70.

<sup>241</sup> PILAGALLO, Oscar. **Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 73.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>243</sup> RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 58.

desvios de verbas públicas e aos subornos como fator determinante para o desenvolvimento das nações; o aprimoramento institucional e da gestão pública torna-se premente no enfrentamento ao problema da corrupção;<sup>244</sup>

e) Declaração de Parceria para o Crescimento Global (1996) e o Guia sobre o Papel do FMI em Assuntos de Governança (1997): O Fundo Monetário Internacional adota postura semelhante ao Banco Mundial e destaca a importância da promoção da boa governança (primazia das leis, melhora na gestão de recursos públicos, prestação de contas no setor público e outros) e da criação de instituições e máquinas administrativas imunes à corrupção;<sup>245</sup>

f) Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1997):<sup>246</sup> originou-se da Declaração de Princípios da Cúpula das Américas, firmada em 1994, em Miami/EUA, onde os líderes políticos participantes concordaram em seguir uma série de medidas contra a corrupção; dentre elas, adotar uma concepção sobre a corrupção, tanto no setor público quanto no privado, num contexto continental; é o primeiro documento internacional multilateral que estabelece medidas preventivas e repressivas anticorrupção;<sup>247</sup>

g) Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 2000):<sup>248</sup> adotada em Nova Iorque, reconheceu a corrupção como modalidade grave de criminalidade organizada, exigiu a tipificação penal da corrupção praticada por funcionários públicos e previu a cooperação como mecanismo para se combater mais eficazmente o problema;<sup>249</sup>

<sup>244</sup> FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o Judiciário e a cultura na política no Brasil democrático. In: BLASON, Rita de Cássia. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 104.

<sup>245</sup> RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 59.

<sup>246</sup> BRASIL (Convenção Interamericana contra a Corrupção). **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>247</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 77-79, 105; RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 76.

<sup>248</sup> BRASIL (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional). **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>249</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo, *op. cit.*, p. 83-84, p. 108.

h) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) (2003):<sup>250</sup> é considerado o primeiro instrumento jurídico anticorrupção que preconiza regras compulsórias aos países signatários, voltadas à prevenção e à repressão de práticas corruptas em todas as suas formas; segundo Felipe Hayashi, a convenção é tida como um marco global no enfrentamento à corrupção, na medida em que tem a pretensão de oferecer uma resposta mundial ao problema;<sup>251</sup> destaca-se também por ser pioneira ao tratar a questão do repatriamento de bens e recursos; além disso, prevê medidas preventivas específicas para o setor privado, tais como a promoção de código de conduta no ambiente corporativo e o aperfeiçoamento de normas que dizem respeito à contabilidade e à auditoria.<sup>252</sup>

Na condição de força corruptora preponderante, como autoras ou partícipes de atos ilícitos, as empresas devem ser responsabilizadas como forma de desincentivar a corrupção e recrudescer seu combate nacional e transnacional. Não sem razão, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção previram expressamente a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas.<sup>253</sup>

O artigo 2º da Convenção da OCDE<sup>254</sup> dispõe que os Estados deverão, em consonância com seus princípios jurídicos, tomar todas as medidas necessárias à imputação de responsabilidades às pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro. Seu artigo 3º, parágrafo 2º, adverte que, na hipótese da impossibilidade de responsabilização criminal da empresa em face de vedação legal, as pessoas jurídicas deverão, então, sujeitar-se

<sup>250</sup> BRASIL (Convenção de Mérida). **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>251</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 84.

<sup>252</sup> GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 41-42.

<sup>253</sup> Alguns poucos excertos do presente tópico foram extraídos do artigo *Business e Direitos Humanos: a pessoa jurídica como aliada no combate à corrupção*, de autoria deste pesquisador e de Rodrigo Zanella, publicado como capítulo de livro na obra BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta Oliveira de (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 263-288. Visando adequar o texto à presente pesquisa, houve o acréscimo, alteração e/ou exclusão de pontos considerados importantes e/ou não pertinentes, a depender do caso.

<sup>254</sup> BRASIL (Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais). **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

a sanções não criminais, inclusive financeiras, que sejam efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>255</sup> estabelecem que cada Estado-parte deverá, em conformidade com o seu ordenamento jurídico, tomar providências para que as empresas que participem em infrações graves envolvendo um grupo criminoso organizado e que cometam as infrações enunciadas em seus artigos 5º (organização criminosa), 6º (lavagem de dinheiro), 8º (corrupção) e 23 (obstrução à justiça), sejam responsabilizadas penal, civil ou administrativamente. Além disso, os parágrafos 3º e 4º do artigo 10, retrocitado, prescrevem que a responsabilidade das pessoas jurídicas não obstará a responsabilidade penal das pessoas físicas que tenham cometido as infrações e, ainda, que as sanções às empresas sejam eficazes, proporcionais e acautelatórias, de natureza penal e extrapenais, incluindo sanções pecuniárias.

Em consonância com os documentos internacionais anteriores, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>256</sup> estatuiu, em seu artigo 26, parágrafo 1º, que é obrigação dos Estados responsabilizar as pessoas jurídicas por atos de corrupção. Nos parágrafos 2º, 3º e 4º do mesmo dispositivo, praticamente se repetem as previsões da Convenção de Palermo quanto à possibilidade de responsabilização penal, civil ou administrativa, dependendo dos princípios jurídicos adotados em cada país, à responsabilidade penal independente entre pessoas físicas e jurídicas e a medidas penais ou não-penais que sejam eficazes, proporcionais e dissuasivas, ou seja, que efetivamente repercutam tanto preventivamente — a fim de evitar atos de corrupção por parte de empresas — quanto repressivamente — visando punir severamente condutas ilícitas já praticadas.

Não obstante a imperiosa necessidade de severa punição aos corruptos é igualmente importante — senão até mais relevante — a conscientização das empresas sobre sua adesão a práticas anticorrupção e a promoção de integridade corporativa em prol de sua própria reputação e desenvolvimento, bem como em favor do bem-estar da coletividade.

A antítese da pessoa jurídica corrupta ou corruptora é o ente coletivo privado que zela por sua boa reputação e por princípios e valores éticos, os quais cultua com fervor, visando benefícios como a participação em novos mercados, a maior atratividade para as instituições

---

<sup>255</sup> BRASIL (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional). **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>256</sup> BRASIL (Convenção de Mérida). **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

financeiras com vistas a investimentos, um melhor ambiente para bons profissionais que desejam uma carreira sólida, sem risco de se envolver com ilícitos, e o aumento das chances de crescimento organizacional por meio de eventuais incorporações ou fusões.<sup>257</sup>

A publicação *Corrupção e Desenvolvimento*, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC),<sup>258</sup> orienta as empresas a adotarem uma atitude de tolerância zero em relação à corrupção e a colocarem em prática boas políticas éticas, com o intuito de favorecer um ambiente empresarial justo e igualitário, encorajando uma concorrência leal ao trabalhar em conjunto e apoiando os países a desenvolver e a reforçar a luta anticorrupção.

Contudo, a promoção de integridade nas empresas não se esgota no combate e no rechaço à corrupção. É preciso construir valores de integridade de forma sustentável, por meio do desenvolvimento de um conjunto de regras e instituições que definam padrões éticos e comportamentais, os quais devem estar presentes em todas as estratégias e atitudes dos funcionários da empresa e, preferencialmente, ser repassados aos fornecedores e clientes.<sup>259</sup>

Desde o final do século XX, a comunidade mundial tem envidado esforços para conscientizar as empresas acerca dos valores de integridade como uma das responsabilidades sociais do mundo corporativo e, a partir de então, diversas pessoas jurídicas começaram a adotar códigos de conduta e a difundi-los, não apenas internamente a seus funcionários, mas extramuros, para toda a sua rede de relacionamentos comerciais.<sup>260</sup>

Na mesma época, organizações não-governamentais e entidades internacionais se dispuseram a desenvolver estudos e estratégias em busca de padrões de integridade que pudessem ser utilizados pelas empresas em âmbito nacional, regional e mundial. Dentre as principais iniciativas, registrem-se, à guisa de exemplo, o Pacto Global (*United Nations Global Compact*) e o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, a Iniciativa de Parceria contra a Corrupção do Fórum Mundial Econômico (PACI-WEF).<sup>261</sup>

<sup>257</sup> ARGANDOÑA ARGANDOÑA, Antonio; MOREL BERENDSON, Ricardo. *La lucha contra la corrupción: una perspectiva empresarial*. In: *Cuadernos de la cátedra “la caixa” de responsabilidade social de la empresa y gobierno corporativo*. Barcelona: IESE Business School, 2009, p. 23.

<sup>258</sup> PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). **Corrupção e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>259</sup> CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Jun. 2009. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *Ibid.*; GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 91-98.

O Pacto Global da Organização das Nações Unidas (*United Nations Global Compact*)<sup>262</sup> é considerado a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo e um apelo às empresas para alinhar suas estratégias e operações negociais com princípios universais de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e de combate à corrupção, a fim de adequar suas atividades no mundo corporativo aos anseios da sociedade global.

Lançado em 2000, por iniciativa do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o Pacto Global volta-se à comunidade empresarial e tem por finalidade influenciar as ações de empresas privadas por meio de um conjunto de valores e princípios que visam a incentivar a responsabilidade social do ente coletivo privado.<sup>263</sup>

Dentre os princípios formadores do UNGC, de maior relevância para a pesquisa proposta, destaca-se o de número 10,<sup>264</sup> onde se apregoa que as empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas as suas formas, mediante a efetivação de políticas proativas anticorrupção com vistas a: (i) implementar internamente, em seu ambiente organizacional, políticas e programas anticorrupção; (ii) divulgar e compartilhar com outras organizações suas políticas, melhores práticas e experiências anticorrupção, por meio de exemplos e estudos de caso; (iii) unir forças com outros empresários e demais partes interessadas para incrementar os esforços anticorrupção, inclusive em âmbito internacional; (iv) criar uma concorrência justa para todos.<sup>265</sup>

O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, também chamado de Pacto Empresarial contra a Corrupção, é outra iniciativa que merece destaque. Foi lançado em 22 de junho de 2006 e sua criação foi obra da iniciativa do Instituto Ethos, da Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), do Comitê Brasileiro do Pacto Global e do Fórum Econômico Mundial (WEF), bem como apoio da ONG Transparência Internacional, da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) e da Fundação Ford.

---

<sup>262</sup> UNGC (*United Nations Global Compact*). 2016. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>263</sup> CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Jun. 2009. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020; GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 24.

<sup>264</sup> UNGC (*United Nations Global Compact*), *loc. cit.*

<sup>265</sup> CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção), *loc. cit.*; UNGC (*United Nations Global Compact*), *loc. cit.*; GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel, *op.cit.*, p. 92.

O Pacto contém diretrizes e procedimentos baseados, dentre outros, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e no princípio nº 10 do Pacto Global, onde os signatários se comprometem a instituir mecanismos para incrementar o controle e a transparência nas relações públicos-privadas, a agir legalmente nas contribuições das campanhas políticas e a colaborar com investigações, quando e se necessário.<sup>266</sup>

Diante de todo o exposto, mostra-se evidente o viés econômico do fenômeno corruptivo no ambiente empresarial e a importância singular de não se restringir o estudo da corrupção ao setor público. Quando mancomunadas numa conjuntura de *rent-seeking*, em busca de privilégios, favores e ganhos políticos e financeiros, as partes que integram o binômio corrupto-corruptor têm o poder de alargar as fileiras da corrupção econômica por meio de práticas clientelistas que se contrapõem ao bem-estar social e à livre concorrência. É sobre esse assunto que trata o tópico seguinte.

### 3.1.2 Clientelismo e capitalismo de laços

Donatella Della Porta<sup>267</sup> afirma que clientelismo e corrupção se fundamentam nas mesmas bases e que, em conjunto, formam um ciclo vicioso (clientelismo-corrupção-clientelismo) que se opõe a valores basilares da democracia, como a igualdade, e privilegia, sobretudo, relações de grupos específicos e pretensões particulares em detrimento da coletividade.

No mesmo sentido, Mario Caciagli e Joaquín González sustentam que o clientelismo é um fenômeno universal e de presença histórica em determinadas culturas, caracterizando-se pela desigualdade e pela dependência recíproca daqueles que protagonizam a troca de favores no marco de relações verticais ou horizontais entre o poder público e setores da iniciativa privada.<sup>268</sup>

O clientelismo surge na medida em que grupos de agentes econômicos do setor privado se associam horizontalmente — entre si — e verticalmente — com agentes públicos e políticos

<sup>266</sup> CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção.** Jun. 2009. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020; GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 92-93.

<sup>267</sup> DELLA PORTA, Donatella. *I circoli viziosi tra corruzione, clientelismo e cattiva amministrazione.* In: **Italia illegale:** Torino: Rosenberg & Sellier, 1996, p. 95-100; *Id.*, Corrupção e democracia. **O Correio da Unesco,** Brasil/FGV, a. 24, 1996, p. 21.

<sup>268</sup> CACIAGLI, Mario. **Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada.** Madrid: CdeEC, 1996, p. 17-23; GONZÁLEZ, Joaquín. **Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio.** Madrid: Clamores, 2000, p. 100.

(dirigentes estatais, parlamentares e integrantes do Executivo) — visando à maximização de seus lucros e ao enriquecimento ilícito dos participantes no esquema.

Para tanto, valem-se de constantes trocas de favores em que políticos, empresários e representantes proeminentes do governo, mancomunados, ajustam seus interesses privados em relações recíprocas que podem envolver crédito facilitado, apoio diplomático à abertura de mercados internacionais de interesse, projetos de lei ou propostas de emenda constitucional para favorecimento empresarial, articulações políticas para desburocratização estatal,<sup>269</sup> financiamento de campanhas políticas, pagamento regular de propinas, formação de cartel para monopolização de determinados segmentos do mercado, indicações políticas direcionadas para o exercício de cargos e/ou funções estratégicas, dentre outros.<sup>270</sup>

No âmbito do Estado, verifica-se o patrimonialismo — ou, de forma mais genérica, o clientelismo<sup>271</sup> — quando o aparelhamento e uso da máquina pública revela uma zona cinzenta onde o patrimônio público e o privado se confundem. Algumas das características mais evidentes do patrimonialismo são: relações bilaterais de trocas e barganhas de natureza clientelista, focadas em interesses particulares; uso da máquina pública como instrumento para satisfação pessoal dos detentores do poder e de grupos específicos com eles mancomunados; cargos públicos distribuídos como meio de dominação e prebendas; concessão de benefícios públicos em troca de apoio político; deficiente prestação de serviços por funcionários desqualificados ou empresas despreocupadas com quaisquer melhorias face à inexistência de concorrência.<sup>272</sup>

<sup>269</sup> LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 41-42.

<sup>270</sup> Alguns poucos trechos do presente tópico foram extraídos do artigo *Compliance e Desenvolvimento: uma análise a partir da Operação Lava Jato*, de autoria deste pesquisador e de Camila Rodrigues Forigo, publicado como capítulo de livro na obra BETTES, Janaína Maria; Leonardo Lindorth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 13-30; bem como do artigo *Macrocriminalidade, direito penal, capitalismo de laços e livre concorrência*, de autoria exclusiva deste pesquisador, também publicado como capítulo de livro na obra NOGUEIRA, Diego; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira; Sánchez Rios, Rodrigo; FREITAS, Vladimir Passos de (orgs.). **Segurança Pública e Justiça**: questões polêmicas atuais. Curitiba: Íthala, 2017, p. 117-132. Em todo caso, com o intuito de adequar o texto à presente pesquisa, alguns pontos considerados mais importantes foram ampliados e/ou modificados, bem como excluídos aqueles tidos por não pertinentes ao propósito maior do estudo.

<sup>271</sup> Não se olvida que, tecnicamente, há divergência conceitual - ainda não pacificada - quanto aos conceitos básicos de patrimonialismo, clientelismo, mandonismo, coronelismo, feudalismo, aristocratismo, compadrismo e outros termos congêneres, alguns deles apresentando sutis diferenças, mais facilmente apreendidas sob o ponto de vista histórico. Porém, o aprofundamento de cada uma daquelas definições foge do escopo principal e da finalidade de estudo do presente artigo. Sendo assim, por convenção, as expressões patrimonialismo e clientelismo serão utilizadas indistintamente, como se sinônimas fossem. Para maiores esclarecimentos quanto às acepções conceituais daqueles termos, sugerimos a leitura de CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

<sup>272</sup> PILAGALLO, Oscar. **Corrupção**: entrave ao desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 49; FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 823; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 47; BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, de 21 de setembro de 1995. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.orgs.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 15; CARVALHO, José Murilo, *op. cit.*, p. 232-233 e 237.

Nesse, tem-se o Estado como propriedade do soberano — ou do governante<sup>273</sup> — e a seu serviço, não da sociedade. Pessoalidade e privilégios individuais, diante da total ineficiência — ou mesmo ausência — de regras abstratas instituídas para a tutela de interesses coletivos, fazem com que o nepotismo e a corrupção sejam constantes e até mesmo inerentes ao modelo patrimonialista de administração estatal,<sup>274</sup> o qual nem de longe atende aos reclames do interesse público e às demandas sociais.<sup>275</sup>

Para além disso, Bresser Pereira assevera, ao abordar o tema a partir de uma dimensão histórico-econômica, que a administração patrimonialista se tornou incompatível com o capitalismo industrial e com as democracias parlamentares que surgiram no século XIX, posto que essas reivindicaram nítida a separação entre público (Estado) e privado (mercado), entre político e administrador público e, ainda, o controle do Estado pela sociedade civil<sup>276</sup> por meio de seus representantes.<sup>277</sup>

Nesse novo contexto, o antigo capitalismo — ou pré-capitalismo —, identificado pelo feudalismo e por relações clientelistas alheias ao interesse público, cede ao modelo de capitalismo industrial, racional, expansivo e universalizador, onde as pessoas deixam de ser súditas e passam à condição de cidadãos, convertendo-se o Estado-senhor em Estado-servidor, mais humanizado e garantidor da autonomia e das liberdades dos indivíduos.

Para tanto, surge forte tendência no sentido de reduzir drasticamente — senão extirpar — os resquícios da administração patrimonialista em favor de uma vontade geral institucionalizada e previamente estabelecida em regras abstratas e impessoais, capazes de viabilizar um aparelhamento estatal neutro e a maximização da segurança jurídica. Fez-se necessário limitar as interferências próprias do clientelismo e suas nocivas consequências à coletividade.

Os resultados almejados, mormente aqueles de ideal humanitário exaltados pela democracia, dependeriam de medidas e soluções impessoais<sup>278</sup> que, consoante com Raymundo

<sup>273</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 47.

<sup>274</sup> *Ibid.*; BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, *loc. cit.*; LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: Intersaberes, 2016, p. 32.

<sup>275</sup> LOURENÇO, Nivaldo Vieira, *loc. cit.*

<sup>276</sup> Entendida, nesse contexto, conforme definição de Terje Rasmussen, para quem a sociedade civil pode ser compreendida como “a junção entre atividades auto-organizadas e atividades coordenadas em associações, organizações, movimentos sociais e grupos de interesse nos quais os membros cooperam em patamar de igualdade para perseguir publicamente objetivos de interesse público” (RASMUSSEN, Terje. *Two faces of the public sphere: the significance of internet communication in public deliberation*, 2007. Disponível em: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/Rasmussen/e6ecb637-ce55-47ca-8278-538c767295ff>. Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>277</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *op. cit.*, p. 48.

<sup>278</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 24ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, p. 139-140.

Faoro, somente poderiam ser obtidos por meio das leis, cuja previsibilidade poderia auxiliar na legitimação das relações entre os setores público e privado, agora rigidamente separados.<sup>279</sup>

Sérgio Lazzarini<sup>280</sup> pontifica que não existe apoio político sem custo e que o clientelismo e os laços relacionais entre atores privados e públicos, sob um enfoque negativo de corrupção e “compra” de atores políticos em troca de facilidade, encontram guarida na matriz cultural da sociedade brasileira. Justificando seu entendimento, o autor faz remissão às obras *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda (1936), e *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro (1958), onde claramente se constata que o cultivo e o fortalecimento de laços com o governo, mesmo à margem da lei, não apenas é vantajoso para o particular, mas, em algumas hipóteses, crucial para a sobrevivência dos negócios privados.

A lógica clientelista está no centro daquilo que Sérgio Lazzarini<sup>281</sup> chama de um *capitalismo de laços*, onde relações, alianças e acordos são estabelecidos entre atores privados, funcionários públicos e agentes políticos para explorar fraudulentamente oportunidades de mercado e influenciar decisões com vista à obtenção de vantagens e benefícios particulares em detrimento da melhor alocação de recursos em prol da sociedade.

A meritocracia econômica, que deveria, de forma isenta, nortear a contratação com o poder público, visando a melhor alocação dos recursos financeiros do Estado, é preterida por contatos sociais e critérios políticos distorcidos, voltados ao favorecimento de interesses privados dos envolvidos.

O capitalismo de laços — também chamado de *crony capitalism* ou capitalismo de compadrio<sup>282</sup> — restou evidente com o descortinar dos fatos investigados na operação Lava Jato, considerada como o enfrentamento mais extenso e profundo da corrupção na história do Brasil e quiçá do mundo.<sup>283</sup>

O rebuscado e colossal esquema criminoso contou com a participação de grandes empreiteiras, operadores financeiros, agentes políticos dos altos escalões dos Poderes Executivo e Legislativo, funcionários e (ex-)dirigentes de empresas estatais e de suas subsidiárias, para citar alguns, na prática de inúmeros e reiterados atos ilícitos (v.g., corrupção,

<sup>279</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 820-821.

<sup>280</sup> LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 5, 12-13, 30.

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 3-6.

<sup>282</sup> SCHWEIZER, Peter. *Extortion: how politicians extract your money, buy votes and line their own pockets*. Boston: Mariner Books, 2013; PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. *Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 136; DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 48.

<sup>283</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 33.

fraudes, lavagem de ativos, crimes contra o sistema financeiro nacional, formação de cartéis). O resultado foi um prejuízo de bilhões de reais aos cofres públicos.<sup>284</sup>

O conluio espúrio entre funcionários públicos, empreiteiros e agentes políticos desvelado na operação Lava Jato promovia o desvio de recursos públicos em prol de interesses particulares. Também se verificou a indicação política de agentes do Estado nomeados para promover e facilitar a contratação fraudulenta de bens e serviços com sobrepreço, a formação de cartéis e, ainda, possibilitar os ajustes necessários — contratos aditivos fraudulentos com preços majorados, simulação de contratos de prestação de serviços, supressão de etapas relevantes da contratação, pagamento sistêmico de propinas, utilização de empresas de fachada para lavagem de dinheiro — que culminavam no vultoso enriquecimento ilícito dos criminosos envolvidos.

Os números da operação Lava Jato chamam a atenção e indicam tanto a grandiosidade do esquema criminoso desbaratado quanto os danos causados ao país, sobretudo em virtude da “compra” do poder decisório de agentes públicos por uma elite econômica interessada em privilégios e ganhos financeiros particulares.

De março de 2014, quando a primeira fase da operação foi deflagrada, até dezembro de 2019 foram decretadas 592 prisões provisórias, entre temporárias e preventivas, autorizado o cumprimento de 1773 mandados de busca e apreensão e denunciadas 899 pessoas, somente no âmbito da primeira instância da Justiça Federal em Curitiba/PR, no Rio de Janeiro/RJ e em São Paulo/SP.<sup>285</sup>

Dados oficiais do Ministério Público Federal registram R\$ 4 bilhões em valores devolvidos aos cofres públicos, mais de R\$ 3 bilhões previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração premiada, mais de R\$ 12,5 bilhões em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniência, R\$ 111,4 milhões relativos a renúncias voluntárias de réus e um total de R\$ 14,3 bilhões de valor total estimado de recuperação perante a Justiça Federal paranaense de primeiro grau. Só no Rio de Janeiro/RJ, o valor requerido à guisa de reparação de danos é superior a R\$ 6,2 bilhões.<sup>286</sup>

Condutas tais quais as identificadas no âmbito da operação Lava Jato, além de ilícitas e amorais, atentam diretamente contra a ordem constitucional democrática estabelecida na

---

<sup>284</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**: entenda o caso. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 28 fev. 2020; POLÍCIA FEDERAL. **Operação Lava Jato**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>285</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**: entenda o caso, *loc. cit.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

Constituição Federal de 1988.<sup>287</sup> Resultam num favoritismo protecionista execrável que mina o sistema competitivo de livre mercado, formando um círculo vicioso que viabiliza uma indevida concentração do poder econômico; cria barreiras à livre contratação com o ente público; e favorece ganhos indevidos de grupos empresários específicos — apadrinhados — num contexto onde, nos dizeres de Cláudio Haddad, ao prefaciá-la obra *Um capitalismo para o povo*, de Luigi Zingales, “poucos ganham ao custo de muitos e, no cenário mais amplo, todos perdem pela ineficiência e baixo crescimento do país”.<sup>288</sup>

Não sem razão, a livre iniciativa é referendada como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito do Brasil e como base da ordem econômica de nosso país (art. 1º, I, e art. 170, *caput*, CF/88), a qual tem como um de seus princípios constitucionais norteadores a livre concorrência (art. 170, IV, CF/88).

Para Luigi Zingales,<sup>289</sup> a verdadeira essência do capitalismo não é a propriedade privada, mas a livre concorrência, uma vez que a partir dela busca-se evitar os monopólios abusivos, reduzir os lucros extraordinários, limitar a desigualdade de renda, fomentar a inovação, maximizar o bem-estar e a eficiência e prestigiar a meritocracia. O autor é categórico ao afirmar que “sem a concorrência, a vida econômica se torna injusta, favorecendo os bem-relacionados. A concorrência é o ingrediente mágico que faz o capitalismo funcionar para todos”.<sup>290</sup> Acresce, ainda, que o capitalismo de compadrio, ancorado em laços políticos que não respeitam a livre concorrência, pode degenerar o mercado, induzir oligopólios e monopólios ineficientes e estimular a corrupção, prejudicando a sociedade.<sup>291</sup>

Nesse ponto, merecem transcrição *in litteris* o entendimento de Alberto Vanucci<sup>292</sup> acerca da operação *mani pulite* (Mãos Limpas), havida na Itália nos anos 90, cuja similaridade com a operação Lava Jato é notável,<sup>293</sup> ambas de grande repercussão nacional e internacional no combate à corrupção sistêmica em seus respectivos países:

<sup>287</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>288</sup> ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo**: reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. xi.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 24, 227.

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 35, 40, 229.

<sup>292</sup> VANUCCI, Alberto. *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da mani pulite*. In: FORTI, GABRIO (ed.). **Il prezzo della tangente: la corruzione come sistema a dieci anni da “mani pulite”**. Milão: Vita e Pensiero, 2003, p. 33.

<sup>293</sup> Acerca das semelhanças e informações comparativas entre a operação italiana Mãos Limpas e a brasileira Lava Jato sugere-se a leitura da obra de Rodrigo Chemim intitulada *Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho* (CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: CDG, 2017).

desde o início da Mãos Limpas veio à tona que a corrupção descoberta pelas investigações era não apenas “quantitativamente” superior ao passado, mas também ‘qualitativamente’ diferente. Observou-se que em muitos casos de corrupção a propina não era finalizada com a compra de uma contrapartida específica - como no caso da clássica troca entre propina e contrato - mas referia-se sobretudo à aquisição de uma “proteção” político-burocrática genérica em relação a possíveis problemas, atrasos, tratamentos desfavoráveis em relação aos concorrentes, pedidos de ulteriores propinas não orçadas, etc., suscetíveis de satisfazer aqueles que tinham relações mais frequentes e economicamente significativas com as estruturas públicas. (...) A atividade de corrupção se assemelha então à procura de uma forma de “apólice de seguro” com a qual agentes públicos e privados tentam restabelecer condições mínimas de relativa previsibilidade e de certeza de comportamentos, transformando em mercado o exercício da autoridade pública.<sup>294</sup>

Pelas características que lhe são atávicas, o capitalismo de laços e seu núcleo duro clientelista, favorecem a prática de atos corruptivos em escala ampliada, subjugando o interesse público à busca de vantagens econômicas pessoais.

Luís de Sousa<sup>295</sup> chega a afirmar que tal forma de corrupção é a que mais danos causa à legitimidade democrática de um país, na medida em que decisões políticas que deveriam ser pautadas pela maximização do bem-estar da coletividade, tornam-se opacas, parciais e à venda para um número reduzido de agentes econômicos que por elas podem pagar.

Reduz-se, assim, a eficácia de políticas governamentais, aumenta-se a despesa pública, a relação entre a qualidade e preço se enfraquece, a livre concorrência é nocivamente solapada e o Estado se prostitui em prol de interesses privados.

É de se observar que o capitalismo de laços parece se desenvolver num ambiente de delinquência econômica plural, grande sofisticação e organização, normalmente num cenário onde estão presentes altas somas de dinheiro. A seguir, algumas breves considerações sobre esse tipo de delinquência e, logo após, dos impactos da corrupção no desenvolvimento de um país.

### **3.1.3 Delinquência econômica, supraindividualidade do bem jurídico tutelado e direito penal econômico**

Ao lado dos chamados *delitos clássicos*, de ofensa especificamente voltada a bens jurídicos individuais, como é o caso do homicídio, furto, roubo, lesão corporal e estelionato, surgem — numa crescente significativa — infrações penais mais complexas, não tradicionais, de efeitos danosos avultadíssimos à coletividade e reflexos econômicos, políticos e sociais relevantes, praticados não mais por pessoas das camadas inferiores da sociedade, mas por integrantes do topo da escala social, numa densa rede de transações ilegais extremamente

<sup>294</sup> Tradução livre do autor.

<sup>295</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 41-42.

difíceis de se desvendar.<sup>296</sup> São esses que Anabela Rodrigues<sup>297</sup> criminologicamente qualifica como *crimes of the powerful* (crimes dos poderosos), em contraposição aos *crimes of the powerless*, da delinquência tradicional.

O atual estágio de organização e sofisticação da delinquência econômica permitem sua inserção no rol de *crimes of the powerful*, em especial: (i) quando inserida numa conjuntura de corrupção sistêmica enraizada nos setores público e privado; (ii) pelo poderio econômico e político dos envolvidos; e (iii) diante dos amplos reflexos negativos causados à ordem econômica e social. Não obstante hoje tratar-se de um árduo desafio a ser enfrentado pelos entes estatais e não estatais de controle e fiscalização, bem como às autoridades encarregadas pela persecução penal, ainda mais diante do fenômeno da globalização moderna,<sup>298</sup> é certo não ser esse um problema recente.

Reflexões e estudos iniciais sobre o tema da delinquência econômica remontam a 1872, quando Edwin Hill, num congresso internacional sobre prevenção e repressão de crimes, sediado em Londres, reconheceu a importância do que chamou de “crime no campo dos negócios”.<sup>299</sup> Em 1907, Edward Ross abordou tema semelhante em seu trabalho intitulado *The Criminaloid*<sup>300</sup> e, alguns anos mais tarde, Albert Morris apresentou um artigo onde fez distinção entre a criminalidade das classes baixas (ou submundo) e a das classes altas, que denominou *upperworld*.<sup>301</sup>

Sem embargo do pioneirismo de tais autores e da importância de seu legado, o autor mais representativo dos estudos criminológicos sobre a delinquência econômica é Edwin Sutherland que, em 1939, durante seu discurso como 29º Presidente da *American Sociological Society*, utilizou pela primeira vez a expressão *white-collar criminality* e, dez anos depois, sistematizou cientificamente seus estudos em sua consagrada obra de *White-Collar Criminality*.

Em linhas gerais, do ponto de vista criminológico, Edwin Sutherland<sup>302</sup> originalmente definiu a delinquência de “colarinho branco” como uma violação da lei penal por uma pessoa

<sup>296</sup> CALLEGARI, André Luís; WERMUTH Maiquel Ângelo Dezordi. **Sistema penal e política criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 96; BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 131; VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO-ZAPATERO, Luis et al. *Estudios de Criminología II*. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 220.

<sup>297</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. Globalização, democracia e crime. In: COSTA, José de Faria; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio (coords.). **Direito penal especial, processo penal e direitos fundamentais - Visão Luso-Brasileira**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 283.

<sup>298</sup> A globalização moderna e temas correlatos de interesse da presente pesquisa serão tratados em seção mais à frente.

<sup>299</sup> HILL, Edwin. *apud* NORMANDEU, André. *Les Déviations en affaires et le crime en col blanc*. In: SZABO, Denis (ed.). **Déviance et criminalité**. Paris: Librairie Armand Colin, 1970, p. 328-338.

<sup>300</sup> BARROSO GONZÁLEZ, Jorge Luis. *Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica*. **IUS - Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla**, México, Enero-Junio 2015, p. 97-98.

<sup>301</sup> MORRIS, Albert. *Criminology*. **Harvard Law Review**, New York, v. 48, n. 6, abril de 1935. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i257150>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>302</sup> SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco**. Rio de Janeiro: Revan, 2015, passim; SUTHERLAND, Edwin. *White-collar criminality*. **American Sociological Review**, v. 5, n. 1, p. 1-12, 1949.

de alto nível socioeconômico no desenvolvimento de sua atividade profissional. De forma didática, André Callegari<sup>303</sup> apresenta os cinco elementos principais que devem ser observados, segundo os ensinamentos de Sutherland, para que um delito possa ser considerado de “colarinho branco”: 1º) ser uma infração penal de conteúdo econômico; 2º) ter sido perpetrado por uma pessoa respeitável; 3º) pertencer o agente perpetrador a uma classe social alta; 4º) a conduta criminosa ter sido cometida no exercício de seu trabalho; e 5º) constituir a conduta uma violação de confiança.

Barroso González<sup>304</sup> esclarece que duas linhas investigativas criminológicas emergiram da doutrina de Sutherland: a primeira focada na figura do delinquente e em suas características pessoais, onde a conduta criminosa em si é relegada a um segundo plano; a segunda centrada no delito econômico em si e seus efeitos sociais, observando-se, num momento posterior, o autor do fato.

As orientações seguidas pelos autores que se debruçam sobre o tema são variadas, havendo aqueles que definem a delinquência econômica tão somente como aquela que lesiona bens jurídicos afeitos à produção, circulação, distribuição e consumo das riquezas de determinado Estado, e aqueles que adotam como critérios conceituais ter o delito sido perpetrado por pessoas físicas ou jurídicas sem o uso de violência, ou ainda, por pessoas que gozam de respeito perante a sociedade.<sup>305</sup>

Nesse ponto, entende-se mais adequado o posicionamento de Barroso González<sup>306</sup> para quem se deve obter o escopo conceitual da delinquência econômica a partir da junção de ambas as linhas investigativas criminológicas acima pontuadas. Para o autor, deve-se sopesar não apenas características próprias do agente perpetrador do delito (classe social e confiança perante a comunidade) e circunstâncias e efeitos do fato criminoso (cometimento no exercício do trabalho e danos mais gravosos à coletividade), mas também a dimensão jurídica do ilícito. Vale dizer, é preciso que haja ofensa a uma norma penal incriminadora, sob pena de não ser possível a atuação do Direito Penal em face dos princípios da anterioridade e da legalidade.<sup>307</sup>

É de se perceber que os bens jurídicos ameaçados pela criminalidade econômica contemporânea não se limitam àqueles protegidos pelo Direito Penal clássico, frequentemente

<sup>303</sup> CALLEGARI, André Luís. **Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 16.

<sup>304</sup> BARROSO GONZÁLEZ, Jorge Luis. *Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica*. *IUS - Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Enero-Junio 2015, p. 99-101.

<sup>305</sup> Para melhor compreensão acerca da controvérsia doutrinária existente sobre as orientações criminológicas citadas, sugere-se a leitura da obra de MARTOS NÚÑEZ, Juan Antonio. *Derecho penal económico*. Madrid: Montecorvo, 1987, p. 142-143.

<sup>306</sup> BARROSO GONZÁLEZ, Jorge Luis, *op. cit.*, p. 99-100.

<sup>307</sup> Ambos os princípios estão previstos tanto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXIX) quanto no Código Penal brasileiro (art. 1º), com redação bastante semelhante: não há crime sem lei anterior que o defina e nem pena sem prévia cominação legal.

vinculados ao resguardo precípua de interesses e relações individuais.<sup>308</sup> Para além disso, busca-se a proteção de bens jurídicos de difícil delimitação e percepção, afeitos à coletividade como um todo, os quais, uma vez lesionados, repercutem em prejuízo a um número indefinido de pessoas, físicas e jurídicas, que sofrem com a contaminação da normalidade das bases econômicas e sua fisiologia natural.<sup>309</sup>

No marco de uma corrupção sistêmica e econômica, a delinquência dos poderosos é desenvolvida em grande escala e num modelo empresarial organizado que, a partir de uma série de macroatuações, tem o poder de afetar não apenas as relações particulares e o patrimônio individual, mas igualmente e de forma relevante o próprio sistema econômico, com sérios riscos de comprometimento de sua estabilidade e de reflexos nefastos à vida política e democrática de um país.<sup>310</sup>

Não obstante a possibilidade de identificação de determinadas pessoas e organizações diretamente atingidas pelos efeitos do fenômeno corruptivo econômico, os reflexos sobre a economia, resultantes de operações financeiras ilegais, do falseamento da realidade concorrencial, da malversação de verbas públicas e de decisões políticas voltadas à satisfação do interesse privado, permitem se chegar à conclusão que toda a sociedade acaba sendo diretamente vitimizada.

André Callegari,<sup>311</sup> ao criticar a falta de uma estimativa concreta dos danos financeiros e sociais causados pela criminalidade econômica, chega a asseverar que, por atingirem os serviços básicos do Estado, desvirtuarem as políticas públicas sociais e atentarem contra a vida, a saúde e a integridade física da coletividade, notadamente a mais carente, os prejuízos superam a totalidade daqueles causados pela delinquência tradicional.<sup>312</sup>

No âmbito da criminalidade econômica, onde a corrupção econômica se acha inserida, defende-se que o bem jurídico tutelado é meta ou supraindividual, caracterizado por sua

---

<sup>308</sup> Não obstante a existência de diferentes orientações dogmáticas que buscam definir com precisão o sentido e alcance do bem jurídico, adota-se, no presente trabalho, um conceito majoritariamente acolhido pelos estudiosos do tema (v.g., Hans Welzel, Claus Roxin, Munõz Conde, Cerezo Mir, dentre outros) e que pode ser enunciado da seguinte maneira: todo bem, situação ou relação considerados como pressupostos fundamentais para a convivência pacífica em sociedade, representativos de valores constitucionalmente previstos e assegurados.

<sup>309</sup> GODOY, Luiz Roberto Ungaretti de. **Crime organizado e seu tratamento jurídico penal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 120; PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 394; CALLEGARI, André Luís. **Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 90-92.

<sup>310</sup> CALLEGARI, André Luís, *loc. cit.*

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 23-24.

<sup>312</sup> Com o mesmo entendimento, VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO-ZAPATERO, Luis *et al.* **Estudios de Criminología II**. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 220.

indivisibilidade, conteúdo coletivo e relativamente fluido<sup>313</sup> e complementariedade protetiva em relação aos bens jurídicos individuais.<sup>314</sup>

A promíscua contaminação de elementos imprescindíveis ao pleno desenvolvimento do mercado e das relações negociais que o integram, por meio do uso abusivo e fraudulento de instrumentos da vida econômica, a exemplo do que acontece com a ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência, sugere que o bem jurídico supraindividual conspurcado pela delinquência econômica e, em especial, pela corrupção ora em estudo, é a ordem pública socioeconômica. Isso porque são evidentes os impactos negativos não apenas a interesses individuais, mas também metaindividuais, haja vista o caráter social a ser relevado nos processos econômicos, em conformidade com a organização política de cada nação, em determinada época.<sup>315</sup>

Édson Baldan<sup>316</sup> esclarece que a ordem pública econômica é uma categoria jurídico-administrativa que se refere à política de ordenação socioeconômica que, a seu turno, é constituída pelo conjunto de normas jurídicas que disciplinam a política social e econômica do Estado Democrático de Direito.

Bajo Fernández e Bacigalupo Saggese<sup>317</sup> indicam duas formas de manifestação da ordem econômica: a primeira, num sentido estrito, compreende a regulação jurídica do intervencionismo estatal na economia; a segunda, mais ampla, abarca toda a regulação jurídica da produção, distribuição e consumo de bens e serviços.

Os autores<sup>318</sup> salientam, contudo, que apenas a ordem jurídica *stricto sensu* pode ser apresentada como um bem jurídico diretamente protegido (ou em sentido técnico), restando inviável semelhante tutela em relação à concepção *lato sensu* do termo face à impossibilidade de esse se constituir — diante da exagerada amplitude de sua acepção — como elemento do injusto. Luiz Régis Prado<sup>319</sup> discorda e defende a possibilidade de proteção jurídico-penal de

<sup>313</sup> Renato Silveira alerta que os bens jurídicos coletivos se apresentam, frequentemente, dotados de elementos relativamente etéreos e que, por assim ser, é preciso cuidado quando da tipificação de condutas criminais, devendo o legislador penal evitar o uso de expressões e termos muito abertos, vagos ou ambíguos visando minimizar a dificuldade de subsunção dos fatos à norma (SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Direito penal supra-individual: interesses difusos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 86).

<sup>314</sup> SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do Direito Penal e Globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 113-114; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos. **Derecho penal económico y de la empresa**. 2ª ed. Valencia: Tiran lo Blanch, 2007, p. 173; CARO CORIA, Dino Carlos. *Sociedades de riesgo, bienes jurídicos colectivos y reglas concursales para la determinación de la pena en los delitos de peligro com verificación de resultado lesivo*. **Revista Peruana de Ciencias Penales**, n. 9, 1999, p. 194-195. São exemplos de bens jurídicos supraindividuais a ordem econômica e tributária do Estado, o sistema financeiro e previdenciário nacional, as relações de consumo, o meio ambiente, o patrimônio cultural e a saúde pública.

<sup>315</sup> CALLEGARI, André Luís. **Direito penal econômico e lavagem de dinheiro**: aspectos criminológicos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 93; BALDAN, Édson Luís. **Fundamentos do direito penal econômico**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 65, 111.

<sup>316</sup> BALDAN, Édson Luís, *op. cit.*, p. 117.

<sup>317</sup> BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina. **Derecho penal económico**. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p. 17.

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 17-18.

<sup>319</sup> PRADO, Luiz Régis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 37-38.

ambas as noções de ordem econômica, as quais, na visão do autor, deveriam ser fundidas numa só.

Nesse conceito, a ordem econômica acabaria por abrigar as ordens tributárias, financeira, monetária e a relação de consumo, entre outros setores, constituindo-se num bem jurídico-penal supraindividual, sem prejuízo da proteção de interesses individuais por meio da tutela de bens jurídicos específicos a serem considerados em cada norma penal incriminadora.

Do ponto de vista normativo, é importante registrar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso IV, estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil a livre iniciativa. Outrossim, dedica um título inteiro (Título VII) à ordem econômica e financeira, estabelecendo no *caput* do artigo 170 que a ordem econômica brasileira deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna mediante a observância dos seguintes princípios, listados nos incisos de I a IX do referido dispositivo constitucional: i) soberania nacional; ii) propriedade privada; iii) função social da propriedade; iv) livre concorrência; v) defesa do consumidor; vi) defesa do meio ambiente, com tratamento diferenciado a depender do impacto ambiental de produtos e serviços, bem como de seus respectivos processos de elaboração e prestação; vii) redução das desigualdades regionais e sociais; viii) busca do pleno emprego; e ix) tratamento favorecido a empresas de pequeno porte.

Ainda sob o prisma constitucional, o parágrafo 4º do artigo 173 é expresso ao determinar que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”, numa clara alusão à necessidade de combate à delinquência econômica.

Atualmente, as normas infraconstitucionais que concretizam o comando da Carta Maior no que se refere à tutela jurídica — não necessariamente penal — da ordem econômica podem ser encontradas nas Leis 8.137/90 (define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo),<sup>320</sup> 8.176/91 (define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis) e 12.529/11 (estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência — SBDC e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica),<sup>321</sup> dentre outras.

---

<sup>320</sup> BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>321</sup> BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

A gravidade da delinquência econômica e suas danosas consequências à sociedade, que serão melhor esmiuçadas mais adiante, parecem justificar a tutela da ordem socioeconômica para além de normativos regulatórios de natureza administrativa.<sup>322</sup> Sem embargo da existência de importantes discussões acerca da efetiva necessidade da criminalização de determinadas condutas lesivas à ordem socioeconômica e mesmo da legitimidade de intervenção do Direito Penal em áreas mais especificamente relacionadas ao direito econômico, mormente diante dos princípios da fragmentariedade, da subsidiariedade e da intervenção mínima que preconizam a atuação do Direito Penal como *ultima ratio*,<sup>323</sup> exsurge o Direito Penal Econômico como ramo específico do Direito Penal voltado à tutela de bem jurídicos supraindividuais de matizes socioeconômicas.

Édson Baldan<sup>324</sup> sustenta que os penalistas econômicos concordam que a existência de um sistema econômico implica, necessariamente, na de um Direito Penal Econômico, singelo e superficial que seja, a depender do grau de evolução das estruturas sociais e econômicas. Inspirado no direito econômico e com fortes tendências mundiais no sentido de aproximá-lo ao direito empresarial, uma vez que uma economia de mercado não pode prescindir de atividades empresariais,<sup>325</sup> o Direito Penal Econômico não se mostra, hoje, dotado de autonomia científica em relação ao restante das disciplinas penais, mas se apresenta como uma forma de intervenção estatal mais rigorosa na proteção da ordem socioeconômica constitucional mediante o exercício do *ius puniendi*.<sup>326</sup>

Se, de um lado, o Direito Penal compreende normas estabelecidas visando à manutenção da ordem pública social, tutelando juridicamente seus bens jurídicos mais relevantes à vida em coletividade, e, de outro, o direito econômico impõe regras que permitem ao Estado intervir, nos limites constitucionais, em relações econômicas antes abandonadas ao alvedrio do livre mercado, é possível sustentar que a tutela protetiva do Direito Penal Econômico deve estar fundamentada nos pilares da ordem pública social e da ordem econômica constitucional.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> CALLEGARI, André Luís. **Direito penal econômico e lavagem de dinheiro**: aspectos criminológicos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 17; VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO-ZAPATERO, Luis et al. *Estudios de Criminología II*. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 220.

<sup>323</sup> Para informações mais pormenorizadas acerca das divergências existentes na literatura quanto ao tema, sugere-se a leitura das seguintes obras: ARROYO ZAPATERO, Luis et al. *Hacia un derecho penal económico europeo: jornadas en honor del profesor Klaus Tiedermann*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, v. 4, 1995; CORREA, Eduardo. **Direito penal econômico e europeu**: textos doutrinários. Coimbra: Coimbra Editora, v. I, 1998; BALDAN, Édson Luís. **Fundamentos do direito penal econômico**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>324</sup> BALDAN, Édson Luís, *op. cit.*, p. 122.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>326</sup> BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina. *Derecho penal económico*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p. 13-16.

<sup>327</sup> BALDAN, Édson Luís. **Fundamentos do direito penal econômico**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 116-117.

Firme em tais premissas, Martos Núñez<sup>328</sup> define o Direito Penal Econômico como o conjunto de regras jurídico-penais que objetivam manter, sob a ameaça de sanções repressivas de natureza criminal, “o livre jogo das estruturas econômicas capitalistas e a proteção dos indivíduos na conclusão e execução das relações econômicas que contraem livremente entre eles”.

Dito de outra forma, o Direito Penal Econômico pode ser entendido como o conjunto de normas multidisciplinares que tem por bem jurídico supraindividual a ser protegido a ordem socioeconômica, no marco de atividades e relações econômicas, entre particulares ou entre esses e o próprio Estado, que podem configurar ilícitos penais de repercussões negativas de considerável gravidade e/ou danos a interesses metaindividuais de significativa parcela da comunidade.<sup>329</sup>

Resta evidente que a corrupção econômica, inserida que está no contexto maior da delinquência econômica, deve ser objeto de preocupação do Direito Penal Econômico, mormente pelos vultosos danos socioeconômicos que, como regra, dela resultam. Os reflexos negativos de tais práticas corruptivas não se exaurem na perspectiva material, pois há também repercussões imateriais que podem macular gravemente a governabilidade de um país, a confiança em seu sistema político-econômico e, ainda, o próprio Estado Democrático de Direito.

O próximo tópico se propõe a fazer um estudo mais completo sobre o assunto, valendo-se da literatura pertinente e de dados empíricos coletados em fontes abertas, os quais podem ilustrar e ajudar na compreensão dos nocivos efeitos da corrupção para o desenvolvimento.

### 3.2 IMPACTOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DA NAÇÃO

Rafael Franzini, representante da UNODC em seminário internacional realizado na Câmara dos Deputados, em Brasília/DF, no ano de 2014, afirmou que “a corrupção ataca a

<sup>328</sup> MARTOS NÚÑEZ, Juan Antonio. *Derecho penal económico*. Madrid: Montecorvo, 1987, p. 373.

<sup>329</sup> É comum se encontrar na literatura autores que preferem adotar conceitos diferentes para o Direito Penal Econômico, ora numa acepção mais estrita ora com significado mais amplo. Essa discussão não é relevante para o propósito desta pesquisa, razão pela qual se sugere a leitura das seguintes obras para mais informações sobre o tema: BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina, *op. cit., passim*; BALDAN, Édson Luís, *op. cit., passim*; CALLEGARI, André Luís. **Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003; PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

todos, até mesmo os corruptos” (UNODC, 2014).<sup>330</sup> Em linhas gerais, é possível afirmar que os reflexos perversos decorrentes das práticas de corrupção afetam:

a) o *Estado*, que perde vultosos recursos que poderiam ser investidos no interesse da coletividade, padece com a instabilidade política e econômica, enfrenta dificuldades com a desmoralização das instituições e da própria democracia e vê a ineficiência como um de seus principais atributos;

b) a *sociedade civil*, que se vê alijada de políticas públicas adequadas, capazes de promover, assegurar e aprimorar os direitos humanos fundamentais, em especial daqueles que dependem dos serviços públicos, como saúde, educação, assistência e previdência social, dentre outros; e

c) o *setor privado*, que passa a ter que arcar com um alto custo de uma competitividade distorcida, da concorrência desleal, da deterioração dos mecanismos de livre mercado, da insegurança no meio empresarial, da evasão de novos investimentos, do encarecimento dos produtos e serviços e da ausência de ética nos negócios.<sup>331</sup>

Para a esmagadora maioria dos estudiosos do tema, as práticas corruptivas resultam em efeitos devastadores<sup>332</sup> e muitas vezes irreparáveis ao bem-estar social.<sup>333</sup> Flávio Pereira,<sup>334</sup> de forma contundente, chega a afirmar que a corrupção é como um câncer, que “destrói o tecido cultural, político e econômico das sociedades, debilitando o funcionamento dos órgãos vitais de um Estado”, fazendo com que a coletividade padeça diante do que chamou de “interesses egoisticamente particulares” que se sobrepõem aos interesses sociais.

Continua o autor asseverando que o fenômeno corruptivo é uma ameaça determinante para o “desenvolvimento sustentável das populações, para a estabilidade e segurança das

<sup>330</sup> UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*.) "A corrupção ataca todos, até mesmo os corruptos", diz representante do UNODC em seminário internacional. 20 mar. 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/03/20-a-corrupcao-ataca-todos-ate-mesmo-os-corruptos-diz-representante-do-unodc-em-seminario-internacional-contra-corrupcao.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>331</sup> CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção). A **responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Jun. 2009. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>332</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. *Revista Bonijuris*, Curitiba, a. XVI, n. 484, 2004, p. 8-9.

<sup>333</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 78.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 45.

sociedades, de suas instituições, assim como para os valores democráticos como a ética, a justiça e o império da lei”.<sup>335</sup> No mesmo sentido, a Presidente do Conselho da *International Anti-Corruption Conference*,<sup>336</sup> Huguette Labelle,<sup>337</sup> defende que “*combatir la corrupción no es un fin en sí mismo. Es una lucha por la justicia social, la paz y la seguridad*”.

Não obstante tais posicionamentos serem quase uníssonos dentre os estudiosos do tema, há um fragmento minoritário da literatura que apresenta um enfoque diferente quanto à corrupção, sustentando a possibilidade de, em determinadas condições, suas práticas resultarem em algo positivo, principalmente em países em desenvolvimento onde o funcionamento da máquina burocrática esteja em grande descompasso com os processos de mudança social em cotejo com as instituições políticas.<sup>338</sup> Fernando Filgueiras<sup>339</sup> relembra que duas agendas distintas influenciaram as pesquisas sobre o fenômeno da corrupção no século 20. É sobre elas que trata o próximo tópico.

### 3.2.1 Corrupção: graxa ou areia?

A administração pública burocrática instituída com assento nos ensinamentos de Max Weber, desenvolvidos no final do século XIX,<sup>340</sup> revelou-se eficiente para combater a corrupção e atender às demandas dos cidadãos no pequeno Estado Liberal,<sup>341</sup> cujas responsabilidades se

<sup>335</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 42.

<sup>336</sup> A *International Anti-Corruption Conference* (IACC) é o principal fórum global do mundo que reúne chefes de Estado, sociedade civil, setor privado e outros entes governamentais e não-governamentais para discutir e buscar soluções para os desafios cada vez maiores da corrupção. Fundada em 1983, a IACC ocorre geralmente a cada dois anos em uma região diferente do mundo e recebe de 800 a 2000 participantes de mais de 135 países (Cf. IACC (*The International Anti-Corruption Conference*): *about the IACC*. Disponível em: <https://iaccseries.org/>. Acesso em: 10 dez. 2019).

<sup>337</sup> LABELLE, Huguette. **Chile transparente**. 05 nov. 2018. Twitter: @Ch\_Transparente. Disponível em: [https://mobile.twitter.com/ch\\_transparente/status/1059455953815396352](https://mobile.twitter.com/ch_transparente/status/1059455953815396352). Acesso em: 10 jan. 2020.

<sup>338</sup> FLORES, Guillermo. MENDIGHETTI, Alejandro; NECOCHEA, Romina. *Eficiencia de la corrupción: sistemas burocráticos corruptibles e implementación de soluciones gubernamentales*. **Revista Foro Jurídico**, n. 8, 2008; ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, 2004, p. 9-11; SANTANO, Ana Claudia. As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coords.). **Direito & socioambiental: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Íthala, 2016, *passim*; FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 300; GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF**, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010, p. 21-22.

<sup>339</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção, *op. cit.*, p. 300.

<sup>340</sup> WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993; *Id.*, **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, v. 2, 1999.

<sup>341</sup> Para os fins da pesquisa, tem-se o Estado numa perspectiva liberal quando é responsável apenas por governar e administrar, sem interferir demasiadamente nas relações econômicas privadas e contratuais dos indivíduos, devendo fazê-lo tão somente quando e se for estritamente necessário (Cf. LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 9).

limitavam a manter a ordem e a administração da justiça, bem como garantir os contratos e a propriedade.<sup>342</sup>

Ocorre que, com o surgimento do Estado Social e Econômico no século XX, impulsionado pelo capitalismo industrial e pela globalização da economia mundial, o modelo burocrático weberiano adotado pela administração estatal passou a revelar disfunções preocupantes, como lentidão, baixa qualidade e alto custo na prestação dos serviços aos cidadãos, além de autorreferenciamento.

Os motivos que explicam a ineficiência da administração pública burocrática nesse período prendem-se à brutal redução dos custos de transporte e comunicação causada pela globalização da economia e, com isso, o aumento significativo dos negócios, das finanças e dos investimentos internacionais, ocasionando a necessidade de o Estado chamar para si novas funções e maiores responsabilidades na seara dos serviços sociais (v.g., educação, saúde, transporte, previdência e assistência social) e também no campo da economia (v.g., intervenção no sistema econômico interno e nas relações econômicas internacionais), para poder se manter competitivo no mercado mundial. A expansão do Estado e o crescente aumento das demandas sociais da população tornaram multifacetada a agenda governamental, exigindo maior flexibilidade e eficiência da administração para suprir os desequilíbrios causados pela globalização.<sup>343</sup>

Posta à prova num enquadramento mais complexo e exigente, de acentuada crise estatal — perda do crédito público, poupança negativa, menos receita para investir, esgotamento do modelo protecionista de mercado interno, dificuldade de competitividade de parte do empresariado, desequilíbrio entre as demandas dos cidadãos e a capacidade do Estado<sup>344</sup> — a administração pública burocrática, calcada na rigidez das normas e no formalismo, mostrou-se cara e reticente às inovações, esbanjando disfunções e ineficiência, contrariando frontalmente o tipo ideal construído por Weber.<sup>345</sup> De instrumento de desenvolvimento, o método burocrático — corrompido pelas disfunções — transmutou-se para um obstáculo àquele.<sup>346</sup>

<sup>342</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 36; BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, de 21 de setembro de 1995. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.orgs.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 15.

<sup>343</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *op. cit.*, p. 34, 38, 44 e 49-50.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 33, 35-36, 40.

<sup>345</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3ª ed. Brasília: UnB, v. 1, 1999, *passim*; *Id.*, **Metodologia das ciências sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2016, *passim*.

<sup>346</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 36, 49-50. Nesse ponto convém ressaltar que a falta de flexibilidade e as dificuldades que normalmente se verificam nas tentativas de adaptação formal do regramento às constantes mutações da sociedade e dos comportamentos dos cidadãos são consideradas por Michel Crozier como a principal disfunção da burocracia. Para o autor, tal rigidez - comum às organizações burocráticas - torna impossível a atualização gradual das normas, fazendo com que haja disparidade entre a legalidade teórica e a vida social - outra importante disfunção burocrática -, por vezes somente sanável

A desorganização e a desarticulação administrativa, aliadas à falta de eficiência da administração pública, redundaram na incapacidade de o Estado articular e prover políticas públicas de excelência à sociedade e fomentaram a prática de atos corruptivos.<sup>347</sup> Partindo de tal entendimento e das premissas de que: (i) a burocracia, enquanto tipo ideal weberiano, teve como um de seus focos principais o combate ao nepotismo e à corrupção que permeavam o clientelismo imanente da administração pública patrimonial;<sup>348</sup> e (ii) as disfunções burocráticas exsurgidas diante de Estados de maior complexidade administrativa se colocam como um entrave ao seu desenvolvimento; pode-se inferir que o modelo burocrático se presta tanto para o enfrentamento da corrupção — se utilizado em pequena escala nas administrações mais simples (sem disfunções significativas) — quanto para seu favorecimento (com graves disfunções) — em se tratando de gestões públicas mais encorpadas e inseridas num contexto de globalização econômica, onde a flexibilidade e a rapidez adaptativa de seu regramento sejam necessárias à eficiente prestação dos serviços públicos, ao resguardo dos direitos sociais básicos e à necessária competitividade no mercado mundial.

É imprescindível deixar claro que o modelo burocrático - enquanto tipo ideal delineado por Weber - não favorece, *de per se*, a corrupção, mas suas disfunções poderão fazê-lo, uma vez que impregnam a máquina administrativa com uma perniciosa ineficiência.<sup>349</sup> De outro lado, não se defende que a corrupção se restrinja à ineficiência da administração ou que toda e qualquer atuação administrativa ineficiente resultará em corrupção.<sup>350</sup> *Virtus in medium est.*

Posto isso, importa analisar dois entendimentos antagônicos que, em parte do século XX, disputaram entre si para influenciar a atuação política em face de atos corruptivos. A primeira, denominada teoria estrutural-funcionalista (ou da modernização), defendida, em especial, por Samuel Huntington, Joseph Nye, Nathaniel Leff e Becquart-Leclerq;<sup>351</sup> e a

---

mediante reformulações gerais provocadas por crises de legitimidade (CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Ed. UNB, 1981, p. 324).

<sup>347</sup> FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Transparência e controle da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 135.

<sup>348</sup> LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: Intersaberes, 2016, p. 32-33; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *op. cit.*, p. 48.

<sup>349</sup> GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor Gomes. Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida. **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 243-259.

<sup>350</sup> PINTO, Claudia Maria Borges Costa; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Instituições Democráticas e Políticas Públicas de Combate à Corrupção no Estado Constitucional. In: BETTES, Janaína Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 93.

<sup>351</sup> HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975, *passim*; NYE, Joseph. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. **American Political Science Review**, v. 61, n. 2, 1967, p. 417-427; e BECQUART-LECLERQ, Jeanne. *Paradoxes of political corruption: a french view*. In: HEINDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor (orgs.). **Political corruption: a handbook**. New Jersey: Transaction, 1989, *passim*; LEFF, Nathaniel. *Economic development through bureaucratic corruption*. **American Behavior Scientist**, v. 8, 1964, v. 8, p. 8-14.

segunda, diametralmente oposta à primeira, orientada pelas políticas do Consenso de Washington de 1989.<sup>352</sup>

A teoria da modernização reputa à corrupção o resultado de um descompasso entre diferentes estágios de desenvolvimento social, econômico e político pelos quais, necessariamente, passam as sociedades.<sup>353</sup> Valendo-se de um critério estrutural-funcionalista extraído das ideias de Talcott Parsons,<sup>354</sup> para quem as sociedades, ao evoluírem de formas primitivas para formas avançadas, passam, necessariamente, por estágios intermediários, Samuel Huntington<sup>355</sup> dizia que o processo de modernização das sociedades produz um hiato social, político e econômico entre o estágio anterior e o subsequente, gerando conflito entre as novas práticas sociais e econômicas e as instituições políticas ainda não adaptadas a elas. A disparidade levaria os cidadãos a agirem de maneira não justificada pelos padrões normativos tradicionais, enquanto no aguardo da atualização institucional político-econômica.

Nesse interregno, a corrupção surge como uma forma de superar a rigidez burocrática ainda não modernizada, desemperrando o crescimento econômico e, destarte, promovendo o desenvolvimento.<sup>356</sup> Samuel Huntington<sup>357</sup> afirmava que “a única coisa pior do que uma burocracia rígida demasiadamente centralizada e desonesta é uma sociedade com um corpo burocrático rígido, demasiadamente centralizado e honesto”, querendo dizer com isso que a ausência de uma institucionalização política eficiente não pode ser empecilho para a modernização da sociedade, cabendo à corrupção a função de subjugar as antiquadas normas tradicionais e a rigidez dos regulamentos burocráticos que impedem o desenvolvimento econômico.

De acordo com o argumento central de Huntington, a corrupção decorre da baixa institucionalização política de determinada sociedade e deveria ser vista como algo benéfico capaz de lubrificar as relações entre o setor privado da economia e o Estado, viabilizando sua modernização.<sup>358</sup>

---

<sup>352</sup> BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 82.

<sup>353</sup> GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF**, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010, p. 21-22.

<sup>354</sup> PARSONS, Talcott. *The structure of social action: a study in social theory*. New York: Free Press, 1949, *passim*.

<sup>355</sup> HUNTINGTON, Samuel, *op. cit.*, p. 72.

<sup>356</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, a. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004, p. 135-136; HUNTINGTON, Samuel, *op. cit.*, p. 82.

<sup>357</sup> HUNTINGTON, Samuel, *op. cit.*, p. 82-83.

<sup>358</sup> José Gomes esclarece que Huntington não defendia a corrupção infrene, mas apenas os atos corruptivos que pudessem promover o desenvolvimento econômico e político de uma sociedade em desenvolvimento quando houvesse um equilíbrio mínimo entre os custos e benefícios da conduta proscrita em relação à modernização (GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF**, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010, p. 23).

Joseph Nye, Nathaniel Leff e Becquart-Leclerq fazem coro à doutrina de Huntington, esquivando-se de qualquer abordagem moralista da corrupção e a tomando como um fator positivo, desde que controlada e capaz de contribuir — sopesando-se seus custos e benefícios em prol do desenvolvimento social, econômico e político — para favorecer a formação de capital, suplantando a rigidez burocrática que impede a modernização e incentivar o empreendedorismo. Nesses termos, a corrupção seria benéfica ao desenvolvimento por funcionar como *lubrificante* ou *graxa* das engrenagens estatais, tornando as atividades econômicas mais fluidas, e permitindo unir elites e partidos políticos no exercício do poder.<sup>359</sup>

O entendimento dos teóricos da modernização foi veementemente combatido por economistas liberais como William Easterly e Paolo Mauro,<sup>360</sup> bem como Susan Rose-Ackerman,<sup>361</sup> todos representantes da segunda corrente de pensamento, para os quais — ao contrário do argumentado pelos adeptos da teoria estrutural-funcionalista — a corrupção inevitavelmente inibe o desenvolvimento.

Para Easterly,<sup>362</sup> a corrupção configuraria uma espécie de imposto sobre a produção e, portanto, acarretaria a diminuição do crescimento econômico por aumentar os custos do negócio. Susan Rose-Ackerman<sup>363</sup> constatou que o superfaturamento de obras públicas na Itália reduziu acentuadamente após a deflagração da operação Mãos Limpas em 1992, a qual revelou que a vida política e administrativa de Milão - e da Itália, em geral - estava maculada com o pagamento sistemático de propina na concessão de todo e qualquer contrato público.<sup>364</sup>

Paolo Mauro,<sup>365</sup> por sua vez, após pesquisa realizada em cerca de 70 países, concluiu pela existência de uma associação negativa entre corrupção e investimento, assim como entre

<sup>359</sup> NYE, Joseph. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. *American Political Science Review*, v. 61, n. 2, 1967, p. 420; BECQUART-LECLERQ, Jeanne. *Paradoxes of political corruption: a french view*. In: HEINDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor (orgs.). *Political corruption: a handbook*. New Jersey: Transaction, 1989, *passim*; HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975, *passim*; SCHWARTZMAN, Simon. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, Bernardo, TIRONI, Eugenio Tironi (coords.). **Coesão social na América Latina: bases para uma nova agenda democrática**. iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em: [https://fundacaoofhc.orgs.br/files/pdf/o\\_desafio\\_latino\\_americano\\_resumo\\_portugues.pdf](https://fundacaoofhc.orgs.br/files/pdf/o_desafio_latino_americano_resumo_portugues.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 6; FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 301.

<sup>360</sup> EASTERLY, William. *The elusive quest for growth*. Cambridge: MIT Press, 2001; MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (orgs.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. da UNB, 2002.

<sup>361</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *The economics of corruption*. *Journal of Public Economics*, v. 2, n. 2, p. 187-203, 1975, *passim*.

<sup>362</sup> EASTERLY, William, *op. cit.*, *passim*.

<sup>363</sup> De acordo com estudos feitos para autora, o quilômetro construído de metrô em Milão custava US\$ 227 milhões, tendo o valor caído para US\$ 97 milhões após a operação Mãos Limpas (ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 27-30).

<sup>364</sup> MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação *Mani Pulite*. **Revista CEJ**, Brasília/DF, n. 26, jul./set. 2004, p. 56-62.

<sup>365</sup> Por exemplo, aumenta-se em meio ponto percentual a possibilidade de investimento em educação a cada dois pontos de decréscimo do indicador de corrupção (MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (orgs.). **A corrupção e a economia global**.

corrupção e crescimento econômico. Seus estudos revelaram que cada ponto percentual que a corrupção diminui equivale ao acréscimo de dois pontos na taxa de investimento e de meio ponto percentual na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, com influência na composição dos gastos sociais dos governos.

De fato, não é difícil concluir que a malversação dos recursos públicos, alocados de forma distorcida — à margem do interesse da sociedade — pode implicar em uma menor efetividade das políticas públicas e, em decorrência disso, na redução de investimentos em setores primordiais, como a educação e a saúde.

Em 2016, Maxim Mironov e Ekaterina Zhuravskaya<sup>366</sup> publicaram um estudo idealizado para testar empiricamente o que chamaram de “a hipótese da teoria da graxa eficiente”. Para tanto, a partir de informações obtidas de transações financeiras vazadas do Banco Central Russo, foram realizadas pesquisas empíricas em diversos municípios do país, uns com mais sinais de corrupção, outros com menor, a fim de se verificar se a corrupção interferiu de alguma forma no nível de eficiência das empresas contratadas pela municipalidade. Os resultados apontados indicaram uma relação inversa de proporcionalidade entre a corrupção e a eficiência empresarial, ou seja, quanto maior o índice de corrupção do município russo, menor a eficiência detectada das empresas contratadas.

Viviane Azoia e Maria Augusta Souza<sup>367</sup> reconhecem a possibilidade de a corrupção trazer alguns benefícios — poucos — a curto prazo, como, por exemplo, agilizar atividades burocráticas. Contudo, os resultados efêmeros obtidos não justificam os prejuízos a médio e longo prazo causados à coletividade. Na mesma toada, Ana Claudia Santano e Antenor Batista<sup>368</sup> afirmam que não há como sustentar práticas corruptivas como um fator de desenvolvimento em absoluto, pois eventuais benesses que possam vir a ser observadas são frequentemente pontuais.

Roberto Livianu<sup>369</sup> entende que o modelo estrutural-funcionalista está atualmente em desprestígio, mormente por ser o fenômeno corruptivo incompatível com o sistema

---

Brasília: Ed. da UNB, 2002); e *Id.*, *Corruption and growth quartely*. *Journal of Economics*, v. 1003, 1995, p. 681-712.

<sup>366</sup> MIRONOV, Maxim; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. *Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: evidence from financial transactions data*. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 8, n. 2, maio 2016. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.20140188>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 287-321.

<sup>367</sup> AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 134, 138-139.

<sup>368</sup> SANTANO, Ana Claudia. As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coord). **Direito & socioambiental: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Íthala, 2016; BATISTA, Antenor. **Corrupção: fator de desenvolvimento?** São Paulo: Letras e letras, 1991, p. 43 *et seq.*

<sup>369</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. Coimbra, Portugal: Coimbra

democrático, onde a confiança nas instituições estatais é fundamental. Robert Klitgaard<sup>370</sup> é enfático ao dizer que em raras ocasiões foram identificados efeitos positivos advindos da corrupção. Luísa Cano Blandón<sup>371</sup> alerta que, sobretudo na América Latina, as preocupações com a corrupção têm aumentado, vez que as práticas corruptivas são consideradas obstáculos importantes para o desenvolvimento econômico e para a erradicação da pobreza, além de ser o motivo principal de perda de legitimidade governamental e, por conseguinte, uma ameaça à democracia.

No Brasil, Marcus Coêlho,<sup>372</sup> ex-Presidente da OAB nacional, sustenta que a corrupção é a negação da própria República, posto que, em todos os níveis de governo, mina os recursos públicos que poderiam ser utilizados para investir na garantia dos direitos fundamentais. A seu turno, o cientista político José Álvaro Moisés<sup>373</sup> esclarece que quanto mais alto o nível de desenvolvimento social e econômico de um país, menor será seu nível de corrupção.

No momento atual, o entendimento aceito pela maioria da literatura especializada<sup>374</sup> repudia a teoria da modernização e reconhece serem evidentes os impactos nocivos do fenômeno corruptivo, mesmo para os países mais burocráticos, alinhando-se aos pensamentos de William Easterly, Paolo Mauro, Susan Rose-Ackerman e tantos outros autores que têm estudado o tema, inclusive sobre a ótica de pesquisa empíricas.

Sob tal perspectiva, a corrupção não seria um lubrificante, uma graxa, a permitir que as engrenagens estatais tenham maior eficiência, mas, ao contrário, assemelha-se melhor à areia, à terra suja, fétida e pedregosa que impede o desenvolvimento das nações e corrói as instituições democráticas.

Nesse ponto, importa esclarecer as principais diferenças entre crescimento e desenvolvimento, bem como a acepção e o escopo de cada um deles. Crê-se que, com uma maior compreensão sobre o assunto, seja mais fácil ombrear-se às fileiras dos que defendem a

---

Editora, 2007, p. 156.

<sup>370</sup> KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p. 54.

<sup>371</sup> CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. **Estudios Políticos**, n. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jul./dic., 2008, p. 147.

<sup>372</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. A raiz da corrupção: País precisa de reforma política urgente. **Jusbrasil**. 2015. Disponível em: <https://giuulia.jusbrasil.com.br/artigos/170559306/a-raiz-da-corrupcao>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>373</sup> MOISÉS, José Álvaro. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 5.

<sup>374</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. *Corruption, public investment, and growth*. **Working Paper of the International Monetary Fund**. Oct. 1997. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Public-Investment-and-Growth-2353>. Acesso em: 28 fev. 2020; AIDT, Toke. *Corruption, institutions, and economic development*. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2. apr. 2009. Disponível em: <http://www.iig.ox.ac.uk/output/articles/OxREP/iig-OxREP-Aidt.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020; MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. *Does corruption greed or sand the wheels of growth?* **Public Choice**, v. 122, n. 1/2, p. 69-75, jan. 2005; dentre outros tantos.

corrupção como uma doença a ser extirpada, em toda e qualquer situação, independentemente de seu alcance, atitude que se acredita ser a mais adequada na contemporaneidade.

### 3.2.2 Uma visão jurídico-constitucional de desenvolvimento sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro

A noção de desenvolvimento presente na ordem constitucional brasileira estabelecida em 1988 não se resume ao mero crescimento econômico. De fato, a Constituição Federal vigente delinea uma concepção de desenvolvimento muito mais abrangente que, para além de seu viés econômico, “engloba a melhora qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos, proporcionando a elevação do bem-estar social”.<sup>375</sup>

Se, de um lado, o desenvolvimento possui uma vertente extrínseca (quantitativa) imprescindível, que se aperfeiçoa com o crescimento econômico (acumulação de riqueza, elevação do Produto Interno Bruto), de outro, não menos importante, verifica-se sua vertente intrínseca (qualitativa) representada por condições materiais de existência digna aos cidadãos, permitindo-lhes o acesso adequado à alimentação, à água potável, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à moradia, à previdência e assistência sociais que, conforme leciona Daniel Hachem,<sup>376</sup> representam a dimensão humana e social do desenvolvimento.

Entendimento semelhante é defendido por André Folloni,<sup>377</sup> para o qual a nova ordem constitucional aprofundou intensamente o tratamento jurídico do desenvolvimento, que, na perspectiva de um Estado democrático, comporta diversas acepções, dentre elas a econômica, tecnológica, produtiva, científica, social, humana, cultural, pessoal, urbana, regional, nacional, do ensino e do meio ambiente.

O autor é claro ao advogar que o desenvolvimento almejado pela Constituição Federal de 1988 pressupõe tanto o crescimento econômico quanto a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, atrelando o desenvolvimento econômico ao social de tal sorte que um não pode se dar sem o outro. De acordo com Folloni,<sup>378</sup> “o desenvolvimento econômico é social e o desenvolvimento social é econômico”.

---

<sup>375</sup> HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 150.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 151-156.

<sup>377</sup> FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (UNIFIEO. Impresso), v. 41, p. 63-91, 2014, p. 71-83.

<sup>378</sup> FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (UNIFIEO. Impresso), v. 41, p. 63-91, 2014, p. 75-76.

Com efeito, a questão do desenvolvimento é tratada num sentido amplo e de forma complexa no texto constitucional, que adjetiva o termo diferentemente em diversos dispositivos, dando a entender que o pleno desenvolvimento somente poderá ser alcançado se todos os atributos classificatórios forem atingidos.

São eles: o desenvolvimento econômico (arts. 5º, XXIX, 21, IX, 151, I, 180, 216-A, 219, e 239, par. 1º, CF/88); o desenvolvimento do sistema produtivo (art. 218, par. 2º, CF/88); o desenvolvimento tecnológico (arts. 5º, XXIX, e 200, V, CF/88); o desenvolvimento científico (arts. 200, V, e 218, *caput*, CF/88); o desenvolvimento social (arts. 21, IX, 151, I, 180, 216-A e 219, CF/88); o desenvolvimento humano (art. 216-A, CF/88); o desenvolvimento cultural (arts. 219 e 215, par. 3º, CF/88); o desenvolvimento da pessoa (arts. 205 e 227, V, CF/88); o desenvolvimento do ensino (arts. 34, VII, 35, III, 167, IV, 212, *caput*, 214, *caput*, CF/88); o desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CF/88); o desenvolvimento nacional (art. 174, par. 1º, CF/88); o desenvolvimento do País (art. 192, *caput*, CF/88), o desenvolvimento regional (art. 163, VII, CF/88).

Resta evidente que o escopo do desenvolvimento suplanta em muito os limites do crescimento econômico, pois para que o primeiro seja atingido é preciso se verificar um processo de transformação abrangente de natureza econômica — onde se insere o crescimento econômico — e também político e social, por meio do qual o padrão de vida da população tende a crescer de maneira autossustentada.<sup>379</sup>

Ou ainda, conforme lição de Amartya Sen, quando há um processo de expansão das liberdades reais, assim entendidas as disposições econômicas e sociais, bem como os direitos civis. Na visão do autor, *in verbis*:

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estritamente à carência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.<sup>380</sup>

<sup>379</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 21-27.

<sup>380</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 17-18.

Amartya Sen<sup>381</sup> é enfático ao preconizar, então, que a expansão real das liberdades humanas deve ser arduamente buscada, tanto como objetivo central do desenvolvimento quanto como o principal meio de atingi-lo. Para tal, a fim de que as pessoas não sejam meras espectadoras passivas de programas estatais de pseudodesenvolvimento, mas aperfeiçoem verdadeiramente suas capacidades humanas, é preciso remover aquilo que o autor considera importantes fontes de privação de liberdade: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.<sup>382</sup>

O crescimento econômico, por sua vez, é bem mais restrito. Envolve uma lógica econômico-financeira no plano da riqueza, do aumento da renda, sem necessariamente exigir ou propiciar mudança estrutural que implique em elevação no padrão de vida de toda a sociedade.<sup>383</sup> Como ensina Fábio Nusdeo,<sup>384</sup> o desenvolvimento representa um progresso com alterações substanciais de ordem qualitativa para além da prosperidade econômica. Sob o mesmo prisma, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau,<sup>385</sup> leciona que:

importa incisivamente considerar que, como anotei em outra oportunidade, a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento.

De tudo o que foi dito até o momento, é possível estabelecer uma relação entre o crescimento econômico e o Produto Interno Bruto (PIB) de um país, definido como uma das estatísticas macroeconômicas do sistema econômico que representa o somatório de toda renda gerada a partir da produção de bens e serviços num determinado período de tempo, normalmente um ano.<sup>386</sup>

A análise do PIB permite acompanhar o comportamento da economia, o desempenho econômico dos mais diversos setores produtivos e reconhecer as melhores políticas a serem

---

<sup>381</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>383</sup> FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Mestrado em Direito* (UNIFIEO. Impresso), v. 41, p. 63-91, 2014, p. 79-81.

<sup>384</sup> NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 9ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 290-296; *Id.*, Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 17.

<sup>385</sup> GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 252-253.

<sup>386</sup> NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 9ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 237; BOARATI, Vanessa. **Economia para o direito**. Barueri/SP: Manole, 2006, p. 87.

implementadas para aumentar a renda, avanços que podem acontecer sem que, necessariamente, a qualidade de vida das pessoas, suas condições físicas e sociais, tenham efetivamente se aprimorado.<sup>387</sup>

Ainda que a renda seja uma variável econômica importante a ser considerada, seria um equívoco tentar aferir o desenvolvimento de qualquer país exclusivamente com base no PIB. Não sem motivo, portanto, organismos internacionais especializados, como a Organização das Nações Unidas (ONU), vêm se valendo de outros indicadores de qualidade de vida para medir o processo de desenvolvimento dos países, mesmo quando se verifica elevação do PIB. É o caso, por exemplo, do Índice de Desenvolvimento Humano, que incorpora variáveis econômicas dentre os itens avaliados.

Idealizado por Mahbub ul Haq, com a participação de Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1998, diante das restrições do PIB em mensurar o desenvolvimento como um todo, o IDH atualmente possui três pilares sobre os quais é calculado: 1º) saúde: medida pela expectativa de vida, poder de indicar uma vida longa e saudável; 2º) educação: média de anos de educação de adultos e expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; 3º) renda: aferida pela renda nacional bruta *per capita* expressa em poder de paridade de compra.<sup>388</sup>

Quanto à saúde, Amartya Sen salienta que é uma das mais relevantes condições de bem-estar da vida humana e, por conseguinte, é um constituinte bastante significativo das capacidades humanas que deve ser valorizado.<sup>389</sup> Jere Behrman e Anil Deolalikar<sup>390</sup> esclarecem que há estudos apontando uma relação direta positiva entre a melhoria nos serviços de saúde e de nutrição e uma maior produtividade e remuneração da força de trabalho.

Em reportagem publicada em 2002 no periódico *The Washington Post*, Jared Diamond<sup>391</sup> enfatiza que os países de maior sucesso econômico das últimas décadas, Hong Kong, Cingapura, Ilhas Maurício e Taiwan, investiram maciçamente em saúde pública e viram seu Produto Nacional Bruto disparar como resultado da diminuição da mortalidade infantil e do aumento do tempo de vida dos trabalhadores.

<sup>387</sup> NUSDEO, Fábio, *op. cit.*, p. 297; BOARATI, Vanessa, *op. cit.*, p. 101-102, 127.

<sup>388</sup> ONU (Organização das Nações Unidas). **PIB é insuficiente para medir grau de desenvolvimento sustentável, afirma Secretário-Geral da ONU**. 02 abr. 2012. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pib-e-insuficiente-para-medir-grau-de-desenvolvimento-sustentavel-afirma-secretario-geral-da-onu/>. Acesso em: 28 fev. 2020; PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **O que é IDH?**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/oque-e-o-idh.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>389</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, 76.

<sup>390</sup> BEHRMAN, Jere; DEOLALIKAR, Anil B. *Health and nutrition*. In: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, Thirukodikaval. (eds.), *Handbook of development economics*. Amsterdam: Elsevier, 1988, v. I, p. 631-711.

<sup>391</sup> DIAMOND, Jared. *Why we must feed the hands that could bite us*. *The Washington Post*, 13 jan. 2002. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/01/13/why-we-must-feed-the-hands-that-could-bite-us/fdb12e16-1efe-4c95-a57a-f003e5b00fdb/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

No que se refere à educação, Fábio Giambiagi<sup>392</sup> é firme ao dizer que não há quem ouse discordar tratar-se de um dos sustentáculos de um processo perene de crescimento do ser humano e de um país, seja porque o aumento do conhecimento permite ampliar as possibilidades de produção, seja pelas externalidades sociais que gera, sobretudo no sentido de que pessoas mais bem educadas tendem a influenciar positivamente as demais pessoas ao seu redor, induzindo por sua vez que essas se tornem mais educadas, o que potencialmente pode contribuir para se elevar a produtividade média de todos. Já dizia um antigo provérbio chinês: “Se os teus projetos forem para um ano, semeia o grão; se forem para dez, plante uma árvore; se forem para cem, instrui o povo”.

Amartya Sen e Bernardo Kliksberg<sup>393</sup> argumentam pela grande significância e lugar estratégico da acumulação de capital educacional nas oportunidades de desenvolvimento, vez que consiste em precioso instrumento para a realização de potencialidades do ser humano. Apontam os autores que, tal qual ocorre com a saúde, os êxitos na educação de um país e sua superioridade competitiva estão numa relação direta de proporcionalidade, ou seja, quanto maior o nível de educação tanto maior será a capacidade de competição no mercado.

Além disso, há pesquisas que indicam uma correlação igualmente direta entre educação e saúde: a acumulação de capital educacional incide em redução nas taxas de mortalidade infantil e numa maior expectativa de vida. Sen e Kliksberg discorrem sobre uma pesquisa realizada no início dos anos 2000, entre todos os estados brasileiros. Os resultados revelaram que um aumento de dez pontos na taxa de alfabetismo implicou na redução da expectativa de vida em 2,2 anos.<sup>394</sup>

É igualmente interessante notar que vários estudos comparativos comprovaram que quanto maior for o nível educacional de uma determinada comunidade, menor será o número de delitos perpetrados, vale dizer, o investimento em capital educacional gera impacto positivo na redução da criminalidade.<sup>395</sup>

Lucas Furtado<sup>396</sup> explica que, na maioria dos casos, um baixo nível de escolaridade da população torna mais fácil a atuação daqueles que se voltam à prática de atos corruptivos: a uma, por estarem mais suscetíveis a se corromperem; a duas, por tornar a tarefa de monitorar e

<sup>392</sup> GIAMBIAGI, Fábio. **Capitalismo: modo de usar**: porque o Brasil precisa aprender a lidar com a melhor forma de organização econômica que o ser humano já inventou. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 49.

<sup>393</sup> SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 229.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 168-170.

<sup>395</sup> SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 289.

<sup>396</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 49-50.

fiscalizar a atuação de agentes públicos mais difícil; a três, por muitas vezes desconhecer sequer como denunciar irregularidades ou suspeitas de práticas ilícitas. O autor afirma existir uma relação direta entre países mais corruptos e aqueles que apresentam menor nível de desenvolvimento humano.<sup>397</sup>

A par da significativa distinção existente entre crescimento e desenvolvimento, não parece haver dúvidas de que práticas corruptivas influenciam negativamente a satisfação do pleno desenvolvimento estabelecido e almejado pela Constituição Federal de 1988, o que, *de per se*, parece tornar insustentável o acolhimento da assim denominada teoria da graxa em solo nacional.<sup>398</sup> É inegável que o desvio e a malversação de recursos públicos, aliados à má gestão administrativa da máquina pública, obstam não apenas a concretização de direitos fundamentais estampados na Carta Maior,<sup>399</sup> mas também provocam prejuízos das mais diversas ordens, como se verá a seguir.

### 3.2.3 Principais efeitos danosos ao desenvolvimento causados pelo fenômeno corruptivo

O desvio de valores do erário para benefício privado reduz a qualidade dos serviços sociais, por falta do devido recurso, podendo limitar sua disponibilidade e prejudicar os mais necessitados que deles dependem.<sup>400</sup> Com razão, a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)<sup>401</sup> tem estampado em seu sítio eletrônico a assertiva de que a corrupção afeta todos os países do mundo, prejudica as instituições democráticas, impede o desenvolvimento econômico, contribui para a instabilidade política, corrói as bases das instituições democráticas, distorce os processos eleitorais, enfraquece o Estado de Direito, deslegitima a burocracia, afasta investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país em face dos altos custos dos atos corruptivos.

<sup>397</sup> No mesmo sentido, DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade.** Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 47.

<sup>398</sup> EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. **Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil.** In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito.** Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 49, 58; DALLAGNOL, Deltan., *op. cit.*, p. 43.

<sup>399</sup> SANTANO, Ana Claudia. **A medição da corrupção como avaliação do desenvolvimento e eficácia de políticas públicas: alguns métodos disponíveis.** In: GONÇALVES, Oksandro Osdival; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Desenvolvimento e sustentabilidade: desafios e perspectivas.** Curitiba: Íthala, 2015, p. 353-372; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Eficiência e corrupção no processo de desenvolvimento: possíveis causas e mudanças necessárias para a administração pública brasileira.** In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Eficiência e ética na administração pública: anais do seminário internacional realizado no programa de pós-graduação em direito da PUCPR.** Curitiba: Íthala, 2015, p. 172.

<sup>400</sup> HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação Criminal.** p. 43-65.

<sup>401</sup> UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) **UNODC e corrupção.** [2016]. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Se não fosse o bastante, as práticas corruptivas também estimulam redes de crime organizado, promovem o tráfico de armas e pessoas, o contrabando de migrantes, a falsificação e o comércio de espécies ameaçadas em extinção, dentre outros ilícitos de substancial gravidade.<sup>402</sup>

Considerada o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social no mundo, estimam-se gastos anuais com a corrupção da ordem de US\$ 1 trilhão com suborno e desvio ilícito de recursos de US\$ 2,6 trilhões, soma que equivale a mais de 5% do PIB mundial. Além disso, nos países em desenvolvimento, a quantia de recursos que não alcança seu destino por causa da corrupção chega a ser 10 vezes superior ao valor destinado à assistência oficial para o desenvolvimento.<sup>403</sup>

Em 2014, o IBOPE Inteligência realizou uma pesquisa em parceria com a *Worldwide Independent Network of Market Research*, onde foram entrevistadas 66.806 pessoas, em 65 países. Elas foram questionadas sobre quais seriam os principais problemas do mundo. No cômputo geral, a corrupção ficou em primeiro lugar, seguida da economia, desigualdade social e desemprego, nesta ordem.<sup>404</sup>

Segundo a entidade *Transparency International*,<sup>405</sup> mais de 6 bilhões de pessoas — 77% da população mundial — vivem em países com sérios problemas de corrupção, com perdas anuais conjuntas de US\$ 1 trilhão. Com esse montante, tendo em conta que a imunização infantil ideal, para crianças até 10 anos de idade, custa em média R\$ 10 mil<sup>406</sup> (ou US\$ 2.442,00), e que há em torno de 2,2 bilhões de crianças no mundo,<sup>407</sup> seria possível imunizar quase 410 milhões de crianças em apenas um ano. No período de outubro/2015 a janeiro/2016, a empresa britânica *Ernest & Young Global Limited* elaborou a *EY 14th Global Fraud Survey 2016*, cujos resultados constam no documento intitulado *Corporate Misconduct - Individual Consequences*. A pesquisa foi feita com 2.825 dirigentes do alto escalão de grandes empresas (CEOs) em 62 países.

<sup>402</sup> AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 129.

<sup>403</sup> PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). **Corrupção e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>404</sup> IBOPE INTELIGÊNCIA. **Corrupção é o principal problema mundial, aponta pesquisa**. 10 abr. 2014. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/corruptao-e-o-principal-problema-mundial-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>405</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2015**. [2016]. Disponíveis em: <https://www.transparency.org/cpi2015/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>406</sup> CÂMARA, Luciene. Vacinação infantil ideal custa cerca de R\$ 10 mil às famílias. 02 abr. 2017. **O Tempo**. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/vacinacao-infantil-ideal-custa-cerca-de-r-10-mil-as-familias-1.1455390>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>407</sup> HUMANIUM. **Children in the world**. Disponível em: <https://www.humanium.org/en/children-world/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

O Brasil ocupou 1ª colocação (90%) no *ranking* de países com maior percentual de entrevistados que afirmaram ser o suborno e as práticas afeitas à corrupção amplamente espalhadas no mundo corporativo do país, seguido da Ucrânia (88%), Tailândia (86%), Nigéria (86%) e Quênia (84%).<sup>408</sup>

José Augusto Coelho Fernandes, então Diretor de Políticas e Estratégias da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em palestra proferida no seminário internacional *O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento*, realizado em 2012 na cidade de São Paulo/SP, afirmou que quando há uma perda de US\$ 1 milhão com corrupção, o efeito sobre a economia é possivelmente de US\$ 3 milhões.<sup>409</sup>

Interessante notar que, coincidência ou não, o PIB brasileiro, que vinha em ascensão de 1,8%, em 2012, para +2,7%, em 2013, fechou 2014, ano em que se deflagrou a 1ª fase da Operação Lava Jato, em forte queda de +0,1%, o pior resultado em cinco anos.<sup>410</sup> Em 2015, após a deflagração de 21 fases da citada operação, o PIB despencou para -3,8%, sendo o menor percentual desde o início da série histórica atual, iniciada em 1996.<sup>411</sup>

Estudo realizado em 2010 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)<sup>412</sup> estimou que de 1,38% a 2,3% do PIB do Brasil fora desviado pela corrupção. A se considerar o PIB brasileiro de 2018,<sup>413</sup> fechado em R\$ 6,9 trilhões, o montante seria de R\$ 95,2 bilhões a R\$ 158,7 bilhões.

Correlação semelhante, porém, um pouco mais pessimista quanto ao limite superior, foi mensurada por Timothy Power e Matthew Taylor,<sup>414</sup> que, por meio de seus estudos, presumiram que 1,35% a 5% do PIB estaria sendo consumido pelos custos da corrupção no Brasil (R\$ 93,15 bilhões a R\$ 345 bilhões).

À guisa de comparação, a Lei Orçamentária da União de 2019 (Lei nº 13.808/19)<sup>415</sup> previu orçamentos aproximados na ordem de R\$ 3,45 bilhões para indústria, comércio exterior

<sup>408</sup> ERNEST & YOUNG GLOBAL. *EY 14th global fraud survey 2016*. 2016. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>409</sup> PILAGALLO, Oscar. *Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 77.

<sup>410</sup> UOL ECONOMIA. **Economia brasileira cresce 0,1% em 2014, pior resultado em 5 anos, diz IBGE**. 27 mar. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/03/27/pib-2014.htm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>411</sup> OLIVEIRA, Nielmar de. PIB fecha 2015 com queda de 3,8%. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>>. Acesso em: 28. fev. 2020.

<sup>412</sup> FIESP (Federação das Empresas do Estado de São Paulo). **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corruptao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>413</sup> IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Produto interno bruto**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>414</sup> POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew. (Eds) *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. University of Notre Dame Press. 2011, p. 1-6.

<sup>415</sup> BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

e serviços; R\$ 5,66 bilhões para integração social; R\$ 11,90 bilhões para agricultura, pecuária e abastecimento; R\$ 15,33 bilhões para ciência e tecnologia; R\$ 17,74 bilhões para justiça e segurança pública; R\$ 19,95 bilhões para transporte, portos e aviação civil; R\$ 89,75 bilhões para trabalho; R\$ 133,95 bilhões para educação; e R\$ 132,79 bilhões para saúde. Partindo-se de uma simples média aritmética entre os limites mínimos e máximos de valores que podem ter sido perdidos para a corrupção no Brasil em 2018, considerando a perspectiva mais otimista (percentuais do limite mínimo de Power e Taylor e do limite máximo da FIESP), poder-se-ia concluir que, no ano de 2019, quase R\$ 126 bilhões a mais estariam disponíveis para investimento em áreas de interesse social e econômico no Brasil.

Timothy Power e Matthew Taylor,<sup>416</sup> que reconhecem ser muito difícil mensurar precisamente os custos da corrupção, ressaltam que, embora expressivos, os prejuízos econômicos talvez não sejam os efeitos mais preocupantes das práticas corruptivas no país.

Em respeito à visão de Bruno Speck,<sup>417</sup> para quem as propostas que visam a contribuir com a minimização do problema da corrupção devem, preliminarmente, vencer o desafio inicial de expor seus impactos negativos do fenômeno, aproximando-o da realidade das pessoas, pretende-se elencar a seguir — sem qualquer pretensão de exaurir o assunto — as principais áreas onde os efeitos perversos causados pela corrupção são sentidos, repisando-se brevemente, em alguns itens, o que já fora exposto e acrescentando-se novos elementos, notadamente de viés mais econômico, que podem — e devem — ser considerados. As áreas são:

a) *competitividade no ambiente de negócios*: a livre iniciativa e a livre concorrência configuram as forças motrizes do capitalismo,<sup>418</sup> sobretudo ao proporcionar um cenário salutar de disputa negocial que estimula o avanço tecnológico, aumentando a qualidade dos produtos e serviços e reduzindo os preços. Logo, a criação de oligopólios e cartéis, normalmente mediante a fraude em processos licitatórios e a prática de atos corruptivos correlatos, além de distorcer as regras de funcionamento do mercado visando à obtenção de vantagens espúrias, inviabiliza o próprio sistema capitalista.<sup>419</sup> Fábio Giambiagi e Deltan Dallagnol<sup>420</sup> chamam a atenção para o fato de que os níveis de competitividade

<sup>416</sup> POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew, *loc. cit.*

<sup>417</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 19-20.

<sup>418</sup> GIAMBIAGI, Fábio. **Capitalismo: modo de usar**: porque o Brasil precisa aprender a lidar com a melhor forma de organização econômica que o ser humano já inventou. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 54-55.

<sup>419</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 139-141; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 45.

<sup>420</sup> GIAMBIAGI, Fábio. **Capitalismo: modo de usar**: porque o Brasil precisa aprender a lidar com a melhor forma de organização econômica que o ser humano já inventou. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 54-55; DALLAGNOL, Deltan. **A luta**

do ambiente de negócios e de desenvolvimento dos países são inversamente proporcionais aos índices de corrupção que apresentam. Registre-se que os reflexos negativos em questão transbordam as fronteiras nacionais, atingindo o comércio internacional e a competitividade de empresas transnacionais;<sup>421</sup>

b) *obediência e respeito às normas legais*: é evidente que os protagonistas de qualquer esquema de corrupção econômica em algum momento, direta ou indiretamente, violem dispositivos legais quando da prática de suas condutas corruptivas. A ofensa ao Estado de Direito é clara na medida em que ilícitos são perpetrados na consecução de vantagens e benesses indevidas que, como regra, expressa ou tacitamente, são proscritas pela legislação, penal ou extrapenal. O desrespeito às leis gera insegurança e desequilíbrio concorrencial que acabam por causar prejuízos aos agentes econômicos que cumprem suas obrigações e beneficiar os fraudadores.<sup>422</sup> Ademais, a sofisticação do esquema corruptivo pode levar à captura do Estado por parte de segmentos do setor privado, fenômeno que ocorre quando agentes políticos corruptos passam a exercer influência significativa nas etapas de elaboração, aprovação e promulgação de dispositivos normativos e até mesmo políticas públicas, os quais se voltam precipuamente à satisfação de interesses privados negociais das empresas corruptoras.<sup>423</sup> É de se observar aqui a diferença entre a captura do Estado e a corrupção administrativa: a primeira ocorre *ex ante* às formulações legislativas, a segunda, *ex post*;<sup>424</sup>

c) *inovação tecnológica*: a inversão da lógica do mercado pela corrupção, essencialmente pela deturpação da livre concorrência, faz com que empresas envolvidas em esquemas ilícitos invistam muito mais na circulação de seus produtos no mercado e/ou na prestação de seus serviços por meio do pagamento de subornos e propinas do que pela melhoria efetiva da qualidade do que produzem ou oferecem ao setor

---

**contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 45.

<sup>421</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 51-52.

<sup>422</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 13-14.

<sup>423</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, p. 86 *et seq.*; HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *Confronting the challenge of state capture in transition countries*. **Finance and Development**, v. 38, n. 3, 2001; HELLMAN, Joel *et al.* *Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition*. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington/DC, n. 2.444, 2000. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=240555](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>424</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso, *op. cit.*, p. 86-91.

público.<sup>425</sup> As práticas corruptivas protegem empresas incompetentes e que fornecem produtos e/ou serviços de pior qualidade e a custos mais elevados, num jogos de cartas marcadas onde importa mais as vantagens ilícitas particulares ofertadas por nichos empresarias corruptores do que o interesse e a satisfação da coletividade.<sup>426</sup> Ao analisar fatos desvendados pela operação Lava Jato, a jornalista Miriam Leitão<sup>427</sup> asseverou que “a prática da propina subtrai eficiência da economia e multiplica os custos; tira competitividade e desperdiça os profissionais mais promissores. Só prosperam os de baixo padrão ético”;

d) *confiança dos investidores*: é consenso entre os estudiosos que a corrupção torna a produção mais onerosa, pois gera aumento nos custos de transação pelo pagamento de vantagens financeiras a agentes públicos corruptos, e o setor ou mesmo o país menos atraente para investidores honestos, pela imprevisibilidade e risco nos negócios causados pela falta de confiança em relação ao acordo pactuado e às leis que disciplinam.<sup>428</sup> Ensina Montoro Filho<sup>429</sup> que os investimentos exprimem uma aposta num futuro desconhecido, ou seja, investe-se no presente com a esperança de colher resultados positivos posteriormente. Logo, a desconfiança em relação ao ambiente negocial, ao respeito às tratativas realizadas e às regras do mercado implica em uma menor disposição de poupar e investir. Em decorrência da corrupção institucionalizada descoberta pelas investigações relativas à operação Lava Jato, o Brasil perdeu o selo de bom pagador e o grau de investimento das principais agências de classificação de risco

<sup>425</sup> LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 51.

<sup>426</sup> LEITÃO, Miriam. **História do futuro**: o horizonte do Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 178; AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 135-136.

<sup>427</sup> LEITÃO, Miriam, *loc. cit.*

<sup>428</sup> EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção**: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 53; PINTO, Cláudia Maria Borges Costa; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Instituições Democráticas e Políticas Públicas de Combate à Corrupção no Estado Constitucional. In: BETTES, Janaína Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 83; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 46; ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, p. 5, 2004, p. 8-9; GRAY, Cheryl; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. **Finanças e Desenvolvimento**, p. 07-10, mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62765/60912>. Acesso em: 12 jan. 2020, p. 8; AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 137; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 77.

<sup>429</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 6-7, 14.

do mundo: *Moody's, Standard & Poor's e Fitch*.<sup>430</sup> A Petrobrás, maior empresa brasileira envolvida no esquema criminoso, foi rebaixada, perdeu diversos investidores e admitiu um prejuízo de R\$ 51 bilhões por causa de erros de gestão e corrupção.<sup>431</sup> Outro ponto que merece ser mencionado, ainda nesse item, diz respeito aos custos reputacionais de empresas e até mesmo de setores econômicos inteiros quando de seu envolvimento em ilícitos criminosos corruptivos: a imagem e a marca são afetadas; crédito e empréstimos tornam-se mais difíceis de serem obtidos; e pode haver severa redução no fluxo de caixa pela perda de clientes e investidores, bem como pagamento de multas e indenizações, com risco até mesmo de falência;<sup>432</sup>

e) *cultura empresarial corruptiva e os efeitos ressaca, espiral e cascata*: a prática reiterada de condutas corruptivas no âmbito empresarial pode fomentar uma cultura interna de comportamentos ilícitos com tendência a se expandir cada vez mais e, em dado momento, contaminar todo o setor — econômico e social — onde está inserida.<sup>433</sup> Aquele que primeiro se vale de atos de corrupção e desobediência de suas obrigações legais pode obter, a curto prazo, privilégios e benefícios indevidos em relação a seus concorrentes negociais, que acabam sendo preteridos não por ofertarem preços maiores ou qualidade inferior de produtos e/ou serviços, mas por vantagens ilícitas ofertadas pelo agente econômico corruptor ao poder público.<sup>434</sup> Num espaço corruptivo, portanto, empresas honestas correm grandes riscos de perder negócios para concorrentes desleais e criminosos.<sup>435</sup> Num ambiente impregnado pela corrupção, empresas idôneas ficam sujeitas a custos elevados de perdas econômicas, à desigualdade e deslealdade concorrencial e a imensas dificuldades de permanecer no mercado.<sup>436</sup> Para manter sua competitividade, muitas empresas íntegras são pressionadas à prática de comportamentos delitivos semelhantes, sob pena de sucumbirem em seus negócios. Eis aí o efeito ressaca. Na medida em que passam a agir de modo equivalente às suas

<sup>430</sup> DALLAGNOL, Deltan, *loc. cit.*

<sup>431</sup> LEITÃO, Miriam. **História do futuro**: o horizonte do Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 177.

<sup>432</sup> DALLAGNOL, Deltan, *loc. cit.*; LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 51.

<sup>433</sup> LOPES, José Mouraz, *op. cit.*, p. 51-52.

<sup>434</sup> BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; **Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial**. Madrid: Civitas, 1978, p. 52; VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO-ZAPATERO, Luis *et al.* **Estudios de Criminología II**. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 220-221.

<sup>435</sup> ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Píronti Aguirre de (coords.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 106.

<sup>436</sup> ZENKNER, Marcelo, *op. cit.*, p. 101; PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). **Corrupção e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

concorrentes corruptoras na prática de atos desleais e ilegais, cada participante se converte num eixo de nova ressaca e, num efeito espiral, acaba contaminando outras empresas num ciclo vicioso (ressaca-espiral) que corrói a ordem socioeconômica.<sup>437</sup> Nesse contexto, os danos causados ao tecido social são substanciais, sobretudo quando a ilicitude envolve, para além do aspecto criminal, o desrespeito à legislação tributária, trabalhista, previdenciária e consumerista, hipótese que pode resultar em prejuízos em cadeia, num efeito cascata, capaz de atingir a todos: setor público (v.g., ineficiência das empresas contratadas), agentes econômicos (v.g., ofensa à livre concorrência), trabalhadores (v.g., não pagamento de direitos trabalhistas e previdenciários), consumidores (v.g., produtos e serviços de péssima qualidade) e a sociedade (v.g. exemplo, políticas públicas simbólicas que não favorecem o desenvolvimento).<sup>438</sup>

f) *economia subterrânea*: a corrupção econômica fomenta e recrudescer a economia subterrânea,<sup>439</sup> assim entendida aquela onde há produção de bens e serviços não reportada às autoridades por se tratar de negociatas, sonegação de tributos, evasão de contribuições para a seguridade social, descumprimento de normas trabalhistas e transgressão de leis aplicáveis à atividade econômica.<sup>440</sup> A produção de bens e a prestação de serviços, à revelia do Estado e ao arrepio das leis, prejudica diretamente a sociedade, uma vez que os investimentos destinados à coletividade são reduzidos por

<sup>437</sup> BAJO FERNÁNDEZ, Miguel, *op. cit.*, p. 591; ARROYO ZAPATERO, Luis *et al.* *Hacia un derecho penal económico europeo: jornadas en honor del profesor Klaus Tiedermann*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1995, v. 4, p. 152; MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 7-10. Vicente Martínez apresenta um exemplo didático que ilustra bem os efeitos ressaca e espiral: “*el empresario A ha eludido los pagos a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social durante cinco años. Ha <<obtenido>> con estas elusiones una cantidad determinada de dinero que decide invertir en la reconversión tecnológica de su empresa, obteniendo un elevado salto en la productividad que le permite elevar sus beneficios y reducir los precios de sus productos. Ante la competitividad de su producción otra empresa del sector, la empresa Y, ve como se va reduciendo radicalmente sus ventas. El empresario Y se ve enfrentado a las manipulaciones ilícitas de sus competidores y debe asimismo – para afianzarse – recurrir a tales medidas si quiere mantener la competencia de precios. El empresario Y no tendrá más remedio que eludir asimismo el pago a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social (efecto resaca). Este segundo empresario se convierte así en ejemplo para un tercer sujeto, el empresario C (efecto espiral) y así sucesivamente*” (VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de, *op. cit.*, p. 221).

<sup>438</sup> VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO, L. *et al.* **Estudios de Criminología II**. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999. p. 221; LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 51-52; MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 7.

<sup>439</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 39; GRAY, Cheryl; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. **Finanças e Desenvolvimento**, p. 07-10, mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62765/60912>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 8; AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 137;

<sup>440</sup> MONTORO FILHO, André Franco, *op. cit.*, p. 70, 115-116, 132, 136-137; ETCO (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial). **Índice da economia subterrânea**. [2019] Disponível em: <https://www.etc.org.br/economia-subterranea/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

causa da igual diminuição na arrecadação tributária. Estudos feitos pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO)<sup>441</sup> demonstram que, pelo quinto ano consecutivo, houve crescimento na economia subterrânea no Brasil. De acordo com a pesquisa, o volume de transações estimado chegou a 17,3% do Produto Interno Bruto em 2019, com uma movimentação financeira estimada em R\$ 1,19 trilhão, o equivalente às economias de países como Suécia e Suíça;<sup>442</sup>

g) *crescimento econômico*: de tudo já exposto e em consonância com o entendimento esposado na farta literatura contemporânea,<sup>443</sup> é possível afirmar — com razoável segurança — que o crescimento econômico é sobremaneira prejudicado por práticas ilícitas no marco do atual estágio da corrupção econômica, mormente em face da redução do investimento e da produtividade, do superfaturamento de preços e do aumento dos gastos públicos, do desvio de recursos para financiamento de projetos não prioritários ou mesmo irrelevantes, da diminuição dos créditos públicos, da ineficiência generalizada causada pela falta de interesse em efetivos avanços tecnológicos, da má e desigual (re)distribuição de riquezas e da ausência de recursos financeiros suficientes para se atingir níveis maiores de desenvolvimento;<sup>444</sup>

<sup>441</sup> ETCO (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial). **Economia subterrânea sobe pelo quarto ano seguido e atinge R\$ 1,173 trilhão em 2018, segundo ETCO e FGV/Ibre**. 03. dez. 2018. Disponível em: <https://www.etcorgs.br/destaque/economia-subterranea-sobe-pelo-quarto-ano-seguido-e-atinge-r-1173-trilhao-em-2018-segundo-etcorgs-e-fgv-ibre/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>442</sup> Economia informal cresce pelo 5º ano seguido no país e corresponde a 17,3% do PIB, aponta estudo. 18 dez. 2019. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/18/economia-informal-cresce-pelo-5o-ano-seguido-no-pais-e-corresponde-a-173percent-do-pib-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>443</sup> EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. *In*: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 53; LEITÃO, Miriam. **História do futuro: o horizonte do Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 176-177; FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 50; EINLOFT, Pedro Costa. **Os efeitos diretos da qualidade educacional e institucional sobre o nível de corrupção municipal no Brasil**. Curitiba, Paraná, 2012, 61 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 12-19; LIRA, Fernando. **Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**. Maceió: Edufal, 2005, p. 66; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 44-51; ROSA, Márcio Fernando Elias. **Corrupção como entrave ao desenvolvimento**. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, p. 5, 2004, p. 8-9; dentre outros.

<sup>444</sup> Deltan Dallagnol cita em sua obra exemplos concretos que valem a pena ser integralmente transcritos: “A Diretoria Internacional da Petrobrás, por exemplo, sem necessidade comprovada e sem procedimentos competitivos para escolha dos fornecedores, contratou navios-sonda bilionários em operação que envolveram o pagamento de elevadas propinas. Um estudo que desaconselhava essa contratação chegou a ser refeito por determinação da Diretoria Internacional, que teve dois diretores e alguns gerentes investigados e processados por corrupção. Esperava-se uma conclusão mais ‘otimista’. O resultado foi que um desses navios ficou ocioso no golfo do México, ao custo de 500 mil dólares por dia para a estatal, acumulando um prejuízo próximo de 100 milhões de dólares. Sem falar no custo das propinas pagas. Aliás, o contrato de operação do navio-sonda

h) *políticas públicas e direitos humanos*:<sup>445</sup> a apropriação privada de recursos públicos reduz a possibilidade de investimento em políticas públicas de legítimo interesse — e necessidade — da população, afetando a disponibilidade e a qualidade de serviços de saúde, educação, segurança, infraestrutura, transporte, alimentação, saneamento básico, redução dos níveis de mortalidade infantil e moradia e, por conseguinte, do desenvolvimento socioeconômico da população e do país. Esse é o entendimento praticamente unânime dos estudiosos do tema<sup>446</sup> e que decorre, em boa medida, dos reflexos negativos já abordados nos itens anteriores. Ao promover o desperdício, o desvirtuamento e a ineficiência na alocação dos recursos públicos disponíveis, a corrupção econômica interfere diretamente na qualidade de vida de toda a sociedade, sobretudo a população carente, que mais precisa de políticas públicas para a superação da miséria. Além disso, acirra as desigualdades sociais, provoca sérias distorções

---

Vitória 10.000, ao preço de 1,6 bilhão de dólares, foi direcionado para o Grupo Schahin sob falsos pretextos, conforme reconheceu a sentença que condenou os envolvidos. Não houve consulta a empresas ou pesquisa de preços de mercado, e a justificativa técnica para a contratação era furada. Na verdade, conforme reconheceu a sentença criminal, tudo não passara de um estratagem para quitar um empréstimo de 12 milhões de reais concedido pelo Banco Schahin ao empresário José Carlos Bumlai, que figurou como testa de ferro do Partido dos Trabalhadores. (...) Outra situação interessante é a da aquisição da Refinaria de Pasadena, no Texas, cercada de uma série de irregularidades. De fato, uma consultoria externa havia apontado que outras refinarias deveriam ser alvos prioritários para a aquisição. Elas atenderiam melhor os interesses de expansão internacional da Petrobrás. Além disso, Pasadena precisaria de uma ampla reforma não só em razão de sua idade - era chamada de 'ruivinha' por agentes da Petrobrás, em alusão à ferrugem que a consumia - , mas especialmente para se tornar apta a refinar o petróleo brasileiro, mais pesado (...) O problema mais grave, no entanto, foi como se chegou à quantia a ser paga por Pasadena: não se levou em conta apenas o seu valor no momento da aquisição, mas também o valor que a refinaria teria após as reformas - que seriam feitas no futuro. É como se você comprasse um apartamento de 200 mil reais e pretendesse fazer uma reforma de 300 mil, mas pagasse os 500 mil ao antigo proprietário antes de qualquer reforma. Não faz sentido algum, mas, segundo o que foi apurado pelas investigações, essa é uma boa analogia para o que aconteceu no caso de Pasadena. A refinaria acabou custando 1,25 bilhão de dólares à estatal, quando havia sido inicialmente avaliada em, no máximo, 258 milhões de dólares. Outra curiosidade é que a antiga dona, a Astra Oil, comprara as instalações por 42,5 milhões em janeiro de 2005, apenas sete meses antes do início das negociações com a Petrobrás. Não foi à toa que o Tribunal de Contas da União apontou um prejuízo de 792 milhões de dólares nessa transação. Dois colaboradores denunciaram o pagamento de propinas multimilionárias - de cerca de 15 milhões de dólares - aos envolvidos na aquisição da refinaria" (DALLAGNOL, Deltan, *op. cit.*, p. 50-51).

<sup>445</sup> Nesse ponto, entende-se necessário fazer a distinção entre *direitos humanos*, aqueles inerentes à existência de qualquer pessoa e, portanto, devem ser acolhidos por todos os povos, e *direitos fundamentais*, aqueles protegidos formalmente pelo direito. Nas palavras de Ingo Sarlet, "o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos" (SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 29).

<sup>446</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 156, fev. 2014, p. 9; FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 54; ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, p. 5, 2004, p. 8-9; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 43, 50; EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção**: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 57.

discriminatórias de serviços públicos, desrespeitando direitos fundamentais assegurados pela ordem constitucional e impedindo a formação de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88) que possa se beneficiar de um pleno desenvolvimento.<sup>447</sup> Precisamente por violar valores essenciais do ser humano, como a igualdade, a dignidade e a liberdade,<sup>448</sup> comprometendo a vida das gerações atuais e futuras,<sup>449</sup> a corrupção tem sido considerada como uma grave violação de direitos humanos,<sup>450</sup> como reconheceu Flávia Piovesan, jurista brasileira que compõe a Corte Internacional de Direitos Humanos.<sup>451</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU) têm demonstrado especial interesse na inter-relação entre a corrupção e o desrespeito aos direitos humanos dela oriundo, notadamente em países de baixa renda. Na publicação *The Human Rights Case Against Corruption*, organizada pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU,<sup>452</sup> durante o 22º Encontro do Conselho de Direitos Humanos, consta a transcrição do discurso de abertura de Navi Pillay no painel temático *The Negative Impact of Corruption on Human Rights*, oportunidade em que a Alta Comissária afirmou categoricamente não existir dúvidas de que a corrupção é um enorme obstáculo à realização de todos os direitos humanos — civis, políticos, econômicos, sociais e culturais — e ao que chamou de direito ao desenvolvimento. Conforme Pillay, os recursos desviados pela corrupção seriam suficientes para suprir em mais de 80 vezes a fome no mundo e poderiam ser utilizados para tirar pessoas da

---

<sup>447</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *loc. cit.*; FURTADO, Lucas Rocha, *op. cit.*, p. 50-54; ROSA, Márcio Fernando Elias, *op. cit.*, p. 5-9; DALLAGNOL, Deltan, *op. cit.*, p. 50-54; AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 127-128.

<sup>448</sup> AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta, *op. cit.*, p. 127.

<sup>449</sup> TREVISAN, Antonino Marmo *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2003, p. 13.

<sup>450</sup> DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves. **Democracia e corrupção na Europa**. Lisboa: Inquérito, 1995, p. 2; FURTADO, Lucas Rocha, *op. cit.*, p. 50; ROTBERG, Robert I. **The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft**. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 23-26; ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, p. 58-62; COCKCROFT, Laurence. **Global corruption: money, power and ethics in the modern world**. United Kingdom: I.B.Tauris & Co. Ltd. 2012, p. *passim*; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 23-26, 225-228; CHAYES, Sarah. **Thieves of state: why corruption threatens global security**. New York: W.W. Norton & Company, 2015, p. 101; dentre outros.

<sup>451</sup> Corrupção é violação de direitos humanos, diz secretária de Temer. **Correio Braziliense**. 27 jun. 2017. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna\\_politica.605169/corruptao-e-violacao-de-direitos-humanos-diz-secretaria-de-temer.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna_politica.605169/corruptao-e-violacao-de-direitos-humanos-diz-secretaria-de-temer.shtml). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>452</sup> UNHR (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner). **The human rights case against corruption**. 27 mar. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAGAINSTCORRUPTION.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

miséria, proporcionar educação às crianças e saúde básica às famílias carentes, bem como evitar centenas de mortes e complicações durante a gravidez e o parto que ocorrem todos os dias;

i) *democracia e política*: a corrupção fragiliza as instituições democráticas e contribui enormemente para a instabilidade política, principalmente por provocar um sentimento generalizado de descrença no funcionamento do Estado, dos poderes públicos e de seus agentes políticos.<sup>453</sup> A cooptação de agentes públicos e da máquina estatal para a prática reiterada de condutas corruptivas compromete a própria legitimidade do Estado e a estabilidade do regime democrático,<sup>454</sup> uma vez que dependem do apoio que lhe é conferido pela sociedade civil. De acordo com Ronald Inglehart,<sup>455</sup> para o pleno exercício da democracia são necessárias algumas disposições por parte de seus atores, quais sejam, confiança mútua, satisfação geral com a vida e defesa da sociedade em que vivem. No mesmo sentido, Manoel Oliveira<sup>456</sup> assevera que a democracia “repousa na confiança que os cidadãos consideram as decisões de governo com fundamento em princípio ético e jurídico, visando o bem-estar comum”. Outrossim, é sabido que uma das ideias centrais relacionadas à democracia é a que estabelece uma relação de representação política entre o cidadão-eleitor e o agente público-eleito a fim de o segundo agir em nome daqueles que lhe confiaram o voto em prol do interesse da coletividade.<sup>457</sup> Num outro prisma, Norberto Bobbio<sup>458</sup> defende que a democracia está igualmente fundamentada na garantia e na proteção de direitos individuais e sociais, arrimo que, como já estudado, é claramente fustigado pelo fenômeno corruptivo. É fácil notar que os mencionados requisitos democráticos de confiabilidade e de

<sup>453</sup> UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) **UNODC e corrupção**. [2016]. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/>. Acesso em: 28 fev. 2020; AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. In: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 127; DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 53; EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 45, 54; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 54, 63; dentre muitos outros.

<sup>454</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 125; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 113-114.

<sup>455</sup> INGLEHART, Ronald. *The renaissance of political culture*. **American Political Science Review**, v. 82, n. 4, 1988, p. 1203-1229.

<sup>456</sup> OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. Natal/RN: UFRN, 2008, p. 56.

<sup>457</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 44-48.

<sup>458</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Coletânea organizada por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 502.

representatividade são em muito extenuados — se não aniquilados — numa conjuntura de corrupção econômica e institucionalizada onde o interesse público é colocado num plano muito inferior daquele onde estão a satisfação pessoal e os benefícios particulares dos agentes do Estado. Não seria incorreto afirmar, portanto, que a falta sistemática de confiança da população nos agentes públicos que a deveriam representar no exercício do poder e no manejo da máquina estatal pode levar à derrocada da democracia e à ingovernabilidade do país.

j) *cultura e participação política dos cidadãos*: estudos desde a década de 60 demonstraram a importância da cultura cívica como variável a ser analisada para melhor compreensão do comportamento político.<sup>459</sup> Pesquisas empíricas realizadas por Robert Putnam<sup>460</sup> na Itália constataram que a presença de uma cultura cívica, marcada pelo associativismo, alto grau de informação, confiança mútua entre os cidadãos e entre esses e as instituições, valorização da igualdade mediante o predomínio de relações horizontais, valorização da solidariedade e cooperação entre os membros de uma comunidade, favoreceu o estabelecimento de um modelo institucional mais democrático. O autor afirma, inclusive, que a cultura cívica impregnada na sociedade é um fator mais determinante para a efetivação de um quadro político mais estável e eficaz do que o crescimento econômico. Sob tal perspectiva, a corrupção é compreendida como o resultado da insuficiência de cultura cívica.<sup>461</sup> Além disso, Timothy Power e Júlio Gonzalez<sup>462</sup> defendem que os cidadãos são mais tolerantes às práticas corruptivas, no setor público ou privado, quanto menos estiverem civicamente engajados. Majoritariamente, sustenta-se que a corrupção afeta a confiança e a associatividade entre os cidadãos e entre esses o poder público, destruindo as esperança de renovação e mudanças significativas em prol do bem-estar da sociedade.<sup>463</sup> Márcio Rosa<sup>464</sup> afirma que o homem simples passa a acreditar que “não tem mais jeito”, que

---

<sup>459</sup> ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963, *passim*. Esses autores são considerados os fundadores da chamada *teoria da cultura política*.

<sup>460</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, *passim*.

<sup>461</sup> GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF**, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010, p. 26.

<sup>462</sup> POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre a corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia Política*, n. 21, 2003, p. 51-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a05n21.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

<sup>463</sup> DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 53.

<sup>464</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, p. 5, 2004, p. 8-9.

“todos são corruptos” e que o “Estado está à venda”. Diversos autores<sup>465</sup> apontam a existência de uma relação negativa direta entre, de um lado, a percepção, exposição e vivência em ambiente permeado pela corrupção e, de outro, a conformação do cidadão às práticas corruptivas e sua propensão a participar em atos ilícitos. Quanto maior o nível dos primeiros, maior o dos segundos. Além disso, segundo Albert Hirschman, Mitchell Seligson, Eduardo Salinas, John Booth, Mark Warren e Simone Bohn,<sup>466</sup> a corrupção desestimula o cidadão a aderir ao regime democrático, a desenvolver cultura cívica e a participar dos assuntos políticos. Sendo assim, nos dizeres de Bauman, “as pontes entre a vida pública e a privada são destruídas”,<sup>467</sup> formando-se um perigoso ciclo vicioso potencialmente capaz de aumentar os níveis de corrupção, na medida em que o exercício da cidadania e da participação política<sup>468</sup> são instrumentos poderosos para enfrentamento do fenômeno corruptivo.<sup>469</sup> Naquilo que se refere especificamente à participação política, Robert Bonifácio e Mario Fuks<sup>470</sup> endossam tese contrária à literatura majoritária. Como resultado de pesquisa empírica que se encontra descrita e analisada no artigo *Desvendando a Relação entre Corrupção e Participação Política na América Latina*, publicada em 2017 na Revista de Sociologia e Política,<sup>471</sup> os autores sustentam que os indivíduos que têm experiência com atos corruptivos, notadamente que foram vítimas de tais práticas ilícitas, apresentam-se com mais chances de engajamento em atividades participativas que objetivam influenciar as dinâmicas do poder, do que aqueles que nunca tiveram qualquer tipo de envolvimento passivo com o

<sup>465</sup> HIRSCHMAN, Albert. **De consumidor a cidadão**: atividades privadas e participação na vida pública. São Paulo: Brasiliense, 1983, *passim*; SELIGSON, Mitchell. *Corruption and democratization: what is to be done? Public integrity*. v. 3, n. 3, 2001, p. 221-241; *Id.*, *The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries*. *Journal of Politics*. v. 64, n. 2, 2002, p. 408-433; SALINAS, Eduardo; BOOTH, John. *Micro social and contextual sources of democratic attitudes in Latin America*. *Journal of Politics in Latin American*. v. 3, n. 1, 2011, p. 29-64; WARREN, Mark. *The meaning of corruption in democracies*. In: *The Routledge International Handbook on Political Corruption*. Oxford: Routledge, 2012, p. 42-55; BOHN, Simone. *Corruption in Latin America: understanding the perception-exposure gap*. *Journal of Politics in Latin America*. v. 4, n. 3, 2012, p. 67-95.

<sup>466</sup> HIRSCHMAN, Albert, *loc. cit.*; SELIGSON, Mitchell, *Corruption and democratization...*, *loc. cit.*; *Id.*, *The impact of corruption on regime legitimacy...*, *loc. cit.*; SALINAS, Eduardo; BOOTH, John, *loc. cit.*; WARREN, Mark, *loc. cit.*; BOHN, Simone, *loc. cit.*

<sup>467</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 10.

<sup>468</sup> Aqui considerada de acordo com a tipologia apresentada por Robert Bonifácio e Mario Fuks como: 1) contato direto com atores políticos e governamentais; 2) ativismo comunitário; 3) ativismo partidário e eleitoral e 4) ativismo de protesto (BONIFÁCIO, Robert; FUKS, Mario. *Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptivos sobre a participação política*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 63, set. 2017, p. 27)

<sup>469</sup> EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. *Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil*. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 55; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 46.

<sup>470</sup> BONIFÁCIO, Robert; FUKS, Mario, *op. cit.*, *passim*.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 27-52.

fenômeno corruptivo.<sup>472</sup> Em suma, Bonifácio e Fuks asseguram existir uma associação positiva diretamente proporcional entre corrupção e participação política.

Do exposto, é possível concluir que a corrupção econômica é prejudicial ao desenvolvimento socioeconômico, além de minar as bases da democracia e a legitimidade política. Por se tratar de um fenômeno complexo, certamente não há respostas simples capazes de explicar, delinear ou mesmo resolver definitivamente os problemas causados pelas práticas corruptivas.

De outro lado, parece haver meios, instrumentos e atores político-sociais, estatais ou não, que podem contribuir de uma maneira mais incisiva — e eficiente — no combate preventivo e repressivo da corrupção. Dentre eles, destaca-se o ciclo virtuoso que pode ser estabelecido e fortalecido por meio da *accountability social*. O estudo contido na próxima seção se debruça justamente sobre esse tema.

---

<sup>472</sup> *Ibid.*, p. 30-42.

#### 4 A SOCIEDADE CIDADÃ: O CICLO VIRTUOSO PROMOVIDO PELA *ACCOUNTABILITY* SOCIAL COMO FERRAMENTA DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA

O enfrentamento às práticas corruptivas não é algo elementar, capaz de ser resolvido com simples marcos regulatórios ou pequenos e isolados ajustes nos arranjos institucionais. Ao contrário, como visto, trata-se de tema complexo, transversal às mais diversas áreas do conhecimento e que demanda compromissos coletivos entre o poder público, entidades privadas e a sociedade.

Com razão, Fernando Filgueiras<sup>473</sup> ensina que o controle da corrupção precisa ser visto de forma mais abrangente, multifocal, podendo ter numa concepção aberta de cidadania e de *accountability* com melhores resultados, mormente porque impõe aos agentes estatais que prestem contas à população por suas ações no exercício de suas funções públicas,<sup>474</sup> justificando suas decisões, motivando suas condutas e esclarecendo os objetivos que pretendiam alcançar.<sup>475</sup>

Desde 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,<sup>476</sup> estabelecida pela Assembleia Nacional Constituinte francesa, reconhece o direito de a sociedade ser informada e receber prestação de contas dos agentes públicos, conforme textualmente expresso em seu artigo XV, que diz: “A sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público da sua administração”. Para tanto, o acesso à informação e à transparência nos atos públicos é um importante ponto a ser considerado, pois, numa democracia representativa, aproxima a população dos atos e fatos políticos, viabilizando uma maior participação popular e da

---

<sup>473</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 14-15.

<sup>474</sup> PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

<sup>475</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 5.

<sup>476</sup> USP (Universidade de São Paulo). Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**: 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

sociedade civil<sup>477</sup> organizada na esfera pública, que pode contribuir para o combate à corrupção e, por conseguinte, no fortalecimento do desenvolvimento.<sup>478</sup>

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão,<sup>479</sup> aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no ano 2000, estabelece em seu preâmbulo que “garantindo o direito de acesso à informação em poder do Estado, conseguir-se-á maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas” e no princípio 4º: “o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo”.

Mark Bovens<sup>480</sup> adverte que o déficit de *accountability* é uma preocupação histórica, em especial naquilo que concerne às ações e decisões do Poder Executivo. Evidencia-se que aqueles que estão à frente da nação não têm se atentado — como deveriam — a prestar contas regularmente e de forma natural aos diversos fóruns jurídicos, profissionais, administrativos, sociais e políticos que poderiam, de alguma forma, sancioná-los em caso de irregularidades e ilicitudes. Ao contrário, buscam se esquivar de sua responsabilidade subjugando pelo menos um dos três pilares da *accountability*: a informação, a justificação e a sanção.<sup>481</sup>

Não é preciso grande esforço para deduzir que quanto mais enfraquecida a prestação de contas por parte de agentes públicos, mais pavimentado e fértil estará o terreno para o desenvolvimento de comportamentos corruptivos capazes de lesar em grande monta, como já visto, toda a coletividade.

Sob tais premissas, convém explorar um pouco mais o conceito de *accountability*, seu alcance, suas classificações mais frequentemente aceitas pela literatura e as restrições mais importantes identificadas em cada modalidade, buscando, sempre que possível, correlacionar cada assunto com o nefasto fenômeno corruptivo.

Além disso, serão expostos ao final do tópico alguns casos concretos relevantes à guisa de ilustração de como a *accountability* social, particularmente, pode ser um instrumento relevante para fomentar mudanças muitas vezes estruturais no exercício do poder, sobretudo a

---

<sup>477</sup> Interessa, aqui, a composição de *sociedade civil* trazida por Habermas, a saber: “A sociedade civil é composta por associações, organizações e movimentos mais ou menos espontaneamente emergentes que, em sintonia com a forma como os problemas da sociedade ressoam na esfera da vida privada, destilam e transmitem tais reações em forma ampliada para a esfera pública. O núcleo da sociedade civil compreende uma rede de associações que institucionaliza discursos de resolução de problemas em questões de interesse geral no âmbito das esferas públicas organizadas” (HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1998, p. 367, tradução livre do autor).

<sup>478</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 60.

<sup>479</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

<sup>480</sup> Cf. BOVENS, Mark. *Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. In: FERLIE, Ewan et al (eds.). *The oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>481</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas et al (eds.). *The self restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999, p. 14-17.

partir de um ciclo virtuoso a ser formado em conjunto com outros mecanismos de prestação de contas na seara pública.

#### 4.1 A *ACCOUNTABILITY* E SUA TIPOLOGIA

A *accountability* se refere à possibilidade de agentes públicos serem responsabilizados por suas ações, forçados a se justificar perante os cidadãos e a informá-los sobre suas decisões e, eventualmente, sofrerem sanções em razão delas.<sup>482</sup> Em linhas gerais, a *accountability* impõe aos agentes públicos que prestem contas à população<sup>483</sup> por suas ações e omissões no exercício de suas funções.

Do ponto de vista político, a *accountability* pode ser considerada como uma das condições inafastáveis à legitimação dos sistemas políticos representativos, sendo inegável seu vínculo intrínseco com a democracia e com o desenvolvimento. Para Ana Claudia Santano,<sup>484</sup> quanto mais avançado o estágio democrático, maior será o interesse pela transparência e pela realização da *accountability* a fim de preservar e fortalecer a igualdade, a dignidade humana, a participação e a representatividade como valores democráticos.<sup>485</sup>

Na medida em que a democracia representativa sugere a existência de um hiato entre os representantes políticos e os cidadãos — característico de uma relação de representação — são necessários mecanismos para regular e reduzir essa distância no intuito de que não apenas aqueles primeiros, mas todos os atores públicos tenham o dever de responder perante os segundos, informando e justificando suas condutas, como e porquê agiram de determinada forma, e, sobretudo, sujeitando-se à responsabilização por suas falhas, incompetência ou desonestidade.<sup>486</sup>

<sup>482</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 5.

<sup>483</sup> PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, nov./dez. 2009, p. 1343-1368.

<sup>484</sup> SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a *accountability* no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção: uma aproximação conceitual. In: BLANCHET, Luiz Alberto *et al* (coords.). *Eficiência e ética na administração pública*. Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015, p. 304.

<sup>485</sup> Vide também SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 25.

<sup>486</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *loc. cit.*; BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. *Journal West European Politics*, v. 33, n. 5, 2010, p. 958; MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, p. 1-27, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.orgs.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 2.

Para Fernando Filgueiras,<sup>487</sup> a chamada *teoria da agência* influenciou bastante na propagação do conceito de *accountability*, uma vez que, naquela, identifica-se uma relação de delegação de poder entre *agents* e *principals*, onde esses delegam seus poderes aos primeiros para que possam agir em seu nome e na consecução de seus interesses. Sob tal prisma, os políticos e demais atores públicos (*agents*) deveriam exercer os poderes que lhes foram confiados pelos cidadãos (*principals*) norteados pelo interesse público.

Contudo, não é isso que se verifica — como regra — na prática.<sup>488</sup> Como mencionado na seção anterior, o controle dos recursos públicos que lhe são disponibilizados e o acesso a informações privilegiadas fazem com que os *agents* passem a perseguir vantagens pessoais (*rent-seeking*), ao arrepio da lei e em detrimento dos interesses dos *principals*, se necessário for, ocultando informações e os verdadeiros motivos de suas decisões.<sup>489</sup>

Por essa razão, a *accountability* representaria um processo formal de prestação de contas e consolidação de mecanismos de transparência que pudessem evitar os desvios de conduta dos agentes públicos.<sup>490</sup> Tal visão de *accountability*, entretanto, é considerada minimalista e insuficiente, posto que centrada numa acepção restrita de Estado, num processo limitado de responsabilização e no cidadão como mero consumidor de bens e serviços públicos.<sup>491</sup>

Mark Bovens<sup>492</sup> explica que o termo *accountability* admite uma grande variedade de significações e alcances, sendo normalmente definido com expressões amplas e vagas, associadas — indistintamente — à clareza, transparência, responsabilização, envolvimento, deliberação, governança, democracia, eficiência, capacidade de resposta, integridade, participação, equidade, performance, dentre outras com fortes conotações positivas. Tanto o discurso político quanto a maioria dos trabalhos acadêmicos parecem elaborar suas próprias e específicas definições de *accountability*, o que resulta em prejuízos a sua compreensão analítica e até mesmo a sua aplicação na prática.

---

<sup>487</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 6.

<sup>488</sup> MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. **Public Policy and Administration Research**, v. 5, n. 11, 2015, p. 61.

<sup>489</sup> Cf. TULLOCK, Gordon. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. **Western Economic Journal**, Cambridge, n. 5, 1967; KRUEGER, Anne. *The political economy of rent-seeking*. **American Economic Review**, Nashville, v. 64, 1974.

<sup>490</sup> Cf. PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio. *Democracy, elections, and accountability for economic outcomes*. In: MANIN, Bernard *et al* (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; HEALD, David. *Transparency as an instrumental value*. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: the key of better governance**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

<sup>491</sup> FILGUEIRAS, Fernando, *op.cit.*, p. 8.

<sup>492</sup> BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. **Journal West European Politics**, v. 33, n. 5, 2010, p. 946-949.

John Ackerman<sup>493</sup> afirma que as divergências de opinião entre os estudiosos do tema da *accountability* quanto à abrangência de seu conceito fazem com que alguns defendam sua aplicação antes, durante e depois do exercício da autoridade pública, outros somente depois da conduta perpetrada. Para Robert Behn,<sup>494</sup> a *accountability* traduz uma formulação importante, porém ainda incerta, cujo significado, características, objetivos e meios diferem dependendo do contexto.

A despeito de tal dificuldade, parece haver certo consenso quanto ao que seria o núcleo duro da *accountability* no âmbito do poder público, pelo menos como acordo semântico delimitado para os fins a que se presta este estudo. Partindo-se das premissas de que: a) a *accountability* é uma consequência do pacto social implícito firmado entre os cidadãos e seus representantes políticos e demais agentes públicos numa democracia;<sup>495</sup> b) os cidadãos têm o direito de demandar prestação de contas dos agentes públicos em geral por suas condutas e sua performance<sup>496</sup> e que esses, por sua vez, devem prestá-las a instâncias de controle e aos próprios representados;<sup>497</sup> por fim, que c) a *accountability* é um meio de limitação de poder;<sup>498</sup> é possível concluir que a relação de *accountability*:

1º) presume a necessidade de delegação de poder, o qual — assim como fora delegado — poderá ser limitado ou totalmente retirado;

2º) depende de um conjunto acordado de padrões considerados adequados, necessários ou desejáveis, em cotejo dos quais as condutas dos agentes públicos — em sua acepção mais ampla, individuais ou coletivos (instituições, organizações, agências, empresas) — serão analisadas;

---

<sup>493</sup> ACKERMAN, John. *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion*. **Participation and Civic Engagement Paper**, n. 82, Washington, DC: World Bank, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/pdf/357330Ackerman.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 11-15.

<sup>494</sup> BEHN, Robert. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 3.

<sup>495</sup> MALENA, Carmen et al. *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. **Social Development Papers, Participation and Civic Engagement**. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>.

Acesso em: 22 fev. 2020, p. 2.

<sup>496</sup> BEHN, Robert, *op. cit.*, p. 8.

<sup>497</sup> O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão Latino americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 36, p. 123-145, 1993; GRAY, Rob. *Thirty years of social accounting, reporting and auditing: what (if anything) have we learnt?* **Business Ethics, European Review**, v. 10, n. 1, p. 9-15, 2001.

<sup>498</sup> JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Widgets or Watchdogs?* **Public Management Review**, v. 14, n. 2, 2012, p. 147.

3º) não prescinde de informações claras, suficientes e compreensíveis acerca das ações públicas adotadas e decisões tomadas;

4º) exige que sejam apresentadas — rotineiramente e/ou mediante demanda — a um fórum específico (agências de supervisão e controle, superiores hierárquicos, tribunais, parlamento, organizações civis e mesmo a um único cidadão) as devidas justificativas que motivaram as decisões, condutas e performances dos agentes públicos;

5º) impõe a aplicação de sanções<sup>499</sup> ou recompensas — formais ou informais — aos agentes públicos por sua atuação e comportamento no exercício do poder que lhe fora delegado.<sup>500</sup>

De uma perspectiva analítica, por conseguinte, infere-se que a *accountability* não se constitui apenas no processo de fiscalizar e controlar, mas compreende três estágios ou fases que podem ser assim delimitadas:

1ª) *fase da informação*: o agente público é obrigado a informar ao fórum sobre sua conduta e/ou performance, provendo os dados pertinentes;

2ª) *fase do debate e da justificação*: o agente público e o fórum interagem a fim de que as informações apresentadas sejam esclarecidas, motivadas e justificadas;

<sup>499</sup> Mark Bovens esclarece que a possibilidade ou não de sanções como um elemento constitutivo da *accountability* tem sido um ponto de discussão nos estudos pertinentes ao tema. Nesse particular, comunga-se da opinião de Mark Bovens e Richard Mulgan para os quais a possibilidade de sanções - formais ou informais - deve ser incluída na definição, uma vez que a expectativa de uma sanção ou qualquer outra consequência negativa pode fazer diferença entre informações e debates comprometidos ou não (BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. Journal West European Politics*, v. 33, n. 5, 2010, p. 956; MULGAN, Richard. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave, 2003, p. 9).

<sup>500</sup> O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão Latino americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, p. 123-145, 1993; SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas *et al* (eds). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999; BEHN, Robert. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 225; GRAY, Rob. *Thirty years of social accounting, reporting and auditing: what (if anything) have we learnt?* *Business Ethics, European Review*, v. 10, n. 1, p. 9-15, 2001; MALENA, Carmen *et al*. *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice. Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 10; JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Widgets or Watchdogs? Public Management Review*, v. 14, n. 2, 2012, p. 5-7; BRANDSMA, Gijs Jan. *Controlling comitology: accountability in a multilevel system*. Houndmills, Basingstoke, USA: Palgrave MacMillan, 2013; MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh. Public Policy and Administration Research*, v. 5, n. 11, 2015, p. 63.

3<sup>a</sup>) *fase do julgamento e punição*: a partir das informações, dos debates e dos esclarecimentos fornecidos, o fórum analisa a ocorrência de eventuais falhas (ou desempenho notável) e, se for o caso, identifica os responsáveis e lhes aplica sanções (ou recompensas).<sup>501</sup>

Conforme Andreas Schedler<sup>502</sup> e Awal Mollah,<sup>503</sup> os dois primeiros estágios se referem à noção de *answerability*, ou seja, ao inafastável dever de os agentes públicos informarem, explicarem e responderem por seus atos. Já o último corresponde ao *enforcement*, vale dizer, à capacidade de o fórum impor sanções, como, por exemplo, perda total ou parcial do poder, àqueles responsabilizados pelas falhas reveladas.<sup>504</sup> Objetivamente, Ana Claudia Santano<sup>505</sup> declara que *answerability* e *enforcement*, em conjunto, formam a *accountability*.

Ainda sobre o aspecto conceitual, tem-se por importante o entendimento de Mark Bovens<sup>506</sup> que molda o conceito de *accountability* sob dois fundamentos intimamente relacionados e que se reforçam mutuamente. O primeiro deles emprega a *accountability* num viés normativo, como um conjunto de padrões virtuosos e desejáveis a ser observado pelos atores públicos e perante o qual seu comportamento será avaliado.<sup>507</sup>

Nesse sentido, a *accountability* — ou o “ser responsável” ou, ainda, o “senso de responsabilidade” — é vista como uma virtude, uma qualidade positiva dos agentes públicos, que denota sua intenção de — ativamente — agir de forma transparente, justa e equitativa, dialogando com seus representados e estando dispostos a aprender com essa interação participativa.<sup>508</sup>

<sup>501</sup> PRITCHARD, David. *The process of media accountability*. In: PRITCHARD, David (Orgs.). *Holding the media accountable: citizens, ethics and the law*. Bloomington: Indiana University Press, 2000; DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001; BEHN, Robert. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 68-69; MULGAN, Richard. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave, 2003, p. 9; BOVENS, Mark. *Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. In: FERLIE, Ewan et al (eds.). *The oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>502</sup> Cf. SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas et al (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

<sup>503</sup> MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. *Public Policy and Administration Research*, v. 5, n. 11, 2015, p. 62-63.

<sup>504</sup> BRINKERHOFF, Derick. *Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options*. Massachusetts, USA: Abt Associates, 2001.

<sup>505</sup> SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a *accountability* no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção: uma aproximação conceitual. In: BLANCHET, Luiz Alberto et al (coords.). *Eficiência e ética na administração pública*. Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015, p. 304.

<sup>506</sup> BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. *Journal West European Politics*, v. 33, n. 5, 2010, p. 948-950.

<sup>507</sup> Consigne-se que Mark Bovens é consciente da dificuldade - se não impossibilidade - em se conceber um padrão normativo único para o poder público. Isso porque, para o autor, os vários elementos que constituem a *accountability* como virtude (v.g., transparência, responsabilidade, capacidade de resposta) têm conceito amplo, que pode ser moldado a depender da variedade de organizações públicas e sistemas políticos (BOVENS, Mark, *Two concepts...*, op. cit., p. 946-949).

<sup>508</sup> BOVENS, Mark, *Two concepts...*, op. cit., p. 948-954.

De acordo com Rousiley Maia,<sup>509</sup> a dimensão normativa da *accountability* encontra estreita relação com a legitimidade de atos e procedimentos dos atores e instituições públicas, que passam a ser mais bem aceitos pelos cidadãos. O segundo fundamento utilizado por Mark Bovens,<sup>510</sup> num ângulo mais estreito e passivo, diz respeito à *accountability* como mecanismo social específico de prestação de contas ou uma relação entre um agente público e um fórum, de tal maneira que surge para o primeiro o dever de informar, explicar e justificar suas condutas e para o segundo a possibilidade de questionar, julgar e sancionar.

Dito de outra forma, o foco dos estudos afetos à *accountability* deixa de ser o comportamento dos agentes públicos e passa a integrar os arranjos institucionais que podem ser utilizados para a prestação de contas. Ambos os fundamentos da *accountability* — como virtude (normativo) e como mecanismo — são relevantes e se complementam sob a ótica do Estado Democrático de Direito.

Os principais objetivos e a importância central da *accountability* podem ser apreendidos das fases que comumente a compõem, e dos pilares epistemológicos apregoados por Mark Bovens.<sup>511</sup> Em resumo, são eles: 1) a instrumentalização de mecanismos de prestação de contas em prol da atuação virtuosa dos agentes públicos; 2) a possibilidade de controle do abuso e do uso indevido da autoridade e dos recursos públicos; 3) uma maior garantia de respeito às leis positivadas e aos padrões de qualidade que devem ser seguidas pelos representantes; 4) o aumento da legitimidade dos agentes e instituições públicas em virtude de uma maior confiança dos cidadãos no poder público, fortalecendo, assim a democracia representativa; 5) o aprimoramento dos direitos humanos a partir do aperfeiçoamento dos serviços públicos e das políticas públicas; 6) a viabilização de uma contínua interação entre *agents* e *principals*, fomentando um constante e cíclico aprendizado entre eles e permitindo adequações e melhoramentos às instituições democráticas; e 7) a prevenção, detecção e enfrentamento à corrupção pública.<sup>512</sup>

---

<sup>509</sup> MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, p. 1-27, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.orgs.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 5.

<sup>510</sup> BOVENS, Mark, *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. **Journal West European Politics**, v. 33, n. 5, 2010, p. 950-954; *Id.*, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, 2007, p. 447-468.

<sup>511</sup> BOVENS, Mark, *Two concepts...*, *op. cit.*, p. 946-948.

<sup>512</sup> *Ibid.*, p. 954-956; MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. **Public Policy and Administration Research**, v. 5, n. 11, 2015, p. 65. No mesmo sentido, AUCOIN, Peter; HEINTZMAN, Ralph. *The dialectics of accountability for performance in public management reform*. **International Review of Administrative Science**, v. 66, 2000, p. 45-55; MAIA, Rousiley, *op. cit.*, p. 1-27.

Durante os debates sobre democracia contemporânea, ocorridos na década de 90, Guillermo O'Donnell<sup>513</sup> sugeriu uma classificação geral para *accountability* enquanto mecanismo de prestação de contas, distinguindo-a em *accountability* horizontal (do Estado para suas próprias instituições públicas de controle) e *accountability* vertical (do Estado para os cidadãos), consoante à direção do sistema de controle e à arena onde ocorre.<sup>514</sup>

Na lição de O'Donnell,<sup>515</sup> a *accountability* horizontal é realizada no âmbito interno do Estado por meio de instituições públicas, autônomas ou relativamente autônomas, que interagem numa rede estatal de controle mútuo. Decorre, portanto, da atuação de diversas agências do próprio Estado,<sup>516</sup> cada qual legalmente imbuída de sua respectiva missão de supervisão, fiscalização e monitoramento das decisões e atos dos integrantes do poder público, cabendo-lhes, ainda, a imposição de sanções às condutas consideradas inadequadas ou ilícitas.<sup>517</sup>

Bernard Manin *et al*<sup>518</sup> enfatizam que as instituições democráticas devem dispor de poderes estatais distintos que respondam e prestem contas não apenas aos cidadãos, mas uns aos outros, atuando numa configuração que Ana Claudia Santano<sup>519</sup> chama de um verdadeiro *checks and ballances* entre os poderes. Por esse motivo, Fernando Filgueiras<sup>520</sup> assevera que a *accountability* horizontal se relaciona, primordialmente, com a “regra democrática de tripartição do poder do Estado e o exercício do controle de um poder sobre outro (...) de acordo com os parâmetros constitucionais estabelecidos”. Não sem razão, Guillermo O'Donnell<sup>521</sup> alerta que o fortalecimento da *accountability* horizontal depende, em especial, do fortalecimento do Estado de Direito.

<sup>513</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 27-30.

<sup>514</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 9.

<sup>515</sup> O'DONNELL, Guillermo, *op cit.*, p. 30-33.

<sup>516</sup> Como exemplos, citem-se o papel fiscalizador dos partidos políticos de oposição ao governo, os Tribunais de Contas, as Controladorias-Gerais, as Ouvidorias, as Polícias Judiciárias, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a atuação supervisora de um poder em relação ao outro; dentre outros.

<sup>517</sup> FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar; ANTUNES, Fernando. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 30-31.

<sup>518</sup> MANIN, Bernard *et al*. *Elections and representation*. In: MANIN, Bernard *et al* (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 19.

<sup>519</sup> SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a *accountability* no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção: uma aproximação conceitual. In: BLANCHET, Luiz Alberto *et al* (coords.). **Eficiência e ética na administração pública**. Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015, p. 305.

<sup>520</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 9-10.

<sup>521</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 20, 25.

A *accountability* assume o sentido vertical quando os cidadãos ou grupos organizados da sociedade civil exercem o controle e o poder de “recompensar” ou “punir” o agente público por meio do exercício do sufrágio, de reivindicações sociais e da atuação da mídia.<sup>522</sup> Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz<sup>523</sup> lecionam que a *accountability* vertical implica na existência de um agente social de controle externo — o eleitorado — que tem o direito — e o poder — de punir ou recompensar periodicamente os representantes eleitos com seus votos, por meio da urna.

Nos processos eleitorais, no controle eleitoral retrospectivo exercido pelos cidadãos e na participação ativa da sociedade na verificação do desempenho dos políticos e de sua efetiva defesa dos interesses públicos é que a *accountability* vertical se materializa, tendo como resultado maior a reeleição ou não dos representantes políticos.<sup>524</sup>

A tipologia da *accountability* não se esgota na proposta macro de O’Donnell. Enquanto meio de controle e responsabilização, outras modalidades específicas podem ser catalogadas a depender da resposta a três questões centrais sugeridas por Bovens:<sup>525</sup> A quem se deve prestar contas? Quem deve prestar contas? Por que prestar contas?<sup>526</sup> Para aquilo que é mais relevante para o enfrentamento à corrupção, merecem destaque as *accountabilities* legal, política e social.

<sup>522</sup> O’DONNELL, Guillermo, *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 2-3; FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar; ANTUNES, Fernando. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 30-31.

<sup>523</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 9.

<sup>524</sup> MANIN, Bernard *et al.* *Elections and representation*. In: MANIN, Bernard *et al.* (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 9-10.

<sup>525</sup> BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. **Journal West European Politics**, v. 33, n. 5, 2010, p. 10-11.

<sup>526</sup> Estudiosos falam em *accountability administrativa*, na relação legítima entre superior hierárquico e subordinado; *gerencial*, nas hipóteses de processo técnico em que as exigências se voltam à regularidade, eficiência e eficácia; *profissional*, quando o desenvolvimento e a qualidade da atuação são medidos por meio de padrões de performance estabelecidos por associações profissionais e órgãos de disciplina; *financeira*, quando a responsabilidade é aferida por meio de rastreamento e relatórios sobre alocação, desembolso e utilização de recursos financeiros, utilizando-se ferramentas de auditoria, orçamento e contabilidade; *de desempenho*, quando se refere à demonstração e prestação de contas à luz de objetivos e metas previamente acordadas; *consultiva*, nas hipóteses em que há a atuação de grupos consultivos, conselhos ou comitês que prestam serviços de assessoria preventiva, exercendo controle das partes interessadas; *moral*, quando se refere a um sentido moral que auxilia a lealdade dos agentes estatais na consecução do interesse público, fazendo-os agir de maneira responsável; dentre outras tantas. Cf. BRINKERHOFF, Derick. **Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options**. Massachusetts, USA: Abt Associates, 2001; ROMZEK, Barbara. *Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy*, **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987; JABBRA, Joseph; DWIVEDI, Owen (eds). **Public service accountability: a comparative perspective**. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998; YOUNIS, Talib; MOSTAFA, Iqbal. **Accountability in public management and administration in Bangladesh**. England: Ashgate Publishing Limited, 2000; MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. **Public Policy and Administration Research**, v. 5, n. 11, 2015, p. 62-63.

A *accountability* legal vincula-se ao sistema jurídico<sup>527</sup> e, desse modo, às normas constitucionais, aos códigos legais, aos procedimentos administrativos, aos direitos fundamentais, enfim, a todo o conjunto de normas positivadas pelo Estado que deve nortear as ações dos agentes privados e públicos, eleitos ou não.<sup>528</sup>

Talib Younis e Iqbal Mostafa<sup>529</sup> ensinam que a *accountability* legal se vale do mecanismo do processo judicial através do qual as ações e decisões dos atores públicos podem ser analisadas, discutidas e julgadas, normalmente quando há suspeita de que sejam irregulares ou tenham sido praticadas em desacordo com as disposições normativas em vigor.

Além disso, há possibilidade de a *accountability* legal ser exercida por meio de procedimentos administrativos extrajudiciais, levados a termo por órgãos de controle interno dos entes públicos, a exemplo do que pode acontecer por meio de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, na forma do previsto nos artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõem sobre o regime disciplinar (deveres e proibições) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Na mesma linha de Younis e Mostafa, Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz<sup>530</sup> entendem que a noção de *accountability* legal se refere a um conjunto de mecanismos institucionais focados em assegurar que as ações e decisões dos atores públicos estejam legal e constitucionalmente enquadradas, buscando-se, dessa forma, coibir arbitrariedades e desvios no exercício do poder.

A democracia não prescinde de um conjunto mínimo de normas que estabeleçam competências, procedimentos, direitos e restrições aos quais todos devem obediência, inclusive — e com mais razão ainda — os agentes públicos. O direito se mostra como uma das formas de exercício do poder de Estado sobre a sociedade, ao regular e regulamentar situações e comportamentos, bem como de manter a estrutura estatal o mais estável possível a partir da preservação da ordem social.<sup>531</sup>

<sup>527</sup> ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020, p. 93.

<sup>528</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 3.

<sup>529</sup> YOUNIS, Talib; MOSTAFA, Iqbal. *Accountability in public management and administration in Bangladesh*. England: Ashgate Publishing Limited, 2000.

<sup>530</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 5-6.

<sup>531</sup> MAMEDE, Gladston. **Semiologia do direito**: tópicos para um debate referenciado pela animalidade e pela cultura. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 147, 228.

Lembra Emerson Gabardo,<sup>532</sup> contudo, que “o governo não deve não somente fazer as leis como também a elas se submeter (governo *per lege e sub lege*)”. Prossegue o autor ensinando que o Estado de Direito não se esgota no legalismo, mas igualmente ganha legitimidade pela observância e proteção dos direitos fundamentais, os quais, por sua vez, como visto, configuram as bases do próprio desenvolvimento de uma nação e de seus integrantes. Não sem razão, Friedrich Müller<sup>533</sup> afirma que “a ideia fundamental da democracia é a autodeterminação normativa do povo”.

Partindo-se da premissa, exposta alhures, de que a corrupção econômica e institucionalizada tem o poder de degenerar a ordem socioeconômica, política e democrática do país, nada mais óbvio do que a existência de um conjunto não pequeno de regras e princípios que, direta ou indiretamente, no campo penal ou extrapenal, objetivam desestimular a prática de condutas corruptivas em detrimento do interesse público e do bem-estar da coletividade. Com fins meramente ilustrativos e exemplificativos, citem-se:

- a) arts. de 312 a 337-D do Código Penal, onde estão tipificados os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, crimes praticados por particular contra a administração em geral, crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira;
- b) Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986,<sup>534</sup> que define os crimes contra o sistema financeiro nacional;
- c) Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990,<sup>535</sup> que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações e consumo;
- d) Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,<sup>536</sup> chamada de “Lei de Improbidade Administrativa”, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos

---

<sup>532</sup> GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. São Paulo: Manole, 2003, p. 88.

<sup>533</sup> MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 62.

<sup>534</sup> BRASIL. **Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986**. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>535</sup> BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>536</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional;

e) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,<sup>537</sup> conhecida como “Lei de Licitações”, onde estão instituídas as normas para licitações e contratos da administração pública;

f) Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998,<sup>538</sup> que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores;

g) Lei nº 10.763, de 12 de novembro de 2003, que modifica e agrava a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva tipificados no código penal (arts. 317 e 333, CP);

h) Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, que impede a eleição, por oitos anos, de candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, ainda que pendente de recurso para instância superior;

i) Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,<sup>539</sup> conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, que regula o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, conforme estabelecido no artigo 5º, XXXIII, da CF/88;

---

<sup>537</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>538</sup> BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>539</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

- j) Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011,<sup>540</sup> que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica;
- k) Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013,<sup>541</sup> a qual dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal;
- l) Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013,<sup>542</sup> chamada de “Lei Anticorrupção”, que versa sobre a responsabilização administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a administração pública ou estrangeira;
- m) Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013,<sup>543</sup> que define organização criminosa e trata sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova e infrações penais correlatas;
- n) Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015,<sup>544</sup> que restringiu somente às pessoas físicas a possibilidade de doações para partidos políticos e candidatos.

A quantidade de normativos que podem, direta ou indiretamente, ser relacionados à prevenção e repressão de práticas corruptivas no Brasil é imensa, não sendo imprescindível à presente pesquisa citar todas as normas jurídicas correlatas. Importa, contudo, restar claro que a *accountability* legal é um meio fundamental e indispensável, inserido no marco da *accountability* horizontal, para se prevenir e reprimir a prática de atos de corrupção pública.

---

<sup>540</sup> BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>541</sup> BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>542</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>543</sup> BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>544</sup> BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

A *accountability* política é considerada o principal mecanismo à disposição dos cidadãos para sancionar ou premiar as escolhas, decisões e atos dos representantes eleitos mediante o exercício ativo do dever cívico de votar.<sup>545</sup> Peruzzotti e Smulovitz<sup>546</sup> afirmam que a *accountability* política está intrinsecamente entrelaçada com o conceito de representação democrática, onde, a toda prova, evidencia-se a relação entre *principals* e *agents*.<sup>547</sup>

A teoria da firma ou do principal-agente foi inicialmente proposta por Michael Jensen e William Meckling<sup>548</sup> na obra *Theory of Firm: managerial behavior, agency cost and capital structure*, publicada em 1976 na *Journal of Financial Economics*, onde os autores apresentaram um estudo que se baseou em empresas norte-americanas e britânicas nas hipóteses em que o sócio (*principal*) contrata um terceiro (*agent*) para administrar sua empresa na condição de executivo ou conselheiro.

Sob esse viés, inicialmente de caráter eminentemente econômico, tem-se a figura de um representado e de um representante, onde o primeiro deposita sua confiança no segundo a fim de que esse, agindo em nome daquele, possa lhe proporcionar os maiores benefícios possíveis no exercício do mister que lhe fora acreditado.

A democracia representativa — ou indireta — baseia-se em fundamento semelhante, na medida em que o cidadão-eleitor (representado-*principal*), por meio do voto, concede ao político-eleito (representante-*agent*) autorização para agir em seu nome no interesse maior da sociedade. Isso porque, como é cediço, o pleno exercício da democracia direta nas modernas sociedades de massas tornou-se, inviável — pelo menos por enquanto<sup>549</sup> — diante do enorme crescimento populacional das comunidades e de sua progressiva complexidade. Frente a disso, a participação dos cidadãos nas esferas políticas restou muito limitada, para muitos praticamente reduzida ao voto.<sup>550</sup>

<sup>545</sup> MANIN, Bernard *et al.* *Elections and representation*. In: MANIN, Bernard *et al.* (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; MAINWARING, Scott. *Introduction: democratic accountability in Latin America*. In: MAINWARING, Scott, WELNA, Christopher. (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003; MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. *Public Policy and Administration Research*, v. 5, n. 11, 2015, p. 65.

<sup>546</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 6.

<sup>547</sup> STRØM, Kaare *et al.* *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 261-289, 2000, p. 276-277.

<sup>548</sup> JENSEN, Michael; MECKLING, William. *Theory of firm: managerial behavior, agency costs and capital structure*. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, oct. 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>549</sup> Diz-se “por enquanto”, pois se acredita que os avanços tecnológicos modernos e os que estão por vir em breve poderão facilitar - se não viabilizar - uma espécie de ágora digital, onde potencialmente todos os indivíduos terão a possibilidade de intervir diretamente em questões políticas de seu interesse.

<sup>550</sup> MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 39.

Cabe ao agente político eleito, portanto, corresponder aos anseios dos eleitores que lhe confiaram seus votos a fim de buscar o bem-estar da coletividade. Não fosse assim, não teria sido ele, mas outro representante eleito pela população.<sup>551</sup> Nesses termos, o sufrágio — a escolha manifestada por votação — é um poderoso instrumento de participação democrática e de *accountability* política, uma vez que, por meio dele, cada um dos cidadãos tem a possibilidade de eleger ou reeleger seus melhores representantes e destituir do poder os agentes políticos que, por motivos egoísticos, deixaram de exercer a contento sua função representativa.

Marcelo Zenkner<sup>552</sup> esclarece que, sob a ótica da teoria do principal-agente, a corrupção pode se inserir basicamente em dois contextos: 1º) entre agentes públicos de diferentes níveis de hierarquia e autoridade; 2º) entre a própria sociedade e os candidatos a cargo eletivo. No primeiro caso, caberia ao ocupante do cargo de maior envergadura e poder (*principal*) monitorar e punir ou premiar as condutas de funcionários que lhe são subordinados (*agents*). No segundo, a sociedade (*principal*) fiscaliza e sanciona ou recompensa os candidatos à eleição ou reeleição em sua proposta de se tornarem *agents* por meio de escrutínio.

A possibilidade de não ser vencedor em um pleito eleitoral é vista como um fator de desencorajamento do candidato ao cargo público para a prática de comportamentos corruptivos, vez que, tornados públicos os fatos ilícitos, haveria um custo reputacional negativo que poderia influenciar decisivamente em sua derrota.

De outro lado, condutas probas, éticas e consentâneas com os interesses públicos e da sociedade aumentam as chances de vitória em eleições vindouras, fazendo com que o futuro candidato — em especial aquele que já ocupa cargo público e tem intenção de pleitear sua reeleição ou eleição para outro posto estatal — mantenha-se afastado de práticas corruptivas.<sup>553</sup>

Com efeito, portanto, Barbara Romzek<sup>554</sup> defende que o ponto-chave da *accountability* política é a delegação de poderes existente entre os cidadãos que os incumbem — por meio do voto — aos atores políticos. Para esse tipo de *accountability*, de traços nitidamente verticais, as eleições periódicas, portanto, ocupam um lugar central, posto que viabilizam a manifestação individual dos cidadãos representados que, pelo voto, podem reeleger os agentes políticos que

<sup>551</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 84-85.

<sup>552</sup> ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coords.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 104-105.

<sup>553</sup> ACKERMAN, John. *Budget transparency and accountability in Mexico: high hopes, low performance*. In: KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; RENZIO, Paolo (eds.) **Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability**. Washington, DC: The Brookings Institutions, 2013, p. 130. KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Oakland, CA: University of California Press, 1988; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 127-130.

<sup>554</sup> ROMZEK, Barbara. *Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy*, **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, 1987, p. 227-238.

bem representaram seus interesses ou excluir do mundo político aqueles que não cumpriram adequadamente seu mister representativo, por vezes, buscando vantagens exclusivamente pessoais através da prática de atos ilícitos de grave repercussão social.<sup>555</sup>

A *accountability* social, por sua vez, é exercida pelos cidadãos e por agentes coletivos, como associações civis organizadas, movimentos sociais, entidades não governamentais e empresas de mídia, dentre outros, por meio de mecanismos não eleitorais<sup>556</sup> que podem ou não ser institucionalizados, ou seja, fazer parte da estrutura interna do próprio Estado.<sup>557</sup>

Como regra, é classificada como *externa e vertical*,<sup>558</sup> uma vez que, mais comumente, seus mecanismos estão situados fora da estrutura do Estado. Contudo, Anne Goetz, Rob Jenkins<sup>559</sup> e Mark Bovens mencionam a possibilidade de uma *accountability* denominada *transversal, híbrida ou diagonal*, quando há previsão formal de mecanismos de *accountability* social no organograma do próprio poder público.

É no engajamento cívico que a *accountability* social encontra sua força motriz, viabilizando um leque de ações e mecanismos ao cidadão comum, à sociedade civil organizada, a organismos não-governamentais (ONGs, movimentos sociais) e à imprensa independente para atuar — direta ou indiretamente — no monitoramento das atividades e decisões do poder público, bem como na busca da responsabilização de seus agentes, se e quando necessário.<sup>560</sup>

A denúncia e a exposição pública de irregularidades, omissões, desvios atentatórios ao interesse público e ilegalidades envolvendo atores públicos são as principais ferramentas utilizadas pela *accountability* social. Como consequência, as instituições de controle, monitoramento e responsabilização internas do Estado podem ser ativadas a fim de que a ordem jurídica, porventura violada, seja restabelecida (*accountability* horizontal), contribuindo, dessa forma, para o fortalecimento do Estado de Direito.

Além disso, a exposição pública das omissões e malfeitos perpetrados por atores políticos tende a gerar um custo reputacional significativo, que pode repercutir negativamente

<sup>555</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 6.

<sup>556</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Societal accountability in latin america*. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

<sup>557</sup> GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. *Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India*. *Public Management Review*, v. 3, n. 3, 2001, p. 363-383.

<sup>558</sup> MALENA, Carmen et al. *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 9; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 10.

<sup>559</sup> GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob, *op. cit.*, p. 364-365; BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. *Journal West European Politics*, v. 33, n. 5, 2010, p. 958.

<sup>560</sup> MALENA, Carmen et al., *op.cit.*, p. 3; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 10.

na seara política, em especial quanto à reeleição — ou não — do agente público enredado com a corrupção (*accountability* vertical).<sup>561</sup>

É sabido que a ação de ativistas e movimentos sociais não constitui fato novo na prática política,<sup>562</sup> contudo, Samuel Huntington,<sup>563</sup> José Gómez e Ana Delgado<sup>564</sup> ensinam que foi primordialmente a partir dos anos 80/90, com a chamada *terceira onda de democratização*,<sup>565</sup> o fim da Guerra Fria e a expansão global dos ideais liberais que se ampliou e se tornou mais ativa a participação de atores sociais no cenário político com as mais diversas demandas (v.g., defesa dos direitos humanos, luta pela exploração racional e sustentável do meio-ambiente, combate à corrupção pública).

Distanciando-se da visão tradicional de *accountability* centrada nas instituições estatais, emerge a noção de *accountability* social, vinculada a uma concepção pública mais ampla de cidadania — onde o cidadão não é visto como mero consumidor de bens e serviços públicos — e ao reconhecimento do papel fundamental desempenhado pela sociedade civil, ONGs, movimentos sociais e outros atores coletivos na construção de um efetivo Estado Democrático de Direito, sobretudo naquilo que se refere ao controle do poder.<sup>566</sup>

Muito embora o conceito de *accountability* social permaneça controverso,<sup>567</sup> pode-se entendê-lo — num sentido mais amplo — como um conjunto complexo de ações e estratégias, para além do voto,<sup>568</sup> protagonizadas de forma mais direta e explícita por atores sociais num processo de engajamento com o Estado, com o intuito de controlar e influenciar a construção e a execução de políticas públicas<sup>569</sup> e, ainda, com o apoio de organizações midiáticas independentes, expor publicamente omissões, falhas e desvios de conduta dos agentes públicos,

<sup>561</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 11.

<sup>562</sup> GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul*. *Policy Brief*, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 4.

<sup>563</sup> HUNTINGTON, Samuel. *How countries democratize*. *Political Science Quarterly*, v. 106, n. 4, 1992, p. 579-616.

<sup>564</sup> GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina, *op. cit.*, p. 4-8.

<sup>565</sup> A *terceira onda de democratização* se refere aos processos de democratização experimentados na América Latina, no Leste Asiático e na Europa do Leste e do Sul, e que teve como início a *Revolução dos Cravos*, em Portugal, no ano de 1974 (Cf. HUNTINGTON, Samuel, *loc. cit.*).

<sup>566</sup> FILGUEIRAS, Fernando. *Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil*. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 9.

<sup>567</sup> O'MEALLY, Simon. *Mapping context to social accountability: a resource paper*. Washington, DC: World Bank, v. 1, n. 79351, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/293491468151492128/pdf/793510WP0Mappi00PUBLIC00Box0377373B.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 11.

<sup>568</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 10.

<sup>569</sup> Cf. JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Widgets or Watchdogs?* *Public Management Review*, v. 14, n. 2, 2012, *passim*.

viabilizando a ativação dos meios tradicionais de *accountability*, mormente a legal e a política, a fim de que haja a devida responsabilização, não necessariamente jurídica, dos culpados.<sup>570</sup>

Sob tal viés, a efetividade da *accountability* social parece depender daquilo que Robert Putnam, Bernardo Kliksberg e Amartya Sen<sup>571</sup> denominam *capital social*. Na sociologia moderna, há três funções ou concepções básicas a partir das quais o capital social pode ser abordado.

Na primeira, o capital social é tido como fonte de apoio familiar e sua importância se verifica nos recursos intelectuais dos pais e sua influência positiva nos jovens e crianças. Na segunda, a função do capital social se verifica como fonte de benefícios através de redes extrafamiliares, mais próxima dos estudos de Pierre Bourdieu.<sup>572</sup> Na terceira função, o capital social é adotado como fonte de participação social.<sup>573</sup>

Interessa mais ao presente estudo o capital social alicerçado no desenvolvimento cultural de uma sociedade, tomado numa acepção mais ampla e constituído, em síntese: 1) pelos níveis de confiança nas relações pessoais; 2) pela capacidade de associatividade, de construir formas de cooperação; 3) pela consciência cívica, ou seja, como as pessoas agem e se engajam perante aquilo que é de interesse coletivo (civismo); e 4) pelos valores éticos predominantes numa determinada sociedade.

Para Putnam, Kliksberg e Amartya Sen, o aumento do capital social está diretamente atrelado a um maior crescimento macroeconômico e desenvolvimento da sociedade e do país, a uma democracia mais fortalecida e participativa com elevado índice de governabilidade e estabilidade política, à melhoria dos serviços públicos, à ampliação da equidade e do acesso às oportunidades, à consolidação de valores éticos positivos, ao alargamento da transparência, à menor criminalidade e à intensa redução dos níveis de corrupção.<sup>574</sup>

<sup>570</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 10.

<sup>571</sup> PUTNAM, Robert. *Making democracy work*. USA: Princeton University Press, 1994, p. 87-89; *Id.*, **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 177-181; KLIKSBERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. Brasília: UNESCO, 2003, p. 14, 56-66, 161-166, 207; SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 305-308; SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 305-308.

<sup>572</sup> BOURDIEU, Pierre. *The forms of capital*. In: RICHARDSON, John (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, 1986, p. 248-251.

<sup>573</sup> PORTES, Alejandro. *Social capital: its origins and applications in modern sociology*. *Annual Review of Sociology*, n. 24, 1998, p.1-24; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 3, maio/jun. 2002, p. 375-398.

<sup>574</sup> PUTNAM, Robert., *op. cit.*, p. 87-89; KLIKSBERG, Bernardo, *op. cit.*, p. 164-166, 207; SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo, *op. cit.*, p. 305, 307.

Kliksberg<sup>575</sup> relata ainda que o fortalecimento do capital social tem sido utilizado como uma chave estratégica para o avanço de países bem-sucedidos como Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, Israel e os países nórdicos, a ponto de a Noruega, hoje, ser considerado um país líder mundial em transparência e com baixíssima corrupção.

Nesse ponto, os objetivos que podem ser alcançados pelo desenvolvimento do capital social e sua importância se identificam, em boa medida, com os da *accountability* social, que atualmente exsurge como uma das possíveis soluções para auxiliar na maximização do desenvolvimento social e no enfrentamento à corrupção pública.<sup>576</sup>

De certo que o despertar de uma consciência cívica, que promova cidadãos imbuídos de um sentimento de coletividade e colaboração altruísta em prol do interesse público, cidadãos que não mais se satisfazem com favores, antes, voltam-se à aguerrida luta por direitos, culminará em uma mais ampla participação cidadã para além do voto<sup>577</sup> e, por consequência, em um maior monitoramento e controle das ações, omissões e decisões dos agentes públicos, além de aumentar sua responsabilização por condutas ilícitas, reduzindo a impunidade e recrudescendo o combate à corrupção.<sup>578</sup>

<sup>575</sup> KLIKSBERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. Brasília: UNESCO, 2003, p. 161, 163 e 203.

<sup>576</sup> GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. *Policy Brief*, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 7; FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 11-12.

<sup>577</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, fev./abr. 1990, p. 36.

<sup>578</sup> Estudiosos afixam a importância da *accountability* social e seus resultados positivos na redução da pobreza, no fortalecimento e maior satisfação dos interesses da população menos favorecida (na consecução de um efetivo desenvolvimento social sustentável, na melhoria da governança, no avigoreamento da democracia participativa, na prestação de serviços públicos de melhor qualidade, no aprimoramento da transparência nas políticas públicas e nos processos de decisão, na redução dos gastos públicos, na alocação mais eficiente de recursos públicos, dentre outros (Cf. KANBUR, Ravi. **World development report 2000/2001: attacking poverty**: Washington, DC: World Bank, v. 1. report n. 22684, 2001. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/World-development-report-2000-2001-attacking-poverty>.

Acesso em: 28 fev. 2020; JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Introduction: contours of a research project and early findings*. **IDS Bulletin**, v. 38, n. 6, 2008, p. 3; NARAYAN, Deepa (ed.). **Empowerment and poverty reduction: a sourcebook**. Washington, DC: World Bank, v. 1. report n. 24800, 2002. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/827431468765280211/Empowerment-and-poverty-reduction-a-sourcebook>.

Acesso em: 28 fev. 2020; MALENA, MALENA, Carmen *et al.* **Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice**. **Social Development Papers, Participation and Civic Engagement**. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>.

Acesso em: 22 fev. 2020, p. 4-6 e 10-12; WORLD BANK. **World development report 2004: making services work for poor people**. Washington, DC: World Bank, v. 1. report n. 26886, 2004. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/527371468166770790/World-Development-Report-2004-Making-services-work-for-poor-people-Overview>. Acesso em: 28 fev. 2020; WORLD BANK. **Empowering people by transforming institutions: social development in World Bank operations**. Washington, DC: World Bank, v. 1. report n. 31494, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/563751468780547056/Empowering-people-by-transforming-institutions-social-development-in-World-Bank-operations>. Acesso em: 28 fev. 2020; REUBEN, William. *Civic engagement, social accountability and governance crisis*. In: SPOOR, Max (ed.). **Globalisation, poverty and conflict**. Netherlands: Kluwer Academic Publisher, p. 199-216, 2004). Em virtude do escopo traçado nesta pesquisa, fica apenas o registro de tais resultados.

Gilmar Silva Jr. e Paulo dos Santos<sup>579</sup> concordam que a participação social é um catalisador para o processo de mudança e enfrentamento à corrupção. Em um Estado Democrático de Direito, asseveram Caroline Bitencourt e Eduarda Pase,<sup>580</sup> o exercício da cidadania não se resume ao direito de voto, mas deve ser estendido à fiscalização e à participação ativa em todos os processos sociais e públicos que demandem decisões de interesse coletivo ou de determinado segmento social, antes, durante e depois do período eleitoral.

Para as autoras, o cidadão não pode se contentar em ser mero espectador passivo ou destinatário final dos atos dos agentes públicos, pois — mais do que um direito — tem o dever de colaborar ativamente nas tomadas de decisões do poder público, exercendo uma cidadania intervencionista e fiscalizadora apta a intimidar a prática de condutas corruptivas.<sup>581</sup>

Na mesma toada, Terry Eagleton<sup>582</sup> é enfático ao defender que para o combate à corrupção é imprescindível que o povo se conscientize de seu papel na sociedade e de seu poder junto às organizações estatais, cabendo-lhe, consoante magistério de Mark Warren,<sup>583</sup> aprimorar sua representação<sup>584</sup> — mediante o uso dos recursos democráticos<sup>585</sup> que lhe são disponibilizados — a fim de fortalecer as instituições de *accountability*.

<sup>579</sup> SILVA JÚNIOR, Gilmar; DOS SANTOS, Paulo da Cruz Freire. Combate à Corrupção através da *Accountability*: uma análise das variáveis determinantes sobre o fenômeno da corrupção. **I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública**, Eixo Temático 1: Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade, 2016. Disponível em: <http://profiap.orgs.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40627-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p.10.

<sup>580</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. O controle social da corrupção no Brasil: um modelo em construção - contribuições da lei complementar nº 135/2010. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11737/1514>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 2-6.

<sup>581</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti, *op. cit.*, p. 2-3, 6.

<sup>582</sup> EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Unesp, 2011.

<sup>583</sup> WARREN, Mark. *What does corruption mean in democracy?* **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004; *Id.*, *La democracia contra la corrupción*. **Revista Mexicana de Ciências Políticas e Sociales**, v. 47, n. 193, p. 109-141, 2005.

<sup>584</sup> O exercício da representação pelas organizações da sociedade civil se perfaz quando tornam conhecidos os interesses dos cidadãos representados nas diversas arenas em que esses se fazem ausentes. Tratando-se de uma relação entre representantes e representados, igualmente surge a necessidade de aqueles prestar contas a esses sobre seus atos de representação (PITKIN, Hannah. **The concept of representation**. Berkeley: The University of California Press, 1972; LAVALLE, Adrian *et al.* Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006, p. 43-66; FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 16).

<sup>585</sup> Parte-se da premissa de que tais recursos democráticos inserem-se no contexto político e social de uma democracia representativa e não delegativa, já que, nessa, apesar de haver formalmente uma separação de poderes e um sistema de freios e contrapesos, o Chefe do Executivo Federal, eleito popularmente, personifica em si a própria democracia e a nação, sendo praticamente imune às restrições constitucionais e legais (O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 8). Nas democracias delegativas cria-se o que Campos denominou um “super-Estado” diante de uma “subcidadania”, onde os mecanismos de *accountability* não têm efetividade (CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, fev./ abr. 1990, p. 38).

Essas, por sua vez, devem ser repaginadas para contemplar uma perspectiva mais centrada na ampliação dos espaços de participação social e em novas modalidades de representação colegiada, nas quais organizações da sociedade civil e agentes estatais possam partilhar o poder e a responsabilidade por decisões que repercutem na coletividade,<sup>586</sup> bem como rastrear com mais facilidade, proximidade e precisão os créditos e despesas públicas.

A *accountability* social tem-se revelado como uma das maneiras mais importantes de promover o engajamento dos cidadãos, da sociedade civil e dos demais atores sociais nas questões que envolvem o poder público.<sup>587</sup>

Monitorando a atuação dos agentes estatais, demandando transparência nos processos decisórios, nas transações afeitas à arrecadação e destinação de verbas públicas e expondo falhas, má condutas e ilegalidades, os mecanismos de *accountability* social são apontados como ferramentas poderosas contra a corrupção,<sup>588</sup> a ponto de se argumentar que a única verdadeira proteção contra a corrupção pública é a vigilância ativa e contínua das ações do poder público pela sociedade organizada e o aperfeiçoamento das instituições de controle com o propósito de se tornarem mais abertas e participativas.<sup>589</sup> Alina Mungiu-Pippidi<sup>590</sup> atesta que há uma relação positiva significativa entre o controle da corrupção e o número de associações civis organizadas.

*Pari passu* à consolidação da personalidade política do cidadão, a *accountability* social não prescinde de liberdades fundamentais (v.g., de associação, de opinião e de imprensa) para ser exercida em sua plenitude.<sup>591</sup> Denota-se daí que o papel da mídia vigilante, independente e comprometida com o interesse da sociedade é essencial para o enfrentamento à corrupção sistêmica,<sup>592</sup> na medida em que o amplo acesso à informação encoraja os cidadãos a questionar,

<sup>586</sup> LAVALLE, Adrian *et al.* Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006, p. 43-66; AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.

<sup>587</sup> MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. *Public Policy and Administration Research*, v. 5, n. 11, 2015, p. 62.

<sup>588</sup> FILGUEIRAS, Fernando, *op. cit.*, p. 3; MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Society0SDP0Civic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 7.

<sup>589</sup> MALENA, Carmen *et al.*, *loc. cit.*

<sup>590</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Controlling corruption through collective action*. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, 2013, p. 107.

<sup>591</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 11.

<sup>592</sup> MALENA, Carmen *et al.*, *op. cit.*, p. 9; SCHWARTZMAN, Simon. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, Bernardo, TIRONI, Eugenio Tironi (coords.). **Coesão social na América Latina: bases para uma nova agenda democrática**. iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em: [https://fundacaoifhc.orgs.br/files/pdf/o\\_desafio\\_latino\\_americano\\_resumo\\_portugues.pdf](https://fundacaoifhc.orgs.br/files/pdf/o_desafio_latino_americano_resumo_portugues.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020; GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. *Policy Brief*, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 7.

criticar e debater — publicamente — questões relativas à regularidade, à legalidade e à pertinência dos atos e transações do poder público.<sup>593</sup>

A exposição midiática responsável, imparcial e fidedigna de práticas corruptivas individuais ou institucionais, particularmente pelo jornalismo investigativo em sua função de “cão de guarda” (*watchdog*) no monitoramento das autoridades públicas e privadas,<sup>594</sup> constitui uma peça fundamental para a formação da percepção do nível de corrupção, dando ciência a toda a sociedade de condutas ilegais e constringendo os envolvidos a se posicionarem sobre o assunto e justificarem seu comportamento irregular diante de uma audiência ampliada.<sup>595</sup>

A publicização de escândalos de corrupção tem o condão de oferecer à opinião pública e aos órgãos de controle interno do Estado informações relevantes que podem fazer deslanchar investigações criminais, ações penais e civis,<sup>596</sup> ativando, assim, mecanismos de *accountability* legal e política,<sup>597</sup> levando atores estatais à possível responsabilização e desestimulando condutas ilícitas em detrimento do interesse público.

Susan Rose-Ackerman<sup>598</sup> leciona ainda que a mídia pode suscitar e consolidar valores anticorrupção e gerar pressão externa da sociedade contra as práticas corruptivas. Para Austregesilo Mello, Grazia de Grazia e Homero Júnior<sup>599</sup> “a construção de uma imprensa comprometida com o público e sua formação crítica precisa estar firmemente apoiada em preceitos éticos para ter força investigatória e credibilidade na sociedade”.

De outro lado, os discursos, inquietações e demandas dos atores sociais também adquirem visibilidade e se expandem através dos meios de comunicação, permitindo um melhor

<sup>593</sup> SRIVASTAVA, Charu. *Role of media in preventing and combating corruption*. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: [www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91](http://www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 174.

<sup>594</sup> DENNIS, Evertt *et al* (eds.). *Media freedom and accountability*. New York: Greenwood Press, 1989; SCHUDSON, Michael. *The power of news*. Cambridge: Harvard University Press, 1995; CURRAN, James. *Rethinking media and democracy*. In: CURRAN, James, GUREVITCH, Michael (eds.). *Mass media and society*. Oxford: University Press, 2000; NORRIS, Pipa. *A virtuous circle: political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; WAISBORD, Silvio. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000; SRIVASTAVA, Charu, *op. cit.*, p. 170.

<sup>595</sup> GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *The scope of accountability*. In: GUTMANN, Amy, THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 137; WAISBORD, Silvio, *loc. cit.*; MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, p. 1-27, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.orgs.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 1, 9, 14 e 23.

<sup>596</sup> WAISBORD, Silvio. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000, p. 241.

<sup>597</sup> MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, 2006, Disponível em: <https://www.e-compos.orgs.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 23; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 22-23.

<sup>598</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 165-167.

<sup>599</sup> MELLO, Austregesilo Ferreira de; GRAZIA, Grazia de; SOUZA JÚNIOR, Homero de. O ciclo orçamentário. In: SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 419.

compartilhamento de informações, intercâmbio de ideias e pontos de vista, fomentando o pluralismo político, catalisando o debate cívico em larga escala,<sup>600</sup> reforçando a legitimidade das causas defendidas, aumentando a pressão sobre o poder público<sup>601</sup> e acarretando maior efetividade dos mecanismos de *accountability* social.<sup>602</sup>

Charu Srivastava<sup>603</sup> afirma que há proporção direta entre direito à informação, cidadão informado, boa governança e nação livre de corrupção. Para Leonardo Avritzer *et al.*,<sup>604</sup> dar vasta publicidade aos escândalos de corrupção é um meio de tornar as ações relativas à *accountability* social mais proeminentes na luta contra a corrupção.

Posto que ainda pertinente ao tema, convém apontar algumas distinções relevantes entre participação popular, controle social e *accountability* social, a despeito de haver posicionamentos distintos na literatura sobre o conceito de tais institutos. A ideia é sugerir um singelo acordo semântico no âmbito da presente pesquisa, sem a pretensão de aprofundamento de cada uma das definições.

Em síntese, a participação popular diz respeito às múltiplas ações que estão à disposição das mais variadas forças sociais para que possam se manifestar e externar seu posicionamento em relação aos serviços e políticas públicas, bem como ações, omissões e decisões do poder estatal. Trata-se de um instituto que representa a possibilidade de diálogo e de negociação com o Estado e seus governantes a fim de se fazer ouvir e exprimir suas inquietações, dúvidas, descontentamentos e, também, aprovação e entusiasmo com os rumos da política socioeconômica em geral.<sup>605</sup>

De outro, o controle social é mais imponente. Remete a participação popular a um nível mais elevado de soberania das ações das forças sociais rumo à quebra do que Carlos Ayres Britto<sup>606</sup> denomina de “monopólio estatal da produção do Direito”, ou seja, o controle social não se satisfaz com a mera participação nos assuntos do Estado, mas almeja efetivamente

<sup>600</sup> MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, 2006, Disponível em: <https://www.e-compos.orgs.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 23p. 20-22.

<sup>601</sup> Cf. KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

<sup>602</sup> SRIVASTAVA, Charu. *Role of media in preventing and combating corruption*. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: [www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91](http://www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91). Acesso em: 28 fev. 2020; NOGARA, Monica. *Role of media in curbing corruption: the case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the “no-party” system*. *Economic & Social Affairs*, DESA Working Paper, n. 72, 2009, p. 25.

<sup>603</sup> SRIVASTAVA, Charu, *op. cit.*, p. 179.

<sup>604</sup> AVRITZER, Leonardo *et al.* **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 427.

<sup>605</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação social”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 189, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>. Acesso em: 28 fev. 2020. VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 14, suppl. 2, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 28 fev. 2020;

<sup>606</sup> BRITTO, Carlos Ayres, *loc. cit.*

influenciar, interferir, deliberar e, em certa medida, impor a vontade popular na gestão da coisa pública e das políticas de governo por meio de mecanismos formais de atuação da sociedade.<sup>607</sup>

Não há controle social, sem participação popular, mas é perfeitamente possível — e o que mais frequentemente se verifica — que haja participação popular, sem controle social.

Os mecanismos de *accountability* social, a seu turno, fornecem os meios que podem viabilizar não apenas a participação popular, mas o próprio controle social, a depender das estruturas de organização e deliberação em que se fundam as decisões do poder público.

Outrossim, permite-se que — a partir dos instrumentos dessa modalidade de *accountability vertical* — os agentes estatais possam ser responsabilizados por seus malfeitos, constituindo-se, portanto, numa ferramenta importantíssima de identificação e enfrentamento — preventivo e repressivo — de práticas corruptivas.

#### 4.2 LIMITAÇÕES À EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE *ACCOUNTABILITY* E A PROPOSTA DE UM CICLO VIRTUOSO A PARTIR DA *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Mário Alves e Carmen Malena,<sup>608</sup> dentre outros, chamam a atenção para o fato de que a efetividade dos mecanismos convencionais de *accountability* horizontal tem demonstrado limitações, sobretudo nos países em desenvolvimento e em democracias recém-estabelecidas. Peruzzotti e Smulovitz esclarecem que deficiências da *accountability* horizontal e da *accountability* vertical seriam encontradas com mais frequência nos países da América Latina, onde, por razões idiossincráticas, ambos os mecanismos (horizontal e vertical) tendem a ser de pouca efetividade.<sup>609</sup>

Isso porque, nessas conjunturas, como regra, o contexto institucional não se acha fortalecido o suficiente para assegurar a independência e a atuação conjunta das agências estatais de controle, o Estado de Direito é desrespeitado quando se trata da responsabilização

<sup>607</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação social”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 189, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>. Acesso em: 28 fev. 2020. ALVES, Cássio Guilherme. O papel do controle social no combate ao fenômeno da corrupção. *XII Seminário Nacional sobre Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. UNISC. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14671/3096>. Acesso em: 28 fev. 2020; MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cleber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. *Accountability* e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação com a democracia. *Revista UNEMAT de Contabilidade*, v. 5, n. 9, 2016, p. 63-64.

<sup>608</sup> ALVES, Mário Aquino. *Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of rede nossa* São Paulo. *International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University*, n. 25, 2014, p. 833; MALENA, Carmen et al. *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 5.

<sup>609</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 8-9.

dos poderosos, o Poder Judiciário é excessivamente moroso, o burocratismo<sup>610</sup> ou — exagero despropositado de burocracia — se mostra evidente e cada vez maior, a corrupção econômica envolvendo relações entre agentes públicos e privados é sistêmica e a sensação de impunidade — ou impunidade de fato — gera um ambiente de apatia social por assuntos políticos e de interesse coletivo, bem como descrença nos instrumentos e órgãos democráticos.<sup>611</sup>

Alguns dos principais aspectos limitadores da *accountability* legal, política e social serão a seguir brevemente noticiados.

#### 4.2.1 O burocratismo como fator de deficiência da *accountability* legal: as normas como vetor de fomento à corrupção

No Brasil, a regulamentação tributária federal, estadual e municipal pode ser tomada como um exemplo ilustrativo do que se acabou de expor. O advogado tributarista Vinícios Leoncio realizou extenso trabalho de compilação de toda a legislação tributária de nosso país. O resultado da laboriosa tarefa foi concluído em 2014, após 23 anos de pesquisa, e consta do livro *Pátria Amada*, o qual possui 41,2 mil páginas, cada uma com 2,1 metros de altura e 1,4 metro de largura, escrito em fonte *arial* tamanho 22, e que pesa 7,5 toneladas, o equivalente a soma do peso de dois hipopótamos grandes.<sup>612</sup> Por ter sido finalizada em 2008, a pitoresca obra encontra-se desatualizada, fazendo-se supor que hoje o número de páginas seria maior.

Não é preciso grande esforço para constatar que esse emaranhado de leis e sua peculiar complexidade em razão da matéria, dificulta sobremaneira — ou torna praticamente quase impossível, sem o auxílio de um profissional especializado (v.g., contador, consultor ou advogado tributarista) — o inexorável cumprimento de todos os dispositivos pertinentes, servindo o direito, no particular, como um instrumento de incentivo a práticas corruptivas, consciente ou inconscientemente perpetradas, haja vista o alto custo da obediência.<sup>613</sup>

Além disso, produz-se uma indesejável cultura da transgressão, na qual as empresas que se esmeram e suportam altos custos para cumprir por inteiro todo o sem-número de regras da

<sup>610</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 27.

<sup>611</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 4-7; O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019, p. 46; POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. *Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil*. In: POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew. (Eds) **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame Press. 2011, p. 263-265.

<sup>612</sup> PRATES, Marco. **Livro com toda lei tributária do Brasil pesa 2 hipopótamos**. 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/livro-gigante-revela-peso-de-impostos-no-pais-2-hipopotamos/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>613</sup> Para uma visão geral sobre as principais críticas acerca do sistema tributário brasileiro e algumas sugestões de melhoria, sugere-se a leitura de MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012.

burocracia — e por isso são vítimas de concorrência desleal pelo fato de suas competidoras não fazerem o mesmo — são estimuladas a também desrespeitar a legislação, até mesmo para poder permanecer no mercado, conforme já estudado quando da exposição dos efeitos ressaca e espiral do fenômeno corruptivo.

O excesso de normas, sua complexidade e ausência de clareza também parecem fomentar atos corruptivos na seara das contratações de obras e serviços pelo poder público, que têm como norma geral a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.<sup>614</sup> Criada após o escândalo que ficou conhecido como “anões do orçamento”, sob o argumento de ser uma ferramenta de combate à corrupção, a referida lei — a despeito de conter regras que deveriam inibir a fraude às licitações — é criticada por ter se desviado de seus objetivos principais, engessando a atuação do administrador público, aumentando os custos do Estado e provocando ainda mais corrupção.<sup>615</sup>

Ana Claudia Santano e Luiz Alberto Blanchet<sup>616</sup> relatam que, desde sua publicação em 1993, a Lei nº 8.666 tem sofrido frequentes e pontuais alterações que a transformaram numa “colcha de retalhos”. Segundo os autores, em apenas 10 anos de existência, foram editadas 80 normas modificadoras e apresentadas mais de 600 propostas de alteração. Para aumentar a confusão legislativa e a dificuldade na aplicação da norma, registre-se a possibilidade de sua utilização na administração pública federal, estadual e municipal,<sup>617</sup> cada qual com sua realidade e procedimentos.

Quanto maior o custo de um contrato causado pela excessiva burocracia, maior a probabilidade de haver subornos em busca de facilidades.<sup>618</sup> No caso brasileiro, não são raras as vezes em que o burocratismo na contratação pública mina qualquer incentivo para que os agentes privados, os funcionários do Estado e o administrador público deixem de se envolver com atos de corrupção, criando, em sentido oposto, vantagens extras de ganhos econômicos

<sup>614</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>615</sup> Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 156, fev. 2014; MATTOS, César **Modalidade de licitação e cartéis no Brasil**. ago. 2014. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2014\\_13626.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2014_13626.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>616</sup> SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto. As oportunidades para a prática de corrupção administrativa oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma visão crítica. **Revista de Estudos Brasileños**, primer semestre, v. 3, n. 4, 2016, p. 140.

<sup>617</sup> Antonino Trevisan alerta que se as disfunções burocráticas da lei de licitações repercutem em maior quantidade de atos corruptivos nos estados que na União e que os casos de corrupção por meio de fraude licitatória são ainda muito maiores na esfera municipal (TREVISAN, Antonino Marmo *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2003, p. 2-3).

<sup>618</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 17-19.

que os estimulam à cobrança de propina, à fraude na licitação, à formação de cartéis e outras práticas corruptivas prejudiciais ao interesse público.<sup>619</sup>

O excesso de burocracia é uma das disfunções mais evidentes no Brasil. No estudo do IBPT de 2018, já mencionado na seção anterior, constatou-se que em apenas 30 anos da Constituição Federal, foram promulgadas quase 5,9 milhões de normas, em âmbito federal, estadual e municipal, quantidade essa que representa uma média de 774 por dia útil, das quais somente 4,13% não sofreram qualquer alteração.<sup>620</sup>

A hipertrofia legislativa, que inclui a edição desmedida de novas normas e suas frequentes modificações, produz um cenário burocrático de grande dificuldade ao cidadão, que enfrenta sérios problemas para saber — com segurança — quais regras estão em vigor, foram modificadas ou mesmo revogadas, a fim obedecer (ou tentar obedecer) a todas rigorosamente. O indivíduo é colocado, assim, numa situação de potencial transgressão da legislação por simples desconhecimento da completude do acervo normativo,<sup>621</sup> mesmo que muito se esforce para cumpri-lo integralmente.<sup>622</sup>

Nesse particular quadro de burocratismo brasileiro, a administração pública aparenta se transformar numa grande organização burocrática autorreferenciada que busca — utópica, incessante e crescentemente — uma suposta eficiência no controle da própria eficiência, tendo que suportar, como nefasto efeito colateral, uma gigantesca complexidade normativa que acaba por estimular aquilo que mais se quer evitar: a ineficiência, a desobediência e a corrupção.<sup>623</sup>

Oportuno recordar a máxima latina *corruptissima re publica plurimae leges*, atribuída ao historiador e político romano Tácito (55 a 120 d.C.), que pode ser traduzida como “quanto mais corrupto o Estado, maior o número de leis”.<sup>624</sup> Com o propósito de conter a corrupção, o

<sup>619</sup> SANTANO, Ana Cláudia; BLANCHET, Luiz Alberto. As oportunidades para a prática de corrupção administrativa oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma visão crítica. *Revista de Estudos Brasileiros*, primeiro semestre, v. 3, n. 4, 2016, p. 138-140; GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor Gomes. Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público. In: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. *Direito eleitoral: debates ibero-americanos*. Curitiba: Íthala, 2014, p. 264.

<sup>620</sup> IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação). **Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988**. 15 out. 2018. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2683/Quantidade-de-NORMAS-EDITADAS-NO-BRASIL-30-ANOS-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>621</sup> A despeito de o direito não aceitar o desconhecimento de lei como razão justificante para o seu não cumprimento, por força do que dispõem os artigos 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42) e 21 do Código Penal, não se pode deixar de considerar o fato de que poucos são aqueles que têm à sua disposição uma forma de acompanhamento e controle das leis vigentes. A pesquisa do IBPT revelou que de 1988 a 2018 as empresas gastaram aproximadamente R\$ 65 bilhões por ano apenas para manter pessoal, sistemas e equipamentos para monitoramento (criação/modificação) da legislação tributária (IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação). **Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988**. 15 out. 2018. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2686/Empresas-gastam-R-65-bilhoes-por-ano-para-acompanhar-as-mudancas-da-legislacao-tributaria-brasileira>. Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>622</sup> SANTANO, Ana Cláudia; BLANCHET, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 137-139, 141.

<sup>623</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Prefácio. In: MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado**. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 27.

<sup>624</sup> STUDIO FISCAL. *Corruptissima re publica plurimae leges*. 2014. Disponível em: <http://studiodifiscal.jusbrasil.com.br/artigos/119756397/corruptissima-re-publica-plurimae-leges>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Estado, sem capacidade suficiente para fazer cumprir as leis existentes, edita novas normas, geralmente, mais severas (v.g., penas mais altas, agravantes, qualificadoras, tipos penais inéditos).

Sem ter sucesso em reduzir significativamente os atos corruptivos, o ciclo se repete. Já no final dos anos 60, Huntington advertia que “numa sociedade onde a corrupção esteja disseminada a aprovação de leis severas contra a corrupção serve apenas para multiplicar as oportunidades de corrupção”.<sup>625</sup>

Se é quase inevitável que o aumento ao combate à corrupção implique em aumento da burocracia, deve-se verificar se as providências a serem regulamentadas não ensejarão novas modalidades de corrupção.<sup>626</sup> Isso porque, como já dito alhures, tanto a corrupção quanto o excesso de burocracia são fatores que restringem o desenvolvimento.<sup>627</sup>

Pesquisa realizada pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, com dados coletados de 3.300 pessoas entrevistadas, distribuídas por oito unidades da federação, apresentou o Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCL) relativo ao 1º semestre de 2015. A intenção foi retratar a relação do indivíduo com o Estado de Direito quanto a seu sentimento de respeito e obediência às normas do país.

O resultado merece atenção: 80% dos brasileiros concordaram ou concordaram muito com a afirmação de que é fácil desobedecer à lei no Brasil e 81% dos entrevistados afirmaram que, havendo possibilidade, escolheriam “dar um jeitinho” ao invés de seguir a lei.<sup>628</sup>

Tais dados insinuam que, muito embora se reconheça a relevância da burocracia para a manutenção de uma pacífica coesão social e para o bom funcionamento da administração pública, o sistema legal fragilizado e desacreditado — idealizado para prevenir e reprimir atos corruptivos — pode ser visto como uma fonte permissiva da corrupção, por não inibir, como deveria, práticas atentatórias à legalidade.

Outro preocupante desvio burocrático com relevante potencial para servir de estímulo à corrupção diz respeito à baixa qualidade técnica de redação dos textos legislativos que, muitas vezes, confere demasiada discricionariedade aos funcionários públicos e edifica normas com

---

<sup>625</sup> HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975, p. 75.

<sup>626</sup> SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto. As oportunidades para a prática de corrupção administrativa oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma visão crítica. *Revista de Estudos Brasileños*, primer semestre, v. 3, n. 4, 2016, p. 139.

<sup>627</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Prefácio. In: MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado**. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 26-27.

<sup>628</sup> GVLAW (Fundação Getúlio Vargas). **Relatório IPCL Brasil**. 1º semestre de 2015. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil\\_1o\\_Sem\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil_1o_Sem_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 22 ago. 2019.

elevado grau de obscuridade, ambiguidade e lacunas. Para Susan Rose-Ackerman,<sup>629</sup> o poder discricionário concedido a uma autoridade pública, facultando-lhe, sem critérios legais objetivos, distribuir benefícios ou custos aos cidadãos, é, por si, só um incentivo para que haja suborno.

Na mesma linha, Tercio Sampaio Ferraz Júnior afirma que "se não há legalidade forte (respeitada e eficaz), a discricionariedade (*criptoarbitrária*) toma conta, e, nela, o poder conferido ao funcionário se torna incontrolável", circunstância que aumenta as possibilidades de corrupção.<sup>630</sup>

Embora se reconheça que a discricionariedade - originalmente concebida para permitir certa margem de liberdade ao administrador para eleger, com base no interesse público e em critérios de razoabilidade, um entre pelo menos dois comportamentos cabíveis num determinado caso concreto<sup>631</sup> - seja um instrumento valioso, quando utilizada ponderada e efetivamente a favor da solução mais adequada à satisfação do interesse da coletividade, isso não impede que seu emprego se volte à consecução de interesses particulares, aumentando a corrupção.

Ana Claudia Santano e Luiz Alberto Blanchet<sup>632</sup> alertam que, em nome de um pretensão interesse público, o agente estatal pode impor critérios desiguais entre os concorrentes e decidir propostas de forma arbitrária, visando a benefícios pessoais.

Sabe-se, todavia, que boa parte da discricionariedade não é conferida intencionalmente aos agentes públicos, mas advém de normas obscuras, ambíguas e contraditórias, as quais, quanto menos transparentes, maior e mais variado será o perigoso terreno interpretativo dos funcionários estatais, aflorando-se um nicho inquietante de corrupção.<sup>633</sup>

<sup>629</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (orgs.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. da UnB, 2002, p. 59.

<sup>630</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Prefácio. In: MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado**. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 2.

<sup>631</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 48.

<sup>632</sup> SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto. As oportunidades para a prática de corrupção administrativa oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma visão crítica. **Revista de Estudos Brasileños**, primer semestre, v. 3, n. 4, 2016, p. 142; Os autores também chamam a atenção quanto à discricionariedade do Poder Judiciário, que pode originar divergências jurisprudenciais indesejáveis, mesmo em se tratando de casos iguais ou muito semelhantes, conforme pode ser verificado quando o assunto é dispensa de licitação. Sobre esta e outras questões congêneres, sugerimos a leitura do artigo de Edgar Guimarães, *Causas extintivas do processo licitatório*, publicado na **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, a. 12, n. 45, abr./jun. 2014, p. 189-208.

<sup>633</sup> TANZI, Vito. *Corruption and the budget: problems and solutions*. In: JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. London: Kluwer, 1998, p. 111; SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 141.

Nesse sentido, Héctor Mairal<sup>634</sup> ensina que normas obscuras admitem diversas interpretações, podendo aumentar ou reduzir o custo do seu cumprimento pela insegurança jurídica na qual coloca o cidadão perante o Estado.

Sendo assim, para que não se convertam em instrumentos burocráticos a serviço da corrupção, é imprescindível que as leis expressem enunciados claros, concisos, simples, utilizando palavras e expressões de uso corrente e, preferencialmente, na ordem direta, evitando o uso de adjetivos e advérbios dispensáveis e limitando-se a uma única ideia por artigo, expressa no mesmo tempo verbal e sem sinonímias.<sup>635</sup>

O caráter formal do Direito exige repúdio às ambiguidades, carecendo sempre, antes de sua publicação, de um criterioso processo de revisão e leitura para se verificar sua clareza, unicidade interpretativa e coerência entre aquilo que se quer dizer e aquilo que está escrito,<sup>636</sup> sob pena de a aplicação da lei poder ser deturpada para beneficiar interesses espúrios. Na União Europeia, a complexidade e a falta de clareza das normas são reconhecidos fatores causadores de corrupção.<sup>637</sup>

Para além das disfunções burocráticas já citadas, destacam-se outras, como, por exemplo: o fato de a própria lei não representar, como se gostaria, o interesse público, sugerindo a existência de uma lacuna conceitual de fundo na normatização jurídica,<sup>638</sup> a distância entre a lei positivada e a realidade, bem como seus relevantes reflexos na obediência ou não ao regramento imposto, na medida em que quanto maior a disparidade entre a legislação e a vida social afigura-se menor a disposição para cumprimento espontâneo do acervo burocrático;<sup>639</sup> a letra fria da lei, que quase sempre é ineficiente quando desacompanhada de um cultura política que favoreça a obediência mais espontânea e menos coercitiva das normas, desestimulando o desrespeito;<sup>640</sup> a persistência da cultura patrimonialista no Brasil e das relações de natureza clientelista que transcendem séculos, contaminando a administração pública brasileira e

<sup>634</sup> MAIRAL, Héctor A. *Las raíces legales de la corrupción: o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*. Buenos Aires: Rap, 2007, p. 21.

<sup>635</sup> MENDES, Eliana Amarante. A necessidade de justificação argumentativa: vagueza e ambiguidade. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, 2014, p. 1-25.

<sup>636</sup> MARQUES, Cristina de Fátima Lourenço. Ambiguidade no direito: algumas considerações. *Diálogos*, UPE/FACETEG, Garanhuns/PE, n.1, mar./jun. de 2011, p. 74-82.

<sup>637</sup> RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *Ética, poder y Estado*. Buenos Aires: Rap, 2004, p. 174.

<sup>638</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília/DF, a. 41, n. 164, out./dez. 2004, p. 125-148.

<sup>639</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 24ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, *passim*; FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 819-823.

<sup>640</sup> Cf. GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. *Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF*, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010; PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006; LIPSET, Seymour; LENZ, Gabriel Salman. *Corruption, culture and markets*. In: HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (orgs.). *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

favorecendo a prevalência do interesse privado em relação ao interesse público;<sup>641</sup> a falência do Estado em fiscalizar adequadamente e fazer cumprir a legislação como deveria, o que desestimula a obediência às normas pela crença na impunidade.<sup>642</sup>

Por fim, não seria despropositado cogitar-se acerca da possível consolidação de uma legislação simbólica que transforma o Estado de Direito em um mito social: longe de existir, porém integrante de um discurso jurídico que não constitui meio de resolução de problemas, mas uma forma de postergar para um futuro indefinido.<sup>643</sup>

A hipertrofia da atividade legiferante geraria uma ilusão, dando a entender que o Estado estaria identificado com os valores ou fins por ele formalmente protegidos, porém, de fato, sem qualquer compromisso com a criação dos pressupostos de eficácia necessários à mudança da realidade e, conseqüentemente, com a coletividade.

Marcelo Neves sustenta que não são raras as vezes em que, no Direito Penal, as iniciativas de reformas legislativas surgem como reações simbólicas à pressão pública por uma atuação estatal mais rigorosa em relação a determinados crimes. No entanto, o que verdadeiramente se tem é uma demonstração performática de prontidão do Estado em pretensa e ilusoriamente responder aos apelos da sociedade, buscando a confiança dos cidadãos nos sistemas políticos e jurídico, sem a menor condição de efetivação das normas propostas.

Trata-se de uma legislação-álibi que tem por objetivo dar aparência de solução aos problemas sociais ou, no mínimo, convencer os cidadãos das boas intenções do legislador, induzindo-se, assim, à diminuição da tensão entre representantes e representados.<sup>644</sup> Essa conjuntura, por óbvio, é permeada pela impunidade e pela ineficiência do sistema punitivo.<sup>645</sup>

#### 4.2.2 Cambalacho eleitoral: restrições à *accountability* política

De forma semelhante, a *accountability* vertical, por si só, parece não estar apresentando resultados efetivos, precipuamente diante de quadros comuns de desinteresse cívico pela esfera pública, de assimetria de informações entre representantes e representados/candidatos, de

<sup>641</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 24ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, *passim*; FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 819-823.

<sup>642</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado**. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, *passim*; FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luíza Melo. Controle da corrupção e burocracia na linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011, p. 349-387.

<sup>643</sup> MAMEDE, Gladston. **Semiologia do Direito: tópicos para um debate referenciado pela animalidade e pela cultura**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 157-158.

<sup>644</sup> NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007 (Coleção justiça e direito), p. 31-40.

<sup>645</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: os limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 32-35.

clientelismo, de barganha de votos, de fraude eleitoral, de alta volatilidade de eleitores e partidos e, ainda, do caráter episódico e descentralizado das eleições.<sup>646</sup>

Carmen Malena, Reiner Forster e Janmehay Singh<sup>647</sup> concordam com as limitações da *accountability* política acima listadas e acrescentam outra: mesmo que os eleitores fossem plenamente informados sobre os posicionamentos e ações de todos os candidatos políticos — o que está longe de ser o caso — o processo eleitoral não permite que os cidadãos manifestem suas preferências em relação a pontos específicos da agenda política ou que contribuam de maneira mais significativa na tomada de decisões dos agentes públicos eleitos ou, ainda, que responsabilizem diretamente os atores políticos por determinados comportamentos e escolhas considerados equivocados pelo eleitor. Esse se limita, basicamente, ao exercício do voto — em períodos predeterminados e, normalmente, no Brasil, bianuais — dentre um número limitado de indivíduos ou partidos políticos (candidatos a *agents*), muitos dos quais que podem, inclusive, não compartilhar da mesma ideologia, princípios e valores defendidos pelo leitor-*principal* como vetores desejados para orientar o poder público em suas ações.

De qualquer forma, como rapidamente ventilado no parágrafo anterior, prepondera o desinteresse cívico dos indivíduos pela esfera pública, seja pela apatia e descrença geradas pela imersão num ambiente impregnado com práticas corruptivas, conforme visto na seção precedente, seja pelo mito da cidadania brasileira, que será abordado quando se tratar das mazelas que acometem a *accountability* social.

Fato é que a implementação da *accountability* política por meio do sufrágio torna-se muito frágil quando boa parte da população sequer se recorda dos candidatos em quem votou na eleição passada, circunstância que, por conseguinte, obstaculiza o acompanhamento da vida política do eleito, seus posicionamentos e decisões na lida da função pública.

---

<sup>646</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, fev./ abr. 1990, p. 4; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Citizen information and government accountability: what must citizens know to control government*. New York University & University of Chicago, 1995; O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 28, 29; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006; AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 113-115; SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a *accountability* no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção: uma aproximação conceitual. In: BLANCHET, Luiz Alberto *et al.* (coords.). **Eficiência e ética na administração pública**. Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015, p. 295-314.

<sup>647</sup> MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. **Social Development Papers, Participation and Civic Engagement**. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 3-5.

No Brasil, pesquisa realizada com foco nas eleições de 2018 revelou que 79% dos eleitores do país não se lembravam em quem tinham votado para Senador e Deputado Federal nas eleições de 2014. Da amostra entrevistada (5.003 pessoas em 37 cidades do Brasil), 15% apenas afirmou que acompanhava o desempenho dos parlamentares que ajudou a eleger. E mais: para 84% dos entrevistados, os membros do Congresso Nacional não representam o povo brasileiro.<sup>648</sup> Para o cientista político Alberto Carlos Almeida,<sup>649</sup> o problema decorre de dois fatores: baixa escolaridade da população e número excessivo de candidatos por região.

Partindo-se do pressuposto, como anteriormente estudado, de que o instrumento principal de *accountability* política é o exercício do sufrágio, seja recompensando o bom candidato com o voto, seja buscando impedir o candidato de entrar no ou retirar o *agent* do cenário político não lhe confiando o voto, como pretender eficiência na escolha dos melhores candidatos aos cargos eletivos se a maioria dos cidadãos-eleitores sequer se lembra em quem votou em eleições pretéritas e, portanto, estão impossibilitados de acompanhar e valorar, adequadamente, a trajetória política daqueles?

Não é de se surpreender, portanto, que reiteradamente *agents* comprovadamente corruptos e que praticaram os mais diversos atos ilícitos em detrimento do interesse da coletividade, reconhecidos pelo Poder Judiciário por meio de contundentes provas e muitas vezes até confissão, continuam sendo reeleitos para cargos públicos no Brasil, perpetuando-se uma casta de *agents* que não se preocupa com o bem-estar da sociedade e que, por conseguinte, não deveria estar mais exercendo funções no poder público.<sup>650</sup>

Em 2018 foram publicadas duas matérias na Gazeta do Povo onde a jornalista Kelli Kadanus noticia que, apesar de reprovar os escândalos de corrupção e considerar o fenômeno corruptivo como o pior problema do país, parte significativa dos brasileiros muito provavelmente não os têm como um fator determinante na sua decisão na hora de votar e nem como a questão mais urgente a ser resolvida no cenário político.

De acordo com a reportagem, convergência de ideologias entre o eleitor e o candidato corrupto tende a ser considerado um critério mais importante no momento de depositar o voto

<sup>648</sup> ABRANTES, Talita. Brasileiro não lembra nome de quem votou em 2014, mas - em teoria - sabe o que quer para 2018. 17 jan. 2018. EXAME. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/79-dos-brasileiros-nao-lembram-em-quem-votaram-para-o-congresso/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>649</sup> ALMEIDA, Alberto Carlos. *O voto do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2018, *passim*.

<sup>650</sup> PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Citizen information and government accountability: what must citizens know to control government*. New York University & University of Chicago, 1995, *passim*; O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, 1998, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002, p. 40-50; MONTORO FILHO, André Franco. *Corrupção, ética e economia: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado*. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 84-85.

na urna, notadamente diante de um ambiente saturado de práticas corruptivas, onde a intolerância a atos ilícitos de tal natureza acaba sendo flexibilizada. Parece ter sido justamente isso que aconteceu com o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que conseguiu se reeleger em 2006, apesar do esquema do Mensalão, e com a ex-Presidente Dilma Rousseff, que se reelegeu em 2014, a despeito das repercussões da operação Lava Jato.<sup>651</sup>

Montoro Filho<sup>652</sup> arrisca dizer que a eleição e a reeleição de pessoas envolvidas em negociatas corruptivas demonstram que a participação popular na política é tênue e sua relação com a política e os políticos não está fundamentada na representatividade, ou seja, o eleitor não enxerga o parlamentar como seu representante. Com efeito, não parece ser esse o vetor principal a unir eleitores e candidatos, mas uma cultura clientelista do tipo “toma-lá-dá-cá” que os aproxima durante o período das eleições.

O mesmo vale para aqueles que financiam campanhas eleitorais, porém sua relação com os financiados não é tão efêmera, pois, como regra, perdura durante o mandato do eleito, oportunidade em que a contraprestação política pelo financiamento havido passa a ser cobrada pelo financiador.

O simples eleitor negocia seu voto por uma camiseta, bicicleta, dentadura, cadeira de rodas ou qualquer outro bem ou serviço de semelhante expressão e, assim, em troca de benefícios particulares imediatos, potencialmente compromete seu futuro e o da coletividade elegendo, não raras as vezes, pessoas que não estão preparadas para a vida pública e para lutar em prol do bem-comum.

Jorge Pontes e Márcio Anselmo<sup>653</sup> destacam o que chamam de uma lógica cruel “em que os algozes da sociedade se viabilizam e ganham poder pelas mãos de suas próprias vítimas - os eleitores”. Com o devido respeito, eleitor não é vítima. A relação formada configura o binômio eleitor-corrupto e candidato-corruptor, ambos prestando um desserviço para a democracia e para o desenvolvimento do país.

Para o ex-magistrado Marlon Reis,<sup>654</sup> o dinheiro é a base exclusiva da eleição. Deltan Dallagnol<sup>655</sup> afirma que Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da Petrobrás, entre

---

<sup>651</sup> KADANUS, Kelli. Corrupção não impede eleição. Mas custa caro para envolvidos em escândalos. 03 out. 2018. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/corruptao-nao-impede-eleicao-mas-custa-caro-para-envolvidos-em-escandalos-1riqel0e9e756zw55sc2vnpo9/>. Acesso em: 28 fev. 2020; *Id.*, Corrupção decide voto? Saiba o que importa para o eleitor. 24 set. 2018. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/corruptao-decide-o-voto-saiba-o-que-importa-para-o-eleitor-dqqw32ek19tdi5c1irjziny1/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>652</sup> MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012, p. 85.

<sup>653</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 131.

<sup>654</sup> REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 30.

<sup>655</sup> DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de

2004 e 2012, envolvido no esquema de corrupção na estatal investigado no âmbito da operação Lava Jato e condenado a 12 (doze) anos de prisão, assegurou durante tratativas de colaboração premiada que “ninguém tira 2 milhões do bolso para doar. Isso é hipocrisia. Essa doação é na verdade um empréstimo, que depois eles vão cobrar. E vão cobrar via políticos”.

De maneira semelhante, Antonio Palocci, ex-Ministro da Fazenda do governo do ex-Presidente Lula e ex-Ministro da Casa Civil do governo da ex-Presidente Dilma, igualmente envolvido no escândalo de corrupção da Petrobrás e condenado a 12 (doze) anos de prisão, declarou durante depoimento em termo de colaboração premiada, nos autos de um dos processos-criminais resultantes da operação Lava Jato, que “ninguém dá dinheiro para campanhas esperando relações triviais com o governo”.<sup>656</sup>

Pesquisas apontam a inexistência de preferência partidária por parte de algumas grandes empresas que fazem doações a campanhas eleitorais de políticos. A partir da coleta de informações diretamente no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, um estudo feito em 2002 revelou que várias companhias doaram valores expressivos — idênticos ou muito próximos — para os dois partidos concorrentes naquela eleição, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).<sup>657</sup> Taylor Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson<sup>658</sup> publicaram um artigo onde relatam que algumas empresas que financiaram campanhas políticas nas eleições de 2006 e, no período pós-eleitoral, sagraram-se vencedoras em processos licitatórios e contrataram, com o poder público, num montante pelo menos 14 vezes superior aos valores doados. Talvez por essa razão, as contribuições dessas mesmas empresas foram substancialmente incrementadas nas eleições de 2010.

Com o suporte do Centro de Ética da *Harvard University*, Gustavo Oliveira<sup>659</sup> examinou as cem pessoas jurídicas que mais contribuíram para o financiamento de campanhas eleitorais

---

Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 174.

<sup>656</sup> BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL. 13ª Vara da Seção Judiciária de Curitiba/PR. **Processo nº 5026427-19.2018.4.04.7000/PR**. Juiz Federal Sérgio Moro, Curitiba, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/termo-acordo-delacao-premiada-antonio.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, evento 11, TERMOAUD3, p. 10.

<sup>657</sup> MIGALHAS. “**Frita o peixe e vigia o gato**”: doar para um e outro? 10 set. 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI29997,71043-Frita+o+peixe+e+vigia+o+gato+Doar+para+um+e+outro+>. Acesso em: 28 fev. 2020. Como exemplo, citem-se as seguintes doações: a) Brasil Center Ltda.: R\$ 500 mil para o PT; R\$ 500 mil para o PSDB; b) Grupo Pão de Açúcar: R\$ 100 mil para o PT; R\$ 250 mil para o PSDB; c) Klabin S/A: R\$ 309.838,74 para o PT; R\$ 352.782,90 para o PSDB; d) Embraer: R\$ 500 mil para o PT; R\$ 500 mil para o PSDB; e) BOVESPA: R\$ 46 mil para o PT; R\$ 33 mil para o PSDB; f) Banco ABM ANRO Real S/A: R\$ 650 mil para o PT; R\$ 650 mil para o PSDB; g) Companhia de Siderurgia Nacional: R\$ 250 mil para o PT; R\$ 250 mil para o PSDB; h) Bradesco Leasing S/A: R\$ 500 mil para o PT; R\$ 500 mil para o PSDB.

<sup>658</sup> BOAS, Taylor; HIDALGO, Daniel; RICHARDSON, Neal. *The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil*. *The Journal of Politics*, v. 76, n. 2, apr. 2014. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1017/s002238161300145x?mobileUi=0>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>659</sup> OLIVEIRA, Gustavo. Empresas doam para quantos partidos diferentes? **Rede Brasil Atual**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/01/empresas-que-mais-financiam-campanhas-optam-por-doacoes-para-tres-partidos-8005/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

em 2012 e constatou uma média de 8,32 partidos beneficiados por empresa doadora, sendo que uma delas doou valores para 23 partidos diferentes.

Chama a atenção que, historicamente, a esmagadora maioria das empreiteiras que integraram o conluio criminoso desbaratado pela operação Lava Jato, figura na lista das 20 pessoas jurídicas que mais doaram para campanhas eleitorais, informação que pode ser facilmente confirmada a partir do simples acesso ao site do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>660</sup> A título de exemplo, nas eleições de 2014, o grupo Odebrecht – um dos principais envolvidos no esquema bilionário de corrupção desmantelado pela operação Lava Jato – doou legalmente R\$ 46 milhões para campanhas eleitorais de 15 partidos políticos, tanto do governo quanto da oposição.<sup>661</sup>

As informações, até então apresentadas, permitem concluir que muitas das empresas doadoras não alicerçam sua decisão de contribuir para esta ou para aquela campanha eleitoral por terem afinidade com propostas e programas de governo ou com ideologias partidárias. Antes, a doação muito mais se parece com um investimento a médio e longo prazo, na medida em que há uma expectativa de que os valores ofertados se revertam em algum tipo de benefício futuro à empresa doadora.

Tem-se, então, uma verdadeira política de reciprocidade, onde se espera que a generosa doação durante a campanha eleitoral resulte em relações privilegiadas com o poder público, com vantagens indevidas à pessoa jurídica ora doadora que, normalmente, costumam se concretizar como: vitórias fraudulentas em licitações públicas; superfaturamento de preços em contratos de obras, bens e serviços; destinação de verbas para projetos de interesse do setor privado; elaboração, modificação e/ou revogação de dispositivos normativos, conforme a necessidade para beneficiar e/ou tornar a empresa ou seu ramo de negócios mais lucrativo; acesso a créditos e financiamentos a perder de vista e com juros diferenciados em bancos oficiais; dentre outros.

Nesse ponto, merecem transcrição as palavras de Pontes e Anselmo,<sup>662</sup> que sintetizam com proficiência esse tipo de captura do Estado por grandes atores privados do setor econômico:

financiados ilegalmente por empresas, políticos eleitos ocupam cargos públicos com indicados

<sup>660</sup> TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>661</sup> POMPEO, Carolina. Odebrecht doou R\$ 46 milhões para 15 partidos em 2014. **Gazeta do Povo**. 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/odebrecht-doou-r-46-milhoes-para-15-partidos-em-2014-30lez7z58evyx6lbnny9mrgnb/>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>662</sup> PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 131-132.

orientados a promover desvios. Seja por meio de fraude de licitações ou de superfaturamento de contratos com as empresas financiadoras de campanha, o dinheiro é desviado dos órgãos da administração pública, e irriga todo o mecanismo: vai para os bolsos dos políticos, de seus indicados nos gabinetes estatais, para os próprios empresários, aumenta os lucros das empresas e refina futuramente campanhas políticas. É uma relação de simbiose: todos os envolvidos saem ganhando. [...] quem se elege dedica sua atuação política a favorecer seus financiadores, e cada vez mais recursos são desviados. A democracia é uma ilusão quando a vontade popular é manipulada por um grupo de empresários poderosos a serviço do crime institucionalizado.

É preciso lembrar, ainda, a existência de valores doados e que estão à margem da contabilidade oficial do partido e/ou do candidato e, portanto, não é declarado nas prestações de contas obrigatórias aos órgãos fiscalizadores do pleito eleitoral, configurando-se a prática do que se convencionou denominar “caixa 2”. Frequentemente, boa parte desse montante é empregado na prática de condutas ilícitas, como, por exemplo, a compra de votos.<sup>663</sup>

Não resta dúvida que comportamentos, tais quais os ora enumerados, contribuem negativamente para a construção de uma verdadeira vontade popular dirigida ao aperfeiçoamento da coletividade por meio da oxigenação do ambiente político. Enfraquece-se, assim, a *accountability* política, na medida em que seu instrumento de concretização mais importante — o voto — é maculado pelo poder econômico do setor privado, distorcendo os ditames basilares da representatividade e engendrando a subserviência estatal a interesses particulares.

#### 4.2.3 O enfraquecimento da *accountability* social pela cultura da sujeição

Em face da insuficiência no controle e na prestação de contas por meio dos instrumentos de *accountability* tradicionais, os estudos acerca da *accountability* social e sua aplicação prática têm avançado, deslocando o foco - até então atribuído às instituições convencionais - para novos atores que cada vez mais ganham maior espaço no jogo político.<sup>664</sup>

Não se pretende com a *accountability* social minimizar a relevância das ferramentas clássicas de *accountability* (horizontal e vertical), mas complementá-las e aperfeiçoá-las<sup>665</sup> a partir do fortalecimento do que José Gómez e Ana Delgado<sup>666</sup> chamam de “processo de mão

<sup>663</sup> DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 172-173.

<sup>664</sup> GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. **Policy Brief**, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 4.

<sup>665</sup> MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. **Social Development Papers, Participation and Civic Engagement**. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 4.

<sup>666</sup> GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. **Policy Brief**, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 6.

dupla entre as instituições e o social”. Para Anuradha Joshi e Peter Houtzager<sup>667</sup> existe certo consenso entre os estudiosos quanto à importância da *accountability* social como meio de os cidadãos exercerem o controle e a responsabilização de atores públicos em cenários onde os instrumentos de *accountability* legal e político falharam.

Não se passa despercebido que a *accountability* social, assim como a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical, também está suscetível a fatores que condicionam sua efetividade. Os altos níveis de corrupção pública e o descrédito das instituições democráticas podem induzir a sociedade civil à passividade, à impotência e à tolerância dos atos corruptivos, enfraquecendo — ou até mesmo aniquilando — a *accountability* social.<sup>668</sup> Pode haver falhas graves na representação, decorrentes de sua inexpressividade ou ausência de comprometimento das organizações sociais com o interesse público.<sup>669</sup>

A cultura da sujeição é uma expressão utilizada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>670</sup> para se referir à mentalidade do brasileiro que tem sua preocupação centrada em seu microcosmos, majoritariamente alheia aos temas mais relevantes da política e do desenvolvimento social. Jair Ferreira dos Santos<sup>671</sup> atribui essa “deserção social” ao que chama de revolução do cotidiano, na qual “a sociedade se despolitiza ao se descontrair em mil jogos aquisitivos, em esportes, espetáculos, facilidades”.

É a reafirmação moderna da política de manipulação de massas do *panis et circenses* desenvolvida na Roma Antiga, onde as elites ofertam à plebe comida e divertimento como forma de fomentar o desinteresse pela política. No caso do Brasil, a alienação parece ser promovida pelo excesso de importância dada ao futebol, às festas de rua, notadamente o carnaval, e aos programas televisivos em série (v.g., novelas e *reality shows*).

A apatia política também se manifesta pelo sentimento dominante de que são os poderosos, as elites e os líderes políticos que determinam os rumos da sociedade e que pouco — ou nada — há que possam os cidadãos fazer para se alterar um futuro que já está definido.<sup>672</sup>

<sup>667</sup> JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Widgets or Watchdogs?* *Public Management Review*, v. 14, n. 2, 2012, p. 146.

<sup>668</sup> FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A tolerância a corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009, p. 386-421; PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 1343-1368, nov./dez. 2009; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 26.

<sup>669</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 17; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Controlling corruption through collective action*. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, 2013, p. 110 e 113; JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter, *op. cit.*, p. 151, 156.

<sup>670</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 65.

<sup>671</sup> SANTOS, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 29, 92.

<sup>672</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 65; LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002, p. 225.

Pesquisa recente feita entidade IPSOS MORI,<sup>673</sup> entre 28 de setembro e 16 de outubro de 2018, com dezenas de milhares de entrevistados em 37 países, revelou que o Brasil tem a quinta população mais fora da realidade dentre os pesquisados, atrás apenas da Tailândia, México, Turquia e Malásia.

As distorções entre as opiniões dos brasileiros e a realidade vivida são enormes, o que gera diagnósticos equivocados dos problemas do país e, por conseguinte, soluções inadequadas. O desconhecimento das principais questões políticas, sociais e econômicas a serem dirimidas pode direcionar debates eleitorais para prioridades erradas, influenciando negativamente na eficiência da *accountability* vertical (política e social).

Para Gladston Mamede e Paula Bajer,<sup>674</sup> a desinformação e o despreparo jurídico da população, em sua maioria ignorante quanto aos seus direitos mínimos como cidadão e aos deveres dos agentes públicos, é um grande entrave ao pleno exercício da cidadania. Friedrich Müller<sup>675</sup> afirma que a real democracia popular está sendo substituída por uma “iconização do povo”, ou seja, um “povo artificial” que é utilizado com a finalidade específica de conquista de uma legitimação simbólica. Um forte déficit democrático tem sido característica comum nas sociedades contemporâneas,<sup>676</sup> incluindo a brasileira, tendo por regra a exclusão participativa dos cidadãos na construção e na fiscalização de políticas e contas públicas.

O afastamento entre Estado e sociedade civil transforma os atores sociais em clientes de um processo participativo mítico sem legitimação popular.<sup>677</sup> Com proficiência, Mamede<sup>678</sup> se reporta ao mito da cidadania no Brasil e explica que, por aqui, não foram consolidadas formas efetivas para a real participação dos indivíduos na construção do futuro da sociedade. Para o autor, o brasileiro está longe de ser ativo politicamente, revelando-se ser mero objeto de macropolíticas, simples súditos rendidos ao poder de Estado e subjugados pelos agentes públicos.

A luta anticorrupção parece pressupor o engajamento cívico constantemente aperfeiçoado e cada vez mais aguerrido em cada espaço estatal, fiscalizando e influenciando

---

<sup>673</sup> IPSOS MORI. **Perigos da percepção 2018.** Disponível em: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos\\_da\\_percepcao\\_2018.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>674</sup> MAMEDE, Gladston. **Semiologia do direito: tópicos para um debate** referenciado pela animalidade e pela cultura. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 148; *Id.*, Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil, **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 134, abr./jun. 1997, p. 54; no mesmo sentido, BAJER, Paula. **Processo penal e cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002 (Descobrimo o Brasil), p. 54.

<sup>675</sup> MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia. Max Limonad, 1998, p. 65.

<sup>676</sup> FUNG, Archon. *Democratizing the policy process*. In: MORAN, Michael *et al.* **The Oxford handbook of public policy**. Oxford/UK: Oxford University Press. 2006.

<sup>677</sup> SILVA, Juremir Machado da. **A miséria do jornalismo brasileiro: as (in)certezas da mídia**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 39-40.

<sup>678</sup> MAMEDE, Gladston. **Semiologia do direito...**, *op. cit.*, p. 156; *Id.*, Hipocrisia..., *op. cit.*, p. 222-226.

atores políticos e o direcionando de temas que afetam a coletividade. A sociedade deixa de ser coadjuvante e assume um papel determinante, transformando-se as regras, procedimentos, expectativas e concepções de sua relação com o governo, que passa à condição de instrumento consolidador dos interesses de uma multiplicidade de atores sociais e deixa de ser tratado como um sujeito impositor de suas decisões à sociedade.

Para além de as decisões políticas deverem incorporar a opinião e a participação dos cidadãos afetados pelo ato estatal, acredita-se que o engajamento cívico deve produzir uma verdadeira intervenção<sup>679</sup> na maneira de o Estado atuar frente aos interesses coletivos, preservando-se, assim, a autodeterminação da sociedade. É bom lembrar que se uma boa educação e capital social são componentes elementares do engajamento cívico pretendido, também o são condições mínimas de qualidade de vida aos indivíduos para exercer, com maior liberdade<sup>680</sup> e tranquilidade, sua cidadania. Como declara Adriana Schier,<sup>681</sup> a extensa massa de excluídos forçosamente renunciam à condição de participantes da vida política, pois sua preocupação com a fome e o desemprego é maior e mais premente.

Outros aspectos da conjuntura política também são capazes de influenciar negativamente a *accountability* social, por exemplo, a depender se o regime é democrático ou autoritário, se há garantia e respeito aos direitos e liberdades civis (v.g., liberdades de expressão, associação e imprensa) ou, ainda, se há uma cultura de transparência<sup>682</sup> política, probidade e efetiva interação entre a sociedade civil e o Estado.<sup>683</sup> Tudo isso podendo levar a uma grande e pernicioso assimetria de informações,<sup>684</sup> a qual redundando numa menor capacidade de mobilização e organização dos atores sociais.<sup>685</sup>

As relevantes contribuições da imprensa à *accountability* social estão igualmente sujeitas a condições que podem ser vitais à adequada e necessária publicização dos atos de

<sup>679</sup> VELÁSQUEZ, Fabio *et al.* (Eds.). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Banco Mundial, 2003, p. 25-26.

<sup>680</sup> Aqui utilizada na acepção dada por Amartya Sen em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, publicado pela editora Companhia das Letras em 2010, p. 76-77.

<sup>681</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 166-167.

<sup>682</sup> Mais à frente será realizado um estudo específico acerca da transparência e seu lugar no marco da *accountability* social e como pilar democrático inafastável a um melhor enfrentamento da corrupção.

<sup>683</sup> MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice. Social Development Papers, Participation and Civic Engagement.* Washington, DC: World Bank, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 12, 14; ACKERMAN, John. *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. Participation and Civic Engagement Paper*, n. 82, Washington, DC: World Bank, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/pdf/357330Ackerman.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 7.

<sup>684</sup> MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice. Social Development Papers, Participation and Civic Engagement.* Washington, DC: World Bank, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2020, p. 12; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, 2013, p. 113.

<sup>685</sup> MALENA, Carmen *et al.*, *loc. cit.*

corrupção pública e conscientização da sociedade civil. São elas, em suma: independência e credibilidade dos veículos de comunicação em massa; imparcialidade e extensão de seu alcance dirigido ao público-alvo; liberdade de imprensa e de expressão, bem como o efetivo acesso às informações de interesse da sociedade.<sup>686</sup>

Para além de tais obstáculos, importa registrar que não se cogita de sanções ou decisões coercitivas no âmbito da *accountability* social, vale dizer, as pressões exercidas pelos atores sociais e pela mídia não se traduzem, necessariamente, em responsabilização formal dos agentes públicos corruptos.<sup>687</sup>

A efetividade da *accountability* social, portanto, depende, como regra, da ativação: ou de mecanismos de *accountability* política (vertical), a partir dos custos políticos e reputacionais impostos aos agentes públicos eleitos envolvidos em práticas corruptivas;<sup>688</sup> ou de mecanismos de *accountability* legal (horizontal), pelo acionamento, individual ou coletivo, de órgãos estatais de controle (v.g., Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Judiciária, Tribunais de Contas); ou de ambos, concomitantemente.<sup>689</sup>

Sob tal fundamento, a literatura sugere o protagonismo da *accountability* social num ciclo virtuoso que pode contribuir sobremaneira para o amadurecimento na luta contra a corrupção. É o que será brevemente visto a seguir.

#### 4.2.4 O ciclo virtuoso fomentado pela *accountability* social

Não obstante as diversas condicionantes que podem impactar na efetividade da *accountability* social, comunga-se aqui da opinião de Susan Rose-Ackerman, Silvio Waisbord,

<sup>686</sup> BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. *A free press is bad news for corruption*. *Journal of Public Economics*, 87, 2003, p. 1806-1807; MALENA, Carmen *et al*, *op. cit.*, p. 13; NOGARA, Monica. *Role of media in curbing corruption: the case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the “no-party” system*. *Economic & Social Affairs*, DESA Working Paper, n. 72, 2009, p. 1-6; SRIVASTAVA, Charu. *Role of media in preventing and combating corruption*. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: [www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91](http://www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 170, 174-176; O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, 1998, p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 29-30; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Controlling corruption through collective action*. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, 2013, p. 110.

<sup>687</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 16.

<sup>688</sup> Peruzzotti, Smulovitz, Alves e Araújo *et al*. explicam que - num ambiente democrático - os custos reputacionais e políticos gerados pela *accountability* social aos agentes políticos eleitos podem ter reflexos negativos para a sobrevivência política do agente estatal envolvido em irregularidades (PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 16-19; ALVES, Mário Aquino. *Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of rede nossa São Paulo*. *International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University*, n. 25, 2014, p. 833; ARAÚJO, Cletiane Medeiros *et al*. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de Ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 1, 2016, p. 93-94).

<sup>689</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *loc. cit.*; JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Introduction: contours of a research project and early findings*. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6, 2008, p. 3-4.

Carmem Malena, Leonardo Avritzer, Terry Eagleton, Fernando Filgueiras, Alina Mungiu-Pippidi, José Gómez, Ana Delgado, Carolina Bitencourt, Eduarda Pase, e Charu Srivastava, dentre outros estudiosos,<sup>690</sup> no sentido de que a conscientização popular, o monitoramento e a participação cívica ativa e contínua, a publicização midiática responsável, independente e imparcial de escândalos de corrupção, são ferramentas imprescindíveis no combate às práticas corruptivas no poder público, ainda mais diante dos resultados pouco satisfatórios apresentados pelas reformas institucionais tradicionais.<sup>691</sup>

Entretanto, em razão da natureza comumente informal das sanções da *accountability* social, torna-se imprescindível sua interação constante com as outras modalidades de *accountability*, horizontal e vertical, as quais, na medida em que lhe conferem maior efetividade, por meio de seus respectivos poderes sancionadores, igualmente se fortalecem e mutuamente se complementam.<sup>692</sup>

Em boa medida, a literatura sinaliza no sentido de que o aperfeiçoamento da *accountability* horizontal a partir da implementação de mecanismos de *accountability* social, inclusivos e abrangentes, voltados ao enfrentamento à corrupção, favorece uma atuação mais aguerrida e uma maior legitimação do poder sancionador das agências estatais de controle.<sup>693</sup>

<sup>690</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 165-167, 177-179; WAISBORD, Silvio. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000, p. 241; MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 7; AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 529-532; EAGLETON, Terry. *A ideia de cultura*. São Paulo: Unesp, 2011; FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 3, 11-12; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Controlling corruption through collective action*. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, 2013, p. 107; GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. *Policy Brief*, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011, p. 7; BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. O controle social da corrupção no Brasil: um modelo em construção - contribuições da lei complementar nº 135/2010. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11737/1514>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 2-3, 6; SRIVASTAVA, Charu. *Role of media in preventing and combating corruption*. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: [www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91](http://www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91). Acesso em: 21 ago. 2019, p. 179.

<sup>691</sup> COLLINS, Paul. *Introduction to the special issue: the global anti-corruption discourse - towards integrity management?* *Public Administration and Development*, v. 32, n. 1, 2012, p. 8-9; DOIG, Alan. *Conclusion to the special issue: time to consider prevention as well as retribution?* *Public Administration and Development*, v. 32, n. 1, 2012, p. 5-7.

<sup>692</sup> MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>, p. 14; SCHATZ, Florian. *Fighting corruption with social accountability: a comparative analysis of social accountability mechanisms' potential to reduce corruption in public administration*. *Public Administration and Development*, v. 33, n. 3, 2013, p. 161.

<sup>693</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 165-170; PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Held to account: experiences of social accountability in Latin America*. *Journal of Human Development*, v. 3, n. 2, 2002, p. 209-230; MALENA, Carmen *et al.*, *op.*

Ocorre que, para tanto, faz-se necessário que o poder público esteja orientado por uma firme política anticorrupção e que cidadãos da elite estatal estejam alinhados com a sociedade no propósito perene de combater a corrupção pública.<sup>694</sup>

Dito de outra forma, é preciso vontade política para acabar com as práticas corruptivas no setor público, especialmente sob sua faceta econômica. Anne Marie Goetz, Rob Jenkins e Florian Schatz<sup>695</sup> afirmam que a melhor forma de se gerar tal vontade política é permitindo aos cidadãos exercerem seu poder sancionador diretamente — por meio do voto (*accountability* vertical) — em desfavor das autoridades representativas que não se coadunam com a ética e o respeito à lei que devem imperar no exercício das funções públicas.

Peruzzotti e Smulovitz<sup>696</sup> lecionam que o aprimoramento e os bons resultados da *accountability* política dependem, por sua vez, do engajamento cívico da sociedade e de sua ativa e consciente participação no processo eleitoral. Forma-se, assim, um ciclo virtuoso onde *accountability* social, *accountability* horizontal e *accountability* vertical interagem entre si e mutuamente se reforçam, desenvolvendo-se em prol do enfrentamento à corrupção pública e mitigando suas deficiências intrínsecas.<sup>697</sup>

Sendo assim, nos dizeres de Florian Schatz,<sup>698</sup> não se tem a *accountability* social como a nova panaceia para combater a corrupção pública, mas como um dos pilares do monitoramento, controle e responsabilização de práticas corruptivas no poder público. De sua interação ativa, contínua e cíclica com os diversos mecanismos de *accountability* tradicionais — legal e política — e o incremento cada vez maior do capital social advém a fórmula que parece ser a mais efetiva para o combate à corrupção dos agentes públicos.

#### 4.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL NA PRÁTICA: ALGUNS CASOS CONCRETOS QUE ILUSTRAM A IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO NA SALVAGUARDA DA DEMOCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO

---

*cit.*, p. 7; GRIMES, Marcia. *The conditions of successful civil society involvement in combating corruption: a survey of case study evidence. Quality of Government Institute Working Paper Series*, n. 22, 2008. Disponível em: [https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350673\\_2008\\_22\\_grimes.pdf](https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350673_2008_22_grimes.pdf) Acesso em: 28 fev. 2020; SCHATZ, Florian, *op. cit.*, p. 164; ARAÚJO, Cletiane Medeiros *et al.* Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, 2016, p. 95.

<sup>694</sup> SCHATZ, Florian, *loc. cit.*

<sup>695</sup> GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. *Reinventing accountability: making democracy work for human development*. Palgrave Macmillan: New York, 2005; SCHATZ, Florian, *op. cit.*, p. 163-164, 172.

<sup>696</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 9-10.

<sup>697</sup> A proposta integrativa ora sugerida encontra ressonância empírica numa análise comparativa de estudos de casos realizada por Schatz em situações reais ocorridas em Uganda, na Índia e na Tanzânia (SCHATZ, Florian, *op. cit.*, p. 164-171).

<sup>698</sup> SCHATZ, Florian. *Fighting corruption with social accountability: a comparative analysis of social accountability mechanisms' potential to reduce corruption in public administration. Public Administration and Development*, v. 33, n. 3, 2013, p. 172.

Uma vez expostos os fundamentos delineadores da *accountability* social, seus atores principais, objetivos, limitações mais relevantes e como seus mecanismos poderiam ser utilizados para deflagrar um ciclo virtuoso capaz de contribuir para o enfrentamento do fenômeno corruptivo, impõe-se relatar brevemente — sem a pretensão de exaurimento em detalhar o fato histórico, suas circunstâncias e resultados — alguns casos concretos que demonstram de que forma a participação popular e a mídia podem ser utilizadas em prol de mudanças estruturais nos poderes públicos e na sociedade em geral. Seguem as narrativas.

O movimento para abolição da escravidão do Brasil não foi marcado tão somente pela participação elitizada de escritores, políticos jornalistas e a própria família imperial. Renata Moraes<sup>699</sup> ensina que trabalhadores, moradores de subúrbios mais distantes e a subscrição popular realizada às vésperas do dia 13 de maio de 1888, apoiada pelo jornal da época, *O Paiz*, foram decisivos para a mobilização que culminou na abolição da escravidão de negros em solo nacional.

Milhares de pessoas dos mais variados seguimentos sociais (homens e mulheres, ricos e pobres, cultos e analfabetos) foram às ruas, encaminharam bilhetes e notas à redação do jornal manifestando apoio à abolição e, ainda, quiseram contribuir para a aquisição da pena de ouro que seria utilizada pela princesa regente para a assinatura do documento libertador, numa comoção coletiva que deixava claro seu recado: a abolição pertencia a todos e a população não queria ser mera espectadora desse momento histórico. Antes, o intuito da maciça manifestação popular, para os padrões da época, obviamente, era explicitar a simpatia e anuência do povo pela causa defendida e cooperar para a efetiva melhoria de vida dos escravos.

Segundo Moraes,<sup>700</sup> a pena dourada adquirida com a colaboração de muitos não era apenas um instrumento de assinatura, ela “representava os sonhos e aspirações de sujeitos diversos, assumindo para os participantes da subscrição inúmeros significados: a igualdade, a glória, a liberdade da pátria, a redenção e o fim do cativeiro”.

O ciclo de protestos sob a bandeira do *Diretas Já*, ocorrido entre novembro de 1983 e abril de 1984, é outro caso digno de ser registrado. Bastante eclético, o movimento — até então considerado o maior em número de pessoas mobilizadas no Brasil — contou com a participação de organizações variadas, militantes de partidos políticos, estudantes e donas de casa, chegando

---

<sup>699</sup> MORAES, Renata Figueiredo. Uma pena de ouro para a abolição: a lei do 13 de maio e a participação popular. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 33, n. 66, 2013, p. 49-57.

<sup>700</sup> MORAES, Renata Figueiredo. Uma pena de ouro para a abolição: a lei do 13 de maio e a participação popular. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 33, n. 66, 2013, p. 60.

a contabilizar um milhão e cem mil pessoas nas ruas quando da realização de um gigantesco comício realizado em 10 de abril de 1984 no Rio de Janeiro.

Governadores, parlamentares, líderes sindicais e representantes da sociedade civil organizada marcaram presença no evento, além de cantores nacionais e diversos outros artistas. O pleito tinha como pauta principal a efetivação de eleições diretas no país e contou com adesão nacional da população, por meio de mobilizações de rua em várias capitais e cidades do interior. O movimento foi marcado pelos denominados comitês *pró-Diretas* que, na condição de instâncias de organização popular autônomas, congregavam grupos populares, religiosos, políticos e de intelectuais em favor das eleições diretas.

As grandes manifestações vivenciadas no território brasileiro não surtiram o efeito desejado, pois no dia 25 de abril de 1984 a emenda Dante de Oliveira, conhecida como emenda das Diretas Já, não foi aprovada no Congresso Nacional. Apesar disso, a mensagem de ruptura pregada nas ruas foi percebida pela classe política dominante e o aprendizado político absorvido proporcionou, enfim, as votações diretas para Presidente em 1989 e influenciou o processo da Constituinte de 1988, iniciado em 1985 a partir de uma mensagem encaminhada ao parlamento federal pelo então Presidente José Sarney.<sup>701</sup>

A experiência dos comitês *pró-Diretas* foi herdada pelos comitês *pró-participação popular na Constituição*, que se destacaram como instrumento de mobilização nos anos de 1987 e 1988. Sua composição era igualmente diversificada (associações profissionais, movimentos populares, associações de moradores, militantes políticos, líderes sindicais e religiosos, dentre outros) e sua atuação foi muito importante para ampliar o diálogo em torno de questões de interesse popular com os 559 parlamentares que integraram a Assembleia Nacional Constituinte, formalmente instalada em 1987.

Havia reuniões periódicas entre representantes dos comitês *pró-participação popular na Constituição*, legisladores constituintes e membros de diversas caravanas populares, que se mobilizavam e seguiam para a capital do país, a fim de acompanhar os trabalhos no Congresso Nacional. Como resultado inicial, houve o reconhecimento normativo da possibilidade de apresentação de proposta de emenda ao projeto da Constituição por iniciativa popular que, por sua vez, viabilizou 122 emendas populares, sobre os assuntos mais diversos (v.g., salário mínimo, saneamento básico, política habitacional, direito de greve, populações indígenas e direitos humanos), que reuniram mais de 12 milhões de assinaturas.

---

<sup>701</sup> BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. 2014.** Disponível em: [https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao\\_social\\_no\\_brasil](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 22-25.

Dentre as conquistas incorporadas ao texto constitucional de 1988 destacam-se, entre outros, a participação direta do povo na agenda política por meio do voto, plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular, o reconhecimento expresso da democracia direta, ao lado da democracia representativa, e a possibilidade de participação popular em áreas de políticas públicas, como saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas.<sup>702</sup>

Em 1989, depois de mais de 25 anos, o povo brasileiro teve a oportunidade de eleger diretamente um Presidente. O eleito foi Fernando Collor de Mello. Apenas três anos mais tarde, uma sucessão de escândalos de corrupção envolvendo setores do governo começou a ser veiculada na mídia, levando à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1992 para investigar os fatos divulgados pela imprensa. O possível envolvimento de funcionários do alto escalão do governo impulsionou centenas de entidades religiosas, sindicais, populares, midiáticas, estudantis e empresariais a promover vigílias e mobilizações de rua que ensejaram o chamado *Movimento pela Ética na Política*.

Diversos atos públicos em favor do *impeachment* do Presidente Collor foram organizados e realizados em diferentes cidades do Brasil, como, por exemplo, Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Belém e João Pessoa, reunindo milhares de pessoas nas ruas. Apesar da participação de partidos, organizações da sociedade civil e líderes sindicais, o protagonismo é assumido pelo movimento estudantil, que se autodenominava os *Caras Pintadas*, numa referência ao que se tornou um ritual de participação política à época: pintar o rosto com as cores verde e amarelo.

O relatório final da CPI viabilizou a possibilidade de *impeachment* do Presidente, fato que fez com que as manifestações populares se intensificassem, a ponto de, somente em uma ocasião, haver 350 mil pessoas protestando em São Paulo, 60 mil no Rio de Janeiro, 100 mil em Salvador e 200 mil em Recife. No dia que foi aprovado o relatório, havia 100 mil manifestantes em frente ao Congresso Nacional. A participação popular foi, mais uma vez, decisiva para cobrar providências enérgicas das autoridades públicas naquele contexto marcado pela corrupção pública. Como resultado, o então Presidente Collor, primeiro eleito pelo voto direto da população depois de décadas, renunciou ao seu mandato de Chefe Maior do Executivo federal.<sup>703</sup>

Ainda no Brasil, em tempos um pouco mais recentes, Caroline Bitencourt e Eduarda Pase relembram o último projeto de lei originado por meio de iniciativa popular em 2009,

---

<sup>702</sup> BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. 2014.** Disponível em: [https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao\\_social\\_no\\_brasil](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 26-29.

<sup>703</sup> BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. 2014.** Disponível em: [https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao\\_social\\_no\\_brasil](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 35-38.

contando com mais de um milhão e trezentas mil assinaturas. Trata-se do PL nº 518/2019, posteriormente transformado na Lei Complementar nº 135/2010,<sup>704</sup> que ficou conhecida como a *Lei da Ficha Limpa*.

Corriqueiramente, as manchetes dos jornais estampavam personagens centrais do poder público envolvidos em condutas corruptivas, causando indignação popular e originando a criação do chamado *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*. Visando à moralização do cenário político do Brasil diante das constantes revelações de práticas ilícitas por parlamentares, notadamente no chamado caso *Mensalão*, vários setores da sociedade se uniram e organizaram manifestações de repúdio à corrupção e em apoio a alterações legislativas que impedissem pessoas condenadas por atos ilícitos a concorrerem a vagas no parlamento.<sup>705</sup>

Sancionada em 04 de junho de 2010, pelo então Presidente da República que anos mais tarde seria preso e condenado por envolvimento em esquemas criminosos de corrupção e lavagem de dinheiro no contexto da operação Lava Jato, a Lei da Ficha Limpa estabeleceu algumas hipóteses de inelegibilidade temporária. Dentre elas, a dos condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos seguintes crimes: a) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; b) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; c) contra o meio ambiente e a saúde pública; d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; h) de redução à condição análoga à de escravo; i) contra a vida e a dignidade sexual; e j) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando (cf. art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com nova redação dada pela Lei da Ficha Limpa).

Do ponto de vista internacional, serão referenciados apenas dois casos com fins meramente exemplificativos. O primeiro deles remete aos idos de 1968, em Paris, num período histórico em que não havia grandes perspectivas profissionais de futuro para a juventude e os estudantes franceses. Empolgados com o forte clima de revolução causado pela oposição à

---

<sup>704</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>705</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. O controle social da corrupção no Brasil: um modelo em construção - contribuições da lei complementar n. 135/2010. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11737/1514>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 2-18.

guerra americana no Vietnã, desencadeada nos Estados Unidos e na Europa, com os movimentos culturais revolucionários na China, com a luta armada na América Latina e na África e a revolta negroamericana, grupos estudantis da Universidade de Nanterre originaram o *Mouvement du 22 Mars*, de perfil anarquista, ao ocuparem locais da administração pública.

Os confrontos com as forças públicas foram inevitáveis e recrudesceram com o passar o tempo. Milhares de trabalhadores das classes baixa e média iniciaram uma série de movimentos grevistas, que em geral ocupava os próprios locais de trabalho. Michel Thiollent<sup>706</sup> enfatiza que, em poucos dias, havia algo em torno de 10 milhões de grevistas na França e massivas manifestações populares nas ruas.

A ordem somente foi restabelecida em 27 de maio do mesmo ano, quando uma negociação levada a termo pelo governo e sindicatos de trabalhadores e empresários, conhecida como *Accords de Grenelle*, resultou em importantes benefícios para a classe trabalhadora, tais como: a majoração do salário mínimo, a liberdade de expressão no ambiente de trabalho e a redução da jornada de trabalho.<sup>707</sup>

Na Argentina, diante do contexto de privatizações de grandes empresas nacionais, o início da década de 90 foi marcado pelo descontentamento de trabalhadores desempregados que passaram a se organizar e demandar mais emprego e assistência social da classe política.<sup>708</sup> Os processos de mobilização popular originaram os chamados movimentos *Piqueteros*, os quais também se revoltaram contra os escândalos de corrupção no país e com o insucesso dos resultados de políticas neoliberais.

Javier Auyero<sup>709</sup> explica que as manifestações dos piqueteiros, sobretudo bloqueio de ruas, estradas e pontes, foram se ampliando e se tornando mais visíveis em toda a Argentina, culminando em 2001, diante da crise político-econômica mundial estabelecida, naquilo que o autor chamou de “explosão de beligerância social”, onde seus integrantes não se identificam mais como membros deste ou daquela classe trabalhadora, social ou sindical, mas como “*todo el pueblo*”.

Os resultados obtidos pelo movimento *Piqueteros* em 2002 foram importantes: constituição de novas práticas sociais e expansão das já existentes; ressignificação da cidadania

---

<sup>706</sup> THIOLENT, Michel. Maio de 1968 em Paris: testemunho de um estudante. *Revista de Sociologia da USP*, v. 10, n. 2, p. 63-100, out. 1998, p. 67.

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 65-67.

<sup>708</sup> PENNA, Camila. Cultura, cultura política e participação política: e concepções no debate sobre os movimentos sociais argentinos pós-2001. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2008, *passim*.

<sup>709</sup> AUYERO, Javier. *La protesta: retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2002, p. 15-18.

sob um prisma mais coletivo e menos individualista; e ampliação do escopo das ações políticas.<sup>710</sup>

Por fim, é de se observar que — propositalmente — não foram apresentados casos de *accountability* social mais recentes e célebres, como aqueles envolvendo o *Movimento Passe Livre* em 2013; os protestos contra a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil; os “panelaços” e o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff em 2015; a greve dos caminhoneiros em 2018; bem como, na perspectiva internacional, a revolução das Painhas na Islândia em 2008; a revolução egípcia de 25 de janeiro de 2011; a *Primavera Árabe* na Argélia, Líbano, Jordânia, Mauritânia, Sudão, Omã, Iêmen, Bahrain, Líbia, Kuwait, Marrocos, Saara Ocidental, Arábia Saudita e Síria em 2011; os movimentos dos *Indignados* na Espanha e *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos, também em 2011; dentre outros tantos.

Certamente, o estudo de tais movimentos — de expressiva participação e mobilização popular e de resultados importantes na política e na sociedade, local e internacional — trariam elementos concretos onde seria possível identificar a força dos mecanismos de *accountability* social na consecução de objetivos socioeconômicos comuns, muitas vezes preteridos pela classe política dominante. Todos parecem demonstrar um ponto em comum que merece uma atenção especial: foram substancialmente influenciados por redes sociais, aplicativos de comunicação instantânea e outros tantos avanços tecnológicos modernos que, por sua importância na temática da presente pesquisa, serão descritos mais adiante.

Antes, porém, de uma análise mais pontual sobre o que Manuel Castells<sup>711</sup> denominou de *movimentos sociais em rede*, reputa-se necessário apresentar algumas considerações sobre o surgimento de um modelo contemporâneo diferenciado de sociedade, calcado no marco da globalização moderna e na revolução digital inaugurada, sobretudo, pelo surgimento e popularização da *internet*.

A *sociedade em rede*,<sup>712</sup> como ficou conhecida, viabilizou a criação de uma esfera pública conectada e de mecanismos relevantes de *accountability* sociodigital que redefiniram os conceitos de cidadão e de espaço público e fomentaram relevantes transformações socioculturais e ativismos políticos no contexto daquilo que Castells chama de espaço da autonomia.<sup>713</sup>

<sup>710</sup> Para mais informações sobre o movimento dos piqueteiros e democracia argentina, sugere-se a leitura da obra VITULLO, Gabriel. **Além da transitologia e da consolidologia**: um estudo da democracia argentina realmente existente. Porto Alegre, 2005, 343 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>711</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 9, 15, 203.

<sup>712</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, *passim*.

<sup>713</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 193.

A compreensão de tais assuntos é relevante, uma vez que os resultados advindos dos movimentos sociais em rede têm sinalizado a importância das tecnologias da comunicação e informação, impulsionadas pela *internet*, no enfrentamento da corrupção em todo o mundo.

## 5 A SOCIEDADE EM REDE: ESFERA PÚBLICA CONECTADA E *ACCOUNTABILITY* SOCIODIGITAL COMO VETORES DE ENFRENTAMENTO AO FENÔMENO CORRUPATIVO TRANSNACIONAL

As repercussões positivas decorrentes de boa parte dos movimentos sociais em rede talvez não tivessem sido tão expressivas se não fosse o contexto da globalização contemporânea que lhes serviu como palco. De igual forma, a ampliação do espaço público para troca de informações, debates e interações virtuais entre indivíduos, promovida pela terceira revolução industrial, foi um fator determinante para que pessoas do mundo inteiro pudessem se unir em favor de objetivos comuns, como, por exemplo, o fim de regimes ditatoriais e da corrupção na esfera pública.

A *internet* é um dos pilares da globalização moderna e da revolução digital. O alcance global da rede mundial de computadores e sua estrutura descentralizada têm trazido muitas benesses à sociedade, e também preocupações. Se, de um lado, desponta a possibilidade de compartilhamento de informações e interações *on-line* entre pessoas e grupos fisicamente distantes, de outro, essas mesmas facilidades são utilizadas por indivíduos mal-intencionados que se lançam à prática de condutas criminosas — como a corrupção — que não respeitam os limites territoriais dos países e causam prejuízos à comunidade mundial.

No âmbito da sociedade de risco, a sociedade em rede se desenvolve e se aperfeiçoa, buscando soluções para problemas comuns que, não raro, são de escopo global. Além disso, florescem instrumentos tecnológicos que permitem aos cidadãos monitorar as ações do poder público e contra eles se insurgir, num ambiente de *accountability* sociodigital onde o medo e a indignação se transformam em cooperação e esperança.

### 5.1 GLOBALIZAÇÃO E MACROCRIMINALIDADE TRANSNACIONAL NA SOCIEDADE DE RISCO<sup>714</sup>

A globalização tem sido tratada, doutrinariamente, como um processo, portanto, dinâmico e irreversível, que gera efeitos sobre todos,<sup>715</sup> promovendo significativas

<sup>714</sup> Partes do presente tópico foram extraídas do artigo intitulado *Globalização e Corrupção em uma Sociedade Complexa*, de autoria deste pesquisador e de André Folloni, publicado na Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (FOLLONI, André; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Globalização e corrupção em uma sociedade complexa. **Revista IBCCrim**, v. 27, n. 162, São Paulo, dez. 2019), em dezembro de 2019, cujo conteúdo se mostra de especial relevo para melhor contextualização e compreensão do assunto que será apresentado na sequência (Sociedade em Rede). No caso em estudo, houve o acréscimo, alteração e/ou exclusão de pontos considerados importantes e/ou não pertinentes para a pesquisa proposta.

<sup>715</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 7, 85. Para o autor, a globalização não se refere ao que desejamos ou esperamos fazer, mas ao que está acontecendo a todos nós (*Ibid.*, p. 68).

modificações na conformação estrutural do Estado e, como não poderia deixar de ser, do próprio direito.<sup>716</sup> O espaço deixa de ser um obstáculo limitado à concepção de Estado-nação.<sup>717</sup>

Desde o fim do século XX e início do século XXI, os rígidos limites territoriais dos Estados soberanos parecem ter se flexibilizado diante da evolução tecnológica que viabilizou o acesso e o compartilhamento em alta velocidade de dados e recursos financeiros entre pessoas dos mais diversos e longínquos países, permitindo uma complexa integração social e econômica jamais vista na história da humanidade.<sup>718</sup>

É possível falar-se em globalização enquanto um fenômeno histórico de raízes longínquas.<sup>719</sup> João Duboc Pinaud<sup>720</sup> e Eurico Figueiredo<sup>721</sup> consideram, respectivamente, que os projetos expansionistas de Alexandre Magno (356 a.C a 323 a.C), conhecido como Alexandre, o Grande, rei da Macedônia, e de Marco Polo (1254-1324), mercador e explorador veneziano, integravam um modelo embrionário de globalização, uma vez que viabilizaram a fusão de culturas distantes e o estabelecimento de conexões econômicas entre povos ao redor do mundo. Isso sem mencionar os movimentos do período das grandes navegações marítimas, protagonizados por Portugal e Espanha, nos séculos XV e XVI.

Em sua acepção mais contemporânea, notadamente com a invenção de tecnologias como a eletricidade, por Benjamin Franklin em 1753, o motor a vapor, por James Watt em 1765, o transporte ferroviário, por George Stephenson em 1841, e o telefone, por Alexander Graham Bell em 1876, dentre outras, a globalização compreende justamente um processo de crescente internacionalização ou mundialização das relações políticas, sociais e econômicas, aliado à expansão e ao uso sem precedentes da tecnologia.<sup>722</sup> Dito de outra forma, trata-se da intensificação da consciência do mundo como um todo<sup>723</sup> ou, ainda, da incorporação de todos os povos numa única sociedade mundial.<sup>724</sup>

Anthony Giddens<sup>725</sup> define a globalização como “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”. Luciano de

<sup>716</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 113

<sup>717</sup> COSTA, José de Faria. **Direito penal e globalização: reflexões não locais e pouco globais**. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 3.

<sup>718</sup> SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do direito penal e globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 58-59.

<sup>719</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 18.

<sup>720</sup> PINAUD, João Luis Duboc. Globalização, Estado e empresa pública. *In*: ARRUDA JUNIOR, Edmundo; RAMOS, Alexandre (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: Edibej, 1998, p. 291-292.

<sup>721</sup> FIGUEIREDO, Eurico Lima. Globalização, neoliberalismo e a estratégia do poder: os jogos não estão feitos. *In*: SANTOS, Theotonio dos. **Globalização: dimensões e alternativas**. Rio de Janeiro: Editora PUC RIO, 2003, p. 245.

<sup>722</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 27.

<sup>723</sup> Tal assertiva sintetiza o entendimento de um dos pioneiros no estudo do fenômeno da globalização moderna, Roland Robertson (Cf. ROBERTSON, Roland. **Globalization: social theory and global culture**. London: Sage, 1992).

<sup>724</sup> ALBROW, Martin; KING, Elizabeth (Eds.). **Globalização, conhecimento e sociedade**. Londres: Sage, 1990, p. 9-11.

<sup>725</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991. p. 69.

Souza<sup>726</sup> afirma que o advento da rede mundial de computadores (*internet*) e a comunicação por satélites, para citar alguns exemplos, facilitaram a elaboração, a negociação e o aperfeiçoamento à distância de contratos e a movimentação virtual<sup>727</sup> e supranacional de grandes volumes de recursos financeiros, dificultando, em certa medida, o controle e o rastreamento das transações.

Nesse sentido, Manuel Castells<sup>728</sup> pontua que a revolução tecnológica, que se instalou como novo paradigma<sup>729</sup> na década de 1970, tornou-se a base da globalização da economia, a qual superou a simples internacionalização dos mercados financeiro e monetário para também atingir os fluxos de comércio de bens e serviços.

As novas tecnologias da informação foram decisivas para o surgimento de uma nova forma de capitalismo, mais autônomo em relação ao Estado, com maior flexibilidade organizacional e relacional entre empregado e empregador, disponibilizando instrumentos para a “formação de redes, comunicação à distância, armazenamento/processamento de informação, individualização coordenada do trabalho e concentração e descentralização simultâneas do processo decisório”.<sup>730</sup>

Castells<sup>731</sup> assevera que Estados plenamente soberanos deixaram de existir, sobretudo porque sua imprescindibilidade histórica na intermediação de relações comerciais tem restado assaz fragilizada nos atuais mercados globalizados e informatizados. De fato, o capital tem se movido rapidamente, o bastante para permanecer um passo à frente de qualquer limitação territorial ou controle estatal, de modo que, nas palavras de Bauman,<sup>732</sup> “o que quer que se mova a uma velocidade aproximada a do sinal eletrônico é praticamente livre de restrições relacionadas ao território de onde partiu, ao qual se dirige ou que atravessa”. Não sem razão, Ulrich Beck<sup>733</sup> assevera que globalização significa o “assassinato da distância, o estar lançado a formas de vida transnacionais”.

*Pari passu* à soberania econômica, o poder político do Estado também vem sendo limitado pelo fenômeno da globalização e sob a lógica do capital, especialmente diante da forte

<sup>726</sup> SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do direito penal e globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 60.

<sup>727</sup> Virtual refere-se àquilo que é intangível, não palpável. Trata-se de uma abstração que representa algo (COMER, Douglas. **Redes de computadores e internet**. Porto Alegre: Bookman, 2016, p. 297-299).

<sup>728</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 76-81.

<sup>729</sup> Sobre o conceito de paradigma, Thomas Samuel Kuhn afirma que o termo indica “toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada. De outro, denota um tipo de elemento dessa constelação: as soluções concretas de quebra-cabeças que, empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes quebra-cabeças da ciência normal” (KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2000, p. 218).

<sup>730</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 412-413.

<sup>731</sup> *Ibid.*, p. 393.

<sup>732</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 63.

<sup>733</sup> BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 47.

ingerência de entidades multinacionais e intergovernamentais — como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), dentre outros tantos — nos processos de tomada de decisão de políticas mundiais, ocasiões em que, muitas vezes, qualquer tipo de auxílio é condicionado ao cumprimento de exigências impostas unilateralmente, sem a participação efetiva dos governos e cidadãos dos países envolvidos.<sup>734</sup>

Não obstante tais limitações à soberania político-econômica das nações, são inegáveis os avanços da ciência e da tecnologia e as significativas transformações deles resultantes em todas as esferas da sociedade, mormente no desenvolvimento da economia, da cultura e da política em escala global.

Conceitos e interpretações são transformados – v.g., soberania, fronteiras, cidadania – em busca de uma nova compreensão da ordem mundial, capaz de entender a comunicação e a integração rápida e eficiente entre as mais diversas pessoas localizadas nas mais variadas partes do mundo, superando vulnerabilidades e dificuldades de acesso ao progresso e ao desenvolvimento, muitas vezes impostas pelas barreiras geográficas tradicionais.<sup>735</sup>

Relacionado à globalização surge o multiculturalismo, que decorre da maior interação entre povos de diferentes culturas espalhados por todo o globo terrestre. A vivência num mundo multicultural implica na redefinição do conceito de identidade e na necessidade de se refletir sobre a concepção de um novo tipo de cidadão.<sup>736</sup>

Trata-se de uma cidadania não mais arraigada a um território físico, mas a um sistema social global organizado e complexo.<sup>737</sup> Para Helga Nowotny,<sup>738</sup> a cidadania científica questiona “funções que o conceito expandido de cidadania pode cumprir na integração social e

<sup>734</sup> LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 202.

<sup>735</sup> ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida. *Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI*. In: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (Coords.). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago do Chile: Flasco, 2002. p. 12; IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 167

<sup>736</sup> MANCINI, Giulia. *Introduction*. In: PITASI, Andrea; MANCINI, Giulia (eds.). *Systemic shifts in sociology*. LAP: Saarbruecken, 2012. Disponível em: [www.academia.edu/7120946/Systemic\\_Shifts\\_in\\_Sociology](http://www.academia.edu/7120946/Systemic_Shifts_in_Sociology). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 10-11.

<sup>737</sup> PITASI, Andrea. *A systemic approach to hypercitizenship*. In: BONAZZI, Michele; DI SIMONE, Valentina. **Redesigning worldwide connections**. Newcastle upon Tyne/UK: Cambridge Scholars Publishing, out. 2015, p. 185; *Id.*, *The hypercitizenship challenge to methodological nationalism*. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas/RS, v. 1, n. 1, nov. 2013. Disponível em:

[http://www.academia.edu/23768466/THE\\_HYPERCITIZENSHIP\\_CHALLENGE\\_TO\\_METHODOLOGICAL\\_NATIONALISM\\_-\\_O\\_DESAFIO\\_DA\\_HIPERCIDADANIA\\_AO\\_NACIONALISMO\\_METODOL%C3%93GICO](http://www.academia.edu/23768466/THE_HYPERCITIZENSHIP_CHALLENGE_TO_METHODOLOGICAL_NATIONALISM_-_O_DESAFIO_DA_HIPERCIDADANIA_AO_NACIONALISMO_METODOL%C3%93GICO). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 10; PITASI, Andrea; DOMINICI, Gandolfo. *Reframing the systemic approach to complex organizations as intangible portfolios*. Rome: Aracne Publishing, 2012, p. 31-32.

<sup>738</sup> NOWOTNY, Helga. *Insatiable curiosity-innovation in a fragile future*. USA and London: Cambridge, 2008. p. 23-24.

também os deveres que dela decorrem tanto para os cidadãos como para instituições políticas e administrações”.

A abundância de oportunidades e recompensas trazidas pelo progresso científico e tecnológico, bem como pela expansão do conhecimento, dos mercados, e da economia para além das fronteiras nacionais trazem consigo, entretanto, um aumento na produção social dos riscos.<sup>739</sup>

O fenômeno histórico da globalização se apresenta hodiernamente sob o manto de uma peculiar capacidade de intensificação das relações sociais, em especial, graças ao significativo aumento do tratamento instantâneo e transnacional de uma quantidade cada vez maior de informações.<sup>740</sup>

Bauman<sup>741</sup> já dizia que “o jogo da dominação na era da modernidade líquida não é mais jogado entre o ‘maior’ ou ‘menor’, mas entre o mais rápido e o mais lento. Dominam os que são capazes de acelerar além da velocidade de seus opositores”.

A constante evolução tecnológica que tem viabilizado o acesso e o compartilhamento de dados e recursos financeiros em alta velocidade entre pessoas dos mais diversos e longínquos países, permitindo uma complexa integração social e econômica jamais vista na história da humanidade,<sup>742</sup> apresenta-se como um dos fatores fundamentais de flexibilização das rígidas fronteiras dos Estados nacionais.

Outrossim, é responsável pela concepção de uma nova forma social global permanentemente sujeita aos riscos, perigos e danos que o manejo equivocado das novas técnicas e tecnologias podem ensejar, a qual foi classificada por Ulrich Beck<sup>743</sup> como *sociedade de risco*, cuja principal característica pode ser considerada a institucionalização do medo como componente diário na vida dos cidadãos no mundo globalizado.

Csepeli e Bauman<sup>744</sup> chegam a asseverar que essa nova condição social pode gerar desigualdades extremas, notadamente quanto ao efetivo acesso de toda a população mundial às vantagens proporcionadas pelas intensas e ágeis interações que se dão no contexto da sociedade complexa e globalizada.

---

<sup>739</sup> MANCINI, Giulia. *Introduction*. In: PITASI, Andrea; MANCINI, Giulia (eds.). *Systemic shifts in sociology*. LAP: Saarbruecken, 2012, p. 10-11. Disponível em: [www.academia.edu/7120946/Systemic\\_Shifts\\_in\\_Sociology](http://www.academia.edu/7120946/Systemic_Shifts_in_Sociology). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 11; SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 32.

<sup>740</sup> FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 61 *et seq.*

<sup>741</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 214-215.

<sup>742</sup> SOUZA, Luciano Anderson de. *Expansão do direito penal e globalização*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 58-59.

<sup>743</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998. p. 25-30.

<sup>744</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 8; CSEPELI, György. *Unfinished evolution*. In: PETROCCIA, Sara. *Between global and local: citizenship and social change*. Bologna: Società Editrice Esculapio, fev. 2017, p. 15-16.

Contudo, a questão não está na globalização em si ou em se os menos favorecidos estariam em melhor ou pior situação sem ela, mas na distribuição adequada de seus benefícios de forma a atender os interesses dos destituídos, exigindo-se reavaliação quanto aos arranjos institucionais nacionais e mundiais resultantes da modernidade que estribam as relações econômicas e sociais globalizadas.<sup>745</sup>

Verdadeiramente, os avanços tecnológicos nos sistemas de comunicação e transmissão da informação, a livre circulação de capitais, a redução às barreiras impostas ao intercâmbio de bens e serviços ampliaram sobremaneira a proliferação de atividades delitivas,<sup>746</sup> facilitando a atuação transnacional de grupos criminosos, sobretudo no âmbito da criminalidade organizada.<sup>747</sup>

Concorda a literatura, que essa é uma das mais preocupantes formas de criminalidade e fonte de insegurança da sociedade contemporânea,<sup>748</sup> impondo à ciência penal novos desafios e questionamentos, notadamente diante das facilidades da *internet* e das zonas de livre comércio em algumas regiões do mundo, onde, conforme alerta Anabela Rodrigues,<sup>749</sup> há significativa permeabilidade econômica das fronteiras nacionais e os controles são bem reduzidos.

Paulo Knepper proclama que há algum tempo vivemos na era da delinquência internacional.<sup>750</sup> Por sua vez, Luigi Ferrajoli<sup>751</sup> testifica que um dos efeitos perversos da globalização é a criminalidade global, com dimensões sem precedentes, com poderio econômico capaz de comprometer a soberania de muitos Estados e, ainda, com movimentação de volumes de numerário ilícito superiores às economias combinadas de vários países.<sup>752</sup>

<sup>745</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 23, 26-32. Nesse ponto, John Nash Jr. esclarece que o ponto nevrálgico não é saber se um sistema em particular é melhor para todos do que nenhum sistema seria, mas se ele resulta numa adequada divisão de benefícios. Não é suficiente refutar a crítica de que um sistema de distribuições é injusto dizendo-se simplesmente que todas as partes envolvidas estão em melhor condição do que estariam na ausência de cooperação. O relevante mesmo é a escolha entre as alternativas (NASH JR., John. *The bargaining problem*. *Econometria*, v. 18, n. 2, abr./1950. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1907266?seq=1>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 155-162).

<sup>746</sup> ROTMAN, Edgardo. *The globalization of criminal violence*. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Fall, v. 10, n. 1, 2000, p. 2-5.

<sup>747</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 384; HERRÁN, Mariano *et al.* **Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción: con fundamento en la Convención de Palermo**. México DF: Ediciones Coyoacán, 2007. p. 23.

<sup>748</sup> CALLEGARI, André Luís; WERMUTH Maiquel Ângelo Dezordi. **Sistema penal e política criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 95-97; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 32.

<sup>749</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. Globalização, democracia e crime. In: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da Silva. **Direito penal especial, processo penal e direitos fundamentais: visão luso-brasileira**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 284.

<sup>750</sup> KNEPPER, Paul. *The invention of international crime: a global issue in the making 1881-1914*. London: Palgrave Macmillian, 2010. p. 1.

<sup>751</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Criminalidad y globalización. Claves de Razón Práctica*, Madrid, n. 152, 2005, p. 20.

<sup>752</sup> Nesse mesmo sentido, SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do direito penal e globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 149; BERMEJO MARCOS, Fernando. *La globalización del crimen organizado*. *Revista Eguzkilore*, San Sebastián, nº 23, 2009, p. 103-104; CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 203.

Castells<sup>753</sup> alerta que o crime organizado transnacional pode comprometer a segurança e a economia de países inteiros, bem como ter reflexos muito negativos na estabilidade dos governos e na manutenção da estrutura da sociedade.

A criminalidade organizada intensifica-se em escala diretamente proporcional às vantagens oferecidas pela tecnologia à sociedade de risco, sofisticando-se por meio de organizações criminosas que, a partir de um computador conectado à *internet*, tem a possibilidade de movimentar vultosa quantia de ativos em condutas ilícitas de lavagem de dinheiro, fraudes financeiras e outras congêneres.

Organizações criminosas transnacionais atuam num contexto reditício, valendo-se do proveito de seus ilícitos para subsidiar a prática de mais delitos e se fortalecer economicamente, quanto maior for a quantidade de crimes perpetrados.<sup>754</sup>

Desde o final do século XX, Winfried Hassemer<sup>755</sup> já apontava que a criminalidade organizada era um fenômeno mutável que seguia as tendências dos mercados nacionais e internacionais, tornando-se, assim, difícil de ser isolada. Importa lembrar que os bens jurídicos ameaçados pela criminalidade econômica contemporânea, com mais razão ainda quando pautada pela globalização, não se limitam àqueles protegidos pelo Direito Penal clássico, como regra afeitos ao indivíduo.

Como visto alhures, a tutela pleiteada é aquela de difícil delimitação e percepção, de interesses da coletividade, ditos meta ou supraindividuais, os quais, uma vez lesionados, repercutem prejuízo a um número indefinido de pessoas.<sup>756</sup>

Numa conjuntura de criminalidade global, o foco da tutela penal é ampliado a fim de resguardar bens jurídicos individuais, coletivos e, mais além, transnacionais, aqueles cuja ofensa gera reflexos negativos gravosos à comunidade internacional. Não se restringem àqueles próprios dos delitos econômicos (v.g., a ordem econômica global), expandindo-se à política mundial, ao contrabando de material nuclear e imigrantes ilegais, ao terrorismo transnacional e ao tráfico internacional de drogas, armas, mulheres, crianças e órgãos, entre outros.<sup>757</sup>

<sup>753</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 203-204.

<sup>754</sup> Sobre a criminalidade reditícia sugere-se a leitura da obra LINHARES, Sólón Cícero. **Confisco alargado de bens: uma medida penal, com efeitos civis contra a corrupção sistêmica**. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 91 *et seq.*

<sup>755</sup> HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. In: **Três temas de direito penal**. Porto Alegre: AMP/Escola Superior do Ministério Público, 1993. p. 67.

<sup>756</sup> PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 394; GODOY, Luiz Roberto Ungaretti de. **Crime organizado e seu tratamento jurídico penal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 129.

<sup>757</sup> PRADO, Luiz Regis, *op. cit.*, p. 395; CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 211-216.

Louise Shelley<sup>758</sup> aponta que a criminalidade organizada representa “uma nova forma de autoritarismo político não estatal, traduzindo-se em um enfraquecimento do Estado Democrático, ao qual se une uma forte dose de violações aos direitos humanos”.

Ivan Briscoe,<sup>759</sup> a propósito, ensina que a criminalidade organizada pode, inclusive, consistir em um verdadeiro modo de controle social alternativo, não oficial, de onde esclarece surgir a expressão *Estado paralelo*, que se refere “ao modo de imposição violenta das redes ilícitas que se infiltram no tecido social e, de modo especial, nas instituições governamentais”.

Com o mesmo entendimento, Castells<sup>760</sup> afirma que as organizações criminosas transnacionais podem representar um verdadeiro contrapoder do crime, potencialmente capazes de impor sua vontade a Estados legitimados, abalar a lei e a ordem, desestabilizar o equilíbrio econômico-financeiro e arruinar a própria democracia.

Defende ainda o autor<sup>761</sup> que a criminalidade organizada transnacional tem desenvolvido estratégias para assistência e cooperação mútuas e partilhamento de áreas territoriais para a prática de ilícitos sem conflitos entre os criminosos envolvidos. Como exemplo, cita que:

a *Cosa Nostra* siciliana (e suas associadas *La Camorra*, *Ndrangheta* e *Sacra Corona Unita*), a máfia norte-americana, os cartéis colombianos, os cartéis mexicanos, as redes criminosas nigerianas, a *Yakuza* do Japão, as triades chinesas, a constelação formada pelas *mafias* russas, os traficantes de heroína da Turquia, as *posses* jamaicanas e um sem-número de grupos criminosos locais regionais em todos os países do mundo uniram-se em uma rede global e diversificada que ultrapassa fronteiras e estabelece vínculos de todos os tipos.

Nessa perspectiva, agiganta-se a chamada *macrocriminalidade* – refinada, de técnica hábil, preponderantemente econômica – que se desenvolve de forma paralela à complexidade da vida moderna, utilizando as potencialidades da globalização para se organizar.<sup>762</sup>

Por exemplo, normalmente as ordens de controle são nacionais ou locais, as transações econômicas não mais se restringem a determinado espaço físico, mas têm o condão de superar, em muito, os limites de qualquer território.<sup>763</sup> Para Silva Sánchez,<sup>764</sup> “a delinquência da globalização é a delinquência econômica”.

<sup>758</sup> SHELLEY, Louise. *Transnational organized crime: the new authoritarianism: the illicit global economy and state power*. Lanham, Maryland/EUA: Rowman and Littlefield, 1999. p. 25.

<sup>759</sup> BRISCOE, Ivan. *La proliferación del “Estado paralelo” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Madrid, n. 71, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2868309>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>760</sup> CASTELLS, Manuel. *O fim do milênio*. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 203.

<sup>761</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>762</sup> GODOY, Luiz Roberto Ungaretti de. *Crime organizado e seu tratamento jurídico penal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 127.

<sup>763</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 133.

<sup>764</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 94-95. Lembra Luiz Regis Prado que as formas de manifestação da criminalidade

Cherif Bassiouni e Eduardo Vetere<sup>765</sup> anotam que, *in verbis*:

a delinquência organizada se aproveita da debilidade das instituições, em países em via de desenvolvimento, com a finalidade de incremento de suas atividades ilícitas, operando em lugares nos quais se encontre mais segura frente à persecução penal, devido ao fato de que não exista uma legislação contra o crime organizado, ou porque existam dificuldades em ativar mecanismos eficazes de cooperação jurídica internacional.

Em tempos de sociedade de risco, a criminalidade econômica tem prosperado largamente como um fenômeno que segue as tendências dos mercados nacionais e internacionais, movimentando vultosas somas de ativos em condutas ilícitas de lavagem de dinheiro, fraudes financeiras, corrupção e outras congêneres.<sup>766</sup> Bauman<sup>767</sup> explica que a dificuldade de se detectar a criminalidade econômica reside no fato de os delitos serem praticados “em um círculo íntimo de pessoas unidas pela cumplicidade mútua, a lealdade à organização e o *esprit de corps*”.

Outrossim, esclarece o autor<sup>768</sup> que a macrocriminalidade econômica é invisível aos olhos da massa social, pois, para o senso comum, os criminosos advêm da base da sociedade e, sendo assim, a vigilância pública dirigida à elite é praticamente inexistente.

Para além de tais considerações, não seria desarrazoado inferir que essa mesma elite, quando beneficiária de delitos de corrupção, poucos esforços envidará para coibir práticas ilícitas que, a despeito dos muitos danos causados à sociedade, podem aumentar seu poder econômico ou político, preferindo incentivar o recrudescimento da *microcriminalidade*, ou *criminalidade tradicional* (v.g., homicídios, estupros, roubos, furtos e estelionatos), posicionando quase sempre sobre essa os holofotes da *persecutio criminis*.

A nova criminalidade organizada, pontifica Luiz Regis Prado,<sup>769</sup> não adota a violência como instrumento principal de suas condutas, mas a corrupção, “que é por si só mais silenciosa, de modo a favorecer o êxito dos objetivos da organização com riscos menores de persecução”. Flávia Schilling<sup>770</sup> aponta que, em regra, não há expansão e atuação do crime organizado sem a incidência de atos corruptivos.

---

organizada variam conforme o espaço e a realidade social onde se desenvolvem e que não se restringem aos delitos econômicos, podendo ter ramificações na política, no terrorismo e no tráfico de drogas e de pessoas, entre outros (PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 395).

<sup>765</sup> BASSIOUNI, Cherif; VETERE, Eduardo. **Organized crime: a compilation of U. N. documents 1975-1998**. Ardsley/New York: Transnational, 1998, p. 33.

<sup>766</sup> HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. In: **Três temas de direito penal**. Porto Alegre: AMP/Escola Superior do Ministério Público, 1993, p. 67.

<sup>767</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 132.

<sup>768</sup> *Ibid.*, p. 132-134.

<sup>769</sup> PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 397-400.

<sup>770</sup> SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 36, 2001, p. 408.

Por esse motivo, Flávio Pereira<sup>771</sup> atesta que “sem a ostentação de seus tentáculos junto aos poderes do Estado – através da corrupção –, a atuação da criminalidade organizada apresenta-se frágil e sem potencialidade lesiva”. Como estudado anteriormente, vincula-se a corrupção às mais diversas formas de delinquência, especialmente àquelas práticas onde há suborno, propina, fraude, lavagem de dinheiro, apropriação indébita, desvio de recursos, extorsão, tráfico de influência, abuso de poder, enriquecimento ilícito, falsificação de documentos, benefícios pessoais em detrimento dos cofres públicos, criminalidade organizada, entre outras.

Conclui-se, então, que o fenômeno corruptivo pode ser considerado uma praga capital hipertrofiada nos tempos modernos e com nocivas ramificações espalhadas por todo o mundo.<sup>772</sup> Como visto no início da pesquisa, não há dúvida se tratar a corrupção de um fenômeno antigo e que indiscriminadamente afligiu diversas épocas e sistemas políticos, atraindo a atenção de diversos pensadores, em variados momentos históricos, países e distintos regimes de governo, circunstâncias que, *de per se*, corroboram para demonstrar a universalidade das práticas corruptivas.

No entanto, com o fim da Guerra Fria e o significativo incremento do ritmo da democratização e das relações econômicas mundiais, o alcance da corrupção atingiu proporções alarmantes, tornando-se um problema global que desconhece fronteiras.<sup>773</sup>

O elevado fluxo de transações comerciais internacionais e de circulação mundial de capitais, o realce e a aproximação das desigualdades de ordem econômica, social, cultural e jurídica promovidos pela globalização, direta ou indiretamente, favorecem o aumento e a disseminação de condutas corruptivas, uma vez que permitem a coexistência, em tempo real, de realidades muito destoantes, num cenário propício à negociação de vantagens ilícitas.<sup>774</sup>

De modo semelhante, Demelsa Benito Sánchez<sup>775</sup> vê a supressão das fronteiras físicas em áreas de integração econômica e o majestoso desenvolvimento das tecnologias da informação como fatores que têm contribuído para a expansão da corrupção no mundo.

---

<sup>771</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 47.

<sup>772</sup> EIGEN, Peter. **Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder**. Barcelona: Editorial Planeta, 2004. p. 15; PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 53.

<sup>773</sup> PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 55-56.

<sup>774</sup> GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 2004. p. 218-219.

<sup>775</sup> BENITO SÁNCHEZ, Demelsa. **Notas sobre la corrupción transnacional: sus efectos y su combate**. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 240-241.

O novo atributo de transnacionalidade da corrupção, explica Rodrigo Sánchez Rios,<sup>776</sup> pode ser depreendido do tratamento jurídico-penal conferido ao fenômeno, que não mais se restringe a um país, mas ganha projeção transfronteiriça ao se vincular, particularmente, com a lavagem de dinheiro e a delinquência econômica. Para o autor, esta transformação é marcante, “pois de um discurso interno e estanque da corrupção passamos hoje a uma melhor compreensão das práticas e comportamentos reprováveis recepcionados num denominado movimento internacional anticorrupção”.

É evidente que a globalização conferiu uma nova dimensão ao fenômeno da corrupção, cujas causas e efeitos não se restringem a limites territoriais nacionais<sup>777</sup> e, portanto, requerem ação numa perspectiva transnacional e cooperativa para seu enfrentamento: agentes privados, Estados e organizações internacionais.<sup>778</sup> Justifica-se a preocupação da comunidade mundial estampada em diversos estatutos internacionais que buscam tratar o tema, apresentando propostas preventivas e repressivas de escopo global.<sup>779</sup>

Diéz Ripollés<sup>780</sup> categoricamente declara que a *corrupção* é a chave do crime para o século XXI, pois, além de corromper a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos e as organizações públicas e privadas, deteriora o convívio social, ameaça o Estado Democrático de Direito e seu adequado desenvolvimento, bem como compromete a vida das gerações atuais e futuras.

O recrudescimento do fenômeno corruptivo, na perspectiva da globalização, pode ser atribuído, em boa medida, à formação de redes em escala mundial que permite aos agentes corruptos flexibilizar sua organização criminosa, possibilitando-a infestar diversos países e buscar se estabelecer naqueles onde os controles formais preventivos e repressivos sejam fracos ou mesmo inexistentes.<sup>781</sup>

<sup>776</sup> SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo. À guisa de prefácio: a corrupção, sua repercussão e o seu enfoque multidisciplinar. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013, p. 7.

<sup>777</sup> BARBOZA, Márcia Noll. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil**. Brasília: Ministério Público Federal, 2006. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia\\_3\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf). Acesso em: 28 jan. 2020, p. 6.

<sup>778</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 44.

<sup>779</sup> Entre tantas, foram ratificadas e contam com a adesão do Brasil as seguintes: Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) da Organização dos Estados Americanos, também chamada de Convenção Anticorrupção da OEA ou Convenção de Caracas, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997) da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento, conhecida como Convenção da OCDE, ratificada no Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000; Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), igualmente chamada de Convenção de Palermo, incluída na ordem jurídica brasileira pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004; e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003), também denominada Convenção Anticorrupção da ONU ou Convenção de Mérida, ratificada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

<sup>780</sup> DIÉZ RIPOLLÉS, José Luis. **Prácticas ilícitas en la actividad urbanística: un estudio de la costa del sol**. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología. Valencia: Tirant lo Blancu, 2004. p. 40.

<sup>781</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 206, 240-241.

Sobre o tema, Manuel Castells<sup>782</sup> ensina que a versatilidade organizacional da criminalidade transnacional está calcada justamente na formação de redes como *modus operandi*, interno e externo, ou seja, a organização criminoso tanto atua internamente, estabelecendo laços corruptivos de compadrio e proteção com agentes responsáveis pela garantia e cumprimento das leis (v.g., juízes, policiais, membros do Ministério Público e políticos), quanto externamente, firmando redes de assistência, cooperação e preservação com outras organizações criminosas.

A sociedade está em rede, o setor privado está em rede, o Estado está em rede, não seria inteligente crer que a criminalidade organizada também não migrasse seu modelo de atuação para igualmente se desenvolver num ambiente em rede, assaz potencializado pela revolução digital em curso e pela utilização de tecnologias da informação na reorganização das estruturas de comunicação. É sobre esse assunto que trata o tópico a seguir.

## 5.2 REVOLUÇÃO DIGITAL: A REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE GLOBAL

Para uma melhor compreensão da expressão “*sociedade em rede*”, cunhada pelo sociólogo espanhol Manuel Castells,<sup>783</sup> é preciso familiaridade com os aspectos formadores e principais características do que se convencionou denominar *revolução digital*,<sup>784</sup> inserida no contexto do que seria a terceira revolução industrial moderna,<sup>785</sup> período igualmente conhecido como a *era da informação*.<sup>786</sup>

O termo *revolução*, ensina Klaus Schwab,<sup>787</sup> traz consigo uma conotação de mudança abrupta e radical resultante de profundas alterações nas estruturas socioeconômicas advindas, como regra, do surgimento de novas tecnologias e formas de se relacionar social e economicamente.

<sup>782</sup> *Ibid.*, p. 216-217.

<sup>783</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, *passim*.

<sup>784</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, *passim*. De acordo com Ronald Tocci, Neal Widmer e Gregory Moss, o meio digital é aquele em que a informação é armazenada por valores discretos (0 e 1, na linguagem binária), ou seja, não se permite, como no caso do meio analógico, a representação da informação por valores contínuos (qualquer número real). Os autores conceituam um sistema digital como “uma combinação de dispositivos projetados para manipular informação lógica ou quantidades físicas representadas no formato digital; ou seja, as quantidades podem assumir apenas valores discretos” e dá como exemplos os computadores, as calculadoras, os equipamentos de áudio e vídeo e o sistema moderno de comunicações (TOCCI, Ronald; WIDMER, Neal; MOSS, Gregory. **Sistemas digitais**: princípios e aplicações. 11ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011, p. 4-6).

<sup>785</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15-16.

<sup>786</sup> CASTELLS, Manuel, *A sociedade...*, p. 50-51. Walter Wriston afirma que “o casamento dos computadores com as telecomunicações resultou na Era da Informação, a qual é tão diferente da Era Industrial quanto esta última o foi da Era Agrícola” (WRISTON, Walter. *Bits, bytes and diplomacy*. **Foreign affairs**. New York, set./out., 1997, p. 172).

<sup>787</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15.

Ao longo da história, são identificados alguns períodos marcadamente disruptivos em relação aos seus antecessores, onde modificações profundas na sociedade e na economia podem ser observadas. Na intersecção entre o antigo e o novo tem-se a revolução.

O primeiro desses períodos é chamado de *revolução cognitiva*, quando o homem nômade passa a se organizar em grupos e a cooperar na realização de tarefas complexas.<sup>788</sup> O segundo, é a transição do forrageamento para a agricultura, ocorrido há uns 10 mil anos. Nesse, o homem se volta à produção de seus próprios alimentos e não mais exclusivamente à caça e à pesca. É chamada de *revolução agrícola*, que contou com a domesticação dos animais e o uso da terra para o cultivo de víveres, levando ao alargamento cada vez maior de assentamentos populacionais, à urbanização e, posteriormente, ao surgimento das cidades.<sup>789</sup>

Rogério Carapuça<sup>790</sup> ensina que nos séculos XV e XVI houve grandes descobertas científicas que permitiram ao homem melhor explorar e conhecer o mundo ao seu redor, originando descobertas que culminaram, entre 1760 e 1840, na *primeira revolução industrial*. Promovida pela invenção da máquina a vapor e a consequente transição da força muscular para a energia mecânica, a primeira revolução industrial resultou na construção de ferrovias e, progressivamente, transformou o homem agricultor em um homem operário.<sup>791</sup>

No final do século XIX e início do século XX, o desenvolvimento de novas tecnologias, como a eletricidade, a linha de montagem, o motor a combustão, o telégrafo, o telefone e a fundição do aço, fez surgir a *segunda revolução industrial*, caracterizada, em boa medida, pela possibilidade de produção em massa em menor escala de tempo, pela migração da população das áreas rurais para os centros urbanos, pelo maior crescimento econômico e importantes avanços na medicina, nos meios de transporte e nas indústrias metalúrgicas, químicas e farmacêuticas.<sup>792</sup>

A *terceira revolução industrial*, mas difundida como *revolução digital*, foi introduzida no final da Segunda Guerra Mundial com a criação do computador eletrônico. Progrediu com a computação em *mainframe*<sup>793</sup> (década de 1960) e pessoal (décadas de 1970 e 1980), e foi grandemente aperfeiçoada e expandida com o surgimento da *internet* (década de 1990).<sup>794</sup> Em

<sup>788</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 17.

<sup>789</sup> SCHWAB, Klaus, *loc. cit.*; CARAPUÇA, Rogério, *loc. cit.*

<sup>790</sup> CARAPUÇA, Rogério, *loc. cit.*

<sup>791</sup> *Ibid.*; SCHWAB, Klaus, *op. cit.*, p. 15-16; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 11.

<sup>792</sup> SCHWAB, Klaus, *loc. cit.*; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra, *loc. cit.*

<sup>793</sup> Nomenclatura antiga, mais ainda em uso, para se referir a computadores de grande porte, normalmente encarregados do processamento de grandes volumes de dados (CAIÇARA JUNIOR, Cícero; PARIS, Wanderson Stael. **Informática, internet e aplicativos**. Curitiba: Editora Ibpex, 2008, p. 21-33).

<sup>794</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 201, p. 14; SCHWAB, Klaus. A

seu cerne, portanto, encontram-se as tecnologias da informação, processamento e comunicação, hoje utilizadas não apenas numa cultura de acesso à informação, mas de efetiva produção de conhecimento e mais inovações, dentro daquilo que Manuel Castells chama de “ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso”.<sup>795</sup>

A informação produzida, armazenada, processada e transmitida é uma importante ferramenta de ação e de produção de conhecimento. Esse passa a ser utilizado para gerar novos conhecimentos que, por sua vez, convertem-se em fontes fundamentais de produtividade e de poder para a sociedade e para o Estado.<sup>796</sup>

O crescimento exponencial da velocidade de geração, tratamento, armazenamento e difusão de informações, do desenvolvimento de novas tecnologias e da automatização de processos, bem como seus reflexos positivos na qualidade de vida das pessoas e na eficácia e eficiência de organizações privadas e do setor público, demonstram um viés claramente disruptivo da revolução digital,<sup>797</sup> a ponto de Don Tapscott<sup>798</sup> distinguir os seres humanos em *nativos digitais*, aqueles nascidos depois da revolução e, por assim ser, acostumados desde o berço a viver num mundo regido por dispositivos e interações digitais globais, resultantes do avanço das tecnologias da informação e comunicação; e os *migrantes digitais*, forçados a se adaptar à nova realidade socioeconômica e às modernas tecnologias que praticamente não existiam quando ainda instruídos nos bancos da escola.

As transformações decorrentes desse novo período são das mais profundas já experimentadas pela humanidade, a ponto de Rogério Carapuça<sup>799</sup> advogar o surgimento de uma nova ordem internacional, sobretudo sob a ótica econômica, onde as principais atividades estratégicas estão integradas de forma global em redes eletrônicas de intercâmbio de capital, *commodities* e informação,<sup>800</sup> viabilizando grandes empresas transnacionais a se tornarem mais poderosas e com mais riquezas que muitos países, além de comunidades interconectadas de pessoas mais ativas e em maior número do que a população de várias nações, desafiando os mecanismos de justiça e normatização formais ainda fortemente atrelados à territorialidade.

Klaus Schwab entende que, atualmente, já se vive uma *quarta revolução industrial*, cujas transformações socioeconômicas serão ainda mais marcantes e amplas, diferentes em

---

**quarta revolução industrial.** São Paulo: Edipro, 2016, p 15-16.

<sup>795</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 50-51.

<sup>796</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade:** do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 9, 15-16; CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio.** 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 395.

<sup>797</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 14-20, 49-50.

<sup>798</sup> TAPSCOTT, Don. **Grown up digital: how the net generation is changing your world.** New York: McGraw-Hill, 2008, p. 14-19.

<sup>799</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 18-29, 50.

<sup>800</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio.** 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 393.

essência daquilo que, até então, experimenta-se no âmbito da revolução digital.<sup>801</sup> Para o autor,<sup>802</sup> a nova revolução tecnológica, que se iniciou na virada do último século, é caracterizada pela possibilidade de fusão entre os mundos físicos, digitais e biológicos, capaz de alterar profundamente a maneira como se vive, trabalha e se relaciona, impondo-se a remodelagem do contexto econômico, social, cultural e humano em patamares tais que as palavras *internet* e *conexão* deixarão de fazer sentido, pois o mundo inteiro, pessoas, coisas, organizações privadas e países estarão necessariamente interconectados, integrados e se desenvolvendo na rede mundial de computadores.<sup>803</sup>

Esse novo tempo, também chamado de *Realidade 2.0*,<sup>804</sup> *Indústria 4.0*<sup>805</sup> e *Segunda Era da Máquina*,<sup>806</sup> provindo inicialmente da revolução digital, implica no rompimento de paradigmas quanto à convergência no uso de várias tecnologias que, de per si, podem ser consideradas altamente disruptivas.<sup>807</sup>

Governos, empresas universidades e sociedade civil, local e globalmente, terão que passar por dinâmicos processos de adaptação em decorrência da acelerada multiplicidade de novidades tecnológicas nas áreas da inteligência artificial, robótica, internet das coisas (IoT), veículos autônomos, impressoras 3D, nanotecnologia, biotecnologia, ciência dos materiais, computação quântica, internet mais ubíqua e móvel, dentre outros tantos avanços hoje já disponíveis.<sup>808</sup>

A convicção de Klaus Schwab<sup>809</sup> acerca de uma quarta revolução industrial é sustentada em três razões que, resumidamente, podem ser assim apresentadas: 1ª) velocidade: evolução tecnológica em um ritmo exponencial e não linear, como observado nas revoluções anteriores, resultando no aperfeiçoamento crescente e no surgimento de novas tecnologias; 2ª) amplitude e profundidade: mudanças paradigmáticas da economia, da sociedade e das pessoas, com reflexos modificativos profundos naquilo que se faz, como se faz e em quem faz; 3ª) impacto sistêmico: reverberações transformativas em sistemas inteiros, internos e externos, em áreas

---

<sup>801</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 11-12, 16. No mesmo sentido, REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipelago Editorial, 2018, p. 99.

<sup>802</sup> SCHWAB, Klaus, *op. cit.* p. 11, 16.

<sup>803</sup> LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 23.

<sup>804</sup> REIS, Abel, *op. cit.* p. 10.

<sup>805</sup> SCHWAB, Klaus, *op. cit.*, p. 16.

<sup>806</sup> BRYNJOLFSSON; Erik; MCAFEE, Andrew. **The second machine age: work progress, and prosperity in a time of brilliant technologies**. New York: W.W. Norton & Company, 2014, *passim*.

<sup>807</sup> REIS, Abel, *op. cit.*, p. 99. Nesse ponto, é importante salientar que as tecnologias disruptivas são assim consideradas por não emergirem do passado, mas por romperem com ele. São inovações, não necessariamente melhores ou piores que as anteriores (Cf. *Ibid.*, p. 19).

<sup>808</sup> SCHWAB, Klaus, *op. cit.* p. 11-12, 16.

<sup>809</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 13.

como saúde, educação, governabilidade, economia e política, impactando empresas, indústrias e toda a sociedade.

O estudo da *internet* e dos seus principais impactos na sociedade mostra-se oportuno para se perceber com mais clareza o efeito disruptivo apregoado por Carapuça, cuja importância é basilar para compreensão da sociedade em rede defendida por Castells.

### 5.2.1 Sobre a *internet*

De forma simples, a *internet* pode ser definida como uma rede de comunicação global que viabiliza fluxos de informação e espaços de interação virtuais em escala mundial.<sup>810</sup> Castells<sup>811</sup> a considera “o tecido de nossas vidas” e, quanto à sua relevância nos dias atuais, compara-a ao que a eletricidade significou para a segunda revolução industrial.

Por meio da *internet* — também chamada *redes das redes* ou, ainda, *rede mundial de computadores* — como sistema de comunicação, possibilitou-se, pela primeira vez, a troca de dados e o diálogo de muitos com muitos, concomitantemente, em âmbito global, representando hoje o que a prensa de Johannes Gutenberg significou ao mundo no século XV.<sup>812</sup>

Salete Boff, Vinícius Fortes e Cinthia Freitas<sup>813</sup> concordam que, além de ser uma maneira de conectar computadores e transmitir informações pelo mundo, a *internet* é atualmente um dos principais meios utilizados para criar, difundir e armazenar informações, com os mais diversos objetivos. Seu enorme poder de penetração, de regiões centrais do planeta aos pontos mais longínquos, permite o estabelecimento de conectividade capaz de gerar e estreitar laços pessoais e profissionais, razão pela qual Castells<sup>814</sup> tem a *internet* como a maior invenção tecnológica dos últimos tempos.

---

<sup>810</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 7-8,12; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 197; PECK, Patricia. **Direito digital**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 63.

<sup>811</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.* p. 7.

<sup>812</sup> SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 118. Estima-se que antes da invenção da prensa móvel por Johannes Gutenberg havia algo em torno de 30 mil livros em todo o continente europeu, a maioria deles Bíblias ou comentários bíblicos copiados a mão por monges. Por volta de 1500, esse número explodiu para mais de 9 milhões de livros de conteúdo muito mais diversificado, de política e ciência a religião e literatura (MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 117).

<sup>813</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 132.

<sup>814</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 7-11.

Se as palavras de ordem da sociedade contemporânea são velocidade, mobilidade e acessibilidade,<sup>815</sup> a *internet* é o que Clay Shirky<sup>816</sup> denomina de *máquina de oportunidades*, veloz, sem fronteiras, de baixo custo, tida por muitos, como Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU (1997-2006), Thabo Mbeki, ex-Presidente da África do Sul (1999-2008), e Ricardo Lagos, ex-Presidente do Chile (2000-2006), como um instrumento fundamental para o desenvolvimento, em especial dos países subdesenvolvidos,<sup>817</sup> com atividades econômicas, sociais, políticas e culturais essenciais, por todo o planeta, sendo estruturados pela ou ao redor da *internet*.<sup>818</sup>

Do ponto de vista histórico, a *internet* encontra suas origens numa rede de computadores chamada ARPANET, projetada pela *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), nos Estados Unidos, em 1969. O objetivo primordial da ARPA, quando de sua criação em 1958 pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, era mobilizar recursos de pesquisa visando alcançar superioridade tecnológica militar em relação à antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, mormente em face desse ter ganhado a corrida espacial ao lançar no espaço, em 1957, o primeiro satélite artificial russo, denominado *Sputnik*, colocando em risco a segurança nacional norte-americana no ápice da Guerra Fria.<sup>819</sup>

Num primeiro momento, buscava-se projetar um sistema de comunicação e troca de informações que pudesse ser invulnerável a eventual ataque nuclear soviético. Para tanto, a rede de computadores deveria ser projetada de forma independente dos centros de comando, prevendo rotas de conexão alternativas, por meio de pontos dispersos, que permitissem a manutenção do tráfego de dados entre os combatentes dos EUA, mesmo que parte das instalações militares fosse destruída por ataque do inimigo.<sup>820</sup>

Com o passar do tempo, a convivência entre pesquisadores acadêmicos da área da ciência da computação e integrantes das forças militares tornou-se no mínimo incômoda, ainda mais porque os primeiros passaram a idealizar um ardente desejo de transformar o mundo a partir da comunicação por computadores, fomentando assim, em 1983, a divisão da ARPANET em duas redes distintas: a MILNET (*Military Net*) de uso exclusivamente militar e a ARPA-INTERNET, com foco na pesquisa acadêmico-científica<sup>821</sup> e para fins estritamente civis.

<sup>815</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 132.

<sup>816</sup> SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 118.

<sup>817</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 10.

<sup>818</sup> *Ibid.*, 8-10.

<sup>819</sup> *Ibid.*, p. 13, 22.

<sup>820</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra, *op. cit.*, p. 30; CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 14.

<sup>821</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003,

Aos poucos, os valores culturais de liberdade individual e de expressão, impregnados nos *campi* universitários da época, que participaram do projeto inicial, influenciaram sobremaneira a abertura e a flexibilização da rede de computadores mundial idealizada, incentivando o desenvolvimento de tecnologias diversas e de aplicações que, posteriormente, foram incorporadas à arquitetura da rede, tais como os protocolos TCP/IP,<sup>822</sup> o *e-mail*, as salas de *chat* e, posteriormente, o hipertexto.<sup>823</sup>

Quanto a esse último, em especial, integra um dos pilares da *World Wide Web* (*www*), desenvolvida em 1990 pelo programador inglês Tim Berners-Lee<sup>824</sup> e que permitiu a popularização no uso da *internet* no mundo, inclusive para fins comerciais. Isso se deve ao fato de o *www* permitir a conexão entre computadores distintos, independentemente de onde estejam e de forma transparente para o usuário, a partir de um sistema de documentos, na forma de textos, imagens, sons e vídeos, acessível por meio de hiperligações amigáveis inseridas em uma página eletrônica.<sup>825</sup>

De acordo com Castells,<sup>826</sup> após o primeiro ano de uso disseminado do *www*, que ocorreu em 1995, havia aproximadamente 16 milhões de usuários da *internet* no mundo. Estudos da *International Telecommunication Union* (ITU)<sup>827</sup> indicam o crescimento vertiginoso no número de usuários da rede mundial de computadores entre 2001 (495 milhões, 8% da população do globo à época) e 2019 (4,13 bilhões, 53,6% da população atual).

Gráfico 1 - População Mundial X Usuários da Internet

---

p. 21-23.

<sup>822</sup> O TCP/IP deriva da junção de dois protocolos distintos: o TCP (*Transmission Control Protocol*) e o IP (*Internet Protocol*), ambos com a finalidade de, em conjunto, permitir a comunicação entre computadores em uma rede (COMER, Douglas. **Interligação de redes com TCP/IP: princípios, protocolos e arquitetura**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 36-37).

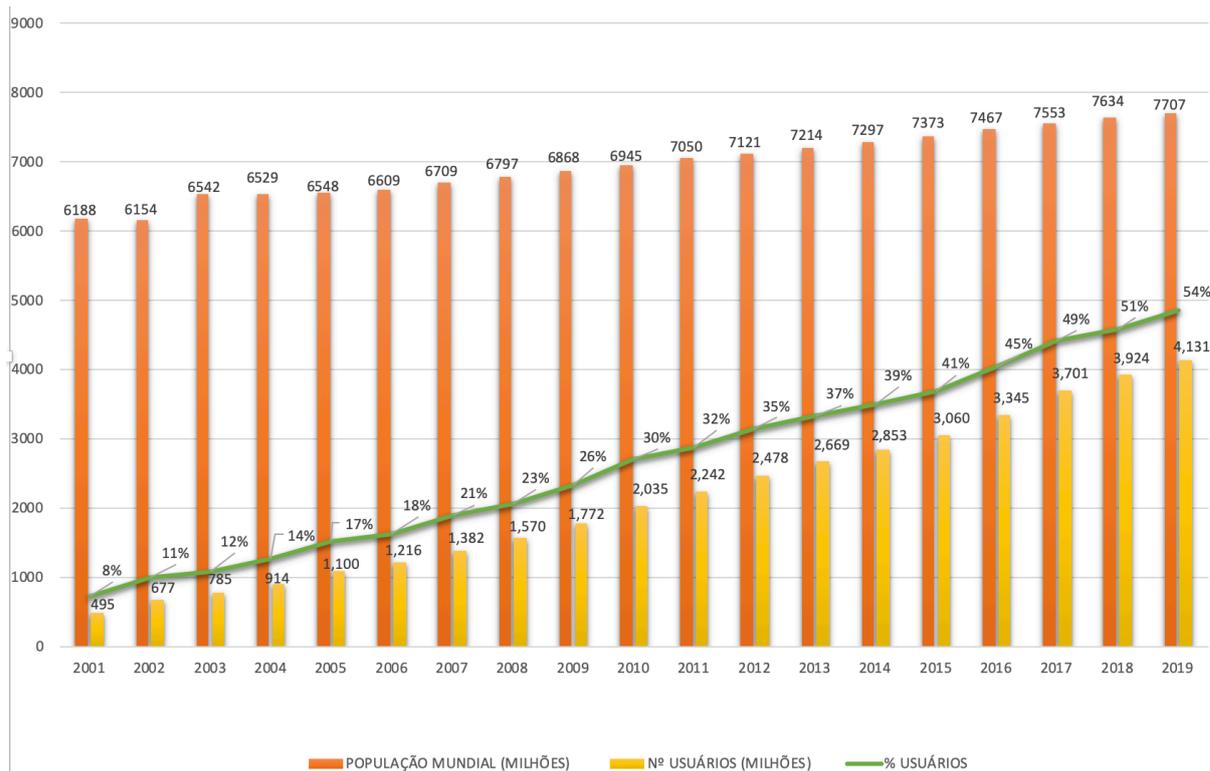
<sup>823</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.* p. 25-28.

<sup>824</sup> *Ibid.*, p. 17-19.

<sup>825</sup> ARAYA, Elizabeth Roxana Mass; VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregório. **Criação, proteção e uso legal de informação em ambientes da *world wide web***. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 26-31.

<sup>826</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 8.

<sup>827</sup> ITU (International Telecommunication Union). **Statistics: individuals using the internet, 2005-2019**. Switzerland, Geneva, 2020. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2020.



Fonte: adaptado de ITU (*International Telecommunication Union*)<sup>828</sup>.

Firme na convicção de que a *internet* tem superado os demais canais de comunicação no que se refere à velocidade com que está sendo adotada pela população, Klaus Schwab<sup>829</sup> acredita que, até 2025, mais de 80% da população mundial tenha acesso regularmente à rede. Pierre Lévy e André Lemos<sup>830</sup> são mais otimistas e, em 2010, já sustentavam que esse mesmo percentual se verificava quanto ao acesso à *internet* de casa nos países industrializados e nas classes médias urbanas da maior parte dos países em desenvolvimento, apontando o Brasil, a Rússia, a Índia e a China como os países onde as taxas de aumento das conexões eram as mais elevadas.

No Brasil, a pesquisa mais atual divulgada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br),<sup>831</sup> departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), sinaliza um crescimento histórico tanto no número de domicílios com acesso à *internet* quanto no número de usuários da rede mundial no Brasil.

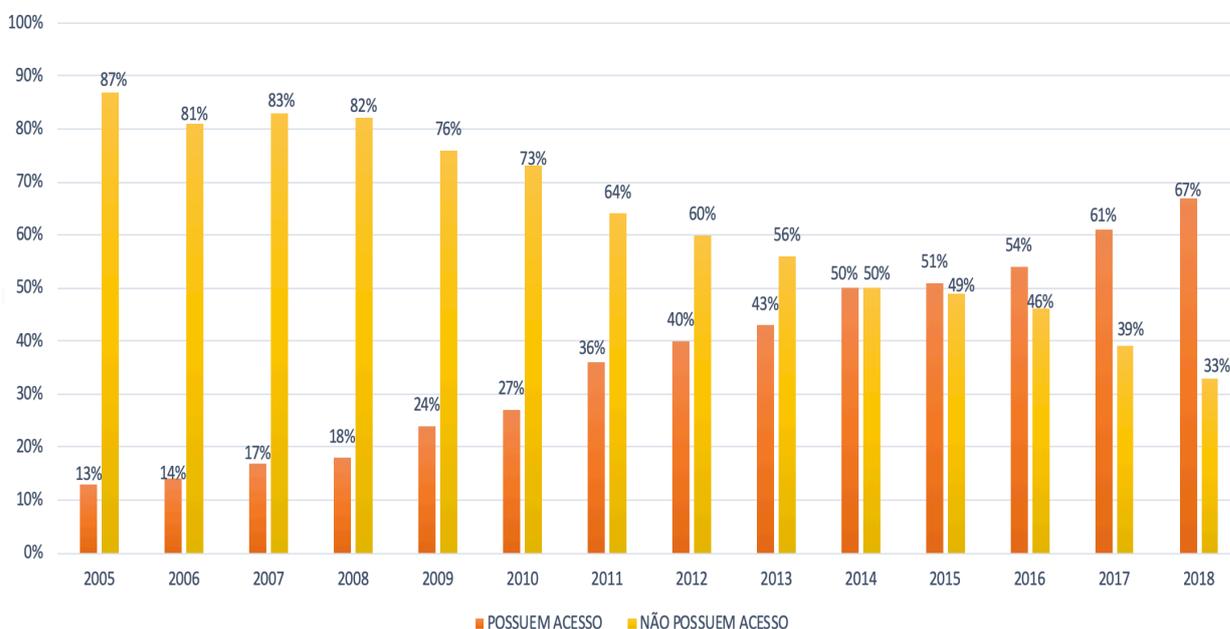
<sup>828</sup> ITU (International Telecommunication Union). **Statistics:** individuals using the internet, 2005-2019. Switzerland, Geneva, 2020. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>829</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 123.

<sup>830</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet:** em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p.10.

<sup>831</sup> CETIC.br (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **TIC domicílios:** pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. 2018. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 28 jan. 2020.

Gráfico 2 - Evolução do Acesso à Internet nos Domicílios do Brasil



Fonte: adaptado de CETIC.br.<sup>832</sup>

No gráfico apresentado, é possível verificar que o número de domicílios com acesso à *internet* no país aumentou de 13%, em 2005, para 67%, em 2018, numa clara tendência ascendente que não registra qualquer queda no percentual durante os anos considerados.

Gráfico 3 - Evolução do nº de Usuários de *Internet* no Brasil

<sup>832</sup> CETIC.br (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **TIC domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. 2018. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 28 jan. 2020.



Fonte: adaptado de CETIC.br.<sup>833</sup>

Analisando o gráfico acima, observa-se o crescimento exponencial entre o número de usuários da *internet* de 2005 a 2018, num salto significativo de meros 9% para 76%, sendo possível identificar igualmente uma tendência ascendente no número de brasileiros que acessam a rede mundial de computadores.

De acordo com estimativas feitas em tempo real pelo sítio eletrônico *Country Meters*,<sup>834</sup> a população brasileira conta com um pouco mais que 216,6 milhões de pessoas. Partindo de tal premissa, o número de usuários que acessa à *internet* seria de quase 165 milhões de brasileiros.

A pesquisa da CETIC.br revelou que 89% dos usuários da *internet* no Brasil acessam a rede todos os dias ou quase todos os dias, sendo o uso realizado 97% por meio de aparelhos de telefonia móvel e 43% por meio de computadores.<sup>835</sup>

No documento *Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development*,<sup>836</sup> divulgado pela *United Nations Conference on Trade and Development*

<sup>833</sup> CETIC.br (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **TIC domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. 2018. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>834</sup> COUNTRYMETERS. **População do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Brazil>. Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>835</sup> *Ibid.*

<sup>836</sup> UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). **Information economy report 2017: digitalization, trade and development**. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf). Acesso em: 28 jan. 2020.

(UNCTAD), o Brasil era apontado como o quarto país do mundo com maior número de usuários de *internet*, atrás apenas dos EUA, da Índia e da China.

É bom registrar que a pesquisa realizada pela UNCTAD se baseou em dados de 2015, quando no país havia cerca de 120 milhões de usuários que acessavam a rede mundial de computadores, ou seja, quase 38% a menos do que tem hoje.

## 5.2.2 Impactos e desafios: nem tecnorromânticos, nem tecnocríticos

Em sua obra *Sociedade.com*, Abel Reis<sup>837</sup> aponta dois caminhos distintos que podem ser trilhados quando o assunto é o universo digital. O primeiro deles é a dos tecnorromânticos, aqueles que acreditam que os problemas da humanidade podem ser resolvidos por meio da fonte inesgotável de soluções que advêm da tecnologia e seus constantes avanços. Para esses, a qualidade de vida, a segurança e o bem-estar da sociedade têm sido constantemente aperfeiçoados pela tecnologia, com tendência a melhorar cada vez mais.

De outro lado, há o caminho dos tecnocríticos. São esses os que afirmam que a tecnologia está dominando os seres humanos, invadindo espaços que não lhe pertence e prejudicando a inter-relação pessoal diante de seu uso abusivo, inclusive causando doenças físicas e psíquicas e isolamento social.<sup>838</sup>

Mais uma vez, recorre-se à sabedoria de Aristóteles<sup>839</sup> para deixar consignada a necessidade de ponderação entre posições diametralmente antagônicas, pois os extremos quase sempre não são as melhores opções. *Virtus in medium est.*

É preciso reconhecer impactos profundamente positivos trazidos pelo desenvolvimento e uso das mais diversas tecnologias na contemporaneidade. Contudo, não parece ser razoável negar a existência de desconfortos e problemas gerados pelo mau uso de alguns dos avanços tecnológicos.

Composta por sistemas de computadores interconectados que permitem a troca de dados entre si, a rede mundial é considerada um instrumento real de democratização da informação. Por se tratar de uma rede internacional, a *internet* tem suscitado o surgimento de uma nova comunidade, de caráter global, formada por indivíduos de culturas heterogêneas, na qual não existem fronteiras e a distância é apenas um obstáculo plenamente superável. Tem-se, assim, a chamada *comunidade virtual*, cada vez mais dependente das máquinas.

---

<sup>837</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 9-10.

<sup>838</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>839</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Marin Claret, 2000 (a obra prima de cada autor), p. 17-18.

Reservas em hotéis e restaurantes, compra de passagens aéreas e ingressos para shows, teatros e cinemas, movimentações bancárias, pesquisas científicas, transações comerciais eletrônicas, visitas virtuais a museus, bibliotecas, empresas e órgãos públicos, acompanhamento *on-line* de processos judiciais e administrativos, acesso a notícias de jornais do mundo inteiro atualizadas de minuto a minuto, consultas às cotações do mercado financeiro e de capitais, visualização em tempo real de imagens diretamente de satélites ou de câmeras instaladas nas mais diversas localidades (no lar, na empresa, em ruas e rodovias), troca de mensagens eletrônicas e comunicação *on-line* entre diversas pessoas localizadas em diferentes regiões do globo terrestre e acesso rápido e fácil a um sem-número de informações sobre os mais variados assuntos são algumas das muitas comodidades que o advento e a popularização da *internet* trouxeram à sociedade moderna.

Plataformas digitais de serviços têm se multiplicado rapidamente, reduzindo drasticamente custos de transação, semeando confiança, aumentando a interação entre as partes envolvidas e oferecendo novos serviços até então inexistentes.<sup>840</sup> Como exemplos das transformações que vêm sendo experimentadas no mundo, Tom Goodwin<sup>841</sup> cita a *Uber*, maior companhia de táxi do mundo, mas que não possui um veículo sequer; *Facebook*, rede social mais popular do mundo, que não cria qualquer conteúdo; *Alibaba*, varejista mais rentável do mundo, que não possui estoque; *Airbnb*, maior provedor de hospedagem do mundo, que não possui imóvel para alugar.

A *internet* das coisas (*Internet of Things*, IoT, em inglês) é uma realidade. Pessoas e coisas (v.g., produtos, roupas, utensílios domésticos, serviços e lugares) são capazes de interagir diretamente<sup>842</sup> até mesmo por meio de comandos verbais. Assistentes virtuais inteligentes como a *Alexa*, *Siri*, *Google Assistant*, *Cortana*, *Bixby* e outros tantos, disponibilizados por gigantes da tecnologia como *Amazon*, *Apple*, *Google*, *Microsoft* e *Samsung*, respectivamente, têm sido largamente utilizados, bem como permitido a execução de tarefas simples como controle de iluminação, trancamento de portas, acionamento de equipamentos eletrônicos, acesso à música, agendamento de compromissos, buscas de informações na rede e realização de ligações telefônicas bastando para tanto que o usuário tão somente verbalize sua intenção.

---

<sup>840</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 28-29.

<sup>841</sup> GOODWIN, Tom. *The battle is for the customer interface*. mar. 2015. **TechCrunch**. Disponível em: <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>842</sup> SCHWAB, Klaus, *op. cit.*, p. 26-27.

A informática<sup>843</sup> tem alcançado níveis de influência na vida diária do ser humano que beiram à completa dependência. Direta ou indiretamente, pessoas e organizações veem-se, de algum modo, geridos, controlados ou afetados por serviços ou informações disponibilizados por sistemas computacionais que vão dos mais simples aos mais complexos.

Avançadas tecnologias da informação sustentam a infraestrutura e serviços públicos fundamentais e estão presentes no controle do tráfego aéreo, nos transportes e na regulação do trânsito das grandes capitais, nas bolsas de valores e transações bancárias, nas pesquisas e produções científicas, nas instituições de ensino e hospitalares.<sup>844</sup> Nos dizeres de Cid Torquato:<sup>845</sup>

dependemos mais e mais do computador e de outras interfaces à Internet e distintas redes digitais. É através desses aparelhos, que, de maneira crescente, nos relacionamos com o mundo, tangível e intangível, para estudar, trabalhar, transacionar, consumir e nos entreter. Inconcebível imaginar o mundo de hoje, e, principalmente, o futuro, sem o uso e os benefícios sistemáticos das tecnologias da informação e comunicação. Sem elas, nossas vidas se transformariam em um verdadeiro caos, condenando-nos a um retrocesso absolutamente inimaginável.

Definitivamente, com o advento da *internet*, descortinou-se à humanidade um admirável mundo novo, semelhante, do ponto de vista das inovações tecnológicas, àquele idealizado por Aldous Huxley<sup>846</sup> em 1931. A evolução dos sistemas informáticos proporcionou a internacionalização das relações humanas (sociais, jurídicas, acadêmicas, profissionais), a relativização das distâncias geográficas, a interação múltipla instantânea entre indivíduos em escala mundial e a democratização internacional da informação, que deixa de ser um bem caro, pouco acessível e centralizado.<sup>847</sup>

A nova era inaugurada e consolidada pela *internet* é comparável ao que, nos anos 70, Alvin Toffler<sup>848</sup> chamou de a *Terceira Onda*, caracterizada, em síntese, pela revolução do conhecimento, da inteligência e da tecnologia e pela descentralização da informação.

---

<sup>843</sup> Deriva do francês *informatique*, vocábulo criado em 1962 por Philippe Dreyfus a partir do radical do verbo *informer*, por analogia com *mathématique*, *électronique* e outros com terminação semelhante. Reporta-se a todo o tipo de tratamento automático da informação por meio de máquinas eletrônicas definidas como computadores (ROSSINI, Augusto. **Informática, telemática e direito penal**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 42).

<sup>844</sup> LIMA, Paulo Marco Ferreira. **Crimes de computador e segurança computacional**. Campinas, SP: Millennium, 2005, p. 45; GUERRA, Sidney. **O direito à privacidade na internet**: uma discussão da esfera privada no mundo globalizado. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004, p. 89.

<sup>845</sup> TORQUATO, Cid. Prefácio. In: VALLE, Regina Ribeiro do (orgs.). **E-dicas**: o direito na sociedade da informação. São Paulo: Usina do Livro, 2005, p. 10.

<sup>846</sup> HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Cia. Brasileira de Divulgação do Livro, 1969, p. 4-8.

<sup>847</sup> PECK, Patricia. **Direito digital**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1-18.

<sup>848</sup> TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Trad. João Távora. 20ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 333-334.

Para Eduardo Marcelo Castella:<sup>849</sup>

um novo tempo chegou, onde informações e serviços vão a todas as partes do planeta, simultaneamente, com qualidade superior a outros meios de comunicação. Em formato digital, transporta sons, imagens e textos sobre os mais diversos temas e relacionados a tudo o que a inventividade humana consegue exprimir. Faz pessoas conversarem em tempo real de locais tão distantes quanto improváveis. Promove o conagraçamento entre povos e a troca de informações e estudos entre escolas, universidades, institutos e órgãos governamentais e não-governamentais. Contribui para o desenvolvimento do comércio, em âmbito global, para pessoas físicas, de forma simples e rápida e, de outro lado, facilita a fluidez nas transações comerciais entre empresas, sem intermediários. Trouxe e traz muita coisa boa, e disso ninguém duvida [...].

A sociedade industrial, que antes suplantou a sociedade agrícola, cede à atual sociedade globalizada pelos meios telemáticos, cujo desenvolvimento é impulsionado pela tecnologia em diversas atividades educativas, industriais, sociais, financeiras, comerciais e lúdicas, dentre outras,<sup>850</sup> e cuja preocupação volta-se, a par de outros problemas políticos, econômicos e sociais, à erradicação do *analfabetismo digital*, vez que, na era da informação, mais do que saber ler e escrever, é preciso que cada indivíduo esteja familiarizado com a informática a fim de não ser socialmente marginalizado. Eis aí um dos desafios do novo século. E há mais.

Rogério Carapuça<sup>851</sup> adverte que, historicamente, toda nova tecnologia sempre trouxe consigo a possibilidade de algumas ameaças e temas sensíveis para reflexão que se contrapõem às vantagens por ela oferecidas. Nos dizeres de Abel Reis,<sup>852</sup> “não há disrupção sem risco”. O analfabetismo digital, um dos mais relevantes problemas a serem enfrentados, tende a recrudescer o perturbador abismo de desigualdade social, econômica, política e cultural evidenciada entre os diversos povos do mundo.<sup>853</sup>

Outra ameaça expressiva a ser relatada diz respeito à criminalidade. Se, por um lado, o avanço da tecnologia disponibiliza recursos que, incontestavelmente, promovem o bem comum da humanidade, por outro, garante pessoas de mente deturpada e intenções desonestas com instrumentos hábeis e eficientes à prática de atos delituosos cujas consequências danosas quase sempre são potencializadas pelo alcance global da *internet*.<sup>854</sup>

<sup>849</sup> CASTELLA, Eduardo Marcelo. **Investigação criminal e informática: inteligência artificial x boletim de ocorrência (BO), soluções em KMAI**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 108.

<sup>850</sup> ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. **A criminalidade informática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 10; PECK, Patricia. **Direito digital**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 20.

<sup>851</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital: quando quase tudo é possível**. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 42.

<sup>852</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 119.

<sup>853</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 20. Para maior compreensão acerca da desigualdade mencionada, sugere-se a leitura da obra CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 17-25.

<sup>854</sup> LIMA, Paulo Marco Ferreira. **Crimes de computador e segurança computacional**. Campinas, SP: Millennium, 2005, p. 45; FERREIRA, Ivette Senise. A criminalidade informática. *In*: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coords.). **Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 263.

Delitos clássicos, como, por exemplo, os crimes contra a honra, a liberdade individual, a propriedade intelectual e o patrimônio, bem conhecidos pelos operadores do direito e praticados há décadas pelos delinquentes, vêm sendo perpetrados sem pudor por intermédio da rede mundial de computadores, que – desviada das salutares finalidades que a fizeram desenvolver – acabou por se tornar uma poderosa e perigosa ferramenta utilizada pelos criminosos para satisfazer, de forma mais rápida e eficaz, sua cupidez na busca ilícita de riquezas e de poder.

Além de proporcionar novos meios para a prática de delitos tradicionalmente tipificados na legislação penal, novas modalidades criminosas têm surgido com os avanços da tecnologia, tais como ataques distribuídos de negação de serviço (*DDoS attacks*), deturpação de sítios eletrônicos (*defacement*), disseminação de códigos maliciosos (*malware spamming*), sequestro de dados (*ransomware*), acesso e uso não autorizado de caixas de correio eletrônico e mídias sociais (*hacking*), falsificação tecnológica (*IP spoofing*), estelionato eletrônico (*phishing scam*), uso fraudulento de informações pessoais (*identity theft*) e muitos outros que despontam a cada momento.

Estudada no tópico anterior, a macrocriminalidade organizada transnacional, no marco da globalização moderna, vale-se em grande medida de recursos tecnológicos e principalmente da rede mundial de computadores para o planejamento e execução de suas práticas ilícitas e, posteriormente, para a reinserção no mercado de valores obtidos por meio dos delitos perpetrados.

Não apenas a criminalidade econômica global se beneficia com os recursos tecnológicos. O terrorismo também se expande com o uso da *internet*. Com efeito, a divulgação de informações, propagandas e orientações a seguidores, bem como o recrutamento e as mobilizações de simpatizantes e financiadores em favor de causas extremistas tornam-se tarefas mais fáceis e com maior alcance a partir do uso de tecnologias de comunicação globais, a ponto de colocar em risco a segurança do planeta.<sup>855</sup>

Como ameaça final a ser enumerada, citem-se as constantes violações a direitos fundamentais como o direito à intimidade, à vida privada, à imagem, aos dados pessoais por meio da coleta, uso e disseminação não autorizados de informações criadas, mantidas e compartilhadas na *internet*.

---

<sup>855</sup> Sobre o tema, sugere-se a leitura da obra CHAYES, Sarah. *Thieves of state: why corruption threatens global security*. New York: W.W. Norton & Company, 2015, *passim*; e ROTBERG, Robert I. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 25.

Há discussões candentes envolvendo o setor privado, órgãos públicos e a sociedade civil organizada, inclusive no contexto internacional, em relação aos limites de acesso e utilização de dados pessoais e privados disponibilizados pelos próprios usuários em redes sociais e ambientes virtuais congêneres, bem como aqueles sorrateiramente obtidos de forma automática por diversos aplicativos de navegação na rede mundial de computadores e também sítios eletrônicos, normalmente de natureza comercial.<sup>856</sup>

Feitas tais observações pontuais quanto a alguns dos impactos e desafios a serem enfrentados na atual conjuntura de um mundo globalizado permeado pela *internet*, é preciso esclarecer a que se refere a sociedade em rede, quais suas contribuições na formação de um conceito mais abrangente de cidadão e de espaço público e, por fim, como as transformações resultantes da revolução digital viabilizaram o surgimento de uma esfera pública conectada capaz de produzir mudanças sociais, econômicas e políticas importantes no combate à corrupção econômica.

### 5.3 SOCIEDADE EM REDE E ESFERA PÚBLICA CONECTADA: TRANSFORMAÇÕES SOCIOCULTURAIS E A REDEFINIÇÃO DE CIDADÃO E ESPAÇO PÚBLICO PELA TECNOLOGIA DIGITAL

O desenvolvimento e a popularização das tecnologias da informação e comunicação impulsionaram a transição entre os períodos da era industrial para a era da informação, onde as relações de produção, poder e experiência da sociedade são transformadas e têm como elemento central o informacionismo.<sup>857</sup>

Castells<sup>858</sup> sustenta o surgimento de uma nova sociedade, por ele categorizada como informacional, onde podem ser observadas transformações estruturais nas formas sociais de espaço (sem fronteiras) e tempo (imediatismo *on-line*), bem como o aparecimento de uma nova cultura de associações horizontais (em rede) que tem a informação como a matéria-prima de maior valor.

Para o autor,<sup>859</sup> a sociedade informacional estabelecida pela revolução digital apresenta uma forma específica de organização com diferentes modos de pensar, produzir, consumir, fazer

---

<sup>856</sup> Para saber mais sobre o tema, sugere-se a leitura da obra BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>857</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 77; CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio.** 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 419.

<sup>858</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 416.

<sup>859</sup> *Ibid.*, p. 19.

negócios, administrar, comunicar, viver, morrer, fazer guerra e se relacionar, pessoal e profissionalmente. Surge uma nova estrutura social dominante, que exalta a liberdade individual, a autonomia individual e interações ponto a ponto, sem intermediários, de alcance mundial e praticamente instantâneas: a sociedade em rede. Despontam uma economia sempre inovadora, dinâmica, com produtividade e competitividade que se estendem para além dos limites dos territórios nacionais: o capitalismo informacional global. Consolida-se uma cultura transnacional, híbrida, enraizada em elementos físicos e virtuais: a cultura da virtualidade real.<sup>860</sup>

Castells<sup>861</sup> afirma que o modelo organizacional da era da informação, diretamente responsável pelas alterações estruturais socioeconômicas e culturais desse novo período, é composto por dois alicerces fundamentais: a formação de redes e a *internet*.

A palavra *rede* deriva do latim *rete*, que significa “entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido”. O emprego do termo é comum em diversas disciplinas (v.g., antropologia, geografia, sociologia, engenharia, comunicação, medicina, criminologia) e no estudo de fenômenos sociais.<sup>862</sup>

Por definição, as redes são multidirecionais e, logo, pressupõem conexões entre vários nós, preferencialmente sem a existência de um ponto único de início ou de fim. Num contexto sociológico, Elizabeth Loiola e Suzana Moura<sup>863</sup> ensinam que as redes se configuram por meio de “interações que visam à comunicação, à troca e à ajuda mútua, e emerge a partir de interesses compartilhados e de situações vivenciadas em agrupamentos ou localidades”.<sup>864</sup> É o que ocorre, por exemplo, nas associações e clubes recreativos, na vizinhança, na família, no ambiente de trabalho, e em locais de culto religioso.

Castells<sup>865</sup> reconhece que a formação de redes é uma prática humana bastante antiga, podendo ser facilmente identificada em vários momentos da história da civilização. Contudo, a amplitude e a celeridade que lhes foram conferidas pela *internet* é algo paradigmático enquanto

<sup>860</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 412, 417-420; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 8.

<sup>861</sup> CASTELLS, Manuel, *A galáxia da internet...*, *op. cit.*, p. 7. Com o mesmo entendimento, BOFF, Salette Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 33.

<sup>862</sup> LOIOLA, Elizabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Tânia Fisher (orgs.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 55; PENNA, Manoel Camillo; FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JR, Sérgio. Avaliação estrutural de redes e suas múltiplas acepções. In: EGLER, Tamara Tania Cohen. **Ciberpólis**: redes no governo da cidade. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007. p. 48.

<sup>863</sup> LOIOLA, Elizabeth; MOURA, Suzana, *op. cit.*, p. 54-56.

<sup>864</sup> No mesmo sentido, Sónia Fleury, para quem as redes sociais configuram “estruturas multicêntricas que compreendem diferentes atores, organizações ou nós, ligados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada” (FLEURY, Sónia. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 12-13, 2002. p. 221).

<sup>865</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, *loc. cit.*

ferramenta de organização social e econômica, diante de sua alta flexibilidade, adaptabilidade e tendência a subsistir - e até mesmo se expandir e fortalecer - em ambientes de grande mutação. Isso porque a *internet* consiste, em sua essência, numa rede não linear de conexões, capaz de permitir a circulação de informações, em diferentes níveis, de forma livre, rápida, descentralizada e difusa, numa dimensão local e global.<sup>866</sup>

A sociedade em rede se revela nos laços sociais, econômicos e culturais criados, mantidos e desenvolvidos por meio da rede mundial de computadores, num contexto globalizado de grande interatividade. Sua essência está em possibilitar, facilitar e até fomentar uma pluralidade de conexões entre todas as dimensões da sociedade, em qualquer setor (v.g., governamental, econômico, acadêmico, organizacional), transcendendo o espaço e o tempo, aproximando pessoas e entidades com valores e interesses comuns e, concomitantemente, alterando sua forma e essência.<sup>867</sup>

No cerne da sociedade em rede encontram-se as comunidades virtuais, que moldam comportamentos, transformam culturas e influenciam as organizações sociais.<sup>868</sup> Para Barry Wellman,<sup>869</sup> as comunidades “são redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, um senso de integração e identidade social”.

Se a noção de comunidade tradicional surge a partir de redes familiares, de vizinhança, acadêmicas e profissionais, chegando à comunidade nacional, representada por sua língua comum, valores e instituições, a sociedade em rede ampliou essa realidade,<sup>870</sup> sobretudo visto que, atualmente, a formação de redes está desvinculada das limitações de proximidade antes impostas por limites territoriais.<sup>871</sup>

<sup>866</sup> CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 88-92, 109-111; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 29.

<sup>867</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 49; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. São Paulo: Zahar, 2003, p. 111; CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 427. Nesse ponto, vale transcrever o entendimento de Ronald Lemos e Massimo di Felice, para quem: “Todas as instituições que não estão na rede estão fora do social. Isso é um elemento importante a se pensar. Falo da economia, da política, da transformação, da arte, da cultura. Para que algo seja inovador, para que algo seja produzido num processo de transformação, deve estar em rede. E não é somente a presença digital, mas a sua própria articulação deve ser em rede. Deve ser o resultado de um processo colaborativo. De um processo que expressa uma inteligência coletiva e uma inteligência conectiva, não apenas a inteligência de uma elite. Os dois sentidos. A inteligência coletiva que soma os diferentes saberes e a inteligência conectiva que é o resultado de um processo que se dá por conexões. (...) Estes dois elementos, do coletivo e do conectivo, são uma chave importante para entender a inovação e a transformação do social contemporâneo e para entender a sociedade contemporânea, que é uma sociedade em rede e que se articula, portanto, de maneira bastante diferente daquela descrita pela sociologia do século XIX e do século XX em que se pensava o social do tipo sistêmico” (LEMONS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 113).

<sup>868</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, op. cit., p. 46-47.

<sup>869</sup> WELLMAN, Barry. *The community question: the intimate networks of east yorkers*. *American Journal of Sociology*, v. 84, n. 5, 1979, p. 1201. No mesmo sentido, CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, op. cit., p. 105.

<sup>870</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital: quando quase tudo é possível**. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 34.

<sup>871</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, op. cit., p. 98.

Sob tal perspectiva, criam-se e desenvolvem-se as comunidades virtuais, por meio das quais é possível a interação entre seus integrantes independentemente de onde estejam fisicamente. Mais do que simplesmente permitir a comunicação e a troca de informações entre seus participantes, permite-se, no âmbito das comunidades virtuais, o compartilhamento dos mais diversos conteúdos digitais (v.g., texto, voz, imagens), de uma maneira fácil e numa velocidade nunca antes vivenciada.<sup>872</sup>

O número de participantes que, atualmente, unidos por assuntos e interesses afins,<sup>873</sup> integram determinadas comunidades virtuais dá uma ideia de sua importância, dimensão e alcance no contexto maior da sociedade em rede. Rogério Carapuça leciona que as maiores comunidades do nosso planeta são as digitais. O autor explica que, em 2018, somente o *Facebook* possuía mais usuários inscritos que a população da China. No mesmo período, afirma Carapuça, o número de membros ativos no *Whatsapp* era muito próximo à dimensão populacional da Índia.<sup>874</sup>

Não sem razão, as comunidades virtuais — das quais fazem parte bilhões de pessoas no mundo inteiro — são consideradas uma marca perene da era da informação e um dos maiores acontecimentos dos últimos anos.<sup>875</sup> E não é para menos. Castells<sup>876</sup> explica que essas comunidades foram concebidas — e assim são mantidas — para funcionar com base em duas propostas estruturais comuns: 1ª) enaltecer e fomentar a comunicação livre e horizontal, ou seja, imune à dominação ou censura da tradicional mídia de massa e de governos pouco simpáticos à liberdade de expressão; 2º) possibilitar a formação autônoma de redes, vale dizer, a oportunidade de qualquer pessoa criar sua própria comunidade virtual a fim de compartilhar informações e opiniões sobre o assunto que lhe convier, induzindo assim a formação de mais uma rede.

A *internet* ainda trouxe consigo a criação de um *locus* intangível de comunicação, interação e troca de informações, chamado de *ciberespaço* ou *espaço cibernético*.<sup>877</sup> O primeiro

<sup>872</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 34-35.

<sup>873</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 20-21; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 13; SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 96-97; CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 202.

<sup>874</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 34-35, 37.

<sup>875</sup> *Ibid.*, p. 37. LÉVY, Pierre; LEMOS, André, *op. cit.*, p. 101.

<sup>876</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 48-49.

<sup>877</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 11; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio, *op. cit.*, p. 66; MONTEIRO, Silvana Drumond. O ciberespaço: o termo, a definição e o conceito. **DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, jun. 2007. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/6089>. Acesso em: 28 fev. 2020; LÉVY, Pierre; LEMOS, André, *op. cit.*, p. 79; LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 33.

a utilizar o termo *ciberespaço* foi o escritor William Gibson, no romance de ficção científica *Neuromancer*,<sup>878</sup> inicialmente publicado em 1984. A expressão, futurista para a época, foi retomada no auge da revolução digital e redefinida como o conjunto de conexões existentes entre os computadores do planeta e, ao mesmo tempo, o dispositivo de comunicação coletivo e interativo capaz de representar a forma de utilização das infraestruturas tecnológicas existentes, e, nas palavras de Pierre Lévy,<sup>879</sup> “extrapolar seus recursos por meio de uma inventividade distribuída e incessante que é indissociavelmente social e técnica”.

De maneira semelhante, Regis Queiroz e Henrique França<sup>880</sup> conceituam o ciberespaço como um:

metaterritório – transcendente em relação ao território físico porque criado virtualmente por meio de maciça interligação de redes de computadores espalhados pelo mundo que, portanto, não conhecem fronteiras físicas -, onde é possível armazenar e divulgar todo tipo de informação, pela transferência de arquivos de computador para computador, utilizando os meios e a infra-estrutura [*sic*] de comunicação disponíveis, permitindo o estabelecimento de toda sorte de relações jurídicas e sociais.

Tendo em vista seu vínculo indissolúvel com a *internet*, o ciberespaço acaba herdando suas características principais, quais sejam: seu alcance é *global*, podendo ser acessado de qualquer parte do mundo que tenha conexão à rede mundial de computadores; é *multijurisdicional* e *ajurisdicional*, posto que presente em diversos países sem se submeter ao domínio específico de nenhum; é *aberto* e *livre*, pois seu acesso é público; é *interativo*, o usuário tem a faculdade de participar ativamente no espaço virtual; é *heterogêneo*, bilhões de indivíduos diferentes encontram-se conectados por meio das mais variadas máquinas; é *descentralizado*, não há uma autoridade central por ele responsável; produz *economia* na interação entre os usuários, haja vista ser irrelevante a posição geográfica destes nos custos da comunicação; é precipuamente *autorregulável*,<sup>881</sup> pois a dissuasão social concreta de seus integrantes muitas vezes é mais efetiva que a coerção estatal abstrata e presa à territorialidade; e é praticamente *indestrutível*, pela forma redundante de transmitir informações.<sup>882</sup>

<sup>878</sup> A obra narra a história de um homem projetado numa rede de informações, descrita como um lugar virtual de conflitos mundiais e campo de batalha entre empresas transnacionais de grande porte (Cf. GIBSON, *Neuromancer*. 4ª ed. São Paulo: Aleph, 2008, *passim*).

<sup>879</sup> LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 193.

<sup>880</sup> QUEIROZ, Regis Magalhães Soares de; FRANÇA, Henrique de Azevedo Ferreira. Assinatura digital e a cadeia de autoridades certificadoras. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coords.). *Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 421.

<sup>881</sup> LESSIG, Lawrence. *Code version 2.0*. New York: Basic Books, 2006, p. 3, 82.

<sup>882</sup> Diz-se que a transmissão de informações é feita de redundante quando eventuais falhas nos componentes que configuram a rede não impedem que o dado chegue a seu destinatário. Dito de outra forma, é uma forma de incrementar a confiabilidade em uma rede, pois a falha de um ou outro computador é superada pela utilização de outros computadores em função paralela que permite que o objetivo seja atingido (CASTRO, Hélio Fiori de. *Otimização da confiabilidade e disponibilidade em sistemas redundantes*. Campinas, 2003, 145 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), p. 22, 54-55).

Feitas tais considerações, acredita-se que as transformações estruturais e organizacionais promovidas pela sociedade em rede podem ser mais facilmente identificadas e, em boa medida, associadas à reinvenção do processo de comunicação e o alastramento do novo modelo tecnológico de compartilhamento de informação em massa na sociedade, na política, no trabalho, na economia e na cultura contemporânea, com profundos impactos nesses setores, na vida e nas atividades das pessoas.<sup>883</sup>

Diversos autores, como Harold Innis, Marshall McLuhan, Quentin Fiore, Vinícius Pereira, Ronald Lemos e Massimo di Felice,<sup>884</sup> dentre outros, são uníssonos ao reconhecer que diferentes tecnologias de comunicação, ao longo do tempo, influenciaram e transformaram de alguma forma a arquitetura sociocultural e as percepções do espaço-tempo no compartilhamento de informações.<sup>885</sup>

À guisa de exemplo, Marshall McLuhan,<sup>886</sup> na década de 60, dissertava explicitamente sobre os veículos de comunicação e sua influência no meio ambiente, alertando que, de certa maneira, os primeiros afetavam a cultura dos indivíduos que, por sua vez, produziam efeitos na sociedade. Em seu estudo feito a partir dos avanços tecnológicos comunicativos de sua época, no caso a televisão e o rádio, McLuhan sagrou-se um visionário ao apresentar a ideia de *aldeia global* e as repercussões espaço-temporais e culturais num mundo onde imagens e voz passavam a ser transmitidos — ainda de forma unidirecional — para todo o planeta.<sup>887</sup>

Partindo de tal premissa e, na lição de Abel Reis,<sup>888</sup> da existência de uma nova camada — a digital — entre as pessoas e o mundo, intervindo substancialmente na maneira de agir, pensar e sentir dos seres humanos, serão apresentadas a seguir, resumidamente, as principais transformações socioculturais advindas da sociedade em rede:

<sup>883</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 225; CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 40-42; BOFF, Salette Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 33.

<sup>884</sup> INNIS, Harold. **The bias of communication**. Toronto: University of Toronto Press, 1999, *passim*; INNIS, Harold. **Empire and communications**. Toronto: Press Porcépic Ltda, 1986; *passim*; MCLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. **The medium is the message: an inventory of effects**. New York: Bantam Books, 1967, *passim*; PEREIRA, Vinícius Andrade. **Estendendo McLuhan**: da aldeia à teia global. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011, *passim*; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 8-10.

<sup>885</sup> Em apertada síntese, Ronald Lemos e Massimo di Felice apontam quatro grandes inovações tecnológico-comunicativas na história: a primeira delas quando houve a passagem da oralidade para a escrita, 4 mil anos antes de Cristo; a segunda, com a invenção dos caracteres móveis por Gutenberg, no século XV; a terceira, a eletricidade com a mídia de massa, que resultou na invenção da televisão, do cinema e da imprensa; e, por fim, a quarta e última inovação foi a *internet* (LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo, *op. cit.*, p. 10).

<sup>886</sup> MCLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin, *op. cit.*, *passim*.

<sup>887</sup> Para mais informações e esclarecimentos sobre o trabalho de McLuhan, sugere-se a leitura das obras do próprio autor, em especial MCLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. **The medium is the message: an inventory of effects**. New York: Bantam Books, 1967, bem como o livro PEREIRA, Vinícius Andrade. **Estendendo McLuhan**: da aldeia à teia global. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

<sup>888</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 47-48.

a) *descentralização (horizontalidade) e autonomia nas comunicações*: até meados do século XX, os meios de comunicação se valiam precipuamente de estruturas hierarquizadas e verticalizadas para influenciar as pessoas e construir o ambiente sociocultural necessário para o exercício do poder.<sup>889</sup> Com a reorganização das estruturas de comunicação a partir da *internet*, a sociedade em rede passou a dispor de meios descentralizados (horizontais) de criação, difusão e compartilhamento de informações, ou seja, a comunicação pode ser estabelecida sem que haja intermediários ou filtros capazes de impedir a plena liberdade de expressão.<sup>890</sup> Os cidadãos deixam de ser meros consumidores de informações, geradas e transmitidas conforme o interesse de entidades centrais, e passam a ser protagonistas na produção e divulgação dos conteúdos informativos que desejar, além de ser-lhes possível a interação e o debate constantes sobre quaisquer assuntos de interesse.<sup>891</sup> O aperfeiçoamento da autonomia individual nas comunicações se verifica, ainda, na medida em que, na era da informação, qualquer ator social tem o poder de definir sua ação, apresentar seus pontos de vista e debater sobre fatos passados, presentes e futuros, independentemente das instituições que norteiam a sociedade e, como regra, sem ter que passar por juízo de valor, oportunidade e/ou conveniência de qualquer entidade, pública ou particular. Para tanto, pode se valer de uma plataforma virtual, global e descentralizada, projetada para resistir ao controle de qualquer centro de comando e, assim, promover o que Castells denomina<sup>892</sup> de *cultura de liberdade na prática da autonomia*, calcada num formato tecnológico distribuído<sup>893</sup> que viabiliza o acesso às informações, onde quer que estejam

---

<sup>889</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 22; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 192.

<sup>890</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 129; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 33-35; INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 254-255; REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 56.

<sup>891</sup> SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 166; CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>892</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 200-201.

<sup>893</sup> Para a informática, o termo distribuído significa que não há uma autoridade central. Numa rede de computadores distribuída, por exemplo, os computadores que dela fazem parte são independentes e estão diretamente ligados um ao outro. Todos trabalham em conjunto, interconectados, compartilhando recursos computacionais de forma colaborativa e mantendo a estabilidade da rede, que continua funcionando mesmo que haja falha em um ou outro computador (BAKER, Mark. **Cluster computing white paper**. UK: University of Portsmouth, 2000, p. 4-6; MASSIE, Matthew; CHUN, Brent; CULLER, David. *The ganglia distributed monitoring system: design, implementation, and experience*. **Parallel Computing**, v. 30, n. 7, jul. 2004. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167819104000535?via%3Dihub>. Acesso em: 14 fev. 2020, p. 819-820).

armazenadas na *internet*, de qualquer outro ponto no mundo conectado à rede, pouco importando a localização física do usuário;<sup>894</sup>

b) *autocomunicação em massa no ambiente digital*: está diretamente atrelada ao modelo horizontal de comunicação descrito no subitem anterior e, na visão de Castells,<sup>895</sup> configura a principal manifestação da ampliação da autonomia individual na era da informação. Trata-se, segundo o autor, da produção autônoma de informações das mais variadas, por um ou mais remetentes, com o potencial de alcançar uma multiplicidade de destinatários, conhecidos ou não, conectados ao sem-número de redes que constituem a *internet*. Em outras palavras, a autocomunicação em massa otimizada pela rede mundial de computadores permite a produção e o compartilhamento de textos, áudio e imagens de maneira autônoma, numa relação de um para muitos e de muitos para muitos, num contexto comunicativo horizontal, que pode conferir à informação produzida e divulgada uma audiência mundial;

c) *maior alcance e velocidade na difusão e troca de informações*: a estrutura comunicativa viabilizada pela *internet*, intrínseca à sociedade em rede, está espalhada praticamente em todos os países do mundo. Estudo realizado em 2015 por Ralph Straumann e Mark Graham<sup>896</sup> revelou que, em todo o globo, naquela época, apenas 28 países, concentrados na área da África Subsaariana, formavam o que chamaram de *arquipélago da desconexão*, onde a taxa de acesso à *internet* estava abaixo do limite de 10% utilizado como parâmetro na pesquisa. Considerando a existência de 195 países soberanos reconhecidos pela ONU, tem-se que apenas 14% das nações não possuíam acesso ou possuem pouco acesso à *internet*. Decorridos cinco anos, pode-se deduzir — com baixas chances de erro — que houve redução desse percentual. Não há dúvidas, portanto, que o alcance da rede mundial de computadores é colossal, interconectando indivíduos e grupos, o local e o global.<sup>897</sup> Mais do que isso, a troca de informações ocorre de forma muito rápida, praticamente imediata,<sup>898</sup> condicionada, por vezes, pelos

<sup>894</sup> LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 35.

<sup>895</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 21-22.

<sup>896</sup> STRAUMANN, Ralph; GRAHAM, Mark. *Who isn't online? Mapping the "Archipelago of Disconnection"*, **Regional Studies, Regional Science**, v. 3, n. 1, p. 96-98, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2015.1116960?needAccess=true>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>897</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 42.

<sup>898</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 48; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 130; CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede...*, *op. cit.*, p. 553.

limites da velocidade de transmissão do material (físico ou não) utilizado para o estabelecimento das conexões (v.g., cabos metálicos, fibra óptica, frequências de rádio e outros). As interações em tempo real hoje são comuns em diversas plataformas virtuais (v.g, *Whatsapp*, *Skype*), ambientes onde as comunicações podem ser transmitidas e recebidas simultaneamente entre seus interlocutores, mesmo que numa relação de muitos para muitos. Ademais, por prescindirem de qualquer autoridade central, os conteúdos transmitidos podem ser disponibilizados muito mais velozmente na *internet*. Castells<sup>899</sup> cita como exemplos: a) o caso que envolveu a então estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky, e o Presidente norte-americano à época, Bill Clinton. Enquanto a mídia tradicional continuava avaliando a matéria, um jornalista *freelance* de Los Angeles tornou os fatos públicos por meio de sua página eletrônica na rede; b) a publicação das memórias do médico do ex-Presidente da França, François Mitterand, na *internet*, mesmo com a proibição de sua divulgação decretada pelos tribunais franceses;

d) *dinamismo e flexibilidade na formação de redes*: as conexões propiciadas pela *internet* são multimodais, posto que não dependem do equipamento em si para serem efetivadas (v.g., computadores de mesa, *notebooks*, *smartphones*, *videogames*, *tablets*, televisões, relógios ou utensílios domésticos), bastando que o dispositivo tenha a si agregada a facilidade de acesso à rede mundial de computadores. Não obstante a possibilidade de comunicação em tempo real, as redes *on-line* convivem com redes *off-line* na *internet*. Essas, por sua vez, igualmente compartilham o ciberespaço com redes preexistentes e de outras tantas que, dinamicamente, vão se formando, expandido e extinguindo durante o movimento constante do processo comunicativo digital;

e) *aumento da transparência nas relações*: a proximidade virtual fomentada e reverenciada pela sociedade em rede e o enorme fluxo de informações que trafegam pela rede mundial de computadores potencializam a transparência nas relações privadas e públicas. Governantes e governados, empresas e clientes, grupos de interesse e indivíduos, todos têm a oportunidade de se aproximar mais e compartilhar ideias, fatos, opiniões e sentimentos capazes de resultar numa melhor interação, representatividade e monitoramento de ações e comportamentos. A produção e distribuição de informações

---

<sup>899</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 130.

de qualidade, pertinentes e relevantes à relação entabulada, levadas ao conhecimento dos interessados, tendem a elevar a transparência a níveis tais que permitam a participação de todos na construção de um mundo melhor;<sup>900</sup>

f) *individualismo em rede como forma dominante de sociabilidade*: Castells, embasado nos estudos de sociólogos como Suzanne Keller, Barry Wellman e Claude Fischer, preconiza que a formação de laços significativos pela proximidade física, no contexto de uma sociedade local, deixou de ser o modelo dominante de sociabilidade nos tempos atuais. Se é bem verdade que a proximidade espacial contribui para o estabelecimento da sociabilidade, também o é que redes de afinidade por interesses comuns já suplantaram a importância de bairros e cidades naquele quesito.<sup>901</sup> Eventuais limitações espaciais foram substituídas por um novo formato que têm transformado as premissas da sociabilidade, notadamente em comunidades maiores e mais complexas. Trata-se do individualismo em rede, no qual as relações sociais estão centradas no indivíduo e em comunidades personalizadas, concretizadas por redes egocentradas, vale dizer, o padrão contemporâneo de sociabilidade consiste na formação de redes pessoais, especificamente identificadas e escolhidas pelos atores sociais conforme seus interesses, sonhos, opiniões e problemas em comum com os dos integrantes.<sup>902</sup> Nos dizeres de Castells,<sup>903</sup> “em grande medida, o tema em torno do qual a rede on-line é montada define seus participantes”. Observa o autor<sup>904</sup> que não foi a sociedade de rede que moldou o individualismo em rede, mas certamente a *internet* tem um poder muito grande de fazê-lo desenvolver e se tornar a forma dominante de sociabilidade. De um lado, a rede mundial pode ter um papel importante no fortalecimento de laços fortes à distância, como nas relações de família e amigos de longa data. De outro, contudo, fomenta a criação de laços fracos de sociabilidade, suscetíveis à composição variável das redes e à evolução dos interesses específicos de seus participantes, ainda mais diante de tecnologias que permitem filiações e desfiliações imediatas nas mais diversas comunidades especializadas disponíveis.<sup>905</sup> Interessante notar que as redes sociais,

---

<sup>900</sup> Esse assunto será tratado com mais profundidade nos tópicos que se seguirão e, sobretudo, nas duas últimas seções desta pesquisa.

<sup>901</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 106-107.

<sup>902</sup> *Ibid.*, 2003, p. 107-108; SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 96.

<sup>903</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 109.

<sup>904</sup> *Ibid.*, p. 109-111.

<sup>905</sup> *Ibid.*; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 12.

virtuais ou não, disseminam todo tipo de comportamento. Clay Shirky,<sup>906</sup> baseada em pesquisa da Faculdade de Medicina de Harvard, explica que “é mais provável que sejamos obesos se nossos amigos forem obesos, que nos exercitemos se eles se exercitarem e até que sejamos felizes se eles forem felizes”. E prossegue a autora ao asseverar: “mais impressionante, somos mais suscetíveis às características de membros habituais de nossas redes sociais do que as de nossos conhecidos mais próximos”.

Ainda sob o prisma da multiplicação de laços fracos favorecida pela revolução digital, Yochai Benkler<sup>907</sup> declara que esse é um fator positivo que contribui para o aumento da capacidade de cooperação entre as pessoas, desde que fora de um modelo hierárquico tradicional de organização social e econômica. Explica o autor que quando as relações em rede são sedimentadas em afiliações fracas os indivíduos se mostram muito mais propensos a efetivamente cooperar do que quando estabelecem entre si relações longas e estáveis.

Clay Shirky<sup>908</sup> corrobora o posicionamento de Benkler e atesta o crescimento de uma cultura de cooperação e colaboração quando há redução dos custos de colaboração, que acabam sendo maiores nas afiliações fortes, notadamente diante das exigências mútuas de comprometimento, organização, mobilização e ação.

Benkler<sup>909</sup> afirma que as modernas tecnologias da informação e da comunicação, sustentáculos da sociedade em rede, auxiliam, portanto, na sedimentação de formas extensivas de colaboração e cooperação com reflexos capazes de transformar a economia, a sociedade e a política.

Nessa perspectiva, o autor apresenta o conceito do que denominou *esfera pública conectada*, cujos elementos fundantes são: a) a expansão da capacidade de cooperação por meio de afiliação fraca; b) o crescimento da capacidade de o indivíduo fazer mais por si mesmo e pela comunidade que integra; c) o aumento da predisposição das pessoas fazerem mais em e por organizações formais que operam fora do domínio do mercado.

Na esfera pública conectada, organizada em rede, foram observadas ações e iniciativas de vulto implementadas de forma bem sucedida e bastante cooperativa pelos envolvidos, que não demonstraram propósitos prioritários outros, senão o de beneficiar a si mesmos e a todos os interessados que, unidos, mobilizaram-se em prol de um ou mais objetivos comuns.

---

<sup>906</sup> SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 117.

<sup>907</sup> BENKLER, Yochai. *The wealth of networks: how social production transform markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006, p. 212-272.

<sup>908</sup> SHIRKY, Clay. **Lá vem todo mundo**: o poder de organizar sem organizações. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 94-98.

<sup>909</sup> BENKLER, Yochai, *op. cit.*, p. 133-135.

Nesse contexto, os incentivos deixam de ser precipuamente financeiros<sup>910</sup> e assumem uma feição psicossocial, ou seja, relativo ao benefício para a reputação do indivíduo em seu meio social e/ou ao efeito positivo a ser gerada nesse mesmo ambiente.<sup>911</sup>

É de se perceber, portanto, que a esfera pública conectada, assentada nas tecnologias da informação e da comunicação que alicerçam a sociedade em rede, torna-se um palco propício e convidativo para o ativismo social, onde indivíduos, grupos, organizações privadas e até mesmo o poder público, podem interagir e debater ideias, construir diálogos instrutivos, manifestar apoio ou não a determinadas causas ou comportamentos de ordem pública, gerando redes de ressonância de satisfações e/ou insatisfações coletivas, bem como — em especial — trabalhar colaborativa e cooperativamente pelo pleno desenvolvimento das nações.

Pierre Lévy e André Lemos<sup>912</sup> garantem que a liberdade em se conectar com outros por meio das redes telemáticas, criando formas múltiplas, multimodais e globais de produção e distribuição de informações, qualidade essa inerente ao ciberespaço, faz com que uma sociedade se torne mais inteligente e politicamente consciente, transformando-se numa potência política, social e cultural apta à reconfiguração e à renovação em favor de ideais coletivos. A descentralização e o elevado potencial democrático próprios da esfera pública conectada vêm ampliando a participação política do cidadão, gerando um espaço público colaborativo de autonomia global.

Há algum tempo, tem-se por desgastada a definição clássica de cidadão que o limita àquele que formalmente pode exercer seu direito de voto, consoante se depreendia do artigo 1º, parágrafo 3º, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965,<sup>913</sup> que regula a ação popular: “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”.

Atualmente, não se admite o enquadramento restrito de cidadão como aquele nacional de um Estado dotado de direitos políticos, uma vez que a participação na vida política de um país não pode ser circunscrita a aspectos eleitorais.<sup>914</sup>

<sup>910</sup> FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara, 2012, p. 77.

<sup>911</sup> BENKLER, Yochai. *The wealth of networks: how social production transform markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006, p. 212-215, 219-233.

<sup>912</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 27.

<sup>913</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>914</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual: reprogramando o espaço público e a cidadania**. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 19; MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 89.

Desde 1967, o conceito de cidadão tem passado por um processo de alargamento que o define como aquele nacional de um país dotado de direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais que permitem sua plena realização e desenvolvimento, bem como sua participação efetiva nas decisões políticas que afetam a coletividade.<sup>915</sup> Na visão de Maria Garcia,<sup>916</sup> a cidadania é a “quintessência da liberdade, o ápice das possibilidades do agir individual, o aspecto eminentemente político da liberdade”.

De certo que com a ampliação do leque de direitos, surgem também novas responsabilidades ao cidadão, para além de votar e ser votado. Impõe-se que passe a participar mais ativamente na concretização de medidas e formulação de políticas públicas, tornando-se mais informado e consciente dos principais problemas que assolam a sociedade e passando a intervir direta ou indiretamente na realidade de seu país.<sup>917</sup>

Como afirma Maria Manzini Covre,<sup>918</sup> as pessoas precisam pensar a cidadania não apenas em termos de direitos, mas também como deveres que as fazem protagonistas na conquista e manutenção desses mesmos direitos e de outros fundamentais junto aos órgãos estatais competentes.

Nesse ponto, a revolução digital, a sociedade em rede e a esfera pública conectada especial ganham relevo ao disponibilizar ferramentas e ambientes digitais que, por meio do acesso e compartilhamento de informações, bem como amplos debates travados em rede, estimulam a conscientização política, encorajam o envolvimento e a participação dos usuários nas questões do Estado e facilitam mobilizações e ativismos sociais no sentido do pleno exercício da cidadania e do desenvolvimento da nação.

A redefinição do conceito de cidadão se fortalece e se intensifica nos meios virtuais: deixa ele de ser simples agente passivo (receptor, consumidor das decisões do poder público) e

---

<sup>915</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 19; MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 89; CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 256; INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 43-44; PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

<sup>916</sup> GARCIA, Maria. **Desobediência civil**: direito fundamental. São Paulo: RT, 1994. p.120-121.

<sup>917</sup> SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UNB, 1998, p. 889; GARCIA, Maria, *op. cit.*, p. 121; COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006, p. 10-11; SILVA, José Afonso. Faculdades de direito e construção da cidadania. In: **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 36.

<sup>918</sup> COVRE, Maria de Lourdes Manzini, *op. cit.*, p. 10-11.

para se tornar agente ativo (ator principal de transformação) no cenário político, social e econômico.<sup>919</sup>

Na mesma esteira, reconfigura-se o espaço público como *locus* de discurso e convencimento na busca de um possível consenso entre posições antagônicas<sup>920</sup> ou, na concepção de Jürgen Habermas,<sup>921</sup> como arena discursiva por excelência para deliberação política e autodeterminação democrática, onde pessoas reunidas num espaço público físico, com pluralidade de vozes, opiniões e interlocuções, reivindicam mudanças consonantes à vontade coletiva, por meio de um processo dialógico de negociação e mediação que produz estabilidade e legitimidade do poder público, além de melhoria na convivência social.

Uma vez ser a esfera pública, na dicção abreviada de Sergio Costa,<sup>922</sup> “a arena viva e dinâmica na qual o permanente processo de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica da nação tem lugar”, é nela que deve se concentrar a diversidade de perfis, vontades e pensamentos que evocam a democracia e a liberdade de manifestação, articulação e participação popular nas questões de Estado e da sociedade a ela subjacentes.

Para Habermas,<sup>923</sup> a legitimidade do poder público se mantém na medida do processo comunicativo e do debate racional dialógico com os cidadãos por ele representados, não em busca de consenso, mas preponderantemente a fim de estabelecer fluxos comunicacionais numa zona de intercâmbio de ideias e visões de mundo entre a sociedade civil e as instâncias públicas responsáveis pela tomada de decisão.

Com razão, José Maurício Domingues<sup>924</sup> alerta para a necessidade de o Estado ser recolonizado pela sociedade, de modo que se torne mais representativo da vontade do povo. Sob tal perspectiva, os avanços tecnológicos trazidos pela revolução digital, aliados à sociedade em rede e à proatividade colaborativa e cooperativa típica da esfera pública conectada podem

<sup>919</sup> DRAPEAU, Mark. **Two-way street: government with the people**. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O’Reilly, 2010, p. 124; MILLER, Ellen. *Disrupting Washington’s golden rule*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O’Reilly, 2010, p. 193-194; REICH, Brian. *Citizen’s view of open government*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O’Reilly, 2010, p. 131; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 93, 187-196; MAGRANI, Eduardo; MONCAU, Luiz. *Digital natives and policy making: thoughts on participation*. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. *Digital (alter)natives with a cause? Book three: to act*. Bangalore, Índia: Centre for Internet and Society, 2011, p. 27-35; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 88.

<sup>920</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 35-36.

<sup>921</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003. v. I, p. 40-42, 142, 185, 307-325; HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 22, 29, 96-97, 308-310, 319-321.

<sup>922</sup> COSTA, Sergio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Ed. UFMG, 2002, p. 27.

<sup>923</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...*, op. cit., v. I, p. 307-325; HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...*, op. cit., v. II, p. 92. Com o mesmo entendimento, COSTA, Sergio, op. cit., p. 25-27;

<sup>924</sup> DOMINGUES, José Maurício. **Democracia e dominação**: uma discussão com referência à América Latina, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000300001). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 569.

fomentar, intensificar e expandir a efetividade da esfera pública habermasiana, incursionando-a também no ciberespaço.

Eduardo Magrani<sup>925</sup> ensina que, a despeito de não ter sido pensada específica e deliberadamente para os ambientes digitais, a teoria da esfera pública de Habermas tem sido revisitada por teóricos da *internet*,<sup>926</sup> com o intuito de ser compreendida não apenas no tocante aos espaços físicos, mas também — e talvez até em maior intensidade — no âmbito da sociedade em rede, haja vista seu escopo e capacidade de conexão, integração e interação entre pessoas espalhadas pelo mundo inteiro.

Com posicionamento semelhante, Pierre Lévy e André Lemos<sup>927</sup> asseveram que a governança das sociedades deve passar pelo ciberespaço. Kozikoski Júnior<sup>928</sup> sustenta a redefinição do conceito de espaço público a fim de que esse possa consolidar a fusão do espaço físico, tangível, e do espaço cibernético, intangível, tornando-o, assim, um *locus* mais amplo e apropriado para os debates em tempos de revolução digital.

A relação entre espaços físicos e virtuais é igualmente percebida por Castells<sup>929</sup> quando de seus estudos sobre movimentos sociais em rede que, não obstante articulados pela rede mundial de computadores, culminaram na ocupação de locais físicos estratégicos e simbólicos, como será visto no próximo tópico.

Na dinâmica da *internet*, os indivíduos têm acesso a um sem-número de informações e podem formar seu convencimento com mais facilidade, expondo suas ideias, avaliando as opiniões de outros, interagindo e participando livremente de debates e discussões, sem serem intimidados ou tolhidos por autoridades estatais ou censurados pelo poder dos jornalistas.<sup>930</sup>

Patrícia Souza e Julia Zanetti,<sup>931</sup> seguindo a linha de pensamento de Castells, afirmam que os engajamentos presenciais, havidos em espaço físico, normalmente decorrem de um ativismo *on-line* inicial que, igualmente, tem o poder de potencializar os movimentos sociais *off-line*.

---

<sup>925</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 19, 33, 38.

<sup>926</sup> Por exemplo, ARTERTON, Christopher. **Teledemocracy: can technology protect democracy?** London: Sage Publication, 1987; HOLMES, David. **Communication theory: media, technology and society**. London: British Library, 2005; GROSSMAN, Lawrence. **The electronic republic: reshaping democracy in the information age**. Nova Iorque: Viking, 1996; DAVIS, Richard. **New media and american politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1998.

<sup>927</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 51.

<sup>928</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual: reprogramando o espaço público e a cidadania**. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 192-201.

<sup>929</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 47 *et seq.*

<sup>930</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 56.

<sup>931</sup> SOUZA, Patrícia Lânes; ZANETTI, Julia Paiva. **Comunicação e juventudes em movimento: novas tecnologias, territórios e desigualdades**. Rio de Janeiro: IBASE, 2013, p. 38-40.

De fato, há consonância entre os autores estudiosos do tema<sup>932</sup> no sentido de que a sociedade em rede oportuniza um diálogo mais amplo e plural sobre assuntos de interesse coletivo por parte de qualquer indivíduo disposto a se envolver na discussão.

Ao novo cidadão, visto em sua acepção ampla como sujeito titular e defensor de direitos, é dado um ferramental tecnológico multimodal que lhe permite maior engajamento sociopolítico, controle mais rigoroso do poder público e mais facilidade para desencadear processos de transformação social a partir de redes digitais de interação e disseminação de informações.

Interessante e acertado o posicionamento de Castells<sup>933</sup> quando esclarece que os nativos digitais não fazem distinção entre espaços *on-line* e *off-line*; ao contrário, diz o autor, ambos são considerados como um “continuum da experiência político-social, em um mundo conectado, percebido como uma experiência historicamente inédita que modifica significativamente as dinâmicas de engajamento tanto na esfera política quanto privada”.

O professor e sociólogo espanhol<sup>934</sup> sustenta que a junção entre os espaços físico e cibernético constitui um terceiro espaço, que denomina *espaço da autonomia*. Justifica sua nova classificação ao asseverar que somente se pode garantir a autonomia dos cidadãos enquanto verdadeira força transformadora quando livremente exercida nos ambientes virtuais e nos espaços das cidades. Para Castells, o espaço da autonomia é, por excelência, a nova forma espacial dos movimentos sociais em rede, os quais são simultaneamente locais e globais. Nas palavras do autor:

começam em contextos específicos, por motivos próprios, constituem suas próprias redes e constroem seu espaço público ao ocupar o espaço urbano e se conectar às redes da internet. Mas também são globais, pois estão conectados com o mundo inteiro, aprendem com outras experiências e, de fato, muitas vezes são estimulados por essas experiências a se envolver em sua própria mobilização. Além disso, mantêm um debate contínuo na internet e algumas vezes convocam a participação conjunta e simultânea em manifestações globais numa rede de espaços locais. Expressam uma profunda consciência da interligação de questões e problemas da humanidade em geral e exibem claramente uma cultura cosmopolita, embora ancorados em sua identidade específica.

A importância singular das ferramentas de *accountability* providas pela *internet* à sociedade em rede admite pensar-se num modelo peculiar de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos perante a comunidade: a *accountability sociodigital*. A

<sup>932</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 19-20, 93.

<sup>933</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 96.

<sup>934</sup> *Ibid*, p. 193.

forma como essa se concretiza, sobretudo por meio da dinâmica dos movimentos sociais em rede, é um dos assuntos que serão abordados no próximo tópico.

#### 5.4 MOVIMENTOS SOCIAIS EM REDE E *ACCOUNTABILITY* SOCIODIGITAL: O ATIVISMO CÍVICO NO ESPAÇO DA AUTONOMIA CASTELLSIANO

A democracia pressupõe o respeito aos direitos fundamentais de todos, o império e a proteção da lei pelos tribunais, a separação dos poderes calcada num sistema de *checks and balances* quanto à fiscalização mútua e compartilhamento de responsabilidade na tomada de decisões e, acima de tudo, o compromisso das autoridades públicas e seus aparelhos estatais como o bem público e o desenvolvimento pleno de toda a sociedade.

Quando governantes se distanciam de seus governados e interesses escusos se sobrepõem à busca e implementação de projetos coletivos em favor do povo, surgem problemas de toda ordem que, a depender de sua intensidade, alcance e duração no tempo, podem provocar graves problemas de representatividade e legitimidade política.<sup>935</sup>

Nas obras *Ruptura*<sup>936</sup> e *Redes de Indignação e Esperança*,<sup>937</sup> Castells explana pormenorizadamente as crises econômicas e financeiras que, em 2008, eclodiram nos Estados Unidos e na Europa e foram consideradas elementos-chave na deflagração da forte crise de representatividade e legitimidade política que, na sequência, atingiu os mais diversos países do mundo, como o próprio EUA, Tunísia, Egito, Argélia, Líbano, Mauritânia, Omã, Iêmen, Bahrein, Líbia, Kuwait, Marrocos, Arábia Saudita, Síria, Jordânia, Espanha, Turquia, Chile, México e Brasil.

Em linhas gerais, explica o autor que ao invés de priorizar as necessidades dos cidadãos, os governos optaram por priorizar a proteção de especuladores e fraudadores integrantes da elite econômico-financeira de seus respectivos países, resultando em cortes severos no investimento em saúde, educação, emprego e pesquisa.<sup>938</sup>

Em setembro de 2008, um dos bancos de investimentos mais tradicionais dos EUA, *Lehman Brothers*, fundado em 1850, anunciou ao mundo sua falência, provocando fortes quedas nas bolsas de valores e dívidas hipotecárias que atingiram o valor de US\$ 12 trilhões. As providências adotadas por diversos países (v.g., EUA, Espanha, Grécia, Portugal, Itália, Grã-

<sup>935</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura*: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 7-14.

<sup>936</sup> *Ibid.*, *passim*.

<sup>937</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, *passim*.

<sup>938</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura...*, *op. cit.*, p. 21-22.

Bretanha)<sup>939</sup> diante das fortes turbulências econômicas decorrentes desse episódio, comparável ao *crash* da bolsa de Nova Iorque em 1929, priorizaram o socorro à economia, com aporte de bilhões de dólares em favor de instituições financeiras, o que resultou em aumento dos juros, queda na produtividade, diminuição de investimentos, endividamento e desemprego em massa e diminuição na qualidade dos serviços públicos básicos.<sup>940</sup> Castells<sup>941</sup> bem sintetizou o ocorrido ao afirmar que “à beira do precipício, os governos, com nosso dinheiro, salvaram o capitalismo”.

Tais acontecimentos recrudesceram a fragilidade dos vínculos entre os cidadãos (*principals*) e aqueles que foram eleitos para os representar e cuidar dos interesses da população (*agents*), gerando uma crise mundial de representatividade e legitimidade política em razão do esmaecimento da confiança depositada pela sociedade naqueles que deveriam ser seus procuradores no zelo e proteção de seus interesses.<sup>942</sup>

O ingrediente principal que sustenta a representatividade — a confiança — deixou de existir e se alastrou um sentimento majoritário de que as autoridades políticas dos Estados não privilegiavam as necessidades do povo, mas favoreciam classes dominantes do setor privado econômico-financeiro, isolando-se daqueles que deveriam defender e dedicando-se, muitas vezes, a assegurar tão somente sua permanência no poder. A democracia representativa perde sua legitimidade, esvaziando-se de seu sentido e propósito na forma que se manifesta nos dias de hoje.<sup>943</sup>

A crise representativa e de legitimidade se tornou ainda mais agravada diante de sucessivos escândalos de corrupção identificados em países, como a Espanha e o Brasil, onde mais sacrifícios foram exigidos dos cidadãos para a superação da grave instabilidade econômico-financeira gerada pelos acontecimentos de 2008.<sup>944</sup> Daniel Innerarity<sup>945</sup> ensina que a crise econômica não inventou a corrupção, mas acentuou a percepção da sociedade quanto a condutas políticas inadequadas que, até então, passavam despercebidas ou, em último caso, eram toleradas em tempos de bonança.

<sup>939</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 19.

<sup>940</sup> Cf. VIEIRA, Flavio Vilela. *The new international financial crisis: causes, consequences and perspectives*, **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, abr./jun. 2011; Cf. VERICK, Sher; ISLAM, Iyanatul. *The great recession of 2008-2009: causes, consequences and policy responses*. **IZA Discussion Papers**, n. 4934, maio 2010.

<sup>941</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 21.

<sup>942</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 189-198.

<sup>943</sup> CASTELLS, Manuel, *Ruptura...*, *op. cit.*, p. 12, 145, 204.

<sup>944</sup> *Ibid.*, p. 23-24.

<sup>945</sup> INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 303.

Não é necessário ressaltar que as práticas corruptivas envolvendo agentes públicos de relevo no cenário político, muito mais alinhados com os comportamentos de *rent-seeking* do setor privado do que com o compromisso de resguardar os interesses da coletividade, contribuem em muito para a crise de representatividade e legitimidade ao acirrar — mais ainda — um sentimento de desconfiança e reprovação moral dos políticos e da política.<sup>946</sup>

Como consequência da névoa de incertezas e descrença da população nas instituições democráticas estatais, que, muitas vezes, mais se assemelham a agências de negociação do que locais de poder público e, em casos extremos, transformam-se em predadoras de seu próprio povo, surgem movimentos amplos e profundos de rebelião popular contra a ordem política estabelecida.<sup>947</sup>

Tais movimentos, essencialmente culturais, têm como regra reagir ao arbítrio estatal, às injustiças, à opressão, buscando transformações estruturais na sociedade, sem, contudo, pleitear assunção ao poder formal. Buscam converter mentes e, através delas, as instituições. Almejam romper os aparatos deslegitimados do Estado e estabelecer uma nova e efetiva relação representativa entre *principals* e *agents* e, com isso, promover a legitimação da política.<sup>948</sup>

Com precisão, Clay Shirky<sup>949</sup> afirma que “uma democracia funciona quando seus cidadãos estão contentes o bastante para não ir às ruas; quando fazem, é sinal de que alguma coisa não está certa”.

Sob tal prisma e diante do que foi registrado até agora acerca da crise de representatividade e legitimidade, agigantada por reiteradas práticas corruptivas envolvendo agentes do poder público, é importante relatar alguns casos concretos de movimentos sociais em rede e, durante a narrativa, apontar como contribuíram para promover a *accountability* social por meio dos instrumentos disponibilizados pelas tecnologias da informação e comunicação, modalidade essa de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos que ora se passa a denominar *accountability* sociodigital.

<sup>946</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 23, 28.

<sup>947</sup> CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 192, 424; CASTELLS, Manuel, *Ruptura...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>948</sup> CASTELLS, Manuel, *Ruptura...*, p. 9, 38, 146.

<sup>949</sup> SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 33.

#### 5.4.1 Casos concretos de movimentos sociais em rede e *accountability* sociodigital no mundo e no Brasil

A expressão *movimento social* carrega em si um fundamento que lhe é intrínseco: traz a marca da sociedade que lhe deu causa. Na era da informação e da sociedade em rede, não poderia ser diferente. Um novo padrão de movimentos sociais emergiu com os avanços da tecnologia da informação e comunicação que deram azo à revolução digital que tantas transformações estruturais trouxe às sociedades do século XXI.<sup>950</sup>

Com os assim denominados *movimentos sociais em rede*, descortinou-se uma nova forma de participação popular na política para além das urnas. Em complemento à *accountability* política comumente exercida por meio do sufrágio, no Brasil instrumentalizado em períodos bianuais com alternância entre as eleições majoritárias e minoritárias, os cidadãos têm a possibilidade de se manifestar e interagir profusamente, de maneira mais direta, rápida, fácil e ampla, nos assuntos políticos de seu país,<sup>951</sup> seja por meio de comunidades virtuais, da esfera pública conectada ou do espaço da autonomia.

Em virtude de a *internet* ter se tornado um meio essencial de comunicação e organização nos mais diversos aspectos da vida do cidadão, sua utilização como ferramenta de mobilização e reação social se torna algo natural, mormente diante do novo perfil de sociabilidade caracterizado pelo individualismo em rede, que viabiliza uma veloz e extensa aglomeração virtual de atores sociais que compartilham opiniões semelhantes, mesmo que territorialmente distantes e vivendo em condições sociais, econômicas e políticas extremamente diferentes.<sup>952</sup>

Castells<sup>953</sup> ensina que, nos movimentos sociais do século XXI, “o ciberespaço tornou-se agora eletrônica global em que a diversidade da divergência humana explode numa cacofonia de sotaques”, vale dizer, a mobilização popular ocorre à revelia da nacionalidade de seus participantes. Importam mais as ideias defendidas e os sentimentos compartilhados do que a língua falada e a procedência. Nos movimentos sociais em rede, preponderam os processos de convencimento, dialógicos e plurais, que não podem ser desarticulados ou aprisionados, posto

<sup>950</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 9, 15, 203.

<sup>951</sup> MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, jun./2006. p. 171; NOVECK, Simone. The single point of failure. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol, CA, EUA: O’Reilly, 2010, p. 53-54.

<sup>952</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 114; CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 167.

<sup>953</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, *op. cit.*, p. 114-118; CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 167.

que têm a rede mundial de computadores como palco principal. Objetivam não a tomada do poder estatal, mas conquistar o poder sobre a mente das pessoas e, a partir daí, mudar o mundo.

Sobre esse ponto, especificamente, é preciso distinguir duas formas de exercício do poder que são estudados por Castells em sua obra *O Poder da Comunicação*.<sup>954</sup> São elas: a coerção, pelo uso da violência, legítima ou não; e a construção de significado na mente das pessoas. O autor afirma que onde há poder há também um contrapoder e, nessa esteira, ao poder do Estado contrapõe-se à capacidade de os atores sociais o desafiarem com o propósito de serem verdadeiramente representados em seus valores e interesses.<sup>955</sup>

Não se duvida que, a longo prazo, moldar mentalidades é um método mais eficaz, estável e decisivo que torturar corpos, razão pela qual o ciberespaço tem sido considerado um *locus* bastante disputado, tanto por indivíduos, grupos e organizações privadas, quanto pelo próprio Estado.<sup>956</sup>

Sendo a comunicação de preceitos morais, ideias e significados um instrumento relevante para o exercício do poder, de certo que a utilização dos meios tecnológicos informacionais, comunicativos, multimodais e de longo alcance à disposição da sociedade em rede são ferramentas de grande valia e — até imprescindíveis, nos dias de hoje — ao sucesso de qualquer movimento social.<sup>957</sup>

Ao comentar sobre as mudanças no formato do ativismo cívico em tempos de revolução digital, Daniel Innerarity<sup>958</sup> atesta que, nos últimos 30 anos, a maior parte das novas questões políticas não foram trazidas à discussão pelas atividades políticas convencionais (partidos e parlamentos), mas por movimentos sociais e ações diretas dos cidadãos.

Crê-se não ser ousado deduzir que as constatações do autor envolvem a atuação de indivíduos que fazem parte da sociedade em rede e que, em boa medida, valeram-se do novo modal dos movimentos sociais em rede para suas reivindicações, alguns dos quais serão listados na sequência.

<sup>954</sup> CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017, *passim*.

<sup>955</sup> *Ibid.*, p. 57; CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 20.

<sup>956</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação...*, *op. cit.*, p. 20-21; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. São Paulo: Zahar, 2003, p. 114.

<sup>957</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, *op. cit.*, p. 116.

<sup>958</sup> INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 230-231.

#### 5.4.1.1 A Revolta das Panelas na Islândia (2008)<sup>959</sup>

Em 11 de outubro de 2008, o cantor e compositor Hörðu Torfason dirigiu-se ao parlamento islandês, em Reykjavík, e expressou sua indignação contra a subserviência dos políticos aos banqueiros do país, o que estava resultando em enormes prejuízos sociais e econômicos aos cidadãos islandeses, como a drástica redução da renda pessoal e a substancial desvalorização de ativos financeiros.

O protesto individual foi filmado e divulgado pela internet. Em alguns dias, centenas e depois milhares de pessoas passaram a demonstrar sua insatisfação com o governo na histórica praça Austurvöllur, na capital da Islândia. O processo de mobilização social foi desencadeado primordialmente pela internet, em redes sociais e comunidades virtuais.

Tratando-se de um país que, à época, registrava 94% dos islandeses conectados à rede mundial de computadores e 67% usuários do *Facebook*, o número de manifestantes — virtuais e nas ruas — aumentava a cada dia, todos exigindo a renúncia da alta cúpula do governo, que, na visão do povo, tornara-se corrupta diante de sua subordinação à elite financeira, bem como a realização de novas eleições no país.

Diante da imensa pressão popular, potencializada pelas tecnologias da informação e comunicação modernas, foram realizadas novas eleições no início de 2009.

#### 5.4.1.2 A Revolução da Liberdade e da Dignidade na Tunísia (2010)<sup>960</sup>

Às 11h30m do dia 17 de dezembro de 2010, numa pequena cidade ao sul de Túnis, o vendedor ambulante Mohamed Bouazizi, de 26 anos, ateou fogo em seu próprio corpo em frente a um prédio do governo tunisiano. Teria esse sido seu último grito de protesto diante das constantes humilhações que sofria e o repetido confisco de sua banca de frutas e verduras pela polícia local, depois que se recusou ao pagamento de propina.

A autoimolação de Bouazizi foi registrada em vídeo por seu primo, que o divulgou pela *internet*. Rapidamente, as cenas chocantes foram compartilhadas pela rede mundial de computadores e desencadearam diversas reações semelhantes de suicídios e tentativas de suicídios simbólicos, alimentando a ira, a indignação e a coragem da juventude em todo o país.

<sup>959</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 43-52.

<sup>960</sup> *Ibid.*, p. 24, 34-40.

Protestos se espalharam pelas províncias e pela capital Túnis. Semelhantes experiências de humilhação e constrangimento por autoridades locais motivaram a expansão do movimento, originando violentos confrontos com a polícia. Pelo menos 147 pessoas foram mortas e outras centenas feridas pelo governo tunisiano durante as manifestações.

Fotografias e vídeos da truculência policial foram disseminados pela *internet*, acompanhadas de convocação para que a população fosse para as ruas. *Blogs*, *Facebook*, *YouTube* e *Twitter* foram plataformas virtuais bastante utilizadas para a mobilização e troca de informações sobre os protestos e a necessidade de que a população se unisse contra a corrupção e o afastamento dos envolvidos de seus cargos públicos.

Para Castells,<sup>961</sup> o sucesso dos protestos — que resultou na saída do país do ditador Ben Ali e de sua família — foi forjado pela cultura da *internet*, pela conexão entre as redes sociais e pelo ativismo disseminado na rede.

#### 5.4.1.3 A Revolução Egípcia de 25 de janeiro (2011)<sup>962</sup>

Tal qual aconteceu na Tunísia, a revolução egípcia também foi marcada por autoimolações transmitidas em tempo real pela *internet*. Os protestos pediam o fim da opressão, das injustiças, da pobreza, do desemprego e do sexismo no Egito.

Tudo começou com a criação de um grupo virtual no *Facebook* intitulado *Todos somos Khaled Said*, jovem ativista que, por ter disseminado na rede mundial de computadores um vídeo mostrando atos de corrupção policial, fora espancado até a morte, pelas forças do governo, num cibercafé, em junho de 2010.

O grupo teve adesão de dezenas de milhares de pessoas no Egito e em todo o mundo, gerando a criação de novos grupos virtuais semelhantes (redes se conectavam a outras redes), por onde a população fora convocada a manifestar sua indignação em frente ao Ministério do Interior do Egito, no dia 25 de janeiro de 2011, o dia nacional da polícia.

Dezenas de milhares de pessoas compareceram e ocuparam a praça Tahrir (praça da liberdade), transformando-a no principal — não único — espaço físico da revolução. Os manifestantes registravam os eventos por meio de fotografias e vídeos, os quais posteriormente compartilhavam pela *internet* via *Facebook* e *YouTube*, muitas vezes transmitindo as imagens ao vivo.

<sup>961</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 39.

<sup>962</sup> *Ibid.*, p. 57-83.

Imagens da brutalidade das forças de segurança contra aqueles que participavam dos protestos tornaram-se virais no espaço cibernético, amplamente disponíveis não apenas à população do país, mas para o mundo inteiro. Redes sociais (v.g., *Twitter* e *Facebook*) e *blogs* eram utilizados para troca de informações, debates e deliberações.

O regime ditatorial de Hosni Mubarak tentou reprimir a revolução tornando o acesso à *internet* e às redes de telefonia celular indisponíveis em todo o país. Com a ajuda de usuários da comunidade internacional (v.g., *hackers*, ciberativistas, defensores dos direitos humanos) e de pequenos provedores de *internet* de instituições acadêmicas locais, o bloqueio foi amenizado.

Canais de comunicação tradicionais, como máquinas de fax, radioamadores e *dial up modems* passaram a ser utilizados para disseminar informações. Ademais, o que havia se iniciado em meio digital, migrou fisicamente para as ruas egípcias, com a cobertura da mídia tradicional e transmissão para todo o globo.

Como resultado, a ditadura de Mubarak perdeu o governo do país e as relações de poder foram alteradas.

#### 5.4.1.4 A Primavera Árabe (2011)<sup>963</sup>

O sucesso das revoluções tunisiana e egípcia fomentou movimentos e protestos em diversos países do mundo árabe em 2011, dentre eles Argélia, Líbano, Jordânia, Mauritânia, Sudão, Omã, Iêmen, Bahrein, Líbia, Kuwait, Marrocos, Saara Ocidental, Arábia Saudita e Síria. Os processos de mobilização e reivindicação ficaram conhecidos na comunidade global como a *Primavera Árabe*.

Os motivos e as centelhas que promoveram a eclosão dos protestos são específicos de cada país (v.g., torturas, espancamentos, assassinatos, opressão, pobreza, corrupção), mas o *modus operandi* foi praticamente o mesmo: levantes espontâneos sem a mediação de organizações políticas formais, organizações e mobilizações pela *internet*, divulgação de informações e imagens no ciberespaço, cobertura feita pela mídia com transmissão global, defesa das reivindicações pela comunidade internacional e apelos pelas redes virtuais para ocupação do espaço urbano com o propósito de pressionar aberturas pela democratização e a renúncia dos governantes no poder.

---

<sup>963</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 84-97.

O fim da corrupção como forma de governança também foi uma das bandeiras dos movimentos. Ao contrário do que ocorreu na Tunísia e no Egito, o sucesso dos protestos da primavera árabe foi pontual, havido por uma mistura de repressão e concessão da parte dos regimes, como ocorreu no Marrocos, na Jordânia, na Argélia e em Omã.

Nos demais países, a reação brutal das forças públicas ditatoriais impediu resultados mais expressivos.

#### 5.4.1.5 15M ou *Los Indignados* na Espanha (2011)<sup>964</sup>

Como reflexos da crise econômico-financeira mundial de 2008, o desemprego atinge 22% da população espanhola e 47% entre os jovens em 2011. A recapitalização de instituições financeiras se evidencia em detrimento dos serviços básicos de saúde, educação e serviços sociais da população, que sofrem cortes orçamentários cada vez maiores.

Inspirados no sucesso da revolução islandesa, são criados grupos virtuais no *Facebook*, *Plataforma de Coordinación para Grupos de Movilización Ciudadana* e *Democracia Real Ya*, por meio de fóruns, *blogs* e listas de *emails*, onde milhares de pessoas argumentavam que os principais partidos políticos da Espanha estavam a serviço da elite financeira do país e não mais representavam os interesses da população.

Por meio das redes sociais da *internet* (v.g., *Facebook*, *Twitter*) os cidadãos espanhóis foram convocados a manifestar seu protesto nas ruas, agendando-se, para tanto, sem a participação de qualquer liderança formal, o dia 15 de maio de 2011.<sup>965</sup> Nesse dia, houve manifestações e ocupações pacíficas de espaços públicos em mais de cinquenta cidades da Espanha, incluindo da capital Madrid.

Com o uso das TICs típicas da sociedade em rede, o movimento foi expandido para o mundo todo, a ponto de, no dia 15 de outubro de 2011, numa manifestação global orquestrada pela *internet*, haver centenas de milhares de manifestantes em 951 cidades de 82 países do mundo todo, sob a bandeira *Unidos por el cambio global*.

Mais uma vez, verifica-se que os protestos, que também tiveram por objetivo o controle da corrupção, a limitação de mandatos para funcionários eleitos e o fim da imunidade de parlamentares, dentre outras tantas pautas, teve como pedra angular os espaços livres da rede mundial de computadores.

<sup>964</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 99-121.

<sup>965</sup> Um dos nomes dados à revolução espanhola de 2011 é 15M, uma alusão aos protestos que marcaram a data do dia 15 de maio de 2011. A denominação *Los Indignados* foi atribuída posteriormente pela mídia espanhola.

Num primeiro momento, as mídias tradicionais da Espanha ignoraram o movimento, mas quando os espaços públicos espanhóis passaram a ser ocupados por centenas de milhares de pessoas, não lhes coube alternativa senão explicar ao mundo o que estava acontecendo.

Castells<sup>966</sup> pontifica que o 15M mostrou que quando as pessoas se reúnem em torno de objetivos comuns, tornam-se mais poderosas do que qualquer outro órgão de mídia.

#### 5.4.1.6 *Occupy Wall Street* nos EUA (2011)<sup>967</sup>

As mobilizações realizadas nos EUA em 2011 tiveram como causas determinantes os reflexos negativos derivados da crise econômico-financeira de 2008. Centenas de milhares de norte-americanos perderam suas casas e milhões sofreram graves prejuízos pela desvalorização de seus ativos causada, sobretudo, pelo colapso do sistema financeiro dos EUA face à especulação e à ganância de seus responsáveis.

Muitas das empresas que, de alguma forma, conseguiram subsistir à crise, tiveram que fechar filiais e reduzir seus investimentos, causando o desemprego de milhões de norte-americanos e reduzindo drasticamente os salários que eram pagos.

O início do movimento se deu quando a *Adbusters Media Foundation*, uma organização canadense sem fins lucrativos sediada em Vancouver, publicou pela *internet* a seguinte convocação: “*#occupywallstreet. Are you ready for a Tahir moment? On Sept. 17, flood into lower Manhattan, set up tents, kitchens, peaceful barricades and occupy Wall Street*”.<sup>968</sup> O simbolismo da data era bastante evidente: o dia do aniversário da assinatura da Constituição dos EUA.

Durante a manifestação, foram efetuadas centenas de prisões pela polícia de Nova Iorque, sob pretextos diversos. As imagens dessas ações eram postadas no *Youtube* e serviam para mobilizar mais pessoas ainda.

Com as notícias se espalhando rapidamente pela rede mundial de computadores, potencializada por grupos como *AmpedStatus* (um *website* de compartilhamento das últimas notícias e novidades em favor das pessoas) e *Anonymous* (grupo internacional de ativistas *hackers*), iniciaram-se vários outros protestos e ocupações de lugares públicos nas cidades de Chicago, Boston, Washington, São Francisco, Oakland, Los Angeles, Atlanta, Fort Lauderdale,

<sup>966</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 107-108.

<sup>967</sup> *Ibid.*, p. 19, 129-167.

<sup>968</sup> Em tradução livre: “*#occupywallstreet. Você está pronto para um momento Tahir? No dia 17 de setembro, invada Lower Manhattan, monte barracas, cozinhas, barricadas pacíficas e ocupe Wall Street*”.

Tampa, Houston; Austin, Filadélfia, Nova Orleans, Cleveland, Las Vegas, Jersey City, Hartford, Salt Lake City, Cincinnati, Seattle, em Washington, na frente da Casa Branca, e em muitas outras cidades pequenas por todo os EUA.

Mais uma vez, *Facebook* e *Twitter*, dentre outras plataformas virtuais de massivo acesso no mundo inteiro, foram importantíssimos para divulgar e ampliar as mobilizações do *Occupy Wall Street* para todo o planeta.

Não obstante sua grande capilaridade, o movimento não apresentou reivindicações específicas que pudessem ser negociadas com o poder público, como regra, pleiteando tão somente que fosse decretada a independência do governo norte-americano em relação a *Wall Street*.

Registre-se, por oportuno, que os protestos não se voltavam diretamente contra o capitalismo, mas em oposição à influência da elite econômico-financeira no governo.

#### 5.4.1.7 Manifestações no Brasil (2013 e 2015)<sup>969</sup>

A partir de fevereiro de 2013, uma série de protestos, inicialmente coordenados pelo Movimento Passe Livre, levou às ruas brasileiras milhares de pessoas que se opunham ao aumento do preço do transporte coletivo urbano e às precárias condições dos veículos na cidade de São Paulo.

As convocações foram feitas por meio de redes sociais virtuais e, em pouco tempo, atingiram também o Amazonas, o Rio Grande do Norte, a Bahia e o Rio de Janeiro. Com a intensificação das mobilizações por meio de diversas plataformas virtuais (v.g., *Facebook* e *Twitter*), houve um aumento expressivo do número de participantes e da pauta de reivindicações.

Engrossaram as fileiras dos protestos temas como a falta de representatividade dos atores políticos, a péssima qualidade dos serviços públicos de saúde, transporte, educação e segurança prestados pelo Estado, o desperdício de verbas públicas na construção de estádios e arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014 e, o mais importante, a corrupção sistêmica e institucionalizada que assolava os poderes da República.

---

<sup>969</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 176-185, 245-247; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 166-182; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 166-191; NOBRE, Marcos. **Choque de democracia**: razões da revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, *passim*; REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, *passim*.

Em 20 de junho de 2013, um novo protesto, especificamente contra a corrupção na política, reuniu apenas na cidade de São Paulo algo em torno de 1,5 milhão de pessoas. O movimento se tornou nacional e, além dos grandes centros como São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Belo Horizonte e o Distrito Federal, mais de 350 cidades brasileiras reuniram multidões em prol da pauta comum.

Cerca de 89% da população no Brasil apoiava publicamente os protestos e exigia mudanças. Como consequência do crescimento vertiginoso das passeatas e atos pacíficos em locais públicos simbólicos, bem como da difusão em escala global — pela *internet* e pelos meios de mídia de massa tradicionais — dos acontecimentos que ocupavam a agenda da sociedade no Brasil, brasileiros residentes em outras cidades do mundo tomaram a iniciativa de igualmente se manifestar.

De acordo com Mariana Barboza,<sup>970</sup> foram realizados protestos de brasileiros em pelo menos 39 cidades espalhadas no mundo inteiro.<sup>971</sup> Alguns resultados interessantes foram obtidos com as manifestações de 2013 no Brasil, como, por exemplo, a revogação do aumento no preço das passagens de ônibus, o cancelamento de uma verba de R\$ 43 milhões que seria utilizada para a Copa do Mundo FIFA 2014, a conversão de 25% dos *royalties* do evento para a saúde e promessas no sentido de aumentar os investimentos em educação e saúde e de uma legislação mais rigorosa contra a corrupção.<sup>972</sup> Infelizmente, não houve avanços significativos relativos ao enfrentamento à corrupção.

As manifestações de 2015, a seu turno, tiveram um foco bem direcionado ao *impeachment* da então Presidente eleita, Dilma Rousseff, diante daquilo que o povo considerava falta de competência e capacidade para governar o Brasil, bem como seu possível envolvimento com o esquema de corrupção trazido à baila pela operação Lava Jato.

O contexto era de acentuada polarização política entre os brasileiros que se intensificou durante as eleições de 2014 e, sobretudo, no segundo turno do pleito eleitoral, quando restaram apenas dois candidatos: Dilma Rousseff, candidata à reeleição, e Aécio Neves, candidato da oposição. Com uma margem de apenas 3,28% de votos de diferença e num cenário de 1,71%

---

<sup>970</sup> BARBOZA, Mariana Queiroz. Falou, tá falado. *Revista Isto é*, a. 37, n. 2775, 26 jun. 2013. p. 82- 83.

<sup>971</sup> Conforme Mariana Barboza, as cidades foram: Berlim (Alemanha), Bolonha (Itália), Boston (EUA), Buenos Aires (Argentina), Calgary (Canadá), Camberra (Austrália), Chicago (EUA), Cidade do México (México), Coimbra (Portugal), Córdoba (Argentina), Dublin (Irlanda), Edmonton (Canadá), Florença (Itália), Frankfurt (Alemanha), Glasgow (Reino Unido), Gold Coast (Austrália), Hamburgo (Alemanha), Lisboa (Portugal), Londres (Reino Unido), Los Angeles (EUA), Madri (Espanha), Melbourne (Austrália), Miami (EUA), Montevideú (Uruguai), Montreal (Canadá), Munique (Alemanha), Múrcia (Espanha), Nova York (EUA), Ottawa (Canadá), Pádua (Itália), Porto (Portugal), Salt Lake City (EUA), San Diego (EUA), Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), São Francisco (EUA), Sydney (Austrália), Toronto (Canadá), Vancouver (Canadá) e Viena (Áustria) (BARBOZA, Mariana Queiroz. Falou, tá falado. *Revista Isto é*, a. 37, n. 2775, 26 jun. 2013. p. 82- 83).

<sup>972</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 220.

de votos brancos, 4,63% de votos nulos e 21,10% de abstenções, a então Presidente alcançou a vitória.

Pesquisa realizada em fevereiro de 2015 indicou que 44% dos brasileiros consideravam o governo da Presidente reeleita ruim ou péssimo, com queda de sua aprovação em quase 50% em menos de dois meses de sua recém-iniciada administração. Tudo isso, aliado ao escândalo do *Petrolão*, grande diminuição dos índices econômicos, crescimento significativo do desemprego e aumento da inflação, culminou numa grande mobilização nacional que pediu o *impeachment* de Dilma e o fim da corrupção no país.<sup>973</sup>

As redes sociais, como não poderia deixar de ser, tiveram um papel imprescindível no processo de propulsão das manifestações e de convocação para as marchas e passeatas nacionais que ocorreriam dia 15 de março de 2015. Nesse dia, milhões de brasileiros foram às ruas em praticamente todas as capitais do país e num sem-número de cidades menores.

Nota-se que os movimentos sociais havidos no Brasil nos anos de 2013 (mais) e 2015 (um pouco menos, diante da politização) guardam um paralelo de semelhança muito forte com aqueles ocorridos nos EUA (*Occupy Wall Street*), na Espanha (*Los Indignados*) e nos países árabes (Primavera Árabe), notadamente naquilo que se refere à utilização da *internet* e de suas plataformas virtuais para manifestação de ideias e debates, organização dos eventos, convocação das pessoas e disseminação de informações e imagens.

#### **5.4.2 Particularidades marcantes intrínsecas ao ativismo cívico em movimentos sociais em rede**

Os casos concretos enumerados exemplificam os movimentos sociais em rede e sua repercussão na transformação de estruturas formais do Estado.<sup>974</sup> O ambiente de *accountability* sociodigital se mostra devidamente instrumentalizado por meio das tecnologias da informação e da comunicação que fundamentam a sociedade em rede, os quais permitem a efetiva participação popular e a manifestação em tempo real de suas indignações, frustrações e

<sup>973</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 184-186.

<sup>974</sup> Em complemento ilustrativo aos movimentos sociais em rede já descritos, citem-se alguns outros casos congêneres: a) os protestos pela preservação do parque de Gezi na Turquia (2013); b) as mobilizações dos estudantes chilenos em defesa da qualidade da educação universitária e por mais controle da corrupção na política (2011-2013); c) o movimento *#YoSoy132* no México contra as políticas corruptivas e violentas de Enrique Peña Nieto, candidato do Partido Revolucionário Institucional à presidência do país (2012); d) manifestações em Moscou pela defesa de direitos democráticos (2011-2012); e) o movimento nacionalista ucraniano em Kiev (2013); e f) a *Revolução dos Guarda-Chuvas* em Hong Kong (2014) (CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 167-186).

descontentamentos diante das ações e/ou omissões do poder público na consecução do bem-estar da comunidade.

Na medida em que proporciona o cenário tecnológico necessário às mobilizações populares, as quais compelem as autoridades estatais a prestar contas de suas decisões políticas e, direta ou indiretamente, promovem a responsabilização dos agentes públicos por suas escolhas equivocadas, a *internet* tem sido considerada a espinha dorsal dos movimentos sociais em rede e da *accountability* sociodigital.

Contudo, é imperioso deixar claro que as TICs, por si só, não podem ser consideradas como causa determinante dos protestos, mas como uma ferramenta poderosa que, se utilizada adequadamente, viabiliza a infraestrutura do espaço da autonomia a qual, por sua vez, à revelia da controlada mídia convencional e das autoridades formalmente constituídas, tem o poder de engendrar, reforçar, multiplicar e fazer eclodir manifestações populares de vulto, capazes de promover mudanças sociais, econômicas e políticas significativas.

Em síntese, a liberdade e a autonomia providas pelo ciberespaço aproximam as revoltas individuais, transformando-as em protestos e, em última instância, em movimentos sociais de grande repercussão. As TICs são, assim, os mensageiros velozes e facilitadores, mas não a mensagem em si. A *internet* é o meio, mas o início e o fim estão centrados no indivíduo.<sup>975</sup>

Observe-se que os movimentos sociais em rede e seus instrumentos de *accountability* sociodigital expõem as principais transformações socioculturais advindas da sociedade em rede, revelando um padrão pujante emergente de participação popular nunca antes visto na história da humanidade.

Por sua importância, vale a pena destacar algumas de suas características que, em maior ou menor medida, norteiam os protestos democráticos contemporâneos:

- a) utilização das TICs como meio precípua para rápida troca de informações e comunicação, bem como para compartilhamento de fotografias e vídeos pertinentes ao movimento;<sup>976</sup>

<sup>975</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 25-26, 118; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 195; CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 171, 173; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 90; ROVER, Aires José; MEZZARROBA, Orides. @democracia: fundamentos para sua compreensão. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando. **Democracia eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, 2010. p. 16.

<sup>976</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 142; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 25; CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 353-356; LÉVY, Pierre; LEMOS, André, *op. cit.*, *passim*; MAGRANI, Eduardo, *op. cit.*, p. 191.

- b) emprego de ferramentas tecnológicas multimodais (v.g., *tablets, smartphones, computadores, notebooks*, máquinas fotográficas, transmissões via rádio) e de grande variedade de plataformas virtuais (v.g., *Facebook, blogs, Twitter, websites, YouTube, Whatsapp, Telegram, Instagram*);<sup>977</sup>
- c) aproveitamento concomitante do ciberespaço (*on-line*) e dos espaços físicos (*off-line*);<sup>978</sup>
- d) autocomunicação em massa, por meio de redes virtuais horizontais;<sup>979</sup>
- e) múltiplas conexões em rede interligando pessoas, grupos e entidades com interesses e objetivos comuns;<sup>980</sup>
- f) flexibilidade quanto à organização, conscientização, mobilização e convocação de pessoas;<sup>981</sup>
- g) ausência de liderança formal, de um centro de comando ou de controle;<sup>982</sup>
- h) ativismo apolítico e não programático;<sup>983</sup>
- i) alcance local e global simultâneos;<sup>984</sup>

<sup>977</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 60; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 93; LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 27.

<sup>978</sup> CASTELLS, Manuel, *op. cit.*, p. 193 *et seq.*; CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 193; SOUZA, Patrícia Lânes; ZANETTI, Julia Paiva. **Comunicação e juventudes em movimento**: novas tecnologias, territórios e desigualdades. Rio de Janeiro: IBASE, 2013, p. 38-40.

<sup>979</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 22-28, 194-195; LÉVY, Pierre; LEMOS, André, *op. cit.*, p. 70-71; CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 105.

<sup>980</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 25-28

<sup>981</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet...*, *op. cit.*, p. 115-116; CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 199-200; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014, p. 27.

<sup>982</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 192; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo, *op. cit.*, p. 47-48; REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 53-54.

<sup>983</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 197; INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 231.

<sup>984</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança...*, *op. cit.*, p. 58, 118, 194-195; REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 23.

j) liberdade emocional e física para compartilhar amplamente sentimentos de indignação e decepção, para criar redes massivas de solidariedade, colaboração e cooperação, para vencer o medo da opressão e eventual contra-ataque repressivo estatal e, assim, gerar esperança de transformação social;<sup>985</sup> e

k) engajamento popular ampliado substancialmente, em termos quantitativos e qualitativos, tanto nos ambientes virtuais quanto na ocupação de espaços físicos.<sup>986</sup>

Dentre todas as modificações estruturais identificadas na atual conjuntura da sociedade em rede está uma que chama a atenção por sua essência estritamente democrática e transformadora da realidade: o desenvolvimento de uma cultura de engajamento cívico onde os indivíduos parecem ter se despertado pela necessidade de exercer cada vez mais o protagonismo na construção de um mundo melhor.

As TICs da revolução digital concederam mais voz aos cidadãos, fornecendo-lhes o instrumental necessário para sua atuação política e social: redes de comunicação e expressão livres e descentralizadas; rapidez e longo alcance quanto ao compartilhamento de ideias, informações e imagens; ferramentas eficientes para identificar, aglutinar e mobilizar pessoas, em espaços virtuais e físicos, com afinidade de pensamentos e sentimentos.<sup>987</sup>

As redes sociais das mais diversas plataformas virtuais mostraram-se um canal precioso para exigir ética e transparência dos atores públicos, transformando os indivíduos em participantes ativos da história e, especialmente, do processo de tomada de decisões em questões de interesse público que, portanto, podem afetar a sociedade.<sup>988</sup>

Mesmo aqueles que não se importam com a política e que vivem alheios à agenda do poder público, têm a possibilidade de, por meio da facilidade de um simples clique ou de uma

---

<sup>985</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 17-18, 28-34, 190-194, 243-244; INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 144, 167, 217-218; REIS, Abel. **Sociedade.com: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 173-174; SHIRKY, Clay. **A cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 143-146; TELLO, Diana Carolina Valencia. **Estado, sociedade e novas tecnologias: compreendendo as transformações institucionais e sociais do século XXI**. Editora Juruá, Curitiba, 2015, p. 83-84.

<sup>986</sup> REIS, Abel, *op. cit.*, p. 18-21, 29-33; TELLO, Diana Carolina Valencia, *op. cit.*, p. 48-49; FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara, 2012, p. 84-85; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 19-20; SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 96-97.

<sup>987</sup> REIS, Abel, *op. cit.*, p. 21.

<sup>988</sup> *Ibid.*, p. 30, 174; TELLO, Diana Carolina Valencia, *op. cit.*, p. 48-49; MAGRANI, Eduardo, *op. cit.*, p. 19-20; SCHWAB, Klaus, *op. cit.*, p. 96-97.

singela postagem na *internet*, desencadear ações capazes de levar a significativas transformações com repercussões sociais, econômicas e políticas.<sup>989</sup>

Cristiano Faria<sup>990</sup> afirma que a rede mundial de computadores fomenta a formação de um ciclo virtuoso que, de um lado, intensifica o engajamento político de pessoas e grupos politicamente ativos e, de outro, oferece oportunidades para indivíduos e entidades com menos participação cívica passarem a exercer influência, *on-line* ou *off-line*, nos rumos da política do país.

O autor apresenta dados de uma pesquisa realizada nos EUA que demonstrou a relação positiva e diretamente proporcional entre o uso de plataformas virtuais e o aumento simultâneo do *bonding* (vínculos sociais preexistentes entre comunidades homogêneas) e do *bridging* (formação de vínculos entre grupos heterogêneos).

Abel Reis<sup>991</sup> ensina que, *in verbis*:

na internet não necessitamos de intermediários como TV (para sonhar e se informar), partido político (para falar por nós) ou sistema de ensino (para aprender e conhecer). Somos protagonistas da nossa história, atores independentes na medida da nossa curiosidade e consciência, temos voz própria e um cardápio infinito de ideologias, causas e movimentos, além de um oceano de conhecimentos e referências. Ser político nesse ambiente é quase automático e involuntário.

É bem verdade que nem todos os movimentos sociais em rede tiveram sucesso, uma vez que a implementação de medidas efetivas de transformação depende da permeabilidade das instituições políticas às reivindicações pautadas, o que pode não acontecer em regimes ditatoriais ou democracias onde não haja suficiente engajamento da população nos protestos virtuais e, sobretudo, nas manifestações que ocupam o espaço público.

De qualquer modo, Castells<sup>992</sup> é enfático ao asseverar que tão importante quanto os resultados obtidos é o processo de engajamento social efetivado, o comprometimento das pessoas que contribuíram com seu tempo e suas ideias. Assinala o autor que, antes de tudo, os movimentos sociais em rede são profundamente autorreflexivos, uma vez que incutem nos cidadãos um ideário, às vezes utópico, do tipo de democracia e sociedade que almejam e pelo qual vale a pena lutar.

<sup>989</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 21.

<sup>990</sup> FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara, 2012, p. 84-85.

<sup>991</sup> REIS, Abel., *op. cit.*, p. 18.

<sup>992</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 127-128, 196, 207.

Para Castells,<sup>993</sup> a verdadeira batalha pela transformação social deve primeiro ocorrer e ser decidida na mente das pessoas, por meio de mudanças culturais constantes, muitas vezes implementadas e aperfeiçoadas por experiências advindas da participação em movimentos e protestos frustrados. Segundo o autor, mais cedo ou mais tarde, o processo de conscientização e qualificação da população em geral será suficiente para promover as alterações estruturais desejadas.

É preciso um tempo para que as sementes lançadas pelos movimentos sociais em rede floresçam nos jardins das instituições estatais e, com isso, a busca do interesse público se consolide verdadeiramente como objetivo maior a nortear toda e qualquer decisão política.

Sob outra perspectiva, em muitos dos movimentos sociais em rede, agentes públicos e atores políticos são expostos como corruptos e mentirosos, governos inteiros têm sua legitimidade contestada e a mídia convencional se apresenta como a serviço desta ou daquela ideologia.

Se a confiança é condição *sine qua non* para a manutenção do contrato social entre o povo e seus representantes, é imprescindível que os atores estatais se voltem à análise e ao acompanhamento da vontade popular estampada no ciberespaço e, de forma mais abrangente, no espaço da autonomia, sopesando-a quando da definição da agenda de políticas públicas para o desenvolvimento da nação.

Nesse caminho, reforça-se a imperiosa obrigação de o poder público se aproximar mais da sociedade a fim de desenvolver ferramentas mais eficientes e eficazes para divulgar e colher informações de interesse público, interagir com os cidadãos e ofertar serviços públicos à população com mais facilidade, agilidade e qualidade. Outro *locus* para tanto não poderia haver se não o espaço cibernético, por onde, numa sociedade em rede, majoritariamente convergem pensamentos, opiniões, percepções, vontades, reclamações e descontentamentos da população.

Fala-se, assim, numa *ciberdemocracia*, um modelo democrático onde a interação entre o poder público e a sociedade é intermediada pela rede mundial de computadores e facilitada pelos avanços das TICs e suas características intrínsecas, desenvolvidas num ambiente virtual de liberdade, comunicação multidirecional (um para muitos, muitos para um e muitos para muitos), descentralizado, dinâmico e essencialmente participativo.

Para além da disponibilização virtual de serviços públicos no ciberespaço, há nesse cosmos virtual diversas ferramentas tecnológicas — e outras tantas podem ser desenvolvidas com razoável facilidade — que se bem manejadas são capazes de aperfeiçoar em muito a

---

<sup>993</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 205-210, 219, 242-243.

transparência e o controle das ações (e omissões) de órgãos e agentes estatais, bem como do acompanhamento e participação popular na gestão da coisa pública e, assim, aprimorar a democracia e recrudescer o enfrentamento às práticas corruptivas que tanto mal causam à coletividade e ao desenvolvimento do país.

Uma dessas ferramentas, particularmente, está revolucionando a forma como as informações são armazenadas, acessadas e monitoradas na rede mundial de computadores, alçando a patamares elevadíssimos o nível de transparência, confiança e rastreabilidade de transações realizadas pela *internet*.

Trata-se da tecnologia da *blockchain*, uma espécie de *livro-razão digital distribuído* que está mudando a forma de se relacionar na rede, principalmente em circunstâncias onde as partes envolvidas não se conhecem (ou se conhecem pouco) e é preciso assegurar, de forma fácil, rápida, transparente e plenamente auditável, a confiabilidade e a higidez de toda e qualquer transação realizada.

A falta de transparência nas contas públicas, o desvio de verbas do erário, o pagamento indevido e muitas vezes superfaturado de bens e serviços, a malversação de recursos públicos e a dificuldade de acompanhamento e rastreamento dos créditos disponíveis e das despesas relativas aos entes federativos (União, estados e municípios) e seus respectivos órgãos públicos, dos três poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) são algumas das hipóteses de práticas irregulares — quando não ilícitas, havendo dolo — bem representativas que, não raro, estão no cerne de esquemas de corrupção econômica.

Sendo assim, acredita-se que a unificação das bases de dados de transações econômico-financeiras estatais e o registro de cada crédito recebido ou débito sofrido, envolvendo operações, quaisquer que sejam, entre o poder público e o setor privado, ou somente entre órgãos estatais, numa *blockchain* específica, aberta ao acesso e à consulta de toda a população brasileira, é uma alternativa a ser considerada para fins de enfrentamento preventivo (dissuasório) e repressivo (investigativo) das práticas corruptivas envolvendo agentes públicos.

A crença de a utilização da *blockchain* e das tecnologias digitais que a sustentam ser uma opção plausível e eficiente para o combate à corrupção econômica torna-se ainda maior diante das transformações socioculturais promovidas pela revolução digital, as quais podem colaborar para o estabelecimento de um ambiente de *accountability* sociodigital diferenciado, cooperativo e promissor na minimização de atos espúrios praticados por agentes públicos em detrimento dos interesses da coletividade, principalmente devido ao maior engajamento cívico identificado na sociedade em rede.

Sumariamente, essa é a proposta que se pretende apresentar como inovadora e viável na última seção desta pesquisa.

## **6 A SOCIEDADE INFORMADA? DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A FRAGILIDADE DA TRANSPARÊNCIA MATERIAL DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Os avanços tecnológicos têm aproximado os cidadãos do Estado. As demandas por compartilhamento de informações públicas e a prestação de serviços estatais por meio das TICs têm aumentado globalmente, exigindo dos poderes públicos o investimento em ferramentas digitais capazes de viabilizar a disponibilização de dados e sua interação em tempo real com os cidadãos.

A ciberdemocracia não é mais uma proposta, mas uma realidade que tem alcançado diversos países e promovido alterações importantes na forma de governar o Estado e de prover o atendimento às necessidades da sociedade de maneira mais rápida e eficiente.

Lamentavelmente, há áreas do setor público onde a falta de transparência ainda é um problema a ser vencido. Para além de representar um grave óbice à ciberdemocracia, a dificuldade de acesso às informações públicas — que sejam consistentes, completas e de fácil compreensão — gera um ambiente propício à prática de condutas corruptivas por parte de agentes estatais. A corrupção se nutre da obscuridade e do sigilo, notadamente — sob seu viés econômico — quando a opacidade recai sobre as transações estatais que envolvem verbas públicas.

Nesse ponto, é preciso reconhecer que, não obstante algumas evoluções, o Brasil ainda tem um longo caminho a ser percorrido, uma vez que o rastreamento das receitas e despesas públicas é um desafio árduo — se não improvável — de ser vencido pelos cidadãos e, muitas vezes, até mesmo por especialistas no assunto. Isso ocorre, a despeito da existência de plataformas virtuais que, em tese, têm por objetivo justamente divulgar informações sobre créditos e gastos dos poderes estatais de maneira que todos possam ter acesso e compreender.

Dificuldades relativas à excessiva centralização das bases de dados dos entes públicos brasileiros, à falta de integração e de compartilhamento de informações e à divulgação de dados inconsistentes e incompletos, para citar algumas, foram citadas em pronunciamentos do Tribunal de Contas da União, onde restou consignado — a partir de exames de casos concretos — o desperdício, o investimento irregular e a impossibilidade de prestação de contas de vultosas somas de dinheiro público, como será visto na sequência.

## 6.1 CIBERDEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA: O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO SUBSTRADO PARA APERFEIÇOAMENTO DA *ACCOUNTABILITY* SOCIODIGITAL

Os traços inerentes ao modelo estatal burocrático de concentração dos poderes de autoridade numa hierarquia funcional e de relacionamento rígido, unilateral e autoritário entre agentes do poder público e cidadãos, assentado, sobretudo, em relações onde se impõe o distanciamento entre os primeiros e os segundos, estão sendo em muito mitigados — quando não extintos — no contexto daquilo que José Renato Gonçalves<sup>994</sup> chama de Estado transparente.

De fato, a revolução digital não se limitou a fomentar o surgimento de uma sociedade em rede, mas também teve importantes reflexos nos serviços prestados pelo poder estatal e sua interação com os cidadãos. Dentre eles, podem ser citados: a) a facilitação do acesso a informações públicas; b) a renovação e simplificação de processos burocráticos; c) a criação de aplicações virtuais para beneficiar e agilizar o atendimento das pessoas; d) a adoção de políticas de dados abertos (*open data*), que viabilizam a obtenção, a análise e a utilização de dados de interesse público pelos próprios cidadãos e pelo setor privado, permitindo acompanhamento e controle das ações (ou omissões) dos agentes públicos no exercício de suas funções.<sup>995</sup>

Klaus Schwab<sup>996</sup> ensina que as rupturas trazidas pela quarta revolução industrial fizeram ruir muitas das barreiras que, até então, eram utilizadas pelas autoridades públicas para se proteger da pressão popular e, com isso, não se preocuparem tanto quanto deveriam em prover serviços públicos de qualidade e prestar contas de seus atos na gestão dos interesses da coletividade. Isso porque os cidadãos — agora muito mais informados e esclarecidos quanto aos seus direitos e ações do setor público — não admitem mais serem tratados como meros utentes daqueles serviços, obrigados a se conformar com baixos níveis de qualidade e resposta.

A remodelagem cultural trazida pela rede mundial de computadores impõe que o tratamento dispensado aos cidadãos seja de clientes, ofertando-lhes o profissionalismo e a excelência próprias da iniciativa privada.<sup>997</sup>

<sup>994</sup> GONÇALVES, José Renato. Estado burocrático e Estado transparente: modelos de tutela do princípio da transparência. *In*: DIAS, Jorge de Figueiredo; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; COSTA, José de Faria. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves. *ARS IVDICANDI Boletim da Faculdade de Direito (STVDIA IVRIDICA)*, Universidade de Coimbra, v. 3, 2008, p. 250.

<sup>995</sup> CARAPUÇA, Rogério. *Revolução digital*: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 124-126.

<sup>996</sup> SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 71-73.

<sup>997</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 126.

De uma forma geral, o poder público — em níveis nacional, regional e local — está sendo forçado a se adaptar e redefinir o funcionamento de suas instituições e organizações a fim de encontrar alternativas para conduzir a política num viés mais colaborativo e cooperativo, visto que seu papel decisório centralizador e, muitas vezes, imune à responsabilização perante a sociedade está diminuindo e sendo compartilhado por atores não estatais em redes abertas e de grande amplitude, capazes de destronar regimes inteiros.<sup>998</sup>

As novas tecnologias e a sociedade em rede, atuantes no espaço da autonomia castellsiano, promovem aproximações, interações e debates com alcance mundial, capazes de exercer influência significativa na atuação dos agentes estatais, impondo-lhes a obrigação de zelar para que o bem-estar da coletividade volte a ser o centro de todas as decisões públicas.

Verdadeiramente, os recentes movimentos sociais em rede deixaram bem claro que os cidadãos não podem mais ficar alijados de participar e debater com o Estado sobre assuntos de natureza pública, exigindo a ampliação do diálogo, mais transparência e permeabilidade na atuação do poder público.<sup>999</sup> Para Klaus Schwab,<sup>1000</sup> “a capacidade de adaptação dos governos irá determinar sua sobrevivência”.

Nessa conjuntura, onde ainda se observam evidências de crise de representatividade e legitimidade política, as ferramentas digitais fincam as bases para a implementação de um novo modelo democrático — ou político — mais transparente e engajado em interações sociopolíticas mais horizontais, plurais e com maior permeabilidade à participação e à vontade da população.<sup>1001</sup>

A comunicação *on-line* oferece instrumentos efetivos que possibilitam a construção de um diálogo permanente com o poder público e o surgimento de uma concepção diferenciada de democracia, mais representativa, participativa e até mesmo deliberativa, onde haja maior sinergia entre os cidadãos e seus representantes.<sup>1002</sup>

Fala-se, assim, de uma ciberdemocracia permeada por uma transparência estatal nunca antes vista na história mundial, onde a informação pública se torna um direito fundamental do indivíduo e uma matéria-prima inarredável para o aperfeiçoamento da *accountability* sociodigital.

<sup>998</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 71-75.

<sup>999</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 196.

<sup>1000</sup> SCHWAB, Klaus, *op. cit.*, p. 73.

<sup>1001</sup> MAGRANI, Eduardo, *op. cit.*, p. 196-198.

<sup>1002</sup> *Ibid.*, p. 201; LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 57-58.

### 6.1.1 Panorama conceitual, efeitos positivos à coletividade e desafios da ciberdemocracia

A literatura apresenta diversas nomenclaturas para o que nesse trabalho de pesquisa está sendo chamado de *ciberdemocracia*. Termos como *democracia eletrônica*, *democracia virtual*, *e-democracia*, *democracia conectada*, *democracia digital*, *eGOV*, *governo eletrônico*, *governo 2.0* e *Estado informacional*, dentre outros, são utilizados para se referir ao potencial democrático trazido pelas TICs modernas e os novos espaços públicos de interação por elas estabelecidos.<sup>1003</sup>

A despeito de alguns poucos estudiosos apontarem sutis diferenças no escopo de cada uma das expressões listadas, as distinções são irrelevantes para o desenvolvimento da presente pesquisa, razão pela qual serão tratadas como sinônimos e doravante condensadas tão somente como ciberdemocracia.

Em linhas gerais, a nova concepção democrática que desponta por meio da ciberdemocracia pode ser definida como uma forma revolucionária de interação entre a sociedade e o poder público, em seus três níveis (federal, estadual e municipal), por meio de tecnologias virtuais colaborativas e cooperativas que guarnecem o ciberespaço e permitem criar, obter e disseminar informações, de maneira rápida, multimodal e em redes, promovendo discussões e debates amplos e transparentes de assuntos de interesse comum, potencializando a representatividade e a legitimidade política, bem como otimizando decisões e serviços em proveito da sociedade.<sup>1004</sup>

Registre-se, por oportuno, que o uso de tecnologias da informação e de comunicação pelas estruturas do poder não é algo novo. São utilizadas desde a década de 1960, contudo com objetivos bem mais reduzidos, normalmente em prol e dentro do próprio aparelho estatal. Nos dias de hoje, aponta-se o uso das TICs no âmbito da ciberdemocracia para finalidades bem mais

---

<sup>1003</sup> TRECHSEL, Alexander *et al.* *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe*. In: FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara, 2012, p. 96; TELLO, Diana Carolina Valencia. **Estado, sociedade e novas tecnologias**: compreendendo as transformações institucionais e sociais do século XXI. Editora Juruá, Curitiba, 2015, p. 219; BRAMAN, Sandra. **Change of state: information, policy and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006, p. 314-316; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 11; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, *passim*; LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 79-91; O'REILLY, Tim. *Government as a platform*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol, CA, EUA: O'Reilly, 2010, p. 11-39; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 34, 51-52; dentre outros.

<sup>1004</sup> KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio, *op. cit.*, p. 11; O'REILLY, Tim, *op. cit.*, p. 12; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra, *op. cit.*, p. 34-35.

ambiciosas e abrangentes, como descrito na definição exposta no parágrafo anterior, às quais podem ser acrescentadas:

- a) facilitar o engajamento político e a participação direta dos cidadãos nas decisões e processos políticos;
- b) aprimorar a transparência do poder público a partir do fornecimento de informações de interesse comum;
- c) melhorar as relações entre o governo e os cidadãos (*government-to-citizens: G2C*), o governo e as empresas do setor privado (*government-to-business: G2B*), e entre o governo e suas próprias entidades e agências (*government-to-government: G2G*);
- d) aperfeiçoar a *accountability* do setor público, mediante fiscalização das contas públicas e da atuação dos agentes estatais;
- e) ampliar os espaços públicos de informação e deliberação *on-line*, com vistas a incrementar a qualidade da formação da opinião pública;
- f) aumentar a qualidade, agilidade e disponibilidade de serviços públicos ofertados pela rede mundial de computadores; e
- g) expandir a política de dados abertos para que o indivíduo, um grupo, a sociedade civil organizada e entidades não-estatais e estatais de controle e fiscalização tenham acesso às bases de dados do poder público, de forma transparente e sem restrições, que não as legalmente previstas, e possam delas fazer uso e dispor para análise, reutilização, divulgação, controle e formação de conhecimento outros.<sup>1005</sup>

---

<sup>1005</sup> TRECHSEL, Alexander *et al.* *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe*. In: FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara, 2012, p. 96; KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), p. 12, 218; LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 79-91; TELLO, Diana Carolina Valencia. **Estado, sociedade e novas tecnologias**: compreendendo as transformações institucionais e sociais do século XXI. Editora Juruá, Curitiba, 2015, p. 219; BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 34, 51-52.

As vantagens que podem advir da consecução de tais objetivos são expressivas e de valiosa relevância para o desenvolvimento da matriz democrática estabelecida no marco da revolução digital. À guisa de exemplo, para além daquelas que podem ser depreendidas da listagem acima, citem-se:

- a) obtenção de informações e fruição de serviços públicos de natureza administrativa (v.g., pedidos, concessões e renovações de alvarás, licenças e autorizações, expedição de documentos e segunda via de carnês e boletos, registros de ocorrências, solicitações para serviços e manutenções em vias públicas, postes e outros), a qualquer dia da semana (dias úteis, finais de semana e feriados) e a qualquer hora do dia (manhã, tarde, noite, madrugada), sem a necessidade de se deslocar fisicamente até as agências estatais e aguardar em filas intermináveis;<sup>1006</sup>
- b) minimização de arbitrariedades de agentes estatais e da corrupção pública diante do engrandecimento da transparência no setor público<sup>1007</sup> e do desenvolvimento de políticas de dados abertos;
- c) potencialização de uma consciência coletiva global que aumente o empoderamento popular no enfrentamento de questões de interesse mundial (v.g., meio-ambiente, blocos econômicos, conflitos armados, regimes ditatoriais, tráfico internacional de armas, pessoas, crianças e corrupção) pela alta capacidade de aquisição de informação, expressão, associação em rede e deliberação da comunidade virtual internacional,<sup>1008</sup> e
- d) oxigenação da democracia representativa numa moldura que a aproxime de uma verdadeira democracia deliberativa, ampliando a participação política dos cidadãos por meio das TICs e a implementação de audiências públicas virtuais, contínuas e horizontais, além de plebiscitos e referendos digitais. Promove-se, assim, uma cidadania ativa capaz de resgatar o cidadão da passividade de mero espectador.<sup>1009</sup>

<sup>1006</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 125.

<sup>1007</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 85; LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 140;

<sup>1008</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1009</sup> RODOTÁ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 104-105.

Cristiano Faria<sup>1010</sup> estabelece uma distinção entre a ciberdemocracia institucional e a não institucional.<sup>1011</sup> Basicamente, a primeira se refere às iniciativas capitaneadas pelo Estado. Como exemplo, podem ser citadas as consultas públicas *on-line* em busca de maior participação popular no processo de criação de leis ou na formulação e implementação de políticas públicas.

Em 2018, estudo publicado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU<sup>1012</sup> reconheceu o significativo avanço da implementação da ciberdemocracia em diversos países, com a consequente melhora na qualidade e confiabilidade dos serviços públicos virtuais, maior envolvimento dos cidadãos nas questões de interesse público e ampliação nos níveis de transparência e de prestação de contas de autoridades estatais. A

Dinamarca, seguida da Austrália e da República da Coreia, ocupam os primeiros lugares, respectivamente, em termos de oferta de serviços governamentais e informações por meio da *internet*, acompanhadas pelo Reino Unido, Suécia, Finlândia, Cingapura, Nova Zelândia, França e Japão, nessa ordem.

Na Estônia, que ocupa a 16ª posição no *ranking* mundial, apenas três serviços públicos (casamento, divórcio e transações imobiliárias) exigem a presença física no órgão estatal específico para serem realizados; os 99% restantes estão disponíveis em plataformas digitais e são integralmente efetivados pela rede mundial de computadores.

A economia anual do país equivale a 1400 anos em horas de trabalho e 2% do PIB.<sup>1013</sup> Registre-se que todo cidadão estoniano é obrigado a ter um documento de identidade digital, emitido pelo governo (*e-identity* ou *eID*),<sup>1014</sup> o qual lhe franquia acesso aos serviços públicos digitais do país.

Pelo estudo da ONU,<sup>1015</sup> o Brasil ocupa a posição de número 44 no *ranking* mundial, com Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI) considerado alto em relação aos demais países membros da ONU. De acordo com informações constantes na plataforma virtual<sup>1016</sup> do governo federal, 3398 serviços de 184 órgãos federais estão disponíveis no portal,

<sup>1010</sup> FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara, 2012, p. 97-99.

<sup>1011</sup> O autor utiliza a nomenclatura e-democracia.

<sup>1012</sup> ONU (Organização das Nações Unidas). **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. 2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1013</sup> PWC (PricewaterhouseCoopers). **Estonia: the digital republic secured by blockchain**. 2019. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/services/legal/tech/assets/estonia-the-digital-republic-secured-by-blockchain.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1014</sup> E-Estonia. **The simple how and why behind the digital signature**. oct. 2019. Disponível em: <https://e-estonia.com/digital-signature-how-to/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1015</sup> ONU (Organização das Nações Unidas), *loc. cit.*

<sup>1016</sup> BRASIL. **Painel de monitoramento de serviços federais**. 2020. Disponível em: <http://painelservicos.servicos.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

dos quais 53% são totalmente digitais, 18,1% são parcialmente digitais e o restante ainda não digitais.

Segundo Luiz Felipe Monteiro, atual Secretário Nacional de Governo Digital, o serviço *on-line* chega a ser 97% mais barato para o governo do que o físico, compensando, portanto, o investimento no desenvolvimento de plataformas virtuais. Estima-se que a utilização de serviços prestados por meio da rede mundial de computadores tenha gerado uma economia de 1,7 bilhão nos gastos públicos em 2019.<sup>1017</sup>

No que concerne à participação popular por meios digitais, o anteprojeto de Lei nº que resultou na publicação da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da *Internet*)<sup>1018</sup> pode ser citado como uma experiência democrática pioneira no país. Por meio de consultas públicas e discussões em plataformas virtuais *on-line*, toda a população teve a oportunidade de participar na construção da normativa que, mais tarde, estabeleceria os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da *internet* no Brasil.<sup>1019</sup>

Outras importantes iniciativas nacionais a serem registradas são: a) o portal *e-Democracia*<sup>1020</sup> da Câmara dos Deputados, criado para ampliar a participação social no processo legislativo e promover a interação digital entre os cidadãos e os parlamentares; b) o portal da *Transparência*<sup>1021</sup> do governo federal, onde há informações sobre a utilização de recursos públicos federais e a gestão financeira e administrativa do país; e c) o portal do *Governo Digital*,<sup>1022</sup> implantado pelo governo federal com a missão de tornar mais simples e ágil a relação entre os órgãos governamentais e os cidadãos, buscando minimizar a burocracia,

<sup>1017</sup> FONTES, Giulia. Governo federal avança em serviços online ao cidadão, que custam 97% menos. *Gazeta do Povo*. 16 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-federal-servicos-online-custam-menos/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1018</sup> BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1019</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 169-171; STEIBEL, Fabro. *Designing online deliberation using web 2.0 technologies: drafting a bill of law on internet regulation in Brazil*. XXI Encontro da Compós. Grupo de Trabalho Comunicação Política. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, jun. 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262155006\\_Designing\\_online\\_deliberation\\_using\\_web\\_20\\_technologies\\_drafting\\_a\\_bill\\_of\\_law\\_on\\_internet\\_regulation\\_in\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/262155006_Designing_online_deliberation_using_web_20_technologies_drafting_a_bill_of_law_on_internet_regulation_in_Brazil). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1020</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **e-Democracia**. 2020. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acesso em: 31 jan. 2020. Não obstante a louvável iniciativa, também chamada de *Wikilégis*, Eduardo Magrani chama a atenção para alguns pontos que carecem de aperfeiçoamento e elenca as seguintes críticas: “a) falta de processo tutorial embutido no processo de participação, por meio do qual o usuário poderia ir aprendendo enquanto participa; b) falta de política de comunicação que deixasse mais claramente perceptíveis as intenções do projeto e sua forma de funcionamento, através do qual o usuário poderia se orientar mais claramente no que diz respeito às suas colaborações; c) falta de conexão entre a interface e o processo legislativo real na medida em que a interface não transmite, com clareza, a prática parlamentar, faltando comunicação entre os acontecimentos presenciais e os virtuais; d) falta de mecanismos que estimulem o conhecimento das discussões pelo público externo, ou seja, quem não participa do portal nem mesmo sabe de sua existência, fazendo com que o número de participantes seja relativamente baixo; (...) e) alto custo de acessibilidade e capacidade de interação com a interface (...) A maioria dos cidadãos não compreende o processo legislativo, o que gera dificuldade no uso do Wikilégis e diminui a efetividade do projeto” (MAGRANI, Eduardo, *op. cit.*, p. 74).

<sup>1021</sup> CGU (Controladoria-Geral da União). **Portal da transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1022</sup> BRASIL. **Governo digital**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2020.

melhorar a qualidade dos serviços públicos e reduzir o tempo de resposta do Estado às demandas da população.

A ciberdemocracia não institucional diz respeito às iniciativas de cunho político e cívico protagonizadas pela sociedade, sem a participação formal do Estado. Os recentes movimentos sociais em rede são exemplos marcantes desse tipo de ciberdemocracia<sup>1023</sup> onde, segundo Cristiano Faria,<sup>1024</sup> estão compreendidas pelo menos quatro categorias principais de ação com o uso das TICs:

- a) mobilização eleitoral: como instrumento estratégico em períodos eleitorais para agregar simpatizantes e apoiadores na arregimentação de novos eleitores, como aconteceu na campanha do ex-Presidente norte-americano, Barack Obama, e do atual Presidente brasileiro, Jair Bolsonaro;
- b) ativismo social: forma virtual e descentralizada de organização, troca de informações, deliberações, recrutamento e convocação para protestos e manifestações sociais;
- c) jornalismo cidadão: independência da mídia convencional para disseminação de informações e para dar publicidade aos movimentos sociais em rede; e
- d) transparência: criação e manutenção de plataformas virtuais para divulgação de notícias, informações, relatórios e pesquisas que apontem para comportamentos irregulares, antidemocráticos, contrários à coletividade ou mesmo ilícitos de entidades e agentes públicos, como, por exemplo, o portal *Transparência Brasil*.<sup>1025</sup>

Ainda na perspectiva da ciberdemocracia não institucional, chama a atenção a quantidade de plataformas virtuais e aplicativos de telefonia móvel desenvolvidos com o objetivo de informar a população sobre questões de interesse comum e, em especial, apontar agentes públicos envolvidos em práticas de corrupção.

<sup>1023</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 65, 200-201.

<sup>1024</sup> FÁRIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara, 2012, p. 97-99.

<sup>1025</sup> A Transparência Brasil é uma entidade não governamental, considerada a principal ONG de combate à corrupção no Brasil, que faz parte dos conselhos de transparência da CGU, do Senado e do governo de São Paulo. Tem por missão “promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático”. Sua contribuição foi decisiva para a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (Cf. TRANSPARÊNCIA BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020).

À guisa de exemplo, tem-se:

- a) *Tramitabot*:<sup>1026</sup> que informa periodicamente, pelo *Telegram*, as movimentações dos projetos de lei mapeados;
- b) *Elas na Câmara*:<sup>1027</sup> atua de forma parecida com o *tramitabot*, contudo no ambiente virtual do *Twitter* e focado em projetos de lei de interesse das mulheres;
- c) *CTRL+X*:<sup>1028</sup> projeto da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) que monitora as ações judiciais de políticos contra a divulgação pela imprensa de informações de processos em trâmite perante a justiça;
- d) *Serenata de Amor*:<sup>1029</sup> plataforma virtual que utiliza inteligência artificial para analisar gastos reembolsados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), de parlamentares federais (Deputados e Senadores), com o intuito de identificar suspeitas de gastos irregulares;
- e) *Detector de Ficha de Político*:<sup>1030</sup> aplicativo que informa os processos criminais, ações de improbidade administrativa e inquéritos policiais que determinado político responde, a partir de fotografia tirada por meio de um *smartphone* e uso de tecnologia de reconhecimento facial; e
- f) *Vigie Aqui*:<sup>1031</sup> ferramenta digital que destaca, em qualquer sítio eletrônico, nomes de políticos, ex-políticos e ministros de Estado com pendência na justiça; dentre outros.

<sup>1026</sup> RADAR LEGISLATIVO. *Tramitabot*. 2020. Disponível em: <https://radarlegislativo.org/tramitabot/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1027</sup> TWITTER. *Elas na Câmara*. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/elasnacamara?lang=en>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1028</sup> ABRAJI (Associação Brasileira dos Jornalistas Investigativos). *Ctrl+x*. Disponível em: <http://www.ctrlx.orgs.br/#/infografico>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1029</sup> OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. *Operação Serenata de Amor*: Inteligência artificial para controle social da administração pública. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1030</sup> VIGIEAQUI. *Detector de ficha de político*. Disponível em: [www.vigieaqui.com.br/detectordefichadepolitico](http://www.vigieaqui.com.br/detectordefichadepolitico). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1031</sup> VIGIEAQUI. *Vigieaqui*. Disponível em: <http://www.vigieaqui.com.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Se as benesses e vantagens trazidas pela revolução digital fortalecem os tecnorromânticos, para utilizar uma expressão de Abel Reis,<sup>1032</sup> algumas limitações, dificuldades e desafios suscitados pela literatura revigoram os tecnocríticos. Com efeito, algumas preocupações importantes são compartilhadas até mesmo pelos amantes das TICs e, pela potencialidade de interferirem negativamente em aspectos importantes da democracia e da efetiva consciência e liberdade de manifestação e de associação dos cidadãos, merecem ser rapidamente pontuados:

a) *internet-centrism*: Tim Wu,<sup>1033</sup> professor da Universidade de Columbia, e o teórico bielorrusso Evgeny Moronov,<sup>1034</sup> criticam o papel de protagonismo conferido atualmente à *internet*, como se as TICs fossem a panaceia para a resolução de todos os problemas da humanidade. Para os autores, a mesma visão romântica hoje voltada à rede mundial de computadores também foi direcionada às tecnologias anteriores (v.g., rádio, telégrafo, televisão), as quais, mais cedo ou mais tarde, acabaram sendo cooptadas pela lógica do poder e do capital, limitando seu potencial de atuação em favor da sociedade;

b) *information overload*: o excesso de informações disponibilizadas na *internet* excede a capacidade de os seres humanos processá-las, gerando dificuldades quanto à filtragem do conteúdo para subsidiar as tomadas de decisão da maneira mais acertada possível.<sup>1035</sup> O excesso de informações gera desinformação,<sup>1036</sup> que é um dos ingredientes da manipulação e da difusão de mensagens falsas (*fakenews*).<sup>1037</sup> Richard Wurman<sup>1038</sup> ensina que a sobrecarga de informações pode gerar o que ele chama de *information anxiety*, aumentando intensamente o nível de ansiedade das pessoas pela existência de um grande vácuo entre o que existe e aquilo que conseguem entender e processar. O excesso de informações, portanto, pode gerar um efeito paralisante no indivíduo ou fazê-

<sup>1032</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 9-10.

<sup>1033</sup> WU, Tim. **Impérios da comunicação**: do telefone à internet, da AT&T ao Google. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 09-14.

<sup>1034</sup> MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here: the folly of technological solutionism**. New York: Public Affairs, 2013. p. 15-16.

<sup>1035</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 114-115.

<sup>1036</sup> A desinformação pode ser conceituada como “conhecimentos simbólicos isentos de neutralidade e, principalmente, de imparcialidade” (FERREIRA, HELINE SIVINI. A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco. In: FERREIRA, Heline Sivini; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra (orgs.). **Direito socioambiental e sustentabilidade**: Estado, sociedades e meio ambiente. Curitiba: Letra da Lei, 2016, p. 136).

<sup>1037</sup> Há duas definições de *fakenews* apresentadas pela literatura: a primeira, mais abrangente, refere-se a qualquer notícia falsa; a segunda, mais estrita e adotada, remete as *fakenews* àquelas notícias falsas, porém verificáveis, intencionalmente transmitidas por uma pessoa ou agência de notícias (ZHOU, Xinyi; ZAFARANI, Reza. *Fake news: a survey of research, detection methods, and opportunities*. **ACM Computing Surveys**, v. 1, n. 1, Dec. 2018, p. 3-4).

<sup>1038</sup> WURMAN, Richard. **Information anxiety 2**. 2ª ed. Hayden, USA: Que Products, 2000, p. 14-17.

lo dar ouvidos tão somente àquilo que lhe convém ou vai ao encontro de seus interesses,<sup>1039</sup> formando redutos herméticos de pensamentos convergentes que dificultam o debate argumentativo num ambiente com pluralidade de opiniões;

c) *filter bubble* e polarização social: relacionam-se com o item anterior, porém, no particular, o confinamento em bolhas é promovido à revelia do indivíduo, por meio de regras de código e algoritmos<sup>1040</sup> predefinidos a regulamentar aquele ambiente virtual. Informações, conteúdos e até mesmo pessoas passam por um processo de “filtragem” automático e invisível a fim de serem selecionados, apresentados e disponibilizados entre aqueles que têm algum tipo de afinidade ou pensamento comum, seja em relação às ideias, ao comportamento, às preferências, ao nível socioeconômico e outras. Trata-se de uma customização ou personificação imperceptível realizada em diversas redes sociais, sítios eletrônicos e plataformas virtuais, visando tornar a interação mais agradável e afastar o que não é de interesse para o usuário. Não obstante parecer algo implementado com boas intenções, os debates promovidos na esfera pública conectada acabam por se tornar menos ricos em contrapontos e discussões saudáveis movidas pelo propósito do convencimento. A falta de contato com opiniões conflitantes recrudescer a polarização de ideias, podendo levar à arrogância, à intolerância e ao radicalismo.<sup>1041</sup> A autonomia e a liberdade do indivíduo, de certa forma, são tolhidas por códigos computacionais que fomentam o isolamento e entrenchamento em grupos sociais e políticos, impossibilitando-o de eventualmente ser convencido de que está em rumo equivocado. Ao somente ouvirem o eco virtual de suas próprias vozes,<sup>1042</sup> a manipulação, o desgaste à democracia e o empobrecimento cultural se tornam ameaças perigosas aos usuários da rede mundial de computadores;

<sup>1039</sup> SUNSTEIN, Cass. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University Press. 2007. p. 50-52.

<sup>1040</sup> Um algoritmo é uma sequência encadeada de instruções que deve ser rigorosamente seguida a fim de se obter a realização de uma determinada tarefa, ou ainda, “é a descrição de um conjunto de comandos que, obedecidos, resultam em uma sucessão finita de ações” (SANTOS, Rodrigo Pereira dos; COSTA, Heitor Augustus Xavier. Análise de metodologias e ambientes de ensino para algoritmos, estruturas de dados e programação aos iniciantes em computação e informática. *INFOCOMP*, v. 5, n. 1, p. 41-50, mar. 2006. Disponível em: <http://infocomp.dcc.ufla.br/index.php/INFOCOMP/article/view/121>. Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>1041</sup> PARISER, Eli. *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. New York: Penguin Press, 2011, p. 14 *et seq.*; MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 117-119, 125, 136; SUNSTEIN, Cass. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University Press. 2007. p. 43, 50-52, 59-64; REIS, Abel. *Sociedade.com: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 158-163.

<sup>1042</sup> SUNSTEIN, Cass, *op. cit.*, p. 43.

d) *apartheid* digital: democracia sem a maciça participação popular não é democracia. A cidadania na era da sociedade em rede inclui também o direito de acesso, utilização e compreensão das novas tecnologias, pois sem isso nem os nativos e nem os migrantes digitais terão oportunidade de participar ativamente na ciberdemocracia.<sup>1043</sup> Não se trata de mero acesso universal, mas de efetiva inclusão digital onde se verifique que todos têm acesso à *internet* e, igualmente, tenham as aptidões e o conhecimento necessário para a sua utilização.<sup>1044</sup> Para que os cidadãos de hoje - que têm à sua disposição as TICs e sabem delas fazer uso em seu benefício - não sejam confundidos com os cidadãos de ontem - que eram privilegiados por integrarem a elite socioeconômica da época -, as barreiras digitais devem ser eliminadas, sob pena de a exclusão digital seguir a mesma lógica da exclusão social.<sup>1045</sup> O *apartheid* racial não pode ressurgir na forma de *apartheid* digital.

Há outros desafios que precisam ser vencidos (v.g., a falta de cultura de engajamento político *on-line*), mas se entende que os por ora apresentados são suficientes para se concluir que a visão tecnorromântica precisa ser permeada pela realidade da perspectiva tecnocrítica, a fim de que a ciberdemocracia possa realmente ser um modelo participativo que preze por informações de qualidade, pela autonomia e liberdade, pelo pluralismo de pensamentos e convicções e, particularmente, pela inclusão de todos os cidadãos.

### 6.1.2 Transparência estatal na sociedade em rede e o direito fundamental à informação pública

A transparência e o acesso à informação são condições essenciais para a efetiva implementação de uma ciberdemocracia. Pierre Lévy e André Lemos<sup>1046</sup> asseguram com precisão que a opacidade no exercício do poder favorece comportamentos não éticos, irregulares e até mesmo ilegais. Com razão, portanto, afirmam os autores que a transparência

<sup>1043</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade:** do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 38; MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada:** a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 106.

<sup>1044</sup> Esse tema voltará a ser objeto de estudo ao final desta seção.

<sup>1045</sup> MAGRANI, Eduardo, *op. cit.*, p. 106.

<sup>1046</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet:** em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 65-66.

no setor público tem se tornado uma exigência moral, um sinônimo de luta contra a corrupção e de defesa da democracia.<sup>1047</sup>

Para Bruno Speck,<sup>1048</sup> a transparência é arma simples, porém eficiente, para evitar conluíus e práticas clientelistas antes toleradas sob o véu da penumbra e da falta de informação, tanto quanto às ações do poder público quanto aos direitos e deveres dos cidadãos.

O amplo acesso à informação e à transparência concretizam um dos princípios iluministas, há muito apregoados por Rousseau,<sup>1049</sup> segundo o qual a vida democrática deve se desenvolver sob o olhar escrutinador do povo, facultando a cada indivíduo fiscalizar e acompanhar o trabalho daqueles incumbidos de defender o interesse da coletividade.

De forma semelhante, Norberto Bobbio<sup>1050</sup> aponta a transparência como a essência de um sistema democrático que, na visão de Débora Melo Fernandes,<sup>1051</sup> deve englobar a comunicação, a publicidade e a proximidade com o cidadão. Explica a autora que por meio da comunicação, o poder público dá a conhecer os fundamentos de suas decisões; a publicidade deixa transparecer aos olhos de todos a lógica interna de organização e funcionamento do Estado; e a proximidade se revela quando agentes públicos e sociedade aderem um ao outro, trabalhando juntos em prol do bem comum.

As tecnologias da informação e da comunicação inerentes à revolução digital e próprias da sociedade em rede têm contribuído sobremaneira para a constituição daquilo que Daniel Innerarity chama<sup>1052</sup> de *democracia monitorada*, um modelo democrático onde os cidadãos dispõem de múltiplos instrumentos para obter informações, analisar e avaliar seus governantes e demais agentes públicos.

Plataformas virtuais como *Twitter*, *YouTube* e *Facebook*, dentre outras tantas, expandiram radicalmente a transparência e a obtenção de informações de interesse público, permitindo uma vigilância democrática impensável em outros tempos de assimetria informacional. Novas experiências e lógicas de observação, vigilância, debate e controle estão sendo desenvolvidas a fim de garantir a probidade e a fidelidade do poder público ao interesse geral.

---

<sup>1047</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 66; REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 31.

<sup>1048</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 19.

<sup>1049</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Paris: Gallimard, v. III, 1979, p. 970-971.

<sup>1050</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019, p. 135-145.

<sup>1051</sup> FERNANDES, Débora Melo. O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 75, jan./jun. 2015, p. 431.

<sup>1052</sup> INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 284-285.

Interessante, nesse ponto, a lição de Byung-Chul Han<sup>1053</sup> que, no contexto do que chamou de *sociedade do controle social*, descreve a estrutura panóptica digital do século XXI, diametralmente oposta à concepção original ao sistema panóptico penitenciário descrito por Jeremy Bentham<sup>1054</sup> em 1785.

Isso porque o sentido clássico das funções e efeitos desejados da torre central de vigilância em relação às celas circulares em torno do centro é invertido na proposta moderna do panóptico digital. Nesse, são as celas periféricas (cidadãos em rede) que passam a monitorar a torre central (poder público) por meio da hipercomunicação colaborativa e cooperativa promovida pelas TICs.

Tendo consciência de que estão sendo permanentemente vigiados, mesmo que não saibam individualizar por quem, os agentes estatais teriam uma predisposição menor à prática de irregularidades e ilícitos com receio de serem responsabilizados por condutas contrárias ao interesse da sociedade.

Sob tal vertente, busca-se produzir nos agentes estatais e na sociedade, em relação aos assuntos do poder público, o efeito *Hawthorne*, descoberto pelo psicólogo australiano Elton Mayo em um experimento social feito com funcionários de uma fábrica situada no bairro de *Hawthorne*, em Chicago/EUA, na década de 20.

Em síntese, Mayo conseguiu comprovar que há uma tendência de os indivíduos mudarem seu comportamento quando sabem que estão sendo observados. Mais ainda, o estudo demonstrou que as pessoas reagem melhor quando interagem em grupos onde lhes é concedida certa autonomia e liberdade, passando a opinar mais e a produzir melhores resultados.<sup>1055</sup>

Sem transparência e acesso à informação, a participação popular *on-line* e *off-line* torna-se inviável, empobrecendo a democracia e minando as bases da própria República, posto serem ambos passos prévios e inexoráveis para que o Estado seja sindicado.

*A contrario sensu*, a amplificação da transparência pode gerar um ciclo virtuoso ao estimular e fortalecer a cidadania ativa a qual, por sua vez, impulsiona a melhora na qualidade dos serviços públicos e aperfeiçoa a democracia que, para se tornar mais confiável, incrementa

<sup>1053</sup> HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2017, p. 106-116.

<sup>1054</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis, Vozes, 1987, p. 277, 279.

<sup>1055</sup> Para conhecer mais sobre o efeito *Hawthorne* e o experimento conduzido por Elton Mayo, sugere-se a leitura da obra do autor: MAYO, Elton. **The human problems of an industrial civilization**. New York: The MacMillian Company, 1933, *passim*.

ainda mais o nível de transparência das informações, atos e decisões públicas, e assim sucessivamente.<sup>1056</sup>

A literatura estabelece vínculos entre a transparência e o acesso à informação. Majoritariamente, tem-se o direito de acesso à informação como uma espécie de um gênero maior, o direito à informação, tutelado pelo princípio da transparência.<sup>1057</sup> Esse, a seu turno, é entendido como um princípio não explícito da administração pública, associado ao princípio da publicidade e da moralidade administrativa, esses expressamente previstos no artigo 37 da CF/88.<sup>1058</sup>

O direito à informação é considerado por Paulo Bonavides<sup>1059</sup> como um direito fundamental de quarta dimensão, ombreado ao direito à democracia. Trata-se de um direito individual e, ao mesmo tempo, coletivo, com implicações relevantes na participação cidadã, no enfrentamento ao fenômeno corruptivo, na realização de outros direitos (v.g., sociais, econômicos e políticos) e, por conseguinte, no aprimoramento democrático do Estado.<sup>1060</sup>

Na percepção de Canotilho e Vital Moreira,<sup>1061</sup> o direito à informação (gênero) deve ser compreendido sob três vertentes (espécies): o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado.

O primeiro se refere à prerrogativa que todo cidadão tem de se expressar livremente e transmitir informações a terceiros sem que qualquer obstáculo lhe seja imposto pelo Estado. Nesse sentido, os artigos 5º, inciso IV, e 220, *caput* e §2º, da CF/88, asseguram a todos liberdade na manifestação do pensamento, na criação, na expressão e divulgação de informações, sob qualquer forma, sendo vedada qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica ou artística.

<sup>1056</sup> AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins. **O direito de acesso à informação pública:** o princípio da transparência administrativa. Curitiba: Appris, 2018, p. 189, 367; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. **O direito de acesso à informação pública como direito difuso da sociedade democrática:** características essenciais, aplicação e efeitos. Ribeirão Preto, São Paulo, 2014, 247 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), p. 163-172, 193; VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos. BACARIÇA, Josephina (coords.). **Acesso à informação pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 96, 195.

<sup>1057</sup> AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins, *op. cit.*, p. 241-244, 337; OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquart de. **Do segredo à transparência na administração pública:** os *arcana imperii* e o direito de acesso à informação. Canoas, RS: Ed. Unilasalle, 2018, p. 40-44.

<sup>1058</sup> MENDONÇA, Crystianne da Silva. **Direito fundamental à boa administração e à transparência pública:** exigências para o controle social no Estado Democrático de Direito. Uberlândia, Minas Gerais, 2016, 122 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia (UFU), p. 58; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. **O direito de acesso à informação pública como direito difuso da sociedade democrática:** características essenciais, aplicação e efeitos. Ribeirão Preto, São Paulo, 2014, 247 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), p. 42; OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquart de, *loc. cit.*

<sup>1059</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93.

<sup>1060</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade:** do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 35.

<sup>1061</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada.** 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1997, p. 234.

O direito de se informar está previsto nos incisos XIV e XXXIII da CF/88, onde claramente o legislador constituinte confere a todos a liberdade de ter acesso e receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, desde que não haja impedimento previsto na própria Constituição Federal. Trata-se de prerrogativa que permite a todos buscar informações junto ao poder público, sendo facultado, ainda, a impetração de *habeas data* para assegurar “o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” (art. 5º, LXXII, CF/88).

Por fim, o direito de ser informado — mais próximo ao princípio da publicidade — diz respeito ao recebimento de informações pelos meios de comunicação, sem qualquer interferência estatal, e mesmo do poder público, em assuntos de interesse particular ou da coletividade. Marcelo Mazzei<sup>1062</sup> esclarece que o direito de ser informado tem um aspecto passivo em relação ao direito de informar e de se informar, os quais exigem atitude proativa do cidadão.

A classificação tricotômica do direito à informação oportuniza a compreensão do princípio da transparência sob dois prismas distintos: a transparência passiva, que se refere à prestação de informações pelos órgãos estatais quando provocado pelo interessado, ou seja, há um pedido prévio feito pelo cidadão seguido da resposta do poder público; e a transparência ativa, quando as informações são prestadas ou divulgadas por ato de iniciativa do Estado, sem que tenha havido qualquer provocação do interessado.<sup>1063</sup>

Fernando Augusto e Martins Canhadas<sup>1064</sup> apresentam outra categorização da transparência que facilita sua compreensão, notadamente quando da necessidade de distingui-la do princípio da publicidade administrativa, com a qual a primeira não pode ser confundida. Na concepção dos autores, a transparência pode ser percebida sob um aspecto formal e outro material.

Na perspectiva formal, tem-se por transparente a informação que pode ser acessada, ou seja, que é visível aos interessados que buscam observá-la. Para aferir a transparência formal basta verificar se o acesso é possível ou não, se é simples ou difícil, rápido ou moroso, gratuito ou oneroso, e, ainda, se a informação é apresentada parcial ou integralmente. Sob o prisma

<sup>1062</sup> MAZZEI, Marcelo Rodrigues. **O direito de acesso à informação pública como direito difuso da sociedade democrática:** características essenciais, aplicação e efeitos. Ribeirão Preto, São Paulo, 2014, 247 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), p. 50-54.

<sup>1063</sup> VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos. BACARIÇA, Josephina (coords.). **Acesso à informação pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 144; MAZZEI, Marcelo Rodrigues, *op. cit.*, p. 50, 91; AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins. **O direito de acesso à informação pública:** o princípio da transparência administrativa. Curitiba: Appris, 2018, p. 107.

<sup>1064</sup> AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins, *op. cit.*, p. 105, 194-195, 244-245.

material, somente se consideram transparentes os conteúdos informativos que forem claros, objetivos, precisos, coerentes e organizados, enfim, inteligíveis e se prestarem efetivamente para informar.

No que se refere à publicidade, a maioria da literatura a define como o ato de tornar pública uma informação ou ato praticado, ou seja, de disponibilizar e tornar visível determinado conteúdo ou ação estatal a terceiros. A publicidade implica na obrigatoriedade de o ente público divulgar as informações ou a ação estatal, muitas vezes sob pena de invalidade do ato praticado ou de sanções previstas em lei.<sup>1065</sup>

Em síntese, o compromisso exigido na publicidade se resume à visibilidade, à disponibilidade e ao acesso à informação, com foco numa pessoa determinada, num grupo específico ou na comunidade como um todo. É de se observar, nesse ponto, a intersecção entre a publicidade e a faceta formal da transparência.

Depreende-se, ainda, que a noção de transparência é bem mais abrangente que a de publicidade, vez que para além do acesso à informação é condição imprescindível que o conteúdo seja compreendido por seu destinatário, vale dizer, a mensagem deve ser disponibilizada em linguagem clara, simples e plenamente cognoscível por aqueles a quem é direcionada.<sup>1066</sup>

A transparência, portanto, em seu aspecto material, complementa a publicidade com o propósito de lhe dar a efetividade necessária para cumprir o mandamento constitucional que lhe instituiu. Augusto e Canhadas<sup>1067</sup> bem resumem a interação entre o público, a publicidade e a transparência ao explicarem que:

embora toda a informação pública deva ser, *prima facie*, transparente, não necessariamente deverá ser-lhe dada publicidade. Por outro lado, ainda que seja dada publicidade a uma determinada informação, é possível estar sendo desobedecida a transparência do ponto de vista material, caso essa informação não seja clara, objetiva e completa.

<sup>1065</sup> AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins. **O direito de acesso à informação pública**: o princípio da transparência administrativa. Curitiba: Appris, 2018, p. 191-194.

<sup>1066</sup> FERNANDES, Débora Melo. O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? **Revista da Ordem dos Advogados**. a. 75, Lisboa, jan./jun. 2015, p. 456; CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro**: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008, p. 19; MENDONÇA, Crystianne da Silva. **Direito fundamental à boa administração e à transparência pública**: exigências para o controle social no Estado Democrático de Direito. Uberlândia, Minas Gerais, 2016, 122 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia (UFU), p. 57, 85; OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquart de. **Do segredo à transparência na administração pública**: os *arcana imperii* e o direito de acesso à informação. Canoas, RS: Ed. Unilasalle, 2018, p. 54; MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 14, abr./jun. 2008, p. 2-3. Daniel Innerarity apresenta um posicionamento oposto em relação aos conceitos de transparência e publicidade. Para o autor, a transparência se contenta com a disponibilização das informações, caracterizando-se a publicidade tão somente quanto a informação é inteligível aos cidadãos (INNERARITY. Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016). Com o devido respeito, discorda-se de Innerarity nesse aspecto a fim de se acompanhar a maioria da literatura que pontifica justamente o inverso.

<sup>1067</sup> AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins, *op. cit.*, p. 197.

A indispensabilidade do direito à informação como instrumento de fiscalização e responsabilização (*accountability*) do poder público é expressamente reconhecida em diversos documentos e organismos internacionais, dentre os quais podem ser enumerados como exemplos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948),<sup>1068</sup> Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966),<sup>1069</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos (1969),<sup>1070</sup> Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000)<sup>1071</sup> e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).<sup>1072</sup>

<sup>1068</sup> Art. 19. “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão”.

<sup>1069</sup> Art. 19. “1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

<sup>1070</sup> Art. 13. “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas (...).”.

<sup>1071</sup> Item 4. “O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

<sup>1072</sup> Arts. 10 e 13. “Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública” e “1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção”.

Em mais de 90 países<sup>1073</sup> existem leis específicas que resguardam ao cidadão o direito de ter acesso às informações que estão sob a guarda do Estado, considerado pela ONU e pela OEA como um direito fundamental. A Suécia foi o primeiro país a estabelecer um marco legal sobre o acesso à informação, em 1766. Na América Latina, o destaque histórico é da Colômbia, que em 1888 normatizou o acesso a documentos em posse do governo.<sup>1074</sup>

No Brasil, para além da guarida prevista nos artigos 5º, incisos IV, XIV, XXXIII e LXXII, e 220, *caput* e §2º, da CF/88, anteriormente mencionados, o texto constitucional determina ainda que cabe à administração pública, na forma da lei, “a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (art. 216, §2º) e “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo [...]” (art. 37, § 3º, II).

Do ponto de vista infraconstitucional, o direito à informação no país está precipuamente normatizado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,<sup>1075</sup> conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual teve origem em debates ocorridos no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à CGU. Regulamentada no âmbito federal pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012,<sup>1076</sup> a LAI é composta por 47 artigos que dispõem sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios a fim de garantir o acesso à informação conforme determinado pela CF/88.

Em linhas gerais, a lei brasileira define *informação* como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (art. 4º, I) e reconhece o acesso à informação como direito fundamental, cujos procedimentos devem se pautar pela observância da publicidade como preceito geral, pela divulgação de informações de interesse público independentemente de qualquer solicitação (transparência ativa), pela utilização das TICs como meio de interação com

<sup>1073</sup> Como exemplo, citem-se: Espanha (Lei nº 19/2013), Itália (Lei nº 241/1990), Alemanha (Lei nº 5/2005), França (Lei nº 78-753/1978), Reino Unido (*Freedom of Information Act*/2000), Hungria (Lei LXIII/1992), México (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*)/2002, Suíça (RS nº 152.3/2004), Canadá (*Loi sur l'accès à l'information*, LRC/1985), EUA (*Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552/1966), Chile (Lei nº 20.285/2008), Uruguai (Lei nº 18.381/2008), Peru (Lei nº 27.806/2002) e Brasil (Lei nº 12.527/2011).

<sup>1074</sup> CGU (Controladoria-Geral da União). **Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 8.

<sup>1075</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1076</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

os cidadãos, pela fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública e, ainda, pela evolução do controle social da administração pública (art. 3º, I a V).

O artigo 5º da LAI é claro ao impor ao Estado o dever de garantir o direito de acesso à informação a todos, mediante “procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, numa expressa alusão à transparência material. Segue a lei asseverando, em seu artigo 6º, que os órgãos e entidades do poder público e privadas sem fins lucrativos, listados nos incisos I e II do parágrafo único do artigo 1º<sup>1077</sup> e no artigo 2º,<sup>1078</sup> devem primar pela gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (transparência formal).

A transparência ativa está disciplinada no artigo 8º da LAI, onde o legislador determina aos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, “a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” e, ainda, a utilização de “todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (§ 2º).

O inciso I do artigo 9º versa sobre a transparência passiva, ao assegurar o acesso às informações públicas mediante a criação, nos órgãos e entidades do poder público, de serviço de informações ao cidadão<sup>1079</sup> com o objetivo de atender e orientar o cidadão quanto ao acesso às informações desejadas, informar sobre a tramitação de documentos em suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos com pedido de acesso à informação. Todo o procedimento desde o pedido até eventual interposição de recurso administrativo está descrito nos artigos de 10 a 20 da LAI.

Dentre as informações que podem ser obtidas, o artigo 7º elenca as seguintes:

<sup>1077</sup> Art. 1º, par. único, I e II, LAI. “I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

<sup>1078</sup> Art. 2º, LAI. “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

<sup>1079</sup> Trata-se do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), cuja instalação é obrigatória nos órgãos e entidades do poder público. Atualmente, o eSIC (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão) tem centralizado as demandas apresentadas pelos interessados ao Poder Executivo federal e suas respectivas respostas. Por meio do eSIC, qualquer pessoa (física ou jurídica) com acesso à rede mundial de computadores pode formular perguntas diretamente em seu dispositivo eletrônico e encaminhá-las aos entes que integram o Poder Executivo federal. Além disso, por meio do mesmo sistema, é possível consultar as respostas, interpor recursos administrativos e encaminhar reclamações (BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 49-50).

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O artigo 32 da LAI prevê a possibilidade de responsabilização administrativa do agente estatal que, dentre outras condutas consideradas ilícitas, recusar-se a fornecer a informação requerida, retardar dolosamente seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de maneira imprecisa, incompleta ou incorreta. Outrossim, comina sanções de advertência, multa, rescisão de vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação, impedimento de contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública à pessoa física ou entidade privada que, na posse de informações públicas em virtude de vínculo com o poder estatal, deixar de observar as disposições da LAI (art. 33).

Outra relevante lei federal que trouxe importantes contribuições ao tema foi a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014,<sup>1080</sup> conhecida como Marco Civil da *Internet*. Não obstante seu foco principal ser o estabelecimento de princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede mundial de computadores no Brasil, a lei traz em seu bojo alguns dispositivos que reforçam o direito à informação como um direito fundamental no país e fomentam o uso das TICs como meio primário de acesso e divulgação de informações.

Em seu artigo 7º, a lei declara que o acesso à *internet* é essencial ao exercício da cidadania. No inciso II do artigo 4º estabelece que um dos objetivos da disciplina do uso da rede mundial de computadores no Brasil é promover o acesso à informação, ao conhecimento

<sup>1080</sup> BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

e à participação na condução dos assuntos públicos. Ademais, enumera como diretrizes de atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no desenvolvimento da *internet*: o estabelecimento de mecanismos virtuais de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática; a racionalização e interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico para permitir o intercâmbio de informações de forma mais célere; a publicidade e disseminação de dados e informações públicas; a prestação de serviços públicos de maneira integrada, eficiente e simplificada, pelos mais variados canais de acesso (art. 24, I, III, VI, X).

Há outras normas infraconstitucionais que estabelecem diretrizes e procedimentos a fim de garantir a transparência, publicidade e acesso a informações públicas em contextos específicos, as quais serão mencionadas mais à frente, na medida de sua pertinência à pesquisa ora proposta.

Quanto à análise do tema na perspectiva dos tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar em diversas ocasiões acerca da transparência e do direito à informação.

No Mandado de Segurança nº 24.725-MC/DF (2003),<sup>1081</sup> o Ministro-Relator Celso de Mello, em decisão monocrática, reconheceu que assiste a todos os cidadãos e aos meios de comunicação o direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações de interesse geral ou coletivo, salvante nas hipóteses restritivas previstas na própria Carta Política.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130-MC (2008),<sup>1082</sup> o Ministro-relator Ayres Britto deixou claro que, segundo a CF/88, a democracia brasileira está apoiada em dois pilares muito importantes: o da informação plena e de qualidade e na transparência do poder.

Nesse mesmo ano, houve pronunciamento do Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento do MS nº 27.141-MC/DF (2008),<sup>1083</sup> nos seguintes termos, *in litteris*:

<sup>1081</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). MS nº 24.725 MC/DF. Min. Relator Celso de Mello, Brasília, 28. nov. 2003. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2824725%29%28%28CELSO+DE+MELLO%29%29%29%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%29%29%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%29%29%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%29%29%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/sk7mkhs>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1082</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). ADPF nº 130-7/DF. Min. Relator Ayres Britto, Brasília, 07. nov. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608505>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1083</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). MS nº 27.141 MC/DF. Min.-Relator Celso de Mello, Brasília, 28. fev. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2827141%29%28%40JULG+%3E%3D+20080101%29%28%40JULG+%3C%3D+20081230%29%29+NAO+S%29EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/uakf2t4>. Acesso em: 28 fev. 2020.

no Estado Democrático de Direito, não se pode privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo compromete a própria legitimidade material do exercício do poder. A Constituição republicana de 1988 dessacralizou o segredo e expôs todos os agentes públicos a processos de fiscalização social, qualquer que seja o âmbito institucional (Legislativo, Executivo ou Judiciário) em que eles atuem ou tenham atuado. Ninguém está acima da Constituição e das leis da República. Todos, sem exceção, são responsáveis perante a coletividade, notadamente quando se tratar da efetivação de gastos que envolvam e afetem a despesa pública. Esta é uma incontornável exigência de caráter ético-jurídico imposta pelo postulado da moralidade administrativa.

Em 2011, o Ministro Ayres Britto<sup>1084</sup> salientou a relevância das TICs no aumento exponencial no compartilhamento de informações dos órgãos estatais por meio da rede mundial de computadores. Enfatizou o ministro em seu voto que as novas tecnologias não apenas serviam como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e publicidade, mas igualmente promoviam melhora na prestação dos serviços públicos a custos menores.

De todo o exposto, conclui-se que o direito à informação e a transparência são pressupostos inafastáveis de uma moderna democracia representativa e legítima, que não apenas compartilha a árdua tarefa de promover o desenvolvimento dos cidadãos com seus principais interessados, como também permite e faz questão que as decisões e comportamentos dos agentes públicos sejam acompanhados e fiscalizados por aquele a quem deveriam servir: o povo.

Entretanto, a própria Constituição Federal estabelece alguns limites para a transparência e para o acesso às informações, mesmo públicas, por considerar que sua ampla divulgação pode gerar mais prejuízos do que benesses à sociedade ou, ainda, que não haveria propósito calcado no interesse público em fornecer informações que somente dizem respeito a este ou aquele indivíduo.

De fato, o artigo 5º da CF/88, mais precisamente em seus incisos X e XII, assenta um rol de restrições à transparência e ao direito à informação concernentes aos direitos relativos à privacidade: intimidade, vida privada, honra, imagem das pessoas, correspondência particular, comunicações telefônicas e de dados.

No mesmo artigo, vê-se a preservação do sigilo da fonte de informações, quando necessário ao exercício de atividade profissional, a não concessão de informações cujo sigilo

---

<sup>1084</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **SS nº 3.092 AgR**. Min.-Relator Celso de Mello, Brasília, 09. jun. 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2827141%29%28%40JULG+%3E%3D+20080101%29%28%40JULG+%3C%3D+20081230%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/uakf2t4>. Acesso em: 28 fev. 2020.

seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e, ainda, a não publicidade de atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (incisos XIV, XXXIII e LX, respectivamente).

É pacífico na literatura que somente o legislador constituinte, originário ou derivado, tem legitimidade para impor limites à transparência, à publicidade e ao direito à informação, vale dizer, não pode a legislação infraconstitucional inovar nesse sentido, criando hipóteses restritivas não albergadas na Carta Política.<sup>1085</sup> Nessa esteira, a LAI reforçou as hipóteses de vedação ao direito fundamental à informação já estampadas na CF/88, porém descrevendo-as mais detalhadamente. É o que pode ser facilmente depreendido da simples leitura dos artigos 7, §1º,<sup>1086</sup> 23<sup>1087</sup> e 31, *caput* e §1º,<sup>1088</sup> da lei.

Observe-se, contudo, que mesmo as informações classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas, por serem consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, na forma do que preconiza o artigo 24 da LAI, estão sujeitas a um prazo máximo de restrição de acesso à informação de 25, 15 e 5 anos, respectivamente, a partir da data de sua produção, na forma do estabelecido no §1º, incisos I, II e III do mesmo dispositivo.

De igual forma, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, poderão ser prestadas nas hipóteses expressamente indicadas nos §3º e §4º do artigo

<sup>1085</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil.** Brasília, 2008, 369 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília Centro de Desenvolvimento Sustentável (UNB – CDS), p. 44-50, 53-58; JARDIM, Maria José. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, 1995, p. 82-84, 89-90; CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, jan. 2012, p. 156-158.

<sup>1086</sup> Art. 7º, §1º, LAI. “O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

<sup>1087</sup> Art. 23, LAI. “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações”.

<sup>1088</sup> Art. 31, *caput* e §1º, LAI. “O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” e “as informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem”.

31 da LAI.<sup>1089</sup> Outrossim, o prazo máximo de restrição de tais informações é de 100 anos, a contar da sua data de produção (art. 31, §1º, LAI).

Há diversas informações que, quando acobertadas pelo manto do sigilo, podem dificultar em muito — quando não inviabilizar — a identificação de práticas irregulares, ilícitas e corruptivas, causando grandes prejuízos ao desenvolvimento da sociedade e ao fortalecimento da democracia.

Sob a perspectiva da corrupção institucionalizada de viés econômico, as transações envolvendo verbas públicas são a fonte principal de condutas ilícitas, desvios e malversações com a finalidade de promover o locupletamento indevido daqueles, agentes públicos e privados, descompromissados com o interesse da coletividade.

Não obstante a legislação vigente, a efetiva transparência das movimentações econômicas e financeiras envolvendo créditos e despesas públicas, tanto seu aspecto formal quanto — e sobretudo — material, não parece estar sendo viabilizada pelo formato hoje em vigor de disponibilização de informações.

De certo que a opacidade em tais transações favorece e até mesmo fomenta atos e comportamentos corruptivos, incrementa a impunibilidade e afeta diretamente o crescimento econômico e o desenvolvimento da nação. É sobre esse tema que versa o próximo tópico.

## 6.2 A OPACIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS COMO FATOR DE INCREMENTO DA CORRUPÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

A falta de transparência, a obscuridade, o sigilo e a clandestinidade são características comuns às práticas corruptivas, as quais, por serem concretizadas a partir de transações ilícitas ou eticamente reprováveis, quase sempre são perpetradas no domínio da discricção, da penumbra

---

<sup>1089</sup> Art. 31, §3º e §4º, LAI. “O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante” e “A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância”.

e da opacidade.<sup>1090</sup> Malem Seña<sup>1091</sup> explica que “*la corrupción, al implicar una actitud de deslealtad, tiene una carga negativa y, por lo tanto, tiende a ser abstraída del público*”.

Não sem motivo, portanto, a identificação de atos e comportamentos relacionados à corrupção é uma tarefa difícil, pois há um pacto de segredo entre os envolvidos que, normalmente, só é revelado quando seus participantes se tornam negligentes na ocultação ou eliminação das evidências ou quando seus estilos de vida se mostram ostensivamente incompatíveis com o que seriam as fontes legítimas de seus rendimentos.<sup>1092</sup>

Justamente por ser um “crime sem rosto”,<sup>1093</sup> que se desenvolve nas sombras e no qual ninguém assina recibo,<sup>1094</sup> um dos fatores centrais que impactam diretamente nas taxas da corrupção é a transparência. Durante o seminário internacional *O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento*, realizado em 2012, na cidade de São Paulo/SP, o então Ministro-Chefe da CGU, Jorge Hage, afirmou com todas as letras que, se existir alguma, a transparência é a melhor vacina contra a corrupção, o desperdício, o desvio de dinheiro público e a negligência com as coisas públicas.<sup>1095</sup>

Corroborando o entendimento de que a corrupção afeta negativamente o desenvolvimento dos países e que a transparência é um poderoso detergente contra as práticas corruptivas, Sanjeev Khagram, Archon Fung e Paolo de Renzio<sup>1096</sup> ressaltam que muitos estudos apontam uma forte relação, diretamente proporcional, entre os níveis de transparência do Estado e seu desenvolvimento, vale dizer, o aumento da primeira leva ao incremento do segundo.

Legitima-se, portanto, o interesse e as ações mundiais que estão sendo adotadas para o aperfeiçoamento da nitidez das informações públicas, dos procedimentos de tomada de decisão estatais e da *accountability* em todos os assuntos concernentes ao poder público, com foco especial nas principais funções e instrumentos políticos de qualquer governo e que, não por

<sup>1090</sup> SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011, p. 30; MÉNY, Yves. *La corruption de la république*. Paris: Fayard, 1992, p. 241; MALEM SEÑA, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002, p. 28; COCKCROFT, Laurence. *Global corruption: money, power and ethics in the modern world*. United Kingdom: I. B. Tauris & Co. Ltd. 2012, p. 3; LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 12; FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 42.

<sup>1091</sup> MALEM SEÑA, Jorge, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1092</sup> DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 181; DELLA PORTA, Donatella. *Lo scambio occulto*. Bologna: Mulino, 1992, *passim*.

<sup>1093</sup> MORGADO, Maria José; VEJAR, José. **Fraude e corrupção em Portugal**. Lisboa: Dom Quixote, 2003, p. 38.

<sup>1094</sup> CARAZZAI, Estelita Hass. Ninguém assina recibo de corrupção, diz delegado da Lava Jato. 10 out. 2016. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1821433-ninguem-assina-recibo-de-corrupcao-diz-delegado-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1095</sup> PILAGALLO, Oscar. **Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013, p. 91.

<sup>1096</sup> KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; DE RENZIO, Paolo. *Overview and synthesis: the political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world*. In: KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; RENZIO, Paolo (eds.) *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington, DC: The Brookings Institutions, 2013, p. 1-5, 7-8.

coincidência, também configura o cerne da corrupção econômica: o recebimento, a alocação e o gasto de recursos públicos.

Historicamente, as decisões políticas acerca das receitas e despesas do Estado têm sido marcadas pela opacidade e, conseqüentemente, pela dificuldade de serem acompanhadas e monitoradas pela sociedade. A crise econômico-financeira mundial, iniciada em 2008, pode ser utilizada como um exemplo de falta de transparência e de compromisso do poder público com seus cidadãos na alocação de recursos públicos, uma vez que a tentativa de salvaguardar a elite empresarial preponderou sobre o interesse coletivo da população quanto à minimização de seus prejuízos econômicos.<sup>1097</sup>

A visibilidade e a transparência do orçamento (*open budget*) e das transações (*open data*) envolvendo valores do erário são fundamentais para que cada cidadão tenha ciência dos créditos e gastos públicos e possa analisar se os recursos do Estado estão sendo efetivamente utilizados em prol da sociedade.

O acesso a tais informações e sua divulgação pelos órgãos e entidades estatais contribui não apenas para a melhoria da qualidade do orçamento público, mas para a fiscalização e controle quanto a possíveis práticas de corrupção e improbidade envolvendo os valores que, em última instância, pertencem à população.

### 6.2.1 Open Budget, TICs e a identificação de possíveis casos de corrupção

O orçamento público é considerado o instrumento legal mais importante da atividade financeira do Estado, a qual pode ser definida como um conjunto de atos destinados à obtenção e à administração de recursos financeiros visando oportunizar a satisfação das necessidades públicas.<sup>1098</sup> Lino Silva<sup>1099</sup> afirma que o orçamento é um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado pode e deve efetuar num dado exercício, configurando-se, assim, numa ferramenta imprescindível da administração pública.

Além de estabelecer as despesas que podem ser efetuadas pelo poder público com base numa estimativa de receita, concretizando um plano de governo que impede dispêndios sem prévia autorização orçamentária, a elaboração, aprovação e controle de execução do orçamento

---

<sup>1097</sup> KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; DE RENZIO, Paolo. *Overview and synthesis: the political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world*. In: KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; RENZIO, Paolo (eds.) *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington, DC: The Brookings Institutions, 2013, p. 1-2.

<sup>1098</sup> COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 97.

<sup>1099</sup> SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26.

público envolvem um relacionamento técnico e político entre os poderes Executivo e Legislativo.

Claudia Costin<sup>1100</sup> explica que, nesse aspecto, no contexto de uma democracia representativa, a prática orçamentária deveria contar com a participação popular em pelo menos três momentos distintos: o primeiro, no processo eleitoral, quando da escolha do parlamentar que irá melhor representá-lo na definição de como se gastar o dinheiro da coletividade; o segundo, indiretamente, por meio do candidato eleito que, em nome do povo, irá analisar o orçamento proposto pelo Poder Executivo em relação às expectativas e prioridades da população; e, por fim, durante a execução do orçamento, por meio da fiscalização e monitoramento dos gastos públicos.

Lino Silva<sup>1101</sup> ensina que o orçamento está intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia de soberania popular e aos sistemas representativos de governo, em contraposição a tempos mais remotos onde o monarca tinha como próprio o patrimônio e o tesouro públicos, podendo gastá-los como melhor lhe conviesse.

Dentre os princípios que regem o orçamento público, destacam-se dois que são os mais pertinentes à temática ora tratada: o princípio da publicidade, o qual impõe que seja dada plena ciência a todos os cidadãos de todo o ciclo orçamentário, desde sua preparação, elaboração, discussão legislativa, execução e subsequente controle; e o princípio da clareza, que determina a apresentação das informações relativas ao orçamento público numa linguagem clara e compreensível, viabilizando a participação da sociedade civil em sua discussão e controle.<sup>1102</sup>

Identifica-se, assim, a imprescindibilidade de observância e promoção da transparência do orçamento público em todos os seus aspectos: formal, quanto ao acesso e disponibilização; material, quanto à clareza e inteligibilidade de seu conteúdo; ativa, no que se refere à publicação de ofício pelo poder público, independentemente de qualquer provocação; e, ainda, passiva, diante do direito fundamental à informação consagrado no texto constitucional.

A concepção democrática do orçamento público no Brasil, os procedimentos de cada uma das fases do ciclo orçamentário (elaboração e planejamento, discussão e aprovação, execução e avaliação e controle),<sup>1103</sup> os princípios que o regem, notadamente da publicidade e da clareza, bem como os preceitos normativos estabelecidos nos artigos de 165 a 169 da CF/88, que versam sobre o orçamento brasileiro, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, onde estão positivadas as diretrizes gerais para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos

---

<sup>1100</sup> COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 98.

<sup>1101</sup> SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26.

<sup>1102</sup> *Ibid.*, p. 54; COSTIN, Claudia, *op. cit.*, p. 103.

<sup>1103</sup> SILVA, Lino Martins da, *op. cit.*; COSTIN, Cláudia, *op. cit.*, p. 99-100, 103-115.

estados, do Distrito Federal e dos municípios e, ainda, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, regulamentando os dispositivos constitucionais, dentre outras legislações orçamentárias, permitem tomar como premissa a intenção de se implementar um orçamento aberto (*open budget*) no país.

Saete Boff, Vinícius Fortes e Cinthia Freitas<sup>1104</sup> pontificam que “o público é o visível, o acessível e o passível de controle”. Para os autores e também para Paul Uhlir,<sup>1105</sup> toda informação produzida pelo setor público ou que esteja em seu poder, ausente de qualquer restrição ou sigilo albergado pela lei, deve ser considerada de interesse público e, portanto, passível de ser disponibilizada aos cidadãos.

Sob tal prisma, as transações envolvendo verbas públicas, sejam receitas *lato sensu*, aqui consideradas todos os recebimentos havidos pelo Estado pela contribuição da coletividade<sup>1106</sup> (correntes ou de capital),<sup>1107</sup> sejam despesas *lato sensu*, tidas como o conjunto de dispêndios do Estado no atendimento dos serviços e encargos de sua responsabilidade providos e assumidos no interesse geral da população<sup>1108</sup> (correntes ou de capital),<sup>1109</sup> podem

<sup>1104</sup> BOFF, Saete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 43-45.

<sup>1105</sup> UHLIR, Paul. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental do domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006, p. 24.

<sup>1106</sup> SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 101.

<sup>1107</sup> Conforme art. 11, §1º, da Lei nº 4.320/64, são receitas correntes “as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”. O §2º do mesmo dispositivo define as receitas de capital como “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”. Classificações mais específicas das receitas públicas estão previstas no art. 11, §3º, e no anexo 3, da Lei nº 4.320/64, bem como no anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

<sup>1108</sup> SILVA, Lino Martins da, *op. cit.*, p. 124.

<sup>1109</sup> O art. 12 da Lei nº 4.320/64 classifica a despesa pública em despesas correntes, integradas pelas despesas de custeio (“as dotações para manutenção de serviços (...) “inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”, §1º) e as transferências correntes (“as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado”, §2º), e despesas de capital, subclassificadas em investimentos (“investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”, §4º), inversões financeiras (“as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros”, §5º) e transferências de capital (“as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública”, §6º). Classificações mais específicas das despesas públicas estão previstas no art. 13 da Lei nº 4.320/64 e, ainda, no anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

— e devem — ser consideradas como informações públicas e, por conseguinte, suscetíveis ao acesso, disponibilização, rastreamento e escrutínio da sociedade.

Existem algumas ferramentas que se propõem a tentar identificar gargalos, irregularidades e problemas em geral na prestação de serviços públicos a partir do rastreamento de recursos até sua efetiva utilização na política implementada pelo governo. Como exemplo, citem-se as *Public Expenditure Tracking Surveys* (PETS), que numa tradução livre poderiam ser traduzidas como pesquisas de rastreamento de despesas públicas, e as *Quantitative Service Delivery Surveys* (QSDS), ou pesquisas quantitativas de entrega de serviços.

As PETS buscam rastrear os fluxos e usos dos recursos nos vários níveis administrativos do governo, desde sua origem até o destino final, visando identificar eventuais diferenças entre os valores alocados oficialmente e aqueles que efetivamente chegaram até os prestadores de serviços (v.g., saúde, educação, infraestrutura, transporte). Em síntese, utiliza-se um método para localizar e quantificar eventuais “vazamentos” e/ou “gargalos” de recursos públicos que, pelos mais variados motivos — notadamente, corrupção — deixam de atingir seus destinatários no final da cadeia dos gastos públicos.<sup>1110</sup>

As QSDS foram criadas a partir das experiências com as PETS e possuem um escopo mais abrangente, pois as pesquisas avançam para além dos prestadores e buscam alcançar os destinatários finais dos serviços públicos, objetivando verificar sua efetividade e qualidade perante os cidadãos.<sup>1111</sup> Isso porque a alocação de verbas para a prestação de serviços públicos, de per si, não pode ser considerada como uma boa indicadora de sua quantidade e qualidade, uma vez que os valores podem chegar aos prestadores de serviços, mas não a todos os cidadãos-usuários. As causas para tanto variam desde a incompetência e a ineficiência na gestão dos recursos públicos até a corrupção e o desvio de valores em benefício próprio ou em conluio com terceiros.

---

<sup>1110</sup> SANTANO, Ana Claudia. A medição da corrupção como avaliação do desenvolvimento e eficácia de políticas públicas: alguns métodos disponíveis. In: GONÇALVES, Oksandro Osdival; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Desenvolvimento e sustentabilidade: desafios e perspectivas**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 366-367; GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar. *Public expenditure tracking survey (PETS) and quantitative service delivery survey (QSDS) guidebook*. **World Bank**, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337473346\\_Public\\_Expenditure\\_Tracking\\_Survey\\_PETS\\_and\\_Quantitative\\_Service\\_Delivery\\_Survey\\_QSDS\\_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzMzQ3MzM0NjBUzo4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1\\_x\\_3&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/337473346_Public_Expenditure_Tracking_Survey_PETS_and_Quantitative_Service_Delivery_Survey_QSDS_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzMzQ3MzM0NjBUzo4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 3-5; GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris. *Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience*. **PREM Notes Public Sector, The World Bank**, n. 145, nov. 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11104/528200BRI0prem10Box345583B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 1-2.

<sup>1111</sup> SANTANO, Ana Claudia, *op. cit.*, p. 367-368; GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar, *op. cit.*, p. 3-6; GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris, *op. cit.*, p. 6.

A realização das PETS e QSDS seguem praticamente as mesmas etapas: definição do escopo da pesquisa, normalmente com foco em uma área ou entidade específica de prestação de serviços; elaboração de um questionário com perguntas projetadas para a coleta das informações pertinentes à pesquisa; execução da pesquisa, com a divulgação do questionário para as diversas fontes de informação previamente identificadas; análise dos dados obtidos e apresentação de relatórios consolidados.<sup>1112</sup>

Os resultados demonstrados nas PETS e QSDS têm se revelado extremamente positivos na grande maioria dos países onde as pesquisas foram realizadas,<sup>1113</sup> descrevendo uma imagem mais clara de represamentos indesejados de recursos, desvios criminosos de verbas, malversação de dinheiro público e, por conseguinte, falta de qualidade e ineficiência na prestação de serviços estatais.

Para se ter uma ideia, PETS levadas a termo em Uganda (1996), Gana (1998) e Tanzânia (1998), indicaram que 87%, 49% e 57%, respectivamente, dos valores inicialmente destinados à educação não eram efetivamente disponibilizados para as entidades estatais encarregadas da prestação do serviço educacional, ou seja, “perdiam-se” pelo caminho. Na área da saúde, PETS realizadas em Gana (1998), Tanzânia (1998), Chade (2004) e Quênia (2004), apontaram que 80%, 41%, 80% e 38%, respectivamente, do dinheiro público alocado não chegava aos hospitais e postos de atendimento públicos.<sup>1114</sup>

Com a divulgação dos resultados à época, pela maioria dos países, e um maior acompanhamento por parte dos respectivos governos e da população, os resultados apresentados em novas pesquisas realizadas no intervalo de alguns anos indicou uma redução substancial nos “vazamentos” de recursos.

Em Uganda, por exemplo, no ano de 2002, novas PETS foram implementadas e se constatou que 80% do dinheiro público alocado às escolas do país estava chegando ao seu destino. Em outros países, como na Tanzânia, não houve tanto empenho governamental na

<sup>1112</sup> Para detalhes e mais esclarecimentos acerca de cada uma das fases das PETS e QSDS, sugere-se a leitura dos textos: GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar. *Public expenditure tracking survey (PETS) and quantitative service delivery survey (QSDS) guidebook*. **World Bank**, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337473346\\_Public\\_Expenditure\\_Tracking\\_Survey\\_PETS\\_and\\_Quantitative\\_Service\\_Delivery\\_Survey\\_QSDS\\_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzMzQ3MzM0NjUzOzQ4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1\\_x\\_3&esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/337473346_Public_Expenditure_Tracking_Survey_PETS_and_Quantitative_Service_Delivery_Survey_QSDS_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzMzQ3MzM0NjUzOzQ4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1_x_3&esc=publicationCoverPdf). Acesso em: 28 fev. 2020; GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris. *Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience*. **PREM Notes Public Sector**, *The World Bank*, n. 145, nov. 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11104/528200BRI0prem10Box345583B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1113</sup> Como exemplo, citem-se: Serra Leoa, Ruanda (2000), Zâmbia, Honduras (2001), Moçambique, Nigéria, Peru, Senegal (2002), Bangladesh (2003), Albânia, Camarões, Namíbia (2004), Mali, Camboja (2005), Azerbaijão, Mongólia, Iêmen (2006), Burundi, República Democrática do Congo (2007), Tadjiquistão e Níger (2008) (Cf. GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar, *op. cit.*, p. 100 *et seq.*; GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris, *op. cit.*, p. 15.

<sup>1114</sup> GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar, *op. cit.*, p. 18.

divulgação dos problemas identificados nas PETS de 1998 e, por conseguinte, não fomentaram o mesmo nível de debates que houve em Uganda. Os reflexos foram negativos: novas PETS efetivadas em 2001 no país confirmaram os resultados das pesquisas realizadas 3 anos antes.

As PETS e QSDS se mostram como ferramentas bastante úteis para o diagnóstico de problemas no fluxo dos recursos públicos, porém pouco eficazes para mudanças se o poder público não estiver comprometido com a disseminação dos resultados, a promoção de debates e discussões públicas, o aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle e, por óbvio, com a efetiva transparência na distribuição e utilização dos recursos públicos.<sup>1115</sup>

Ademais, dependendo da conjuntura do país, as pesquisas podem demorar meses e até anos para serem realizadas e os dados informados nos questionários podem não representar a realidade,<sup>1116</sup> isso sem mencionar os altos custos para sua realização, que podem variar de US\$ 75 mil a US\$ 400 mil por área ou setor analisado.<sup>1117</sup>

Em tempos de revolução digital e ciberdemocracia, não restam dúvidas de que as tecnologias da informação e da comunicação podem contribuir enormemente para a concretização do *open budget*, especialmente a partir da possibilidade de permitir o acompanhamento completo, em meio digital, praticamente em tempo real, dos fluxos de dinheiro que se movimentam no setor público. Pierre Lévy e André Lemos<sup>1118</sup> explicam que a transparência promovida por uma visualização virtual e interativa dos fluxos monetários estatais, acessível a todos pela *internet* poderia implicar: a) no desencorajamento de práticas corruptivas e, assim, em melhores decisões orçamentárias pelo poder público; b) em maior confiança dos cidadãos em relação ao Estado que, nas palavras dos autores, “não tem nada a esconder”; e c) no fomento da participação da sociedade na efetiva governança do dinheiro público, ao se ter conhecimento de onde vem e para onde vão os recursos.

Políticas de dados e orçamento aberto têm sido cada vez mais implementados mundialmente, gerando um ambiente facilitador mais propício à *accountability* e à influência da participação popular na lida com as verbas públicas. Sem dúvida, a popularização das TICs

---

<sup>1115</sup> SUNDET, Geir. *Following the money: do public expenditure tracking surveys matter? U4 Anti-Corruption Resource Centre*, n. 8, 2008. Disponível em [www.u4.no/publications/following-the-money-do-public-expenditure-tracking-surveys-matter.pdf](http://www.u4.no/publications/following-the-money-do-public-expenditure-tracking-surveys-matter.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020, p. 14.

<sup>1116</sup> SANTANO, Ana Claudia. A medição da corrupção como avaliação do desenvolvimento e eficácia de políticas públicas: alguns métodos disponíveis. In: GONÇALVES, Oksandro Osdival; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). *Desenvolvimento e sustentabilidade: desafios e perspectivas*. Curitiba: Íthala, 2015, p. 367.

<sup>1117</sup> GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris. *Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience. PREM Notes Public Sector, The World Bank*, n. 145, nov. 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11104/528200BRI0prem10Box345583B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 70.

<sup>1118</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. *O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 194-196.

e a maior conscientização e engajamento político da comunidade global, estimulados pela cultura da *internet* na sociedade em rede, contribuíram de maneira substancial para tanto.

Fundada em 1997, com o objetivo de promover processos orçamentários transparentes e inclusivos como forma de melhorar a governança e a qualidade dos serviços públicos no mundo em desenvolvimento, a *International Budget Partnership* (IBP) é uma organização não-governamental que monitora a abertura dos orçamentos públicos em mais de cem países visando, dentre outros objetivos, reduzir a corrupção e a malversação de recursos públicos, aumentar a participação da sociedade nas decisões quanto à alocação de verbas estatais e reduzir a pobreza.<sup>1119</sup>

Lastreada em valores e crenças que remetem à transparência, *accountability*, democracia, direitos humanos, colaboração, independência, integridade, comportamento ético, aprendizado, excelência e otimismo, a IBP divulga bienalmente um *ranking* mundial dos países de acordo com a análise comparativa de três elementos centrais afetos à *accountability* orçamentária: transparência, monitoramento e participação popular.

A última edição publicada em 2017 apontou a Nova Zelândia, a África do Sul, a Suécia, a Noruega e a Georgia como os países mais bem avaliados entre 115 nações investigadas, nos 6 continentes. Nas últimas colocações estão: Venezuela, Guiné Equatorial, Lesotho, Qatar e Iêmen.<sup>1120</sup>

O Brasil figura num honroso 7º lugar no *ranking* do *Open Budget Index* (OBI), possivelmente em razão do grande volume de informações orçamentárias publicadas na *internet*, requisito em que o governo brasileiro obteve 77 dos 100 pontos possíveis. Entretanto, parece haver obstáculos relevantes que precisam ser superados para que se possa celebrar a implementação de um ambiente propício à *accountability* sociodigital no país, especialmente naquilo que se refere ao efetivo rastreamento das receitas e despesas públicas pela sociedade civil.

### **6.2.2 Principais obstáculos ao aperfeiçoamento da transparência material do *open budget* no Brasil e do efetivo rastreamento das contas públicas**

A despeito de o Brasil ter ocupado um excelente lugar no *ranking* do *Open Budget Index* (OBI), não se vislumbrou na metodologia utilizada para a pesquisa preocupação dos

<sup>1119</sup> IBP (*International Budget Partnership*). *Mission and vision*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/about-ibp/mission-and-vision-2/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1120</sup> *Id.*, *Open budget index rankings*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

investigadores com a transparência material. Analisando as 145 perguntas que integram o questionário oferecido para preenchimento pelo público alvo, depreende-se que o foco da pesquisa estava voltado para a quantidade de informação orçamentária disponibilizada aos cidadãos e para o momento da publicação.<sup>1121</sup>

Outros resultados da pesquisa merecem atenção.

No gráfico histórico apresentado de 2006 a 2017, é possível observar certa estagnação do Brasil no *ranking*, tendo evoluído somente 3 pontos em 11 anos. Há registro de que o país fornece poucas oportunidades para o engajamento popular no processo orçamentário, com a divulgação substancial de informações nas fases de formulação e aprovação (91 de 100 pontos possíveis), porém com baixa visibilidade e disponibilidade de informações nas etapas de execução e auditoria do orçamento (47 de 100 pontos possíveis).

Em sua análise geral, a IBP recomenda ao governo brasileiro publicar relatórios *on-line* sobre a implementação orçamentária durante o ano, fornecer à sociedade mais informações acerca das auditorias realizadas e promover mais monitoramento social em relação à execução do orçamento.<sup>1122</sup>

Desde 1987, com a criação e implementação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Brasil busca informatizar os procedimentos de gestão e controle orçamentário e sua execução.<sup>1123</sup> Os objetivos específicos do SIAFI, conforme constam no manual do sistema, são, dentre outros, “prover os órgãos da administração pública de mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e contábil”, “integrar e compatibilizar as informações no âmbito do governo federal” e “proporcionar a transparência dos gastos públicos”.<sup>1124</sup>

Trata-se de um sistema estatal centralizado, atualmente disponibilizado pela *internet*, voltado precipuamente para uso da própria administração pública federal. Seu acesso requer prévio cadastramento e habilitação dos interessados, normalmente usuários das diversas unidades gestoras dos órgãos do Poder Executivo, aos quais são concedidas senhas específicas,

<sup>1121</sup> IBP (*International Budget Partnership*). *The open budget survey: open budget survey 2017 methodology*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1122</sup> *Id.*, *Brazil*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=br>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1123</sup> SILVEIRA JÚNIOR, Aldery; TRISTÃO, Gilberto. SIAFI: um mecanismo de administração e controle do gasto público. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 30, n. 117, jan./mar. 1993, p. 204. Ver também Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e Instrução Normativa nº 05, de 23 de junho de 1992, do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

<sup>1124</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Manual SIAFI: 020201 - objetivos do sistema*. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1530:020201-objetivos-do-sistema&catid=748&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1530:020201-objetivos-do-sistema&catid=748&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020.

de acordo com o nível de acesso que lhes é permitido ter.<sup>1125</sup> Tais exigências e limitações, de per si, fragilizam o SIAFI como instrumento de *accountability* sociodigital das contas públicas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente a partir das modificações que lhe foram incorporadas pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009,<sup>1126</sup> é clara ao impor ao poder público o dever de transparência na gestão pública e ao assegurar o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do orçamento.<sup>1127</sup>

Ana Paola Valente<sup>1128</sup> e Gladston Naves,<sup>1129</sup> em pesquisas de campo distintas, realizadas com usuários do SIAFI nos anos de 2004 (antes das modificações havidas na LRF) e 2011 (depois das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 131/2009), concluíram que a utilização e a busca de informações orçamentárias no SIAFI são tarefas que exigem traquejo de verdadeiros especialistas, mormente diante da linguagem empregada ser altamente técnica.

Mesmo assim, nem todos os dados necessários a uma auditoria completa encontram-se adequadamente lançados no sistema. Isso sem mencionar as inconsistências de dados que não raro são identificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em suas ações de fiscalização, como relatado no Acórdão nº 3025/2010-PL,<sup>1130</sup> de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

<sup>1125</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI: 020801 - gerenciamento de acesso e segurança do sistema.** Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1583:020801-gerenciamento-de-acesso-e-seguranca-do-sistema&catid=753&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1583:020801-gerenciamento-de-acesso-e-seguranca-do-sistema&catid=753&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020; BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI: 020802 - roteiro de cadastramento.** Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1584:020802-roteiro-de-cadastramento&catid=753&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1584:020802-roteiro-de-cadastramento&catid=753&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1126</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1127</sup> A atual redação do art. 48, §1º, da LRF prevê que a transparência da gestão fiscal do Estado deve ser assegurada por meio de: “I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A”. Tanto o art. 48-A da LRF quanto o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e a Portaria STN nº 458, de 22 de novembro de 2010, estabeleceram um padrão mínimo de qualidade que deveria ser observado no SIAFI e no SIAFEM de cada ente da federação, apontando os dados mínimos a serem disponibilizados para acesso.

<sup>1128</sup> VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária.** São Paulo: Annablume, 2004, p. 211 *et seq.*

<sup>1129</sup> NAVES, Gladston Guimarães. **A contribuição do sistema integrado de administração financeira do governo federal (SIAFI) para a promoção da accountability: a percepção dos usuários.** Rio de Janeiro, 2011, 132 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), p. 85.

<sup>1130</sup> BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 020.012/2010-1 (Acórdão 3025/2010-PL).** Min. Raimundo Carreiro, Brasília, 10 nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3025%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=3c286fa0-5b6c-11ea-a4a7-b1ca06c627cf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Problemas congêneres também foram encontrados no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), ambos gestados com a finalidade precípua de permitir o monitoramento de verbas públicas.

O primeiro, no âmbito dos estados e municípios, de maneira similar ao SIAFI, e o segundo, mais específico, regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 26 de julho de 2007,<sup>1131</sup> e implementado em 2008, com o objetivo de permitir “a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União”.<sup>1132</sup>

Uma diferença importante do SICONV em relação ao SIAFI é que seu acesso é livre, não sendo necessário qualquer cadastramento ou habilitação prévia do usuário para consulta aos dados do sistema. Conquanto apresente maior liberdade na prestação de informações ao interessado, o SICONV coleciona problemas relacionados à complexibilidade na operacionalização do sistema, falta de suporte técnico que auxilie a inserção de propostas, dificuldades de rastreamento de serviços executados em contrato, indícios de falta de segurança das informações e outras fragilidades listadas no relatório final da pesquisa *Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil*, publicada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça no final de 2012.<sup>1133</sup>

Em atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a CGU criou, em 2004, o *portal da transparência* da administração pública federal, uma plataforma virtual de acesso livre que tem por objetivo ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação dos cidadãos na fiscalização dos gastos e investimentos do Poder Executivo federal.<sup>1134</sup>

De forma semelhante, a criação e disponibilização de portais da transparência na rede mundial de computadores foi capitaneada por outros poderes e, também, nos âmbitos estaduais e municipais. Por meio desses portais, em tese, qualquer pessoa conectada à *internet* poderia

---

<sup>1131</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1132</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma +Brasil**. Sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - SICONV. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1133</sup> JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo (coords.). Série pensando o direito: modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil. Relatório final. PUC/SP, n. 41, dez. 2012. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos\\_e\\_Pesquisas/modernizacao\\_convencios.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/modernizacao_convencios.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1134</sup> CGU (Controladoria-Geral da União). **Portal da transparência do governo federal**. 2020. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>. Acesso em: 28 fev. 2020.

encontrar informações em tempo real sobre a execução dos programas e ações do governo federal, bem como da utilização do dinheiro público no âmbito da União.

Contudo, diversas pesquisas e análises realizadas nos mais variados portais da transparência do poder público e com seus respectivos usuários, visando constatar a efetividade de tais plataformas virtuais ao prover informações claras, completas e suficientes, constataram entraves e dificuldades relevantes que, em alguns casos, chegam a sugerir que determinados portais são meramente simbólicos, ou seja, não expressam qualquer compromisso em tornarem públicas informações aptas a permitir à sociedade fiscalizar a gestão da coisa pública.

De fato, certas dificuldades apontadas nos estudos empíricos ora considerados, levados a termo entre 2012 e 2019,<sup>1135</sup> demonstram que, em maior ou menor medida, o ambiente de *accountability* sociodigital que deveria ser proporcionado pelos portais da transparência no Brasil resta assaz fragilizado no que se refere à concretização de um *open budget* virtual onde as transações com o dinheiro público possam ser verdadeiramente rastreadas pelos cidadãos, oportunizando-lhes fiscalizar e, se for o caso, influenciar a gestão das verbas públicas.

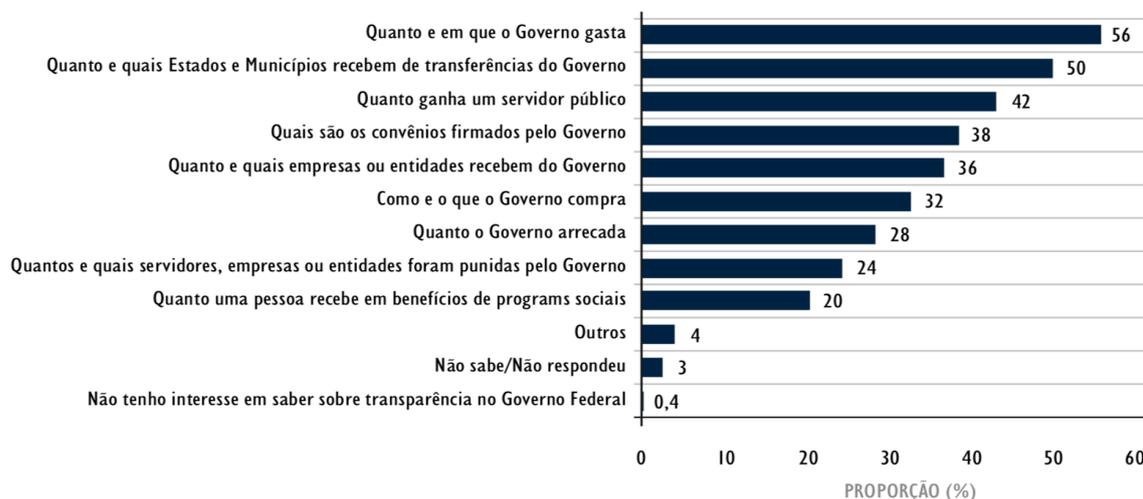
Interessante registrar que a maioria dos acessos aos portais da transparência parece ter por objetivo justamente buscar informações acerca de quanto e onde o governo tem gastado as receitas públicas,<sup>1136</sup> como pode ser observado no gráfico abaixo:

---

<sup>1135</sup> Cf. SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011. **Revista de Direito Público**, v. 9, n. 8, 2012; CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, jan. 2012; WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. João Pessoa, Paraíba, 2013, 124 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UnB-UFPB-UFRN); RESENDE, Walisson da Costa. **A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2014, 127 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); RESENDE, Wallisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. Aplicação da lei de acesso à informação em portais da transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli**, UFSC, v. 20, n. 42, 2015; FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o portal? um estudo com os usuários do portal da transparência do governo federal. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 373-403, 2016; ABDALA, Paulo Ricardo Zilo; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Revista da Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul./set. 2016; FMI (Fundo Monetário Internacional). Brasil: avaliação da transparência fiscal. **IMF Country Report nº 17/104**, Washington/DC, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Relat%C3%B3rio+de+transpar%C3%Aancia+-+Portugu%C3%AAs/39be20dd-3846-4f8b-9dd4-429a207b8b68>. Acesso em: 28 fev. 2020; MOREIRA, Fábio Mosso; VALENTIM, Marta Lígia Pomim; SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. A interdisciplinaridade da ciência da informação e suas contribuições no estudo do compartilhamento de dados governamentais na internet. **Revista Em Questão**, v. 24, n. 2, maio/ago. 2018; MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, 2018; VALDIONES, Ana Paula *et al.* **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos**. São Paulo: Artigo 19, Instituto do Governo Aberto, Instituto Centro de Vida, 2019; MANFIO, Vinicius; BITENCOURT, Caroline. Os portais da transparência entre a teoria e a prática: críticas à disposição das informações de despesas com saúde pública. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, p. 117-131, jan./jun. 2019.

<sup>1136</sup> FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos, *op. cit.*, p. 388.

Gráfico 4 - Principais Demandas nos Portais da Transparência



Fonte: FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o portal? um estudo com os usuários do portal da transparência do governo federal. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 13, 2016, p. 388.

Resumidamente, dentre os obstáculos mais relevantes apontados nas pesquisas referenciadas e que foram verificados mais corriqueiramente em porção substancial dos portais analisados encontram-se: a) baixo percentual de pessoas que sempre encontram as informações desejadas (10% dos cidadãos; 12% dos profissionais; 6% dos pesquisadores/estudantes); b) falta de padronização no formato dos mecanismos de busca de conteúdo (mudam a depender do portal); c) disponibilização de resultados incompletos, desatualizados e numa apresentação que torna difícil sua compreensão; d) informações disponibilizadas em linguagem de difícil compreensão (52%); e) ausência de uma forma efetiva de assegurar a integridade e autenticidade das informações (100%); f) desconformidade com os padrões mínimos de qualidade exigidos pela legislação (maioria dos portais estaduais); g) múltiplos portais de transparência (federais, estaduais e municipais; Executivo, Legislativo e Judiciário), o que pode obrigar o usuário a percorrer várias plataformas digitais em busca da informação desejada (v.g., para o rastreamento de valores públicos destinados da União para um estado e deste para vários municípios); h) informações opacas, dispersas, inconsistentes, incompletas, genéricas e muitas vezes inexistentes; e i) milhares de municípios que, até hoje não disponibilizaram à população

um portal da transparência.<sup>1137</sup>

De certo que a LAI instrumentaliza — por meio dos pedidos de acesso à informação — uma ferramenta robusta para o cidadão obter dos órgãos públicos os dados que entender pertinentes quanto ao recebimento e gasto de verbas públicas, salvantes aqueles, como visto, acobertados pelo sigilo. Entretanto, a própria lei permite que as informações sejam fornecidas num prazo máximo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias (art. 10, §1º e §2º), hipótese em que a informação desejada poderá se tornar intempestiva, notadamente diante da espantosa velocidade intrínseca à sociedade em rede e à globalização moderna.

Em 2018, o TCU realizou uma experiência de auditoria inédita no país, por meio da análise integrada de 31 bases de dados geridas por 18 organizações públicas brasileiras.<sup>1138</sup> O intuito foi identificar indícios de utilização irregular de recursos públicos em temas como licitações e contratos, execução orçamentária e financeira, benefícios sociais, transferências voluntárias, imóveis da União e concessão de benefícios a pessoas físicas e jurídicas.

Sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o resultado apontou mais de 80 tipos de falhas recorrentes, em mais de 450 mil ocorrências envolvendo recursos públicos da ordem de R\$ 41 bilhões. De acordo com o que consta no Acórdão 2.587/2018,<sup>1139</sup> julgado em sessão do dia 07 de novembro de 2018, pelo plenário do TCU, inconsistências nos dados dos sistemas governamentais (41 milhões de registros incoerentes), baixa qualidade das informações e falta de integração entre as bases de informações dos diversos órgãos públicos foram vetores importantes que contribuíram para as irregularidades identificadas, as quais contaram com a

<sup>1137</sup> De acordo com informações coletadas na pesquisa Escala Brasil Transparente da CGU, dos 5.570 municípios brasileiros, em somente 2.328 foram identificadas plataformas virtuais de transparência, Cf. CGU (Controladoria-Geral da União). Escala Brasil transparente. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>. Acesso em: 18 fev. 2020. Isso a despeito dos prazos legais impostos pela Lei Complementar nº 131/2009 e que foram incorporados no art. 73-B da Lei Complementar nº 101/2000: “I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes”. Tratando-se de modificação que entrou em vigor no ano de 2009, tem-se por prazo derradeira para a implementação dos portais da transparência em todos os entes da federação (União, Estados e municípios), independentemente do número de habitantes, o ano de 2013.

<sup>1138</sup> São elas: Ministério do Planejamento, Secretaria do Patrimônio da União, Secretaria da Receita Federal, Instituto Nacional do Seguro Social, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, Tribunal Superior Eleitoral, Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União (Cf. BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 012.797/2018-9 (Acórdão 2.587/2018-PL)**. Min. Relator Vital do Rêgo, Brasília, 7 nov. 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 fev. 2020).

<sup>1139</sup> BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 012.797/2018-9 (Acórdão 2.587/2018-PL)**. Min. Relator Vital do Rêgo, Brasília, 7 nov. 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 fev. 2020.

participação de 2.320 agentes públicos que, segundo o estudo feito, incorreram em pelo menos nove comportamentos indevidos.

Dificuldades, inconsistências e impropriedades envolvendo bases de dados informatizadas governamentais e, em especial, sua falta de integração, transparência material e até mesmo a inexistência de sistema informatizado com dados estruturados, não são novidade, podendo ser verificados em julgados do TCU como os constantes nos processos 010.638/2016-4 (Relator Min. Benjamin Zymler),<sup>1140</sup> 033.619/2016-6 (Relator Min. Aroldo Cedraz)<sup>1141</sup> e 005.003/2014-8 (Relator Min. Benjamin Zymler),<sup>1142</sup> para citar alguns exemplos.

Ora, se o compartilhamento de informações e a interação entre os próprios órgãos do estado são considerados problemas, parece ser perfeitamente justificável duvidar da integridade e precisão dos dados que são ofertados ao cidadão comum, seja por meio da publicização de informações (transparência ativa), seja por meio do acesso à informação pública mediante solicitação (transparência passiva). As pesquisas empíricas e os julgados do TCU anteriormente mencionados indicam que há desafios que precisam ser vencidos a fim de prover ao cidadão e aos próprios órgãos de controle informações públicas que lhes permita, de fato, rastrear as contas públicas e analisar se os recursos estão sendo bem empregados — ou não — em favor da coletividade.

É preciso reconhecer que a utilização das potencialidades das TICs para armazenamento, divulgação e acesso às informações públicas que dizem respeito à movimentação orçamentária e transações com dinheiro público no Brasil é algo digno de louvor e, ousa-se afirmar, absolutamente imprescindível em tempos de revolução digital e do volume de dados inimaginável gerado pelas ações estatais.

Contudo se, de um lado, há plataformas virtuais que contribuem em muito para a transparência das informações públicas, oportunizando aos cidadãos acompanhar de perto a aplicação dos recursos estatais (ou parte deles) em políticas públicas de interesse coletivo, de outro, infelizmente, há ambientes virtuais que contribuem menos, configurando-se em mera

<sup>1140</sup> BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 010.638/2016-4 (Acórdão 2.637/2018-PL)**. Min. Relator Benjamin Zymler, Brasília, 19. nov. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/010.638%252F2016-4/%2520/ANO%2520desc%252C%2520NUMEROPROCESSOCOMZEROS%2520desc/1/%2520?uuiid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1141</sup> BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 033.619/2016-6 (Acórdão 1.220/2019-PL)**. Min. Relator Aroldo Cedraz, Brasília, 29. maio 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/033619%252F2016-6/%2520/ANO%2520desc%252C%2520NUMEROPROCESSOCOMZEROS%2520desc/1/%2520?uuiid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1142</sup> BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 005.003/2014-8 (Acórdão 2.569/2014-PL)**. Min. Relator Benjamin Zymler, Brasília, 1 out. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2569%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 25 fev. 2020.

formalidade simbólica para cumprimento de exigência legal, quando não atrapalham ao divulgar informações inconsistentes.

Para além dos problemas já consignados, os estudos do material reportado permitem apontar outros percalços no uso das TICs e da disponibilização de informações públicas por meio da rede mundial de computadores que, acredita-se, precisam ser superados em busca de uma verdadeira política de transparência estatal e, conseqüentemente, para aprimorar o enfrentamento à corrupção pública no Brasil. São eles:

- a) excessiva concentração das bases de dados em silos tecnológicos isolados, com baixa ou nenhuma integração, compartilhamento ou cruzamento de informações com outros órgãos;
- b) sem-número de bases de dados governamentais, com informações inconsistentes, duplicadas e, muitas vezes, carentes de confirmação, que impedem o Estado a ter uma visão única, ampla e exata de seus recursos e despesas para o planejamento e a execução de políticas públicas;
- c) inexistência de mecanismos automatizados e confiáveis para autenticação das informações (validação);
- d) enorme quantidade de informações públicas desconstruídas, desacreditadas, desatualizadas, pulverizadas e sem qualidade, gerando desinformação para os cidadãos e influenciando negativamente no rastreamento das contas públicas pela sociedade civil;
- e) necessidade de interfaces mais amigáveis e de fácil compreensão, tanto para pesquisa quanto para apresentação dos resultados, que possibilitem ao usuário filtrar conteúdos com a exposição somente daquilo que verdadeiramente o interessa;
- f) substancial aprimoramento da transparência material das informações públicas, a fim de que sejam claras, objetivas e inteligíveis mesmo a pessoas leigas;
- g) padronização no formato, na estruturação (organização) e na disponibilização dos dados pelo poder público, bem como das plataformas virtuais dos entes da federação; e

h) aperfeiçoamento do *open data* no Brasil, de modo que as informações públicas possam ser acessadas, utilizadas, reutilizadas e disponibilizadas sem qualquer restrição, política ou tecnológica, viabilizando que se transformem em insumo para o desenvolvimento de soluções automatizadas para sua melhor análise e avaliação.

A próxima seção se propõe a apresentar uma tecnologia que, embora não tão recente, possivelmente poderá contribuir para minimizar, quando não eliminar, boa parte dos problemas acima elencados, que repercutem, como visto, contrariamente à implementação de um verdadeiro *open budget* no Brasil e à configuração de um ambiente virtual mais propício para a *accountability* sociodigital.

As características, o funcionamento e as aplicações da *blockchain* têm alterado a maneira de se construir soluções tecnológicas no setor privado e no âmbito estatal ao promover uma cultura de descentralização virtual e um compartilhamento de responsabilidades que tem a confiança, a rastreabilidade de transações e a transparência como elementos-chave.

## **7 A SOCIEDADE NO CONTROLE! COMO O MODELO DISTRIBUÍDO DA *BLOCKCHAIN* PODE AUXILIAR NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO A PARTIR DA OTIMIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA RASTREABILIDADE *ON-LINE* DAS CONTAS PÚBLICAS**

Os obstáculos relacionados à transparência formal e material das informações públicas envolvendo operações com verbas estatais repercutem negativamente para a eficiência da *accountability* sociodigital e, sobretudo, favorecem a prática de condutas corruptivas de viés econômico. Conquanto haja investimentos estatais em TICs para aprimorar o controle e a gestão do dinheiro público, a população parece continuar alijada de monitorar, rastrear e auditar as receitas e despesas do Estado diante das soluções tecnológicas até então utilizadas.

O modelo concentrado de armazenamento de informações é frágil, pois os dados são armazenados em bases de dados estatais herméticas, somente compartilháveis (quando isso é possível) mediante demanda, que não garantem a consistência e completude das informações e, ainda, estão suscetíveis a fraudes e manipulações espúrias por parte de agentes públicos corruptos. Tais circunstâncias alinham-se para fomentar a prática de irregularidades e ilícitos que comprometem o erário e reduzem os créditos que deveriam ser destinados para políticas públicas de desenvolvimento social.

A *blockchain* representa um modelo virtualmente distribuído, ponto a ponto, de armazenamento, compartilhamento e validação de transações, especialmente econômicas, que pode ser de grande valia para a minimizar os problemas hoje existentes quanto ao monitoramento, rastreamento e auditoria de transferência de valores – créditos e débitos – realizados com o dinheiro público. Com ela é possível gerar um ambiente de confiança e transparência das operações estatais com verbas públicas capaz de aperfeiçoar — e muito — a *accountability* sociodigital e, dessa forma, promover um enfrentamento mais eficiente — preventiva e repressivamente — ao fenômeno da corrupção econômica.

### **7.1 *BLOCKCHAIN* E A CULTURA DA DESCENTRALIZAÇÃO VIRTUAL COMO PRESSUPOSTO DA CONFIANÇA, DA TRANSPARÊNCIA E DA RASTREABILIDADE DE VALORES**

Os avanços tecnológicos intrínsecos à revolução digital superam-se a cada dia. Surgem formas inovadoras de organização, de compartilhamento de informações e de estabelecimento de vínculos de confiança em ambientes digitais globais e descentralizados, onde seus

integrantes podem transacionar — de maneira transparente, segura e rápida — independentemente do controle ou intervenção de qualquer autoridade central.

Nesse contexto, destacam-se as tecnologias genericamente denominadas de *Distributed Ledger Technologies* (DLTs),<sup>1143</sup> as quais têm o potencial de proporcionar um nível excepcional de inovação digital comparável ao advento da *internet*, liderando subsequentes novos paradigmas tecnológicos.

Em linhas gerais, as DLTs apresentam um novo modelo transacional, ponto a ponto, descentralizado, mais barato, veloz, colaborativo, transparente, seguro e confiável do que o tradicional formato calcado na centralização,<sup>1144</sup> como será visto na sequência. A *blockchain* ou *cadeia de blocos* é uma dessas tecnologias que será explorada na presente pesquisa.

Para uma melhor compreensão da importância da *blockchain* e de como suas funcionalidades têm representado uma mudança significativa de paradigma nas transações realizadas na rede mundial de computadores, basta imaginar a seguinte estória hipotética: na comunidade de *BlockState*, com milhões de habitantes, há um costume, rigorosamente seguido por todos, no sentido de que nenhum valor monetário pode ser dado a uma criança antes de ela completar 10 anos de idade. A partir daí, o infante passa a receber R\$ 10,00 (dez reais) semanalmente até se tornar adulto, ocasião em que o pagamento semanal se torna mensal e é substituído pelo valor devido em razão de seu salário como trabalhador.

Ocorre que tudo — absolutamente tudo — que é recebido e é gasto por aquela pessoa, desde os 10 anos de idade até seu falecimento, deve ser previamente registrado num livro-razão único daquela comunidade, exclusivamente confeccionado para conter data, hora e valor de cada transação, os dados pessoais de quem recebeu e de quem pagou e, ainda, qual o propósito ou objeto da operação. Frise-se que uma vez lançada a transação no livro-razão, não existe mais a possibilidade de qualquer alteração, tornando-se aquele registro perpetuamente imutável.

Antes, porém, de haver qualquer registro no livro-razão, a intenção de transacionar e os dados pertinentes à operação (valor, motivo e envolvidos) é tornada pública a toda a comunidade para ciência e, sobretudo, validação por um grupo específico de pessoas que, livremente, voluntariam-se para tal tarefa em troca de algum benefício, que pode ser econômico (v.g., um pequeno percentual sobre o valor da transação a ser realizada, descontos no pagamento de tributos, incentivos fiscais) ou não (v.g., reconhecimento social pelos serviços prestados, preferência para atendimento em serviços públicos).

<sup>1143</sup> COLLOMB, Alexis; SOK, Klara. *Blockchain/distributed ledger technology (DLT): what impact on the financial sector?* *Digiworld Economic Journal*, n. 103, set./dez. 2016, p. 93; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 96.

<sup>1144</sup> COLLOMB, Alexis; SOK, Klara, *op. cit.*, p. 94-96.

Podem se voluntariar para o grupo de validação quaisquer membros da comunidade e também estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas, ou seja, todos que estiverem dispostos em contribuir com os procedimentos de checagem, autenticação e homologação da transação.

Como regra, a transação é feita por meio de uma metódica e minuciosa averiguação do histórico de transações que — necessariamente — tem início no primeiro valor recebido pela parte pagadora aos 10 anos de idade e segue até a operação que se deseja efetuar.

O intuito é atestar, por meio de cálculos matemáticos que não se fiam tão somente no saldo atual, se quem pretende pagar efetivamente tem disponível o valor a ser pago. Além disso, são conferidas e autenticadas as identidades dos envolvidos na transação, a fim de se verificar se ambos possuem autorização para realizar a transação pretendida.

Para que a transação seja considerada válida e possa ser registrada no livro-razão da comunidade, é imperiosamente necessário que 50% mais uma das pessoas que integram o grupo de validação atestem a regularidade. Se isso não acontecer, a operação — em hipótese alguma — poderá ser concretizada.

Sendo o caso de validação pelo quórum mínimo necessário para tanto (50% + 1 dos integrantes do grupo de validação), a transação é registrada e uma cópia atualizada do livro-razão é obrigatoriamente disponibilizada a toda a comunidade. Todos passam a ter acesso à mesma fonte de informações com o novo registro já incorporado, o que facilita, por exemplo, identificar eventual fraude ou inserção indevida em validações futuras.

Observe-se que, na história hipotética narrada, não existe qualquer autoridade central que controle ou intermedeie a transação, seja para aproximar as partes envolvidas, seja para cancelar a operação realizada.

Tudo é feito diretamente entre os interessados e a regularidade da transação é atestada por integrantes voluntários do grupo de validação — membros da própria comunidade ou de qualquer outro grupo social — com base num consenso, sem a intervenção de qualquer autoridade centralizadora.

A metáfora sugerida busca ilustrar o novo modelo transacional ponto a ponto descentralizado que a *blockchain* permite que seja implementado, inclusive em âmbito mundial, de maneira muito mais ágil, transparente, segura, confiável e menos onerosa do que o atual arquétipo marcado pela centralização e pelo excesso de burocracia.

Fica mais fácil perceber a mudança disruptiva causada pela cadeia de blocos em relação à transferência de valores ao se tentar imaginar os elevados custos, o tempo a ser despendido e toda a documentação que será exigida para se remeter qualquer quantia do Brasil para o exterior,

operação essa que dependerá de uma autoridade central — uma instituição financeira — para ser realizada.

Não há unanimidade quanto ao conceito de *blockchain*.<sup>1145</sup> Há quem a defina como uma rede ponto a ponto<sup>1146</sup> que mantém registros públicos ou privados de transações, como se fosse uma planilha eletrônica (v.g., *Excel*, *Numbers*) que armazena suas informações de maneira descentralizada na *internet*, muito embora reconheça não se tratar de um simples programa de computador ou aplicativo.<sup>1147</sup> Outros a chamam simplesmente de uma tecnologia de gerenciamento de transações ponto a ponto.<sup>1148</sup> Primavera de Filippi e Aaron Wright<sup>1149</sup> a tem como um novo banco de dados distribuídos<sup>1150</sup> que utiliza uma combinação de criptografia de chave pública-privada, assinaturas digitais<sup>1151</sup> e tecnologias ponto a ponto, com cópias idênticas armazenadas em vários computadores do mundo.

Daniel Drescher<sup>1152</sup> apresenta ainda quatro outras perspectivas utilizadas para se referir à *blockchain*. Na primeira, como uma estrutura de dados, ou seja, uma forma de organizar dados, independentemente de seu conteúdo. Sob tal prisma, a cadeia de blocos poderia ser comparada a um livro, onde cada página representaria um conjunto de informações e cada palavra ou frase uma informação a ser guardada.<sup>1153</sup>

Na segunda, como um algoritmo — ou sequência de instruções a serem executadas por um computador — com o objetivo de tratar estruturas de dados em um sistema ponto a ponto

<sup>1145</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 50.

<sup>1146</sup> As redes ponto a ponto, também chamadas de *peer-to-peer* ou simplesmente P2P, são aquelas onde não há um computador central onde as informações e/ou recursos estão concentrados e, portanto, a ele devem ser direcionados os pedidos e somente ele tem condições de respondê-los. Nas palavras de Daniel Drescher, “os sistemas ponto a ponto são sistemas de software distribuídos constituídos de nós (computadores individuais) que disponibilizam seus recursos computacionais (p.ex., capacidade de processamento e de armazenagem ou distribuição de informações) diretamente a outros. Ao associar-se a um sistema ponto a ponto, os usuários transformam seus direitos e funções. Embora os usuários possam diferir quanto aos recursos com que contribuem, todos os nós do sistema têm a mesma capacidade funcional e as mesmas responsabilidades. Portanto, os computadores de todos os usuários são tanto fornecedores quanto consumidores de recursos” (DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 36).

<sup>1147</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 1-3, 71-72.

<sup>1148</sup> MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 6, 26.

<sup>1149</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 20, 23.

<sup>1150</sup> Banco de dados distribuídos apresentam uma arquitetura oposta àqueles centralizados. Enquanto que nesses as informações se concentram num só computador principal da rede, num base de dados distribuídos há uma série de computadores independentes que, na dicção de Daniel Drescher, “cooperam uns com os outros usando um meio de comunicação a fim de atingir um objetivo específico, sem que haja um elemento centralizado para controle ou coordenação” (DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 31).

<sup>1151</sup> Criptografia, chaves públicas e privadas e assinaturas digitais serão conceituadas e mais bem esclarecidas um pouco mais à frente, nesta seção.

<sup>1152</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 47.

<sup>1153</sup> A analogia que o autor faz em relação a um livro avança quanto à questão da segurança: “As páginas estão ligadas umas às outras por sua posição no livro e pela numeração. Pode-se determinar se alguém arrancou uma página do livro verificando se os números das páginas são contínuos, sem que nenhum esteja faltando. Além do mais, as informações nas páginas, assim como as páginas no livro, estão ordenadas. A ordem, um detalhe importante, será intensivamente usada” (DRESCHER, Daniel, *loc. cit.*).

puramente distribuído. A terceira entende a *blockchain* como um conjunto de tecnologias que integra estrutura de dados, algoritmo e criptografia, os quais combinados são utilizados para garantir a segurança e a integridade em um sistema ponto a ponto distribuído. Na quarta, faz-se uso do termo de uma forma abrangente para indicar redes não centralizadas que compartilham livros-razão (*ledgers*) de maneira segura.

Analisando as propostas conceituais apresentadas e com fundamento, em especial, nas lições de Drescher,<sup>1154</sup> propõe-se para a presente pesquisa entender a *blockchain* como um conjunto de tecnologias que viabiliza a criação e manutenção de um sistema ponto a ponto distribuído de livro(s)-razão que, por meio de algoritmos que lhe são próprios, permite a realização de transações virtuais, envolvendo ou não valores pecuniários, cuja integridade, segurança e autenticidade são promovidas por técnicas complexas de criptografia e segurança da informação. Essas são capazes de gerar confiança entre pessoas que não se conhecem quando do gerenciamento de bens, direitos e deveres, em ambientes digitais, normalmente no ciberespaço, de forma menos onerosa, mais rápida e totalmente transparente.

Até o final de 2008, as discussões existentes em torno da convergência de tecnologias que viria a ser posteriormente denominada *blockchain* eram basicamente teóricas.<sup>1155</sup> O cenário mudou no início de 2009, quando Satoshi Nakamoto<sup>1156</sup> publicou um *paper* intitulado *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*,<sup>1157</sup> onde, apesar de não ter mencionado expressamente o termo *blockchain*, apresentou ao mundo a receita para implementação do hoje bastante conhecido e valorizado criptoativo denominado *bitcoin*.

Coincidentemente — ou não — lançado no auge da crise econômico-financeira mundial de 2008, quando a confiança nas instituições financeiras e políticas estava fortemente abalada,<sup>1158</sup> o *bitcoin* revolucionou — e tem revolucionado, ainda — por ser considerado uma reserva de valor (ou ativo), totalmente independente do poder público, seja quanto à sua

---

<sup>1154</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 48, 223.

<sup>1155</sup> MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 26; SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 43)

<sup>1156</sup> Não se sabe, até hoje, se de fato existe ou existiu alguém com o nome de Satoshi Nakamoto ou se, na verdade, trata-se de um pseudônimo utilizado por uma pessoa ou um grupo de pessoas que, por algum motivo, não teve a intenção de se identificar (SUTTON, Sam, *op. cit.*, p. 9; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 20, 62).

<sup>1157</sup> NAKAMOTO, Satoshi. *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*. 2009. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1158</sup> SILIPRANDI, Adriana; LOPES, Fernando. *Blockchain, bitcoin e smart contracts: a revolução dos ativos digitais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 106.

emissão, seja quanto a seu lastro, que pode ser utilizada por qualquer pessoa para comprar e vender bens e serviços na *internet*.<sup>1159</sup>

Seus pressupostos operacionais de funcionamento e confiança não são ditados, portanto, por qualquer autoridade central (v.g., bancos centrais, comissões de valores mobiliários ou órgãos governamentais econômico-financeiros), mas embasados nas tecnologias ponto a ponto distribuídas e de segurança que integram a cadeia de blocos.<sup>1160</sup>

O *bitcoin* foi, portanto, a primeira implementação concreta da *blockchain*,<sup>1161</sup> capaz de permitir transações econômicas virtuais por todo o planeta, num sistema distribuído de controle, emissão e segurança, permeado por redes ponto a ponto, paralelo ao burocrático, moroso e dispendioso sistema econômico-financeiro tradicionalmente utilizado pelas nações no mundo.<sup>1162</sup>

Com o *bitcoin*, é possível transferir valores e convertê-los em moeda dos mais diversos países, inclusive com a possibilidade de saque direto em máquinas ATM (*Automatic Teller Machine*) espalhadas em aeroportos e centros urbanos pelo mundo, com facilidade semelhante a de encaminhar uma mensagem de texto ou de utilizar um cartão de banco para retirar dinheiro em caixas eletrônicos.<sup>1163</sup>

Sobre a importância do advento do novo modelo estrutural descentralizado que alicerça o *bitcoin*, Primavera de Filippi e Aaron Wright<sup>1164</sup> ressaltam que pode ser uma alternativa interessante para países cujos sistemas financeiros estão subdesenvolvidos ou enfraquecidos. Para os autores:

o Bitcoin poderia provar ser um complemento, ou mesmo um substituto, para os sistemas de pagamento tradicionais em países sem moedas estáveis, como Argentina, Venezuela ou Zimbábue. Como o Bitcoin está protegido contra instabilidades específicas do país ou questões econômicas,<sup>1165</sup> os cidadãos podem optar por armazenar suas economias em bitcoin ou convertê-lo em outras moedas mais estáveis - potencialmente limitando riscos ou desvalorizações inflacionárias específicas do país.

<sup>1159</sup> MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 7-9; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 19; REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 55.

<sup>1160</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 20;

<sup>1161</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 72; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 26.

<sup>1162</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 2; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 21, 63.

<sup>1163</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 21, 64 *et seq.*

<sup>1164</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>1165</sup> Nesse ponto, é importante registrar que a volatilidade econômica de qualquer criptoativo (vide próxima nota) é alta, sujeitando-o às oscilações típicas de mercado, porém, não raro, com variações que tendem a ser mais expressivas do que aquelas próprias das moedas fiduciárias.

Note-se que o *bitcoin* foi o pioneiro dos chamados *criptoativos*<sup>1166</sup> e que, em virtude de os procedimentos e códigos estarem gratuitamente disponíveis a todos na *internet*, sua implementação motivou a criação de milhares de outros criptoativos no mundo, genericamente denominados de *altcoins*.<sup>1167</sup>

Hoje, há 5.096 criptoativos registrados, negociados em 20.445 mercados, com capitalização na ordem de US\$ 281.310.319.178,00, valores altíssimos que não dependem de qualquer estrutura formal de Estado ou de instituições bancárias e/ou financeiras para serem transacionados. Desse valor, 63,7% foram movimentados por meio de *bitcoins*.<sup>1168</sup>

A *blockchain* não se restringe ao registro e gerenciamento de transações que envolvam representações virtuais de valor, mas de qualquer dado ou informação que possa ser codificada em um formato digital.<sup>1169</sup> Sendo assim, ela pode ser considerada um repositório compartilhado de informações que, nas palavras de Primavera de Filippi e Aaron Wright,<sup>1170</sup> ninguém possui, mas por muitos é mantido.

David Morales<sup>1171</sup> afirma que a *blockchain* pode ser utilizada com qualquer tipo de base de dados que contenha informações que carecem de autenticação e validação, num ambiente descentralizado onde a confiança entre os envolvidos seja um imperativo categórico e que seja possível se promover uma verdadeira *accountability* quanto à fidedignidade e higidez das transações realizadas.

Para além disso, num momento posterior reputado como de evolução no uso da *blockchain*, a tecnologia tem facultado o armazenamento não apenas de informações nas *legders*, mas também de pequenos códigos de computador, denominados *scripts*, capazes de se

<sup>1166</sup> Robby Houben e Alexander Snyers sinalizam que não há consenso quanto a um conceito único de criptoativos. Apresentam, contudo, uma definição que parece ser bem adequada para o estudo ora proposto: uma representação digital de valor que se destina a constituir uma alternativa ponto a ponto aos ativos emitidos pelos países, utilizado como meio de troca de uso geral (independentemente de qualquer autoridade central) e garantido por mecanismos de criptografia, podendo ser convertido em moeda de curso legal, e vice-versa” (HOUBEN, Robby; SNYERS, Alexander. *Cryptocurrencies and blockchain: legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion*. European Parliament's Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance Study. 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 23).

<sup>1167</sup> SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 9-12; HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 2.

<sup>1168</sup> *Top 100 cryptocurrencies by market capitalization*. *CoinMarketCap*. Disponível em: <https://coinmarketcap.com/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1169</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 27; 42; SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 28; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 6, 12; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 26.

<sup>1170</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 42.

<sup>1171</sup> MORALES, David, *op. cit.*, p. 10.

autoexecutar diante de circunstâncias e/ou hipóteses previamente pensadas e incorporadas em instruções automatizadas.<sup>1172</sup>

Cite-se como exemplo rudimentar e comum na literatura, o da máquina de vendas (*vending machines*)<sup>1173</sup> que habitualmente é vista em corredores das mais diversas empresas e em estabelecimentos públicos. Partindo-se da premissa que o usuário deseja comprar uma água que custa R\$ 3,00, identificado pelo número 22, bastará inserir o valor correspondente na máquina e selecionar a opção 22. Automaticamente, a máquina executará um algoritmo muito simples que poderia ser traduzido da seguinte forma: se opção igual a 22 e dinheiro igual ou maior que R\$ 3,00, então liberar água; se dinheiro maior que R\$ 3,00, então liberar troco que será igual ao valor inserido menos R\$ 3,00.

Eis acima um exemplo antigo de contrato inteligente (*smart contract*), ainda centralizado, cujas cláusulas são estabelecidas em um código de computador autoexecutável e que, portanto, a partir do adimplemento de circunstâncias e/ou hipóteses predefinidas, não depende da interação humana para que as promessas especificadas em formato digital sejam totalmente cumpridas.

É interessante notar que o contrato passa a ser controlado por *scripts* e não mais por pessoas (*rule of the code*),<sup>1174</sup> eliminando-se as subjetividades, a parcialidades e as interpretações ambíguas próprias do ser humano.

Não há nada de novo em se automatizar processos. Contudo, a migração paulatina de *smart contracts* para a *blockchain* está revolucionando a forma de contratar, oportunizando que pessoas desconhecidas pactuem com segurança por meio da autoexecução de um conjunto de regras, previamente conhecidas e estabelecidas em plataformas virtuais de ambientes digitais distribuídos,<sup>1175</sup> sobre as quais todos concordam.

Ao herdar as características da cadeia de blocos, os *smarts contracts* distribuídos podem ser verificados e auditados a qualquer momento por todos os envolvidos, com menos burocracia e custos e de maneira mais transparente, rápida e eficiente.<sup>1176</sup> Primavera de Filippi e Aaron Wright<sup>1177</sup> esclarecem que esses contratos inteligentes operam como se fossem um agente

<sup>1172</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 26-28.

<sup>1173</sup> SZABO, Nick. *Formalizing and securing relationships on public networks*. *First Monday*, v. 2, n. 9, set. 1997. Disponível em: <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/548/469>. Acesso em: 28 fev. 2020; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 73-74.

<sup>1174</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, *passim*.

<sup>1175</sup> Como exemplo, citem-se a *Ethereum*, *Neo*, *Eos*, *Stellar* e outras tantas plataformas virtuais que permitem a inserção de códigos de computador na estrutura *blockchain*.

<sup>1176</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey, *op. cit.*, p. 26; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 74, 80-82.

<sup>1177</sup> FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 29.

autônomo, reagindo automaticamente aos *inputs* e informações recebidas por interação humana ou por *scripts* de outros contratos inteligentes que estão sendo executados na rede mundial de computadores.

Considerando que nem todas as cláusulas contratuais estão passíveis de serem automatizadas, a literatura aponta a categoria dos contratos ou acordos híbridos, onde há uma combinação do modelo tradicional e dos contratos inteligentes.<sup>1178</sup>

A seguir, pretende-se ressaltar as características mais relevantes da *blockchain* e apresentar breves notas acerca do funcionamento desse novo modelo transacional ponto a ponto descentralizado, marcado pela transparência e pela confiança.

### 7.1.1 Características e notas não técnicas sobre o funcionamento da blockchain

A mudança cultural trazida pela cadeia de blocos, sobretudo quanto à descentralização de transações virtuais em âmbito mundial e à criação de confiança em ambientes tradicionalmente permeados pela incerteza e a insegurança, impõe que as características mais marcantes do novo modelo digital sejam ressaltadas e que seu funcionamento seja melhor esclarecido sob uma ótica que permite sua melhor compreensão mesmo àqueles que não têm tanta afinidade com a tecnologia.

Há várias particularidades intrínsecas relevantes da *blockchain* que merecem destaque e todas elas independem tanto do conteúdo informativo ou de eventual algoritmo armazenado e gerenciado no livro-razão virtual, quanto da enorme variedade de aplicações que podem ser implementadas no novo modelo.<sup>1179</sup>

Primeiramente, é preciso reforçar tratar-se de um avanço tecnológico que, como regra, tem a rede mundial de computadores como plataforma operacional de funcionamento<sup>1180</sup> e, por conseguinte, a *blockchain* não está adstrita aos entraves e restrições decorrentes de limites territoriais e nem a eventuais pressões políticas ou econômicas deste ou daquele país.<sup>1181</sup> Seu alcance quase sempre é global e a liberdade é uma de suas maiores bandeiras.

<sup>1178</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 77-78.

<sup>1179</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 245, 248.

<sup>1180</sup> O funcionamento de uma *blockchain* prescinde da *internet*. A despeito de ser essa sua plataforma operacional mais comum, é perfeitamente possível a implementação de uma cadeia de blocos virtuais por meio de qualquer tipo de meio que permita a conexão entre dois ou mais computadores, como, por exemplo, *intranet* ou *bluetooth*.

<sup>1181</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 215; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 35, 44-45, 71, 118.

De uma maneira geral, as TICs em si não são boas, nem ruins, mas neutras.<sup>1182</sup> O uso que delas é feito, esse sim, poderia ser classificado como a favor ou contra a humanidade. Abel Reis<sup>1183</sup> defende que a *internet*, fundamentalmente, explicita quem é o ser humano, vale dizer, potencializa suas virtudes e defeitos. Vint Cert, um dos mentores da arquitetura da rede mundial de computadores, asseverou que “*the internet is a reflection of our society and the mirror is going to be reflecting what we see. If we do not like what we see in that mirror the problem is not to fix the mirror, we have to fix society*”.<sup>1184</sup>

Sendo assim, a despeito de alguns importantes contrapontos que poderiam ser suscitados, os quais serão abordados no último tópico desta seção, pode-se majoritariamente conferir à *blockchain* uma neutralidade que lhe deveria ser inerente.

Uma das maiores e mais perceptíveis mudanças trazidas ao modelo tradicional de transações na *internet* é a ausência daquilo que a literatura chama *the middleman*, aquele ente ou autoridade central de confiança que, como regra, controla, gerencia e valida as operações realizadas entre as partes.<sup>1185</sup>

As instituições bancárias e financeiras são bons exemplos de um *middleman*, na medida em que centralizam as informações de seus correntistas, mantêm os valores sobre sua posse e somente autorizam transações entre seu cliente e terceiros se o primeiro tiver condições econômicas e não houver qualquer impedimento para tanto. Há, portanto, uma centralização burocrática que torna as operações mais lentas para serem concretizadas e sujeitas a custos maiores.<sup>1186</sup>

Na cadeia de blocos não há autoridades centrais. As transações virtuais são realizadas ponto a ponto, diretamente entre as partes envolvidas, numa ampla rede distribuída de usuários intermediada pela própria tecnologia *blockchain*, ou seja, substitui-se o moroso, caro e tradicional ente centralizador humano por uma intermediação digital realizada de maneira

---

<sup>1182</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 26.

<sup>1183</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 22, 164.

<sup>1184</sup> Numa tradução livre: “A internet é um reflexo de nossa sociedade e o espelho estará refletindo o que nós vemos. Se não gostamos do que vemos nesse espelho, o problema não é consertar o espelho, nos temos que consertar a sociedade” (WARD, Mark. *What the net did next*. **BBC News**. jan. 2004. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3292043.stm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1185</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 41, 81; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 34; MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 20.

<sup>1186</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 80.

automática, rápida, confiável e menos custosa pela arquitetura tecnológica, procedimental e colaborativa que garante a *blockchain*.<sup>1187</sup>

Acresce-se a isso, o aumento da liberdade para transacionar e, conseqüentemente, da responsabilidade dos envolvidos, uma vez que a negociação não está adstrita à censura, à influência ou ao desejo de qualquer órgão centralizador,<sup>1188</sup> bem como a imunidade a agentes mal-intencionados, voltados a práticas espúrias e muitas vezes corruptivas que, no exercício de sua função numa instituição centralizadora de confiança, age contra aqueles que deveria proteger.<sup>1189</sup>

A descentralização viabilizada pela *blockchain* é possível em razão da padronização, automação e organização que lhes são peculiares.<sup>1190</sup> O armazenamento das informações controladas e validadas pela cadeia de blocos é estruturado de tal sorte que todos os computadores conectados a uma rede comum na *internet*<sup>1191</sup> (v.g., à rede de *bitcoins*), chamados de *nodes* ou *nós*, têm a incumbência de guardar os dados e de ceder parte de seus recursos computacionais de processamento em prol do funcionamento da *blockchain*.

Cada *node* dessa rede distribuída age como se fosse um “administrador” do sistema, mantendo uma cópia integral e atualizada de todo o histórico das operações realizadas e registradas na *blockchain* (desde a primeira até a última validada de cada usuário) e auxiliando na tarefa de autenticação e autorização — por consenso — das transações propostas por seus usuários.<sup>1192</sup>

A título ilustrativo, em 2019 a cadeia de blocos do *bitcoin* contava com mais de 100 mil *nodes*<sup>1193</sup> que, em conjunto e de maneira descentralizada, armazenavam informações e compartilhavam capacidade de processamento para manter a estrutura tecnológica e garantir o funcionamento das regras (protocolos) que lhes são comuns.

<sup>1187</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 30, 34, 118-119; DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico: uma introdução não técnica em 25 passos**. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 264; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 15.

<sup>1188</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *loc. cit.*

<sup>1189</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital: quando quase tudo é possível**. Lisboa: Glaciari, 2018, p. 81; MORALES, David, *op. cit.*, p. 15.

<sup>1190</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 264-265.

<sup>1191</sup> Shawn Amuial, Josias Dewey e Jeffrey Seul explicam bem o que seria essa rede comum: consiste numa plataforma virtual ponto a ponto e distribuída onde cada computador conectado à *internet* e que participará de determinada cadeia de blocos deverá obedecer a um mesmo conjunto de regras, chamado protocolo, que será comum e deverá ser rigorosamente obedecido por todos os usuários (DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 4).

<sup>1192</sup> MORALES, David, *op. cit.*, p. 11, 19; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey, *op. cit.*, p. 1-4; CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 81-82; HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 3; DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 163-164.

<sup>1193</sup> NORTH, Matthew. *Bitcoin network surpasses 100,000 nodes, new data shows*. 6 mai. 2019. Disponível em: <https://bitcoinist.com/bitcoin-network-surpasses-100000-nodes-new-data-shows/>. Acesso em: 9 fev. 2020.

Considerando que costumeiramente a *blockchain* tem a rede mundial de computadores como palco operacional e que, como regra, não há óbice à participação de qualquer usuário,<sup>1194</sup> a tendência é que o número de *nodes* que integram sua arquitetura distribuída de trabalho seja expressivo, pulverizando e, assim, reduzindo os custos de manutenção da cadeia de blocos e das transações a serem realizadas<sup>1195</sup> (pela ausência da burocracia centralizadora), aumentando sua capacidade de processamento (velocidade) e de expansão natural (com mais e mais *nodes* aderindo à rede) e, ainda, promovendo maior disponibilidade do sistema (se alguns computadores falharem, haverá outros para assumir sua função) e incrementando a confiança e integridade para validação das transações (quanto mais *nodes* que autentiquem a operação, menor a possibilidade de fraude).<sup>1196</sup>

Como já mencionado, a *blockchain* é um modelo transacional, ponto a ponto e distribuído, aberto a todos que queiram participar, disponível 24 horas por dia e 7 dias por semana, com uma estrutura de dados similar a um livro-razão, totalmente transparente e que permite sua leitura e conferência por todos os *nodes* que integram a rede.<sup>1197</sup>

Uma vez que todas as transações validadas do usuário encontram-se devidamente registradas na cadeia de blocos,<sup>1198</sup> num formato aberto padronizado, de fácil acesso e verificação,<sup>1199</sup> qualquer usuário integrante da *blockchain* pode monitorar, rastrear e auditar todas as operações inventariadas,<sup>1200</sup> as quais, uma vez validadas e inseridas na cadeia de blocos, tornam-se imutáveis e, conseqüentemente, sem a possibilidade de qualquer tipo de alteração e/ou manipulação *a posteriori*,<sup>1201</sup> para o bem (v.g., por equívoco quanto ao valor da transação) ou para o mal (v.g., fraudes e práticas corruptivas que envolvam desvios de valores ou inserção dolosa de informações inverídicas).

<sup>1194</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 215, 245.

<sup>1195</sup> *Ibid.*, p. 265; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 42, 45; SUTTON, Sam. **Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining**. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 7-8; BENSON, Jared. **Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine**. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 8. David Morales afirma que é possível se realizar o envio de milhões de dólares em *bitcoins* a alguém e pagar tão somente alguns poucos centavos de dólar a título de custos de remessa (MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 17, 20-21).

<sup>1196</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 23-26; BENSON, Jared. **Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine**. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 8.

<sup>1197</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 57, 215; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 36-37; SUTTON, Sam, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1198</sup> SUTTON, Sam., *op. cit.*, p. 7-9; MORALES, David, *op. cit.*, p. 28.

<sup>1199</sup> MORALES, David, *op. cit.*, p. 11.

<sup>1200</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 22, 68; MORALES, David, *op. cit.*, p. 28.

<sup>1201</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 245; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 35; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 13.

Sendo assim, o ambiente virtual da cadeia de blocos e as informações e transações nela registradas elevam a transparência a um desejável patamar de excelência pouco comum,<sup>1202</sup> que influencia diretamente na segurança e na confiabilidade do novo modelo descentralizado de transações virtuais.

Contudo, a revista *The Economist*,<sup>1203</sup> em matéria de capa da edição de novembro de 2015, não denominou a *blockchain* como *A Máquina da Confiança* e “tecnologia que poderia mudar o mundo” baseada tão somente na transparência demonstrada no compartilhamento dos livros-razão virtuais, no registro histórico de todas as transações e na possibilidade de seu rastreamento. Para além disso, a confiança é aferida e tecnologicamente forjada a partir dos procedimentos automatizados utilizados para a validação (identificação, autenticação e autorização) das transações, antes mesmo de serem inseridas na *blockchain*.

Para melhor esclarecer como a confiança pode ser estabelecida num ambiente virtual distribuído onde muitos usuários são desconhecidos, é necessário incursionar acerca do funcionamento da *blockchain*, desde o momento em que um de seus participantes manifesta sua intenção em realizar alguma transação com um terceiro, também integrante da rede, até quando a operação é considerada efetivamente válida e é inserida na cadeia de blocos.

De certo que os detalhes técnicos acerca dos protocolos e algoritmos de operacionalização da *blockchain* pertencem à seara da informática. Contudo, num mundo interdisciplinar onde os mais diversos ramos do conhecimento convergem na busca de soluções para problemas globais, cabe ao profissional do direito se aperceber minimamente do funcionamento básico do novo modelo descentralizado de transações virtuais, protagonizado pela *blockchain*, para formar seu convencimento quanto às possibilidades de aplicação da ferramenta nos mais diversos cenários políticos, sociais e econômicos e, notadamente, para aquilo que interessa mais de perto à presente pesquisa, para o enfrentamento do fenômeno corruptivo.

De qualquer modo, importa registrar algumas informações e procedimentos de cunho técnico que são comuns às cadeias de bloco virtuais e distribuídas que adotam o modelo *blockchain* de funcionamento:

---

<sup>1202</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 2; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 18.

<sup>1203</sup> *THE ECONOMIST*. *The trust machine: how the technology behind bitcoin could change de world*. nov. 2015.

1º) a *blockchain* não permite que as transações, mesmo validadas, sejam registradas diretamente na cadeia de blocos. Como sugere seu próprio nome, somente *blocos* podem ser anexados à cadeia (daí o nome *blockchain*).<sup>1204</sup> Sendo assim, as transações que já foram analisadas e validadas pelos *nodes*, devem ser primeiramente inseridas em um bloco.<sup>1205</sup> De acordo com as regras comuns definidas para a rede, cada bloco será composto por um número máximo determinado de transações.<sup>1206</sup> Completado o bloco com o número máximo predefinido de operações, estará então apto a ser analisado pelos *nodes* quanto à sua regularidade para ser inserido na *blockchain*. A inserção na cadeia de blocos deve ser feita seguindo uma ordem sequencial, logo após o último bloco incorporado à cadeia.<sup>1207</sup> As transações somente serão consideradas definitivamente válidas, tornando-se imutáveis, quando o bloco for anexado à *blockchain*.<sup>1208</sup>

2º) assim como o número máximo de transações que podem integrar cada bloco da cadeia,<sup>1209</sup> também são definidos previamente os dados mínimos que devem ser informados em cada operação e que estarão, juntamente com essa, armazenados nos *nodes* que fazem parte da *blockchain*. Quanto maior a quantidade de dados e seu volume, maiores serão as capacidades de armazenamento e processamento necessárias para o funcionamento adequado da cadeia de blocos;

<sup>1204</sup> MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 12.

<sup>1205</sup> SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 11, 19. Josias Dewey, Shawn Amuial e Jeffrey Seul esclarecem que os blocos nada mais são do que uma maneira conveniente de agregar transações ou grupos maiores (ou lotes) com a finalidade de aumentar a segurança quando de seu processamento automatizado. Esclarecem os autores que as transações agrupadas têm em comum apenas o fato de serem recentes e ainda não terem sido analisadas e validadas pelos *nodes*, ou seja, inexistente qualquer relacionamento entre elas além do temporal (DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 1, 5, 13).

<sup>1206</sup> Drescher adverte que o desenvolvimento de uma *blockchain* pressupõe a definição prévia de seus parâmetros de funcionamento de acordo com os objetivos almejados (DRESCHER, Daniel. *Blockchain básico: uma introdução não técnica em 25 passos*. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 70; SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 70). Dentre tais definições, encontra-se estabelecer o número de transações que devem integrar um bloco antes de sua análise e preparação a fim de ser incorporado à *blockchain*.

<sup>1207</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 23. Não se deve olvidar, contudo, que o algoritmo a ser definido e implementado para nortear o funcionamento da *blockchain* poderá estabelecer regra diversa da cronológica para inserção do bloco virtual à cadeia, como, p.ex., a priorização das transações de maior valor em relação às de menor valor.

<sup>1208</sup> MORALES, David, *op. cit.*, p. 30. Nesse ponto, convém ressaltar que a imutabilidade de determinado bloco virtual e de suas respectivas transações será maior na medida em que novos blocos, posteriores àquele, forem adicionados à cadeia.

<sup>1209</sup> A rigor, a limitação do bloco virtual quase sempre é estabelecida não pelo número de transações que comporta, mas pelo tamanho do bloco em *bytes*. Paulo César Bhering Camarão conceitua *bytes* como sendo: a) “um termo genérico que indica um determinado número de dígitos binários consecutivos”; b) “um grupo de dígitos binários normalmente operados como uma unidade”; e c) “conjunto de oito bits operados como unidade mínima, geralmente mais curta que uma palavra”. Em síntese, é empregado como medida de capacidade de memória” (CAMARÃO, Paulo César Bhering. *Glossário de informática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1994, p. 66).

3º) a *blockchain* mantém em cada um dos seus *nodes* um histórico completo de todas as transações validadas, armazenando os dados de cada operação numa estrutura concatenada de blocos, obrigatoriamente na ordem exata em que ocorreram. Drescher alerta que os registros do histórico de transações representam o coração de qualquer *blockchain* e, por isso, devem ser mantidos protegidos e atualizados, sem o que a integridade de todo o sistema estaria comprometida. Essa estrutura, rigidamente construída e observada, é que permite a detecção rápida e automática de qualquer anomalia ou tentativa de modificação, promovendo a segurança necessária para evitar que o histórico de transações seja forjado ou manipulado para fins espúrios. Toda e qualquer transação que não estiver registrada na cadeia de blocos é considerada uma operação não realizada;<sup>1210</sup>

4º) a *blockchain* é aberta, o que significa que usuários desonestos podem dela participar com intuítos espúrios de se locupletar ilicitamente por meio de transações fraudulentas. O grande desafio da cadeia de blocos, então, é garantir que todas as operações realizadas pela rede sejam minuciosamente averiguadas e validadas pelos *nodes*, fazendo com que cada participante se torne supervisor e fiscal de seus pares. Somente transações e blocos válidos podem ser adicionados à *blockchain*, momento a partir do qual se tornarão tecnicamente inalteráveis. A imutabilidade que acomete todas as operações validadas e já incorporadas à cadeia de blocos é outro motivo que impõe a todos os *nodes* o compromisso de analisar com afínco e rigorosamente cada proposta de transação e cada bloco, antes de sugerir sua concatenação à *blockchain*;<sup>1211</sup>

5º) são denominados *mineradores* os *nodes* que, por meio de cálculos e resolução de problemas matemáticos intensos e que, como regra, demandam grande capacidade computacional de processamento, assumem a responsabilidade de validar todas as transações e blocos de acordo com os algoritmos de segurança previamente estabelecidos no protocolo comum da *blockchain*.<sup>1212</sup> Ao trabalho de análise,

<sup>1210</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 77-78, 126-127.

<sup>1211</sup> *Ibid.*, p. 72, 173-174.

<sup>1212</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 21; BENSON, Jared. *Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine*. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 8; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 16-17.

confirmação e homologação das operações e blocos dá-se o nome de *mineração*.<sup>1213</sup> Em princípio, qualquer *node* pode ser um minerador, bastando para tanto utilizar o *software* (programa de computador) adequado e os recursos computacionais que tiver à sua disposição para efetuar os cálculos e resolver os problemas matemáticos necessários para a validação;<sup>1214</sup>

6º) como na *blockchain* não há qualquer ente centralizador, a validação final das transações e do bloco onde estão inseridas é feita por meio de consenso entre os *nodes* da seguinte forma: o primeiro minerador que julgar ter conseguido um resultado positivo de confirmação das operações, resolvendo o denominado *hash*<sup>1215</sup> *puzzle*,<sup>1216</sup> divulga a todos os demais *nodes* os resultados obtidos. Esses, por sua vez, devem conferir a solução apresentada — que é única para cada bloco e totalmente dependente das transações que o integram —, tarefa executada automaticamente pelo algoritmo de segurança da cadeia de blocos. Se 50% mais um dos *nodes* concordarem que a resposta dada está correta, o bloco é inserido na *blockchain*, todas as suas transações são concretizadas e se tornam imutáveis.<sup>1217</sup> Se não houver consenso, a solução apresentada é descartada e os procedimentos de mineração continuam em busca do resultado correto

<sup>1213</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 158.

<sup>1214</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 4, 15, 17, 31; SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 14; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 29.

<sup>1215</sup> O *hash* é um código alfanumérico, de tamanho fixo, normalmente formado por caracteres hexadecimais e gerado por meio de cálculos matemáticos, que representa qualquer tipo de dado de maneira única. Apresenta as seguintes propriedades: (i) é determinístico - para os mesmos dados de entrada, o *hash* será o mesmo; se houver qualquer alteração, por menor que seja, nos dados que se pretende representar, o *hash* mudará completamente; (ii) é pseudoaleatório - o valor do *hash* não segue um padrão determinado capaz de ser possível prevê-lo de acordo com modificações específicas feitas nos dados de entradas; é, portanto, imprevisível diante de alterações nos dados que lhe servem de parâmetro; (iii) é unidirecional - é impossível recuperar os dados de entrada originais a partir do valor do *hash*; (iv) é resistente à colisão - o valor de *hash* é único para cada entrada de dados, como se fosse uma impressão digital (HARROD, Edward, *op. cit.*, p. 39; DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 83-85; SUTTON, Sam, *op. cit.*, p. 14, 19; BENSON, Jared, *op. cit.*, p. 13).

<sup>1216</sup> O *hash puzzle* não se confunde com o *hash*, já esclarecido na nota explicativa anterior. Trata-se de quebra-cabeças sofisticados que exigem recursos computacionais para serem resolvidos. Sua solução não depende de conhecimento, raciocínio ou nível de inteligência, mas simplesmente de capacidade de processamento e a realização de cálculos matemáticos intensos, isso porque a resolução do problema se dá por mera tentativa e erro. Em síntese, busca-se que um determinado valor de *hash* atenda a certa restrição ou condição (p.ex., iniciem com 3 ou 4 zeros à frente do código gerado), a qual, por sua vez, impõe o nível de dificuldade desejado que é diretamente proporcional ao nível de segurança esperado. Quanto maior a dificuldade, maior a capacidade de processamento e tempo exigido para a resolução do quebra-cabeça computacional e, por conseguinte, mais segura e confiável a cadeia de blocos, uma vez que os custos operacionais e o tempo necessário para promover qualquer alteração, por mínima que fosse, das transações e/ou blocos tornam inviáveis qualquer tentativa de fraude. Depreende-se, portanto, que a imutabilidade das transações e dos blocos da *blockchain* está diretamente vinculada aos custos de processamento induzidos pelo quebra-cabeças de *hash* (DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 102, 104-106, 159; SUTTON, Sam, *op. cit.*, p. 14; MORALES, David, *op. cit.*, p. 28).

<sup>1217</sup> Vide parte final da nota nº 1208.

e apto a garantir a validação das transações e do bloco ainda não incorporado.<sup>1218</sup> Sobre a segurança e confiabilidade implementadas pelo consenso distribuído obtido entre os *nodes* que integram a *blockchain* e agem de maneira independente um do outro, o próprio Satoshi Nakamoto<sup>1219</sup> afirmou que “o sistema é seguro desde que os nós honestos controlem coletivamente mais energia da CPU do que qualquer grupo colaborador de nós agressores”. Ou ainda, nas palavras de Drescher,<sup>1220</sup> “a arma mais importante do [*sic*] blockchain contra nós desonestos é o poder da maioria honesta (...)”;

7º) o trabalho de mineração gera custos aos *nodes* que se dispõem a contribuir, normalmente naquilo que se refere às despesas com energia elétrica e tempo para o processamento computacional visando à solução do *hash puzzle*.<sup>1221</sup> Para estimular os *nodes* a atuar como mineradores, recompensas são oferecidas àquele que primeiro apresentar uma solução ao *hash puzzle* e, assim, validar um bloco e as transações que o compõem, viabilizando sua inserção na *blockchain*. A confiança gerada pelo modelo transacional ponto a ponto descentralizado da cadeia de blocos virtual decorre em grande monta da mineração distribuída e independente dos *nodes* que, ao validar um bloco e as transações, atestam sua integridade por consenso. De outro lado, a velocidade de concretização das transações baseia-se — em boa medida — na salutar competição que entre eles se estabelece com o intuito de ganhar a recompensa, somente devida àquele que for o primeiro bem-sucedido na resolução do quebra-cabeça de *hash*. Por óbvio, o prêmio a ser ofertado deve ser quantitativa e qualitativamente suficiente para fomentar a participação do maior número de *nodes* possível, incentivando-os a investir tempo e esforços computacionais que lhes poderão ser custosos. Tratando-se de uma rede distribuída no mundo inteiro, a recompensa deve ser pensada de maneira tal que preferencialmente possa ser disponibilizada e seja aceita em qualquer país ou na maioria

<sup>1218</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 82; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 42; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 16; DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 72-73, 187.

<sup>1219</sup> NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system**. 2009. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 1.

<sup>1220</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 182.

<sup>1221</sup> Importa registrar que a maioria da literatura trata o *hash puzzle* como se fosse sinônimo de *proof-of-work*. Contudo, crê-se que há diferenças no sentido de que o último configura uma forma - não única - de solução do primeiro. Em outras palavras, o *proof-of-work* é uma maneira que pode ser utilizada para se resolver o quebra-cabeça de *hash*. Há outras, como, p.ex., o *proof-of-stake*, adotado por algumas *blockchains* que têm a velocidade de validação como um fator de maior importância. Nesse, o algoritmo da cadeia de blocos seleciona dinamicamente *nodes* específicos para resolver o quebra-cabeça de *hash* e, posteriormente, submete a solução encontrada a todos os demais *nodes* para conferência (MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 34; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey, *op. cit.*, p. 19).

deles. Normalmente, os incentivos ofertados advêm de um percentual bastante pequeno (muitíssimo inferior àqueles cobrados por instituições financeiras, por exemplo) aplicado às transações validadas e que são pagos virtualmente ao minerador que venceu a competição, de forma automatizada, pela própria *blockchain*. Observe-se que a competição travada entre os *nodes* mineradores é por qualidade (validação do bloco e das transações nele inseridas) e por velocidade (ser o primeiro a solucionar o quebra-cabeça de *hash*). É interessante notar que os mineradores que perderam a corrida computacional para resolução do quebra-cabeça de *hash* convertem-se automaticamente em árbitros fiscalizadores da solução apontada pelo minerador vencedor. Nem é preciso mencionar o quanto trabalharão com afinco, a favor de seu próprio interesse, para identificarem falhas que poderão fazer com que a competição seja retomada. Qualidade e velocidade, por conseguinte, serão buscadas por todos num nível extremo, beneficiando todos os *nodes* e, sobretudo, a própria *blockchain*. Paga a recompensa, reinicia-se a competição, estabelecendo-se um ciclo virtuoso que beneficia a todos os integrantes da rede;<sup>1222</sup>

8º) existem procedimentos de segurança implementados tecnicamente que visam garantir a identificação, a autenticação e a autorização para realizar transações de cada usuário da *blockchain*. A identificação se refere à forma como o usuário se apresenta (v.g., nome, código, matrícula). A autenticação diz respeito à comprovação de que o usuário identificado é realmente quem afirma ser. A autorização, por sua vez, possibilita ao usuário — identificado e autenticado — ter acesso aos recursos e/ou serviços específicos que lhe cabem por direito.<sup>1223</sup> A tecnologia utilizada para tanto na *blockchain*

---

<sup>1222</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 77, 175-178, 205-207; SUTTON, Sam. **Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining**. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 13; MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 13, 31; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 25, 40; HARROD, Edward. **The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money**. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 1, 4, 9-11, 22, 26, 30; BENSON, Jared. **Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine**. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 26; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 17-18; CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital: quando quase tudo é possível**. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 81.

<sup>1223</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 55-56.

é a da criptografia assimétrica de chaves pública e privada.<sup>1224</sup> Em apertada síntese, essa tecnologia é utilizada como uma fechadura digital especial que permite ao usuário ser identificado, ter sua identidade confirmada e, somente então, ser-lhe facultado acessar os recursos e/ou serviços aos quais tem direito. Além disso, a criptografia tem por finalidade proteger os dados e/ou informações cifrando-os, ou seja, tornando-os absolutamente ininteligíveis a qualquer observador externo, bem como decifrando-os para aqueles que tiverem a chave necessária para tanto.<sup>1225</sup> A grosso modo, pode-se fazer a seguinte analogia: a chave pública representa o “banco”, a “agência” e a “conta-corrente” do usuário, devendo, portanto, ser compartilhada com aqueles com quem se deseja realizar transações; a chave privada, ao contrário, é como se fosse uma “senha privada” e, com tal, deve ser mantida em total segredo.<sup>1226</sup> A criptografia assimétrica de chaves pública e privada é considerada atualmente a forma mais segura de encriptar e decriptar uma informação, inexistindo no mundo, hoje, capacidade computacional suficiente para violar a segurança por meio de um ataque de força bruta (tentativa e erro);<sup>1227</sup>

9º) o acesso à *blockchain* é feito gratuitamente mediante a instalação de um programa de computador (*software*) especificamente criado para controlar, gerenciar e validar as informações daquela cadeia de blocos. No momento em que o *software* é instalado no computador do usuário, são implementadas todas as regras comuns a serem observadas e disponibilizada uma cópia integral da *blockchain* com todas as transações realizadas e validadas até aquele momento. Além disso, caso ainda não as possua, podem ser concedidas as chaves criptográficas necessárias (pública e privada) a partir das quais o

<sup>1224</sup> A criptografia pode ser simétrica ou assimétrica. Na primeira, uma mesma chave é utilizada para encriptar (tornar ininteligível) e decriptar (tornar inteligível) determinado conteúdo. Na segunda, há duas chaves - uma pública e outra privada - sendo que o que uma encripta e a outra decripta, e vice-versa (DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 110-112). A criptografia assimétrica de chaves pública e privada foi desenvolvida em 1967, por Whitfield Diffie e Marty Hellman, da Universidade de Stanford/EUA, com o intuito de resolver um dos problemas cruciais da criptografia: a distribuição segura de uma chave criptográfica de tal sorte que mesmo terceiros que a ela tivessem acesso não conseguissem decriptar a informação cifrada. A criptografia assimétrica de chaves pública e privada é a base das assinaturas digitais (DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 14-15).

<sup>1225</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 107. O autor explica que uma informação cifrada se assemelha a um conjunto absolutamente inútil de letras, números e símbolos que não fazem qualquer sentido para quem os analisa. Somente a partir do uso da chave adequada os dados originalmente criptografados podem voltar ao seu estado inicial inteligível (*Ibid.*, p. 109-110).

<sup>1226</sup> SUTTON, Sam. **Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining**. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 9; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 8; DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 112-113, 215.

<sup>1227</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey, *op. cit.*, p. 8. Para os autores, nem mesmo a *National Security Agency* (NSA) e o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) têm recursos computacionais para romper a segurança provida pela criptografia assimétrica de chaves pública e privada (*Ibid.*, p. 9).

usuário será identificado, autenticado e poderá ter acesso aos recursos e/ou serviços a ele pertencentes e/ou disponibilizados;<sup>1228</sup>

10º) em sua essência, os sistemas ponto a ponto distribuídos não fazem qualquer distinção em relação aos direitos e deveres de cada um de seus *nodes*. Não obstante cada computador integrante da rede possuir características próprias e, por ser assim, contribuir com recursos de processamento e armazenamento distintos, todos os *nodes* são tratados igualmente quanto aos que estão ou não autorizados a fazer. Apesar de não ser o ideal por violar um aspecto intrínseco dos sistemas ponto a ponto distribuídos, é tecnicamente possível atribuir diferentes concessões de leitura (acesso à informação) e de escrita (realizar transações e/ou validá-las) aos *nodes*, conforme as necessidades e objetivos que se deseja atingir. Assim sendo, a *blockchain* pode ser classificada em pública (todos os *nodes* tem permissão de leitura e escrita), privada (há limitação de leitura e/ou de escrita a depender do *node*), não permissionada (todos os *nodes* têm acesso à escrita) e permissionada (somente alguns *nodes* têm acesso à escrita). As consequências de um ou outro formato repercutem diretamente nos binômios: *transparência x privacidade* — se pública, maior a transparência, pois não há restrições quanto ao acesso a informações; se privada, as informações são mais compartimentadas, e, por conseguinte, há menos transparência; e *segurança x velocidade* — se não permissionada, maior a segurança, haja vista que todos os *nodes* da cadeia de blocos poderão validar as transações; se permissionada, maior a velocidade para processamento, uma vez que a validação das operação é confiada a *nodes* específicos.<sup>1229</sup>

Para fugir da tecnicidade inerente ao assunto e visando explorar de maneira simples e acessível àqueles que não transitam com facilidade pelo ramo da informática, sobretudo mediante a apresentação dos conceitos e procedimentos principais que envolvem a temática, os esclarecimentos serão expostos com base em algumas premissas e testadas cinco hipóteses representativas das transações mais comuns que podem ocorrer numa *blockchain*, sem a

<sup>1228</sup> Como regra, a identificação e a autenticação referidas são exigidas num contexto de *blockchain* permissionada, onde somente alguns *nodes* específicos têm autorização para escrita no bloco virtual. Na *blockchain* não permissionada o acesso dos usuários é costumeiramente livre.

<sup>1229</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 234-240; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 1-2, 19-20; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 31-32.

pretensão de apontar todas as questões técnicas que envolvem o assunto, mas buscando elucidar ao máximo o funcionamento de uma cadeia de blocos virtual.

Para tanto, haverá um retorno à metafórica comunidade de *BlockState* e, como ponto de partida a fim de subsidiar a análise das hipóteses a serem estudadas, a adoção das premissas e dos históricos de transação a seguir apresentados:

Figura 1 - Premissas da *blockchain* de *BlockState*

PREMISSAS	
1	U1, U2, U3, U4, U5, U6, U7, U8, U9 e U10 são usuários da <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> .
2	U1, U2, U3, U4, U5, U6, U7, U8, U9 e U10 utilizam seus próprios computadores pessoais para fazer transações na <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> e um não tem acesso ao computador do outro.
3	Os computadores utilizados por U1, U2, U3, U4, U5, U6, U7, U8, U9 e U10 são utilizados também para validação de transações na <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> .
4	U1, U2, U3 e U4 residem em <i>BlockState</i> .
5	U5 e U6 residem em municípios vizinhos à <i>BlockState</i> .
6	U7 e U8 residem em outros estados.
7	U9 e U10 residem fora do país.
8	Na <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> cada registro de transação (RT) deve conter as seguintes informações: S (sequencial), DT (data), VL (valor em reais), O/D (origem/destino), FL (finalidade) e CS (código de segurança).
9	Na <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> cada bloco (B) pode conter somente 03 transações.
10	A <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> é pública e não permissionada.
11	Os históricos de transações de U1 (HT1), U5 (HT5), U8 (HT8) e U10 (HT10) estão indicados abaixo e foram extraídos da <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> .
12	A <i>blockchain</i> de <i>BlockState</i> possui no momento 10.652 blocos incorporados.
13	O código de segurança do último bloco (B10652) é 0A09FE.
14	Há um bloco ainda não incorporado (B10653) onde consta uma transação já validada.

Fonte: o autor.

Figura 2 - Histórico de Transações de U1

HT1					
S	DT	VL	O/D	FL	CS
1	10.01.20	+10,00	U2	semanada	FE45BF
2	15.01.20	-5,00	U4	pipa	CCC67D
3	16.01.20	+10,00	U2	semanada	642BB1
4	16.01.20	-8,00	U4	doces	0056FB
5	18.01.20	-1,00	U3	chiclete	98EEDC

Fonte: o autor.

Figura 3 - Histórico de Transações de U5

<b>HT5</b>					
<b>S</b>	<b>DT</b>	<b>VL</b>	<b>O/D</b>	<b>FL</b>	<b>CS</b>
1	12.01.20	+100,00	U6	salário	<b>A34DE6</b>
2	14.01.20	-70,00	U2	aluguel	<b>21F599</b>
3	17.01.20	-20,00	U7	luz	<b>ED477F</b>
4	20.01.20	-10,00	U1	comida	<b>09F34E</b>
5	12.02.20	+100,00	U6	salário	<b>CF003A</b>

Fonte: o autor.

Figura 4 - Histórico de Transações de U8

<b>HT8</b>					
<b>S</b>	<b>DT</b>	<b>VL</b>	<b>O/D</b>	<b>FL</b>	<b>CS</b>
1	12.12.19	+500,00	U9	salário	<b>BB1908</b>
2	20.12.19	-300,00	U10	celular	<b>654A12</b>
3	30.12.19	-100,00	U7	hotel	<b>C7789D</b>
4	12.01.20	+500,00	U9	salário	<b>4800BA</b>
5	25.01.20	-400,00	U10	notebook	<b>02FFDE</b>

Fonte: o autor.

Figura 5 - Histórico de Transações de U10

<b>HT10</b>					
<b>S</b>	<b>DT</b>	<b>VL</b>	<b>O/D</b>	<b>FL</b>	<b>CS</b>
1	20.12.19	+300,00	U8	venda	<b>77ECAB</b>
2	10.01.20	+200,00	U2	venda	<b>86CEFC</b>
3	21.01.20	+100,00	U6	venda	<b>1E3D5F</b>
4	25.01.20	+400,00	U8	venda	<b>55DC80</b>
5	08.02.20	-700,00	U7	carro	<b>DDFE65</b>

Fonte: o autor.

Figura 6 - Bloco 10653 contendo 01 transação (não incorporado à *blockchain*)

<b>B10653 / NÃO INCORPORADO</b>					
<b>S</b>	<b>DT</b>	<b>VL</b>	<b>O/D</b>	<b>FL</b>	<b>CS</b>
<b>1</b>	10.02.20	30,00	U6/U7	luz	<b>AF32D0</b>
<b>2</b>					
<b>3</b>					

Fonte: o autor.

Figura 7 - *Blockchain* de *BlockState* até B10652 (incorporado)

<b>rede <i>Blockchain</i> de <i>BlockState</i></b>						
<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>	<b>B4</b>	<b>B5</b>	<b>...</b>	<b>B10652</b>
<b>009C11</b>	<b>001FCE</b>	<b>00FBA3</b>	<b>000BA9</b>	<b>0DD7CE</b>	<b>...</b>	<b>0A09FE</b>

Fonte: o autor

Figura 8 - Hipóteses a serem testadas

<b>HIPÓTESES A SEREM TESTADAS</b>	
<b>1</b>	U8 deseja comprar de U10 um monitor que custa R\$ 100,00.
<b>2</b>	U5 deseja pagar uma conta de água a U7 no valor de R\$ 30,00.
<b>3</b>	U1 deseja consertar sua bicicleta. U4 cobra R\$ 10,00 pelo serviço.
<b>4</b>	U10 deseja comprar um iate e reformar a piscina de sua casa. U9 cobra R\$ 300,00 pelo iate. U6 reforma a piscina por R\$ 200,00. U10 tenta realizar ambas as transações concomitantemente.
<b>5</b>	U3 é contratado por U1 para fraudar seu histórico de transações. O objetivo é aumentar o valor da última semana de U1 para R\$ 50,00.

Fonte: o autor.

**Hipótese 1: U8 deseja comprar de U10 um monitor que custa R\$ 100,00.**

Por meio do programa de computador específico para a *blockchain* de *BlockState*, que já se encontrava devidamente instalado e configurado em seu *notebook*, U8 manifesta sua intenção de realizar uma transação de compra de um monitor no valor de R\$ 100,00 vendido por U10.

A proposta de U8 é assinada digitalmente<sup>1230</sup> por meio de sua chave privada e seu pedido é imediatamente divulgado a todos os *nodes* que integram a *blockchain* de *BlockState*,<sup>1231</sup> independentemente de onde estejam localizados. Já na disseminação da proposta de U8, o algoritmo de funcionamento da cadeia de blocos realiza um procedimento chamado de *timestamp*, onde um número sequencial, a data e a hora da pretensa transação são acrescentados aos dados transmitidos.<sup>1232</sup>

Todos os *nodes* da *blockchain* de *BlockState* recebem o pedido para fins de análise. Numa primeira etapa de validação, deve ser realizada a conferência daquilo que Daniel Drescher<sup>1233</sup> chama de *correção formal* da transação, ou seja, é preciso confirmar se todos os dados exigidos pelo protocolo foram fornecidos e se encontram no formato padrão adequado.<sup>1234</sup> É possível observar que U8 informou o valor (R\$ 100,00), o destinatário da quantia (U10) e a finalidade (compra de um monitor) numa formatação adequada, tendo o sequencial e a data sido preenchidas automaticamente pelo algoritmo.

Atestada a correção formal da transação, o procedimento de validação se volta à *correção semântica*, que visa basicamente:<sup>1235</sup> (i) conferir a identidade, autenticidade e a autorização<sup>1236</sup> de U8; (ii) assegurar que U8 não está transacionando com valores acima

---

<sup>1230</sup> A assinatura digital equivale à assinatura à mão, porém com muita mais força autenticatória em virtude da extrema dificuldade (se não impossibilidade) de ser falsificada. Em apertada síntese, a assinatura digital é implementada utilizando-se a chave privada do usuário para encriptar o conteúdo (assinar) e sua chave pública, por qualquer pessoa, para atestar a autenticidade da assinatura. Se o conteúdo se tornar compreensível (inteligível) quando aplicada a chave pública, está validada a assinatura digital. Caso contrário, ou a chave pública está errada ou a assinatura não é válida (DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 115-122).

<sup>1231</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 3, 39; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 10.

<sup>1232</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 245.

<sup>1233</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>1234</sup> Lembrando que os dados a serem exigidos e o formato estão previamente especificados nas regras informatizadas que controlam, gerenciam e validam as transações na *blockchain*, conforme as especificidades e objetivos a serem atingidos.

<sup>1235</sup> Além de tais validações, ainda é possível analisar eventuais limites impostos à quantidade de itens transacionados, ao número de transações por usuário, aos valores gastos num dado intervalo de tempo, à disponibilidade imediata de um item, enfim, a tudo aquilo que estiver previamente definido como restrição no protocolo *blockchain*, o qual pode ser totalmente configurado para atender as necessidades e objetivos da rede e de seus usuários.

<sup>1236</sup> Drescher exclui a validação da autorização da correção semântica, colocando-a separadamente, como uma terceira modalidade de correção a ser validada. Com o devido respeito, para o presente caso concreto, ousa-se inserir a autorização no contexto da correção semântica, uma vez que ela parece ser uma consequência natural da identificação e da autenticação, naquela já contidas. Ora, se o usuário é devidamente identificado e autenticado (ele realmente é quem diz ser), não se entende que exista, salvo melhor juízo, motivos para não haver a autorização, salvantes limitações outras contidas no protocolo da *blockchain*, como as listadas exemplificativamente na nota anterior, que não se apresentam no caso em estudo (DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 79).

daqueles que tem disponível; e (iii) garantir que U8 não esteja realizando operações simultâneas que possam ser caracterizadas como um gasto duplo (*double spending*).<sup>1237</sup>

Como U8 assinou sua proposta com sua chave privada, cálculos matemáticos realizados utilizando sua chave pública atestaram sua identidade, autenticidade e autorização, uma vez que os dados da transação se tornaram plenamente inteligíveis aos *nodes* da *blockchain* de *BlockState*. Nesse caso, a correção semântica relacionada ao item (i) está validada.

O histórico de transações de U8 foi verificado desde o denominado *bloco gênese*, o primeiro bloco onde constam as primeiras operações validadas por consenso pelos *nodes* da *blockchain* de *BlockState*. A averiguação é feita a partir de simples cálculos matemáticos (soma/subtração) efetuados numa ordem sequencial, iniciando-se com a primeira operação de U8 registrada na cadeia de blocos e encerrando-se com a última. Dito de outra forma, todo o histórico de transações validadas<sup>1238</sup> de U8 incorporadas à *blockchain* de *BlockState* foi considerado a fim de se identificar o saldo disponível.<sup>1239</sup>

Feitas as devidas operações matemáticas a partir das transações listadas sequencialmente na terceira coluna da Figura 4, o resultado obtido foi de R\$ 200,00, valor esse superior ao da transação pretendida com U10, no caso R\$ 100,00. Nesses termos, está validada a correção semântica referida no item (ii), posto que há saldo suficiente para U8 realizar a transferência pretendida. Quanto à validação afeta ao item (iii), inexistem outras transações pendentes encabeçadas por U8 e disponibilizadas na rede para análise, por essa razão não se cogita a possibilidade de *double spending*.

Diante do exposto, a proposta de transação apresentada por U8 é validada, gera-se um *hash* para preservar sua imutabilidade e pode ser inserida no bloco B10653, que passará a ter a configuração descrita na Figura 9. Importa notar que, não obstante ter sido a operação validada, ela ainda não será concretizada, mas tão somente inserida em um bloco que ainda não foi

<sup>1237</sup> O gasto duplo ocorre quando determinado usuário manifesta sua intenção de utilizar recursos em transações distintas, mas cujo somatório ultrapassam sua disponibilidade de caixa. Para ilustrar a hipótese, imagine-se que o usuário U100 possui R\$ 800,00 de saldo para realizar transações. Agindo de má-fé, U100 resolve comprar um relógio de U200, pela quantia de R\$ 500,00, e, ao mesmo tempo, pagar uma dívida contraída com U300, no valor de R\$ 600,00. Por óbvio que U100 não possui dinheiro suficiente para honrar ambos os compromissos, mas mesmo assim manifesta sua intenção em realizar as duas transações concomitantemente. Tal situação, considerada tentativa de burlar a integridade e a segurança da *blockchain* é chamada pela literatura de *double spending* ou gasto duplo. Para mais esclarecimento sobre o assunto, sugere-se a leitura de DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 62-65; SUTTON, Sam. **Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining**. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 10 *et seq.*; e DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 26 *et seq.*

<sup>1238</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 3-5; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 26.

<sup>1239</sup> O motivo mais relevante para não haver o registro de um saldo final que pudesse ser acessado diretamente para tal validação será esclarecido mais à frente, nessa seção, quando das considerações finais sobre a confiança, a integridade e a resistência à fraude que são intrínsecas à *blockchain*.

incorporado à *blockchain* de *BlockState*. O motivo para tanto é que o bloco em questão ainda não atingiu o número máximo de transações possíveis. No caso em análise são três.

Figura 9 - Bloco 10653 contendo 02 transações (não incorporado à *blockchain*)

<b>B10653 / NÃO INCORPORADO</b>					
<b>S</b>	<b>DT</b>	<b>VL</b>	<b>O/D</b>	<b>FL</b>	<b>CS</b>
<b>1</b>	10.02.20	30,00	U6/U7	luz	<b>AF32D0</b>
<b>2</b>	11.02.20	100,00	U8/U10	monitor	<b>E45C01</b>
<b>3</b>					

Fonte: o autor

**Hipótese 2: U5 deseja pagar uma conta de água a U7 no valor de R\$ 30,00.**

O caso a ser analisado em muito se parece com o explorado na Hipótese 1, com exceção de sua parte final.

U5 manifesta sua intenção de realizar uma transação de pagamento de sua conta de água, no valor de R\$ 30,00, à U7. Ao disseminar sua proposta por meio do programa específico da *blockchain* de *BlockState*, U5 o fez mediante assinatura com sua chave privada, o que permitiu aos *nodes* da rede atestar não apenas a correção formal da transação — haja vista presentes os dados exigidos para análise da transação (valor, destinatário da quantia, finalidade e o *timestamp* agregado automaticamente) —, mas também, através do uso da chave pública de U5, o item (i) da correção semântica (identificação, autenticação e autorização para realização da operação).

O histórico de transações de U5 foi igualmente validado, uma vez que os cálculos matemáticos realizados numa perspectiva histórica das transações realizadas por ele desde o bloco gênese da *blockchain* de *BlockState* até o último bloco incorporado (B10652), listadas na Figura 3, resultou num saldo final positivo de R\$ 100,00, valor superior ao que pretende utilizar para pagar a conta de água (R\$ 30,00). Tal qual ocorreu na Hipótese 1, não há qualquer transação pendente de U5 que possa sugerir eventual *double spending*.

Por essas razões, a transação proposta por U5 foi validada, um *hash* específico foi gerado para assegurar sua imutabilidade e houve sua inserção no bloco B10653, que passa a ter a configuração abaixo:

Figura 10 - Bloco 10653 contendo 03 transações (não incorporado à *blockchain*)

B10653 / NÃO INCORPORADO					
S	DT	VL	O/D	FL	CS
1	10.02.20	30,00	U6/U7	luz	<b>AF32D0</b>
2	11.02.20	100,00	U8/U10	monitor	<b>E45C01</b>
3	12.02.20	30,00	U5/U7	água	<b>78BB2A</b>

Fonte: o autor.

Observe-se, agora, que o bloco B10653 ao atingir o número máximo de transações pré-estabelecido pelas regras comuns da *blockchain* de *BlockState* está pronto para ser objeto do *hash puzzle*. Ressalte-se que o quebra-cabeça de *hash* necessariamente deverá ter como parâmetros de entrada os *hashes* de cada transação que compõem o bloco (AF32D0, E45C01 e 78BB2A), bem como o *hash* do bloco imediatamente anterior que já fora incorporado,<sup>1240</sup> no caso o bloco B10652 (0A09FE, cf. Figura 7). Para além disso, deve respeitar o nível de dificuldade imposto (v.g., o *hash* do bloco deve iniciar com três zeros).

Após o necessário esforço computacional para resolver o *hash puzzle*, o *node* minerador (M1) que trabalhou na validação das transações do bloco B10653 (M1), ainda não agregado à cadeia de blocos, encontra o que acredita ser a solução para o problema matemático apresentado (000FD2) e imediatamente divulga sua descoberta a todos os demais *nodes* da *blockchain* de *BlockState*. Milésimos de segundo depois, outro minerador (M2) que também estava trabalhando na validação das mesmas transações encontra resultado idêntico e o divulga na rede.

Os demais *nodes* automaticamente se voltam à conferência dos resultados encontrados e, em poucos segundos,<sup>1241</sup> chegam ao consenso (50% + 1 dos *nodes*) de que, verdadeiramente, as soluções idênticas compartilhada por M1 e por M2 estão corretas. Ocorre que M1 foi o primeiro a elucidar o problema e difundir sua resposta na *blockchain* de *BlockState*. Por essa

<sup>1240</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 10, 39; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 1, 10; CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 82.

<sup>1241</sup> O tempo estimado para resolução de um *hash puzzle* é bastante variável e depende de fatores como número de *nodes* mineradores e sua respectiva capacidade computacional, tamanho da cadeia de blocos, nível de dificuldade exigido para resolução do quebra-cabeça de *hashes*, tamanho do bloco e outros. De qualquer forma, para se ter uma ideia, a mineração de um bloco contendo aproximadamente 4200 transações na *blockchain* do *bitcoin*, implementada há 12 anos, tem demorado algo em torno de 10 minutos. Já na *blockchain* do *Etherium*, mais nova, esse tempo é drasticamente reduzido para 16 segundos. De acordo com David Morales, algumas outras tecnologias mais modernas de *blockchain* são capazes de processar entre 1000 e 1500 transações por segundo (HARROD, Edward, *op. cit.*, p. 11; MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 32-33).

razão, é reconhecido pelo protocolo virtual como o vencedor e, à vista disso, merecedor de sua recompensa: um pequeno percentual sobre os R\$ 30,00 transacionados. O pagamento é realizado por meio de *bitcoins*, por exemplo.

Validado o bloco, ele é acrescido à *blockchain* de *BlockState* pelo minerador vencedor (M1),<sup>1242</sup> também passando pelo procedimento automatizado de *timestamp*, as transações nele contidas são plenamente efetivadas, a nova adição (novo bloco) é disseminado para todos os *nodes* — que passam a ter sua própria versão de um livro-razão virtual, transparente e, até aquele ponto, imutável, contendo o histórico completo de todas as transações realizadas e validadas<sup>1243</sup> —, e novos blocos ainda não incorporados estão sujeitos a ser analisados.

Figura 11 - Bloco 10654 sem transações registradas (não incorporado à *blockchain*)

B10654 / NÃO INCORPORADO					
S	DT	VL	O/D	FL	CS
1					
2					
3					

Fonte: o autor.

Figura 12 - *Blockchain* de *BlockState* até o B10653 (incorporado)

rede <i>Blockchain</i> de <i>BlockState</i>							
B1	B2	B3	B4	B5	...	B10652	B10653
009C11	001FCE	00FBA3	000BA9	0DD7CE	...	0A09FE	000FD2

Fonte: o autor.

<sup>1242</sup> HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 3.

<sup>1243</sup> Como não há um ente centralizador e a rede distribuída é ponto a ponto, as cópias virtuais de toda a *blockchain* são repassadas de um *node* para outro, automaticamente, até que todos que desejarem tenham sua própria versão devidamente atualizada (DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 71, 163-168; HARROD, Edward, *op. cit.*, p. 3; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 35).

**Hipótese 3: U1 deseja consertar sua bicicleta. U4 cobra R\$ 10,00 pelo serviço.**

Os procedimentos e etapas de validação devem seguir o rito já explanado nas Hipóteses 1 e 2, razão pela qual a análise da presente Hipótese e das de número 4 e 5 será concentrada naquilo que difere em relação às duas primeiras.

Dos dados constantes no caso em questão, é possível verificar, desde logo, que U1 não dispõe do valor necessário para o conserto de sua bicicleta. Conquanto satisfeitas as validações relativas à correção formal e aos itens (i) e (iii) da correção semântica, a análise do histórico de transações de U1, averiguado desde o bloco gênese até o atual bloco incorporado B10653, revela que o saldo final desse usuário é de R\$ 6,00 (cf. somatória dos valores contidos na terceira coluna da Figura 2), valor esse aquém do necessário para pagar pelos serviços de U4, que cobra R\$ 10,00 para consertar a bicicleta.

Sendo assim, verifica-se que a proposta de transação não foi validada no quesito (ii) da correção semântica, uma vez que o valor disponibilizado a U1 não é suficiente para a realização do negócio pretendido. Diante desse cenário, a transação é sumariamente descartada, sem qualquer alteração na *blockchain* de *BlockState*.

**Hipótese 4: U10 deseja comprar um iate e reformar a piscina de sua casa. U9 cobra R\$ 300,00 pelo iate. U6 reforma a piscina por R\$ 200,00. U10 tenta realizar ambas as transações concomitantemente.**

O caso em teste revela uma clássica hipótese de *double spending*, não por haver duas transações concomitantes capitaneadas por U10, mas pelo usuário não dispor de saldo suficiente para adimplir com a compra do iate e com a reforma da piscina de sua casa.

A análise do histórico de transações de U10, representado pela Figura 5, revela claramente que um saldo final de R\$ 300,00, valor que seria suficiente para comprar o iate ou para reformar a piscina, contudo não para ambas as transações. Nesse caso, nota-se que U10 teve ambas as transações validadas quanto à correção formal e, igualmente, no que se refere aos itens (i) e (ii) da correção semântica. Entretanto, a análise do item (iii) afeito à realização de operações simultâneas, em cotejo com o resultado obtido no item (ii), qual seja, a existência de saldo suficiente, impede que ambas as transações, em princípio, sejam aprovadas.

A forma automatizada de tratamento dessa situação é curiosa, pois os *nodes* sequer precisam ter conhecimento dessa possibilidade de gasto duplo, uma vez que as transações são

analisadas e validadas separadamente e não em conjunto. Sendo assim, grosso modo, pode-se afirmar que somente uma das propostas será validada — a primeira a ser processada pelos *nodes* e homologada por consenso após a resolução do *hash puzzle* — e integrará permanentemente o histórico de transações de U10 na *blockchain* de *BlockState*. A outra, com o passar do tempo, será invalidada e descartada.

A rigor, sob o ponto de vista técnico, o *double spending* pode vir a ser registrado validamente em blocos distintos, que, por sua vez, estão igualmente passíveis de serem homologados por consenso. Isso acontece porque a atualização da *blockchain* para todos os *nodes* é automática e imediata, mas não é instantânea, ou seja, é possível que — num átimo de tempo — a maioria dos *nodes* da cadeia não esteja com a versão mais atualizada da *blockchain* e acabe validando um bloco que contém uma transação reprovada (considerando a cópia da cadeia mais recente e não a utilizada pelo minerador para fins de análise) no quesito de ter saldo suficiente para sua aprovação.

A consequência dessa falha de integridade, passível de ocorrer em sistemas ponto a ponto distribuídos, é a criação de uma bifurcação na cadeia de blocos, com duas ramificações distintas, cada qual representando versões conflitantes do histórico de transações. A literatura apresenta duas soluções a serem utilizadas para resolver o problema, sendo que no protocolo que disciplina o funcionamento da *blockchain* já se encontra um algoritmo elaborado para adotar uma ou outra.

A primeira possibilidade é a escolha da cadeia de blocos mais longa como critério para incorporação de novos blocos. Com o breve passar do tempo, todos os *nodes* estarão com a *blockchain* atualizada e novos blocos serão validados. De acordo com essa primeira solução, o algoritmo automatizado obrigará que os novos blocos sejam agregados à maior cadeia, ou seja, àquela que possuir mais blocos validados, fazendo com que uma das ramificações seja abandonada. As transações que constarem do(s) bloco(s) que compõem a ramificação repudiada serão desfeitas e retornarão aos *nodes* para nova validação, reiniciando-se todo o procedimento de correção formal e semântica.

A segunda alternativa de solução é bastante parecida com a anterior, alterando-se tão somente o critério para o agrupamento de novos blocos que passa a ser o da cadeia onde houver maior esforço computacional envolvido para a validação, ou seja, onde a somatória dos níveis de dificuldade de resolução dos *hash puzzles* — que ficam registrados em cada bloco — for maior.

De uma forma ou de outra, o problema do *double spending* será plenamente resolvido pelo algoritmo computacional predefinido e a integridade das transações mantida, preservando-se a confiança inata à *blockchain*.<sup>1244</sup>

***Hipótese 5: U3 é contratado por U1 para fraudar seu histórico de transações. O objetivo é aumentar o valor de sua última semana para R\$ 50,00.***

Possivelmente chateado por não ter conseguido consertar sua bicicleta, U1 — apesar da aparente pouca idade — contrata U3 para fraudar seu histórico de transações, especificamente aumentando o valor de sua semana do dia 16.01.2020 de R\$ 10,00 para R\$ 50,00.

Nesse particular, a forma de funcionamento comum a todas as *blockchains* impedirá ou, no mínimo, tornará a tarefa espúria de U3 prática e tecnicamente inviável. O motivo para tanto é, como visto, o uso encadeado de *hashes* de tal forma que as transações validadas estão atreladas a um bloco específico e este, por sua vez, vinculado ao bloco anterior igualmente por meio de *hash*.

Cada transação e cada bloco estão protegidos por *hashes* individuais, sendo que o cálculo do *hash* do bloco, em especial, tem como parâmetros de entrada mínimos os *hashes* de cada transação que o integra, bem como o *hash* do bloco anterior, vinculando assim toda a cadeia desde o bloco gênese até o bloco atual.

Assim sendo, uma mínima alteração nos dados de qualquer transação implica, necessariamente, na invalidação de seu *hash* e num efeito em cascata de invalidação do *hash* do bloco onde a transação fraudada está, assim como de todos os demais blocos subsequentes.<sup>1245</sup>

Diante disso, para que uma tentativa de fraude seja bem-sucedida seria necessário um esforço computacional absolutamente hercúleo e muitíssimo dispendioso para recalcular o *hash* da transação forjada, o *hash* de todo o bloco onde está inserida e todos os demais *hashes* dos blocos posteriormente incorporados à *blockchain*, inclusive refazendo um a um os cálculos matemáticos realizados pelos *nodes* mineradores para resolução dos *hash puzzles*.

<sup>1244</sup> Para mais informações e esclarecimentos sobre o assunto, sugere-se a leitura da obra de DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 61-65; 185-203.

<sup>1245</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. **The blockchain: a guide for legal and business professionals**. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 1, 13-14; MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 30; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. **Blockchain and the law: the rule of code**. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 25; DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 71, 158.

A literatura é uníssona ao asseverar que o nível de capacidade computacional exigido para tanto, bem como o tempo demandado para refazer todas as operações matemáticas necessárias, de tal modo que ainda seja possível atingir um consenso entre os *nodes*, entremeio ao turbilhão de transações que estão sendo propostas e validadas na rotina normal da *blockchain*, é de tamanha expressão e onerosidade que desestimula o fraudador diante da inviabilidade técnica de prosseguir em seu intento ilícito.<sup>1246</sup>

Na Hipótese em questão, U3 teria que manipular a transação indicada na sequência 3 da Figura 2 e recalculá-la seu *hash*. Automaticamente, o *hash* do bloco onde está inserida a operação fraudada se torna inválido, pois houve alteração em um de seus parâmetros de entrada (o que era R\$ 10,00 passou a ser R\$ 50,00). U3 é obrigado, então, a recalculá-la o *hash* do bloco com os dados da operação adulterada, mormente a partir da resolução de um novo *hash puzzle* que, ainda, teria que ser validado por consenso pelos demais *nodes*.

Atualmente, a *blockchain* de *BlockState* conta com 10653 blocos validados e já agregados à cadeia. Num cenário simples de, hipoteticamente, a transação alterada ter sido realizada 100 blocos antes, os cálculos matemáticos exigidos para resolução dos quebra-cabeças de *hash* dos blocos de 10553 a 10653 teriam que ser refeitos numa velocidade tal que fizesse com que a ramificação espúria da *blockchain*, criada a partir da defraudação tentada por U3, fosse considerada pelo algoritmo da rede a maior (ou com mais capacidade computacional empregada) e, assim, continuasse a atrair novos blocos validados, algo considerado inviável nos dias de hoje.

Por ser um sistema ponto a ponto aberto e distribuído, há realmente risco de usuários desonestos aderirem à *blockchain* para tentar manipular e forjar em proveito próprio ou alheio os dados registrados nas transações. Computacionalmente, é bastante complicado — se não impossível — distinguir os *nodes* honestos dos desonestos e, por assim ser, a tecnologia busca meios diferentes para desestimular e mesmo impedir que transações e blocos validados sejam alterados. Assegurar-lhes imutabilidade parece ser a forma mais eficiente para garantir a integridade dos dados e a confiança no sistema, haja vista que a blindagem tecnológica se aplica a qualquer tipo de *node*, honesto ou desonesto.

---

<sup>1246</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 6; DRESCHER, Daniel. *Blockchain básico: uma introdução não técnica em 25 passos*. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 71, 149-155; HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Laverne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 40; BENSON, Jared. *Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine*. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 14; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 36.

Para tanto, a *blockchain* estabelece um conjunto de algoritmos instrumentalizados por funções de *hash* e resolução de *hash puzzles*, sequencialmente ordenadas e encadeadas, com a finalidade precípua de desestimular e tornar — sob ótica da capacidade e do tempo de processamento — inviável o sucesso de tentativas de alterações, culposas ou dolosas, lícitas ou ilícitas, dos dados constantes nos históricos de transação armazenados na cadeia de blocos. Por esse motivo, é atribuída à *blockchain* a peculiaridade de ser uma estrutura de dados *append only*, ou seja, somente se permite o acréscimo de novas informações (transações e blocos), mas não a modificação daquelas que já se encontram armazenadas e validadas na cadeia.<sup>1247</sup>

Sobre a segurança da *blockchain* e a integridade de seus dados, a literatura é coesa ao declarar sua resistência e resiliência tecnológica para frustrar acessos não autorizados, gastos duplos, falsificações, fraudes e manipulações indevidas.<sup>1248</sup> Depreende-se das lições de Drescher que o novo modelo transacional ponto a ponto descentralizado tem por premissa que a maioria de *nodes* honestos sempre irão preponderar em relação à minoria de *nodes* desonestos, fazendo prevalecer o consenso de um número maior de usuários que agem em prol da segurança e integridade dos dados da *blockchain* e da confiança tecnologicamente estabelecida entre os pares. Para o autor:<sup>1249</sup>

desde que os nós honestos sejam donos da maior parte dos recursos computacionais de todo o sistema, o caminho mantido por eles crescerá mais rapidamente e superará qualquer caminho concorrente. Para manipular um bloco interno, um invasor teria de refazer a prova de trabalho desse bloco e, em seguida, refazer o quebra-cabeça de hash de todos os blocos depois dele; então teria de se alinhar com o caminho mantido pelos nós honestos e dominá-lo. No entanto, definir um novo caminho desse modo é impossível para qualquer invasor que tenha o controle sobre menos processamento que a maioria. Portanto, qualquer tentativa de definir um novo caminho autoritativo contendo transações fraudulentas será superado e, desse modo, abandonado pelo caminho mantido pela maioria honesta. Como resultado, o histórico de transações mantido pelo sistema será robusto contra manipulações.

David Morales<sup>1250</sup> compartilha do posicionamento de Drescher e enfatiza a impossibilidade de se forjar uma entrada de dados falsa e a cadeia de blocos a tomar como

<sup>1247</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 6; DRESCHER, Daniel. *Blockchain básico: uma introdução não técnica em 25 passos*. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 71, 149-155, 160; HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018, p. 40; BENSON, Jared. *Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine*. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018, p. 14; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 23-25, 36.

<sup>1248</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 71, 215-216; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron, *op. cit.*, p. 23, 45-46; CARAPUÇA, Rogério. *Revolução digital: quando quase tudo é possível*. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 82; SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018, p. 7.

<sup>1249</sup> DRESCHER, Daniel, *op. cit.*, p. 71, 198-199.

<sup>1250</sup> MORALES, David. *Blockchain: the future of all database-based technology*. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018, p. 12.

válida, no decorrer do tempo, a menos que a maioria dos *nodes* estejam mancomunados para a atestar a fraude.

Sendo assim, para concluir, é possível afirmar — com uma vasta margem de acerto — que U3 não conseguirá ser bem-sucedido em sua tentativa de fraudar o histórico de transações de U1.

### 7.1.2 Projetos e aplicações da blockchain no âmbito privado e no setor público

O modelo transacional ponto a ponto descentralizado viabilizado pela *blockchain* favorece a criação de um leque amplo e bastante diversificado de aplicações voltadas para o mundo empresarial e também para o poder público. O entusiasmo gerado pela utilização da cadeia de blocos virtuais tem aumentado exponencialmente o número de desenvolvedores de soluções tecnológicas que exploram a *blockchain* como plataforma estrutural de funcionamento. De acordo com Rogério Carapuça,<sup>1251</sup> bilhões de dólares têm sido anualmente investidos em projetos nessa área.

Em abril de 2019, a revista *Forbes* publicou uma relação com 50 grandes empresas, todas com capitalização mínima de US\$ 1 bilhão, envolvidas com o desenvolvimento de aplicações com o uso da *blockchain*. São exemplos: *Google, HTC, IBM, Visa, Walmart, Amazon, Nasdaq, Oracle, Samsung, Santander, Mastercard, Siemens, Nestlé, Intel, Maersk, Allianz SE, CVS Health, Facebook e Microsoft*.<sup>1252</sup>

A *Gartner*, empresa líder em pesquisa e consultoria, que atua em mais de 100 países no mundo inteiro,<sup>1253</sup> prevê que, em 2030, a *blockchain* gerará negócios anuais superiores a US\$ 3 trilhões e que de 10% a 20% da infraestrutura econômica mundial estará construída sobre sistemas que utilizam a cadeia de blocos virtuais.<sup>1254</sup>

Primavera de Filippi e Aaron Wright<sup>1255</sup> defendem que a utilização do modelo *blockchain* pode trazer reflexos muito positivos no setor privado, impactando diretamente no controle e gerenciamento das operações das empresas, no aperfeiçoamento de seus mecanismos

<sup>1251</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 84-85.

<sup>1252</sup> CASTILLO, Michael del. *Blockchain 50: billion dollar babies*. 16 abr. 2019. *Forbes*. Disponível em: [https://www.forbes.com/sites/michaeldelcastillo/2019/04/16/blockchain-50-billion-dollar-babies/?utm\\_source=TWITTER&utm\\_medium=social&utm\\_content=2254594216&utm\\_campaign=sprinklrForbesCrypto#e4be7bf57ccb](https://www.forbes.com/sites/michaeldelcastillo/2019/04/16/blockchain-50-billion-dollar-babies/?utm_source=TWITTER&utm_medium=social&utm_content=2254594216&utm_campaign=sprinklrForbesCrypto#e4be7bf57ccb). Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>1253</sup> GARTNER. *About us*. Disponível em: <https://www.gartner.com/en/about>. Acesso em: 12 fev. 2020.

<sup>1254</sup> ROCHA, Luciano. Pesquisa da PwC identifica o aumento do interesse corporativo pela tecnologia blockchain. 30 ago. 2018. **CriptoFácil**. Disponível em: <https://www.criptofacil.com/pesquisa-da-pwc-identifica-o-aumento-do-interesse-corporativo-pela-tecnologia-blockchain/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1255</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 133-141.

de controle interno e na redução das oportunidades de fraudes e erros humanos e no aumento da transparência na gestão empresarial. Para os autores, a automatização descentralizada e colaborativa da *blockchain* pode gerar redução de custos operacionais, melhorar a interação entre empresa e clientes, promover decisões mais bem informadas e incrementar as propriedades democráticas de uma organização.

Os benefícios trazidos pela *blockchain* e suas características intrínsecas de confiança, segurança e garantia de integridade, transparência e rastreabilidade das informações nela armazenadas têm promovido diversas iniciativas de projetos, muitos já implementados e em pleno funcionamento.

Na seara do denominado *Property Rights Management (PRM)* ou *gerenciamento de direitos de propriedade*, a *blockchain* tem encontrado um espaço importante. Basicamente, os projetos envolvem o registro na cadeia de blocos de informações que possam comprovar os direitos de propriedade de determinado bem (material ou imaterial) ao longo do tempo.

Cite-se, por exemplo, um PRM para direitos autorais: a criação intelectual, passível de digitalização, é inserida na *blockchain*, juntamente com todos os dados necessários para atestar sua autoria (v.g., nome e dados qualificativos do autor, data da criação). Com isso, permite-se que qualquer pessoa — incluindo, por óbvio, o próprio autor — possa acessar a cadeia de blocos e atestar a existência e as respectivas autorias de todas as criações intelectuais nela registradas, reduzindo-se hipóteses de plágio e falsificação. A comprovação é feita de maneira rápida, fácil, desburocratizada e praticamente sem custos.

A *blockchain* tem o potencial de aumentar bastante a utilização de tais dispositivos que se conectam diretamente à *internet* (IoT), notadamente sensores (v.g., de temperatura, de presença, de umidade) e petrechos capazes de travar ou destravar outros objetos.<sup>1256</sup> Normalmente essa convergência tecnológica está por trás das bicicletas e patinetes que são encontrados em locais públicos de algumas capitais e que estão à disposição para serem alugados diretamente pelo interessado, sem qualquer interação humana por parte dos seus respectivos proprietários.

Como regra, são registradas na *blockchain* todas as informações decorrentes da operação de locação — a identificação, autenticação e autorização do locatário, que são efetivadas por meio de chaves criptográficas; a identificação e o destravamento do objeto a ser locado; o tempo de uso; o trajeto realizado pelo locatário; a velocidade nos trechos do percurso;

---

<sup>1256</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 47-49; DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 158-169.

o pagamento, automaticamente debitado de créditos existentes do locatário ou de um ou mais de seus cartões bancários, previamente cadastrados e autorizados — conferindo aos proprietários das bicicletas e dos patinetes a segurança e a confiança necessárias para empreender seu negócio sem que tenham que contratar pessoas para auxiliá-los fisicamente junto aos pretensos locatários.

A economia de custos operacionais parece evidente em relação à prestação tradicional de serviços de tal natureza. Para além disso, o protocolo da *blockchain* pode instituir critérios e regras que restringem o uso das bicicletas e/ou patinetes, de acordo com o que for predefinido pelos proprietários (v.g., velocidade máxima, horários de ativação e áreas autorizadas para o uso), sob pena de, em caso de desrespeito, haver o cancelamento automático da locação e a indisponibilidade imediata de uso da bicicleta ou patinete até então utilizado pelo transgressor.

As informações armazenadas na cadeia de bloco são igualmente importantes para eventuais investidores ou sócios que tenham interesse em acompanhar mais de perto os negócios e ter informações fidedignas sobre as locações e sua rentabilidade, uma vez que diversas empresas e até mesmo pessoas físicas estão aptas a integrar a mesma *blockchain* e ofertar seus bens para fins de aluguel.

A empresa alemã *Slock.It*<sup>1257</sup> representa bem esse novo nicho de mercado. Fundada em 2015 com o objetivo de integrar a *internet* das coisas (IoT) com a *blockchain*, a *Slock.It* utiliza *smart contracts* que possibilitam às pessoas alugar ou compartilhar qualquer objeto (v.g., bicicletas, armários e até casas) conectado a uma fechadura eletrônica inteligente. Feito o pagamento antecipado do aluguel, a fechadura é automaticamente aberta, permitindo o uso do objeto e possibilitando seu controle pelo locatário durante o tempo contratado.<sup>1258</sup>

Em 2019, a *Slock.It* foi comprada pela empresa *Blockchains*,<sup>1259</sup> que estampa em seu sítio eletrônico sua missão de mudar o mundo “para um lugar onde a confiança não seja implícita, mas garantida”, “onde tudo que importa é protegido por um vínculo inquebrável: a *blockchain*”.

O rastreamento de cargas e de *supply chains* (cadeia de mantimentos) encontrou na cadeia de blocos e sua combinação com IoT (sensores, transmissores, RFID, GPS e outros) a maximização de sua eficiência.<sup>1260</sup> Em grandes negócios transnacionais, pode ser vital para a boa reputação de uma empresa ter acesso a um preciso monitoramento remoto de toda a

<sup>1257</sup> SLOCK.IT. *A blockchains company*. Disponível em: <https://slock.it/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1258</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 160.

<sup>1259</sup> BLOCKCHAINS. *About us*. Disponível em: <https://www.blockchains.com/about/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1260</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 41-42.

logística desde a produção até a compra pelo consumidor final de produtos alimentícios ou, ainda, da remessa do produto manufaturado desde a origem até o cliente que deverá recebê-lo.

A relevância se torna ainda maior quando os procedimentos dependem de múltiplos participantes, num ambiente segmentado e multijurisdicional de negócios, onde o estabelecimento de relações de confiança entre os distintos responsáveis por cada uma das várias etapas ou fases da cadeia de fornecimento é um problema a ser considerado, sobretudo para se minimizar riscos para a saúde decorrentes de eventual contaminação de alimentos.

Na União Europeia, em 2013, mais de 4,5 milhões de produtos processados, representando pelo menos 1.000 toneladas de alimentos, foram afetados pela substituição ilegal, feita por atores mal-intencionados da cadeia de fornecimento de alimentos, de carne de cordeiro e carne bovina por carne de cavalo. A fraude teve impactos negativos relevantes na imagem e nos lucros da indústria de mantimentos e bebidas europeia.

Estudo realizado pela PwC e pela *Safe and Secure Approaches in Field Environments* estimou uma perda anual global de US\$ 40 bilhões por fraude alimentar. Casos similares ocorreram na China em 2011, com a adulteração da carne de porco e da carne de burro, causando grandes prejuízos financeiros às indústrias chinesas.<sup>1261</sup>

Nos EUA, houve contaminação do espinafre (2006) e de mamões (2017), por negligência na cadeia logística de suprimentos, a ponto de as autoridades norte-americanas de saúde recomendarem ao comércio varejistas e à população evitar o consumo de tais produtos. No caso específico do mamão, tratando-se do escândalo alimentar mais recente, somente depois de três semanas é que se descobriu que a contaminação teria ocorrido em uma fazenda no México.

O problema é que o Havai e países da América Central, que também forneceram mamões para os EUA, sem qualquer contaminação, sofreram elevadas perdas econômicas diante do boicote ao produto e da incapacidade de um rápido rastreamento para identificar o local de origem dos alimentos impróprios para o consumo.<sup>1262</sup>

Em casos como os relatados, o maior desafio é rastrear da forma mais rápida e eficiente possível toda a cadeia de mantimentos na tentativa de detectar o fornecedor responsável pela fraude ou falha a fim de, o quanto antes, serem retirados do mercado tão somente seus produtos e não de todos os demais. Essa tarefa é por demais penosa e complexa, uma vez que cada

---

<sup>1261</sup> KAMATH, Reshma. *Food traceability on blockchain: Walmart's pork and mango pilots with IBM*. *The Journal of the British Blockchain Association*, v. 1, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <https://jbba.scholasticahq.com/article/3712-food-traceability-on-blockchain-walmart-s-pork-and-mango-pilots-with-ibm>. Acesso em: 18 fev. 2020, p. 4-5.

<sup>1262</sup> *Ibid.*, p. 5-6.

participante da cadeia tem a liberdade de utilizar métodos diferentes de controle e manutenção de registros (quando o fazem).

Além disso a morosa verificação obedece a uma abordagem conhecida como OUOC (*OneUp-OneDown*), onde um fornecedor somente tem obrigação de identificar aquele que lhe aprovacionou com matéria-prima (*OneDown*) e aquele para quem vendeu seu produto (*OneUp*), fazendo com que um único participante que não disponha das informações completas e corretas inviabilize o devido rastreamento, resultando no descarte desnecessário de remessas inteiras de alimentos.<sup>1263</sup>

Com a *blockchain*, pretende-se que todos os participantes da cadeia de mantimentos a integrem e que todos os registros estejam nela devidamente armazenados, proporcionando um rastreamento virtual rápido, desburocratizado, eficiente e de baixo custo, capaz de restringir a responsabilidade a quem agiu de má fé ou por erro e, por conseguinte, minimizando os prejuízos causados a outros fornecedores, às empresas varejistas e ao próprio consumidor.

O *Walmart*, um dos líderes globais de venda à varejo e uma das maiores empresas norte-americanas, implementou soluções de rastreamento de alguns de seus produtos, inicialmente carne de porco chinesa e manga das américas, com base em *blockchain* numa “*farm-to-table approach*”, ou seja, monitoramento virtual distribuído desde o local de produção até a venda ao cliente final. O investimento foi de US\$ 25 milhões e os resultados foram surpreendentes.

Para se ter uma ideia, o tempo médio de rastreamento das origens da manga foi reduzido de sete dias para 2,2 segundos.<sup>1264</sup> Na hipótese de algum problema relatado por um consumidor, informações atualizadas e completas ajudam a identificar e isolar os produtos contestados. Além disso, foi possível aumentar a lucratividade do *Walmart*, uma vez que — devido à transparência na cadeia de fornecimento dos alimentos e ao uso de IoT — era possível rapidamente localizar produtos danificados ou vencidos, antes mesmo de serem expostos para venda ao consumidor final.<sup>1265</sup>

---

<sup>1263</sup> KAMATH, Reshma. *Food traceability on blockchain: Walmart's pork and mango pilots with IBM*. *The Journal of the British Blockchain Association*, v. 1, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <https://jbba.scholasticahq.com/article/3712-food-traceability-on-blockchain-walmart-s-pork-and-mango-pilots-with-ibm>. Acesso em: 13 fev. 2020, p. 6-7. Registre-se, por oportuno, que a abordagem OUOC apresenta suas vantagens a depender do contexto em que será utilizada, sobretudo quando há necessidade de compartimentação de informações entre os participantes.

<sup>1264</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1265</sup> Para uma completa e detalhada descrição de como foi implementado os projetos-piloto do *Walmart* em relação à carne de porco chinesa e à manga das américas, bem como a *blockchain* captura, registra e compartilha os dados necessários ao longo do caminho da fazenda para a mesa, sugere-se a leitura do artigo da pesquisadora Reshma Kamath, *Food traceability on blockchain: Walmart's pork and mango pilots with IBM*, publicado no *The Journal of the British Blockchain Association*, v. 1, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <https://jbba.scholasticahq.com/article/3712-food-traceability-on-blockchain-walmart-s-pork-and-mango-pilots-with-ibm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Notícias recentes dão conta que empresas como *Carrefour*,<sup>1266</sup> *Almazaras* (maior produtora de azeite de oliva do mundo),<sup>1267</sup> *Maersk* (conglomerado multinacional de transporte de cargas),<sup>1268</sup> *Pfizer* (medicamentos)<sup>1269</sup> e diversas outras gigantes do mercado estão seguindo no mesmo caminho e adotando a *blockchain* como plataforma tecnológica para rastreamento virtual de seus produtos e/ou cargas.

Em geral, o intuito é aperfeiçoar a transparência e a velocidade na coleta de informações a fim de saber de onde vieram seus produtos, como são transportados, em que condições, onde estão no momento, quais participantes intervieram na cadeia de suprimentos, quando e por qual período, dentre outros necessários à otimização dos negócios.

Diversas aplicações virtuais ponto a ponto, amparadas na *blockchain*, têm sido implementadas e compartilhadas na *internet*. Chamadas de DAPPs (*Distributed Applications*), os novos serviços e plataformas digitais adotam a cultura da descentralização como padrão de funcionamento, unindo diretamente os usuários interessados e excluindo desse modelo de negócios qualquer ente central controlador.

São exemplos, o *Arcade City*,<sup>1270</sup> que conecta diretamente usuários que precisam de carona e outros que disponibilizam seus veículos para tanto, tal qual fazem aplicativos como o *Uber*, *99* e *Cabify*, porém sem a existência de qualquer empresa centralizando as conexões; o *Storj*,<sup>1271</sup> que permite compartilhar espaço para armazenamento de informações, como o *Dropbox*, o *Google Drive* e o *iCloud*, mas de maneira descentralizada, utilizando o espaço do disco rígido dos *nodes*; e o *Open Bazaar*,<sup>1272</sup> para transações de comércio eletrônico na *internet*, como *OLX*, *Mercado Livre* e *eBay*, contudo numa troca direta entre comprador e vendedor e sem a cobrança de qualquer encargo adicional.

O *Blockchain Research Institute*,<sup>1273</sup> fundado em 2017 por Don Tapscott e Alex Tapscott, referência mundial em pesquisas e implicações estratégicas da *blockchain* nos negócios, governo e sociedade, publicou em novembro de 2019 uma lista de projetos e estudos

<sup>1266</sup> ÉPOCA NEGÓCIOS ON-LINE. **Carrefour estreia blockchain para rastreio de alimentos**. 28 fev. 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/04/carrefour-estrela-blockchain-para-rastreio-de-alimentos.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1267</sup> RODRIGUES, Luciano. Maior produtor de azeite do mundo anuncia adição de blockchain para rastrear azeitona. **Criptofácil**. 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.criptofacil.com/major-producer-de-azeite-do-mundo-anuncia-adicao-de-blockchain-para-rastrear-azeitona/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1268</sup> HUILLET, Marie. *Maersk, IBM launch blockchain shipping supply chain platform*. 09. aug. 2019. **Cointelegraph**. Disponível em: <https://cointelegraph.com/news/maersk-ibm-launch-blockchain-shipping-supply-chain-platform>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1269</sup> Top 5 grandes empresas investindo em blockchain. **Cointimes**. 2019. Disponível em: <https://cointimes.com.br/top-5-grandes-empresas-investindo-em-blockchain/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1270</sup> ARCADE CITY. *Connect with friends for rides and more*. Disponível em: <https://arcade.city/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1271</sup> STORJ. *Get early access to the decentralized storage network*. Disponível em: <https://storj.io/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1272</sup> OPENBAZAAR. *Buy and sell freely*. Disponível em: <https://openbazaar.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1273</sup> BRI (*Blockchain Research Institute*). *Navigating the blockchain revolution*. Disponível em: <https://www.blockchainresearchinstitute.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

do uso da cadeia de blocos nas áreas de educação, energia, agricultura, saúde, finanças, gestão empresarial, indústria, *marketing*, mídia e telecomunicações, tecnologia, varejo, imóveis e também no setor público.

O modelo virtual descentralizado fundamentado na *blockchain*, notadamente num contexto de sociedade em rede, tem um enorme potencial para ser empregado em favor do poder público a fim de proporcionar a aceleração do desenvolvimento social, econômico e político a partir, por exemplo:

- a) da automatização de procedimentos, da redução da burocracia e, conseqüentemente, de menores custos ao Estado e ao cidadão;<sup>1274</sup>
- b) do aumento da qualidade dos serviços públicos e da diminuição do tempo de atendimento à população;<sup>1275</sup>
- c) do incremento exponencial da transparência das informações públicas e ações estatais;<sup>1276</sup>
- d) da maior integridade e padronização dos dados gerados e mantidos pelos órgãos públicos,<sup>1277</sup> evitando-se sua duplicidade, alteração indevida e inconsistência face à centralização do armazenamento em uma estrutura tecnológica única e disponível a todas pessoas;<sup>1278</sup>
- e) de uma melhor facilidade para o monitoramento e rastreamento, em tempo real, do dinheiro público, viabilizando a qualquer interessado auditar as receitas e despesas públicas de maneira rápida, automatizada e desburocratizada;<sup>1279</sup>

<sup>1274</sup> DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 46-47.

<sup>1275</sup> TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution: how the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world*. New York: Penguin Random House, 2016, p. 141-143.

<sup>1276</sup> ALEIXO, Gabriel. Os benefícios das tecnologias distribuídas para inovações de interesse público. 24 jan. 2019. **ITS Rio**. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/os-benef%C3%ADcios-das-tecnologias-distribu%C3%ADdas-para-inova%C3%A7%C3%B5es-de-interesse-p%C3%ABlico-e93c6a9af6b>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1277</sup> *Ibid.*

<sup>1278</sup> MACDONALD, Mark. *EY's public finance management chain: a foundational blockchain solution for government and public sector*. **IPSASB Consultative Advisory Group**. 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/EY-Blockchain-presentation-Final.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 13.

<sup>1279</sup> ALEIXO, Gabriel, *loc. cit.*

- f) de mais eficiência nos gastos públicos, justamente pelo aprimoramento listado no item anterior;<sup>1280</sup>
- g) de redução do fenômeno corruptivo sob o viés econômico, uma vez que eventuais fraudes com verbas públicas podem ser mais facilmente identificadas a partir da análise do histórico de transações dos diversos órgãos públicos, cujos dados não podem ser forjados ou manipulados depois de sua validação na cadeia de blocos;<sup>1281</sup>
- h) de redução das hipóteses do capitalismo de compadrio, posto que o financiamento de partidos políticos e candidatos, bem como a participação de empresas em processos licitatórios, estarão devidamente registrados e totalmente transparentes para quem quiser conferir;
- i) do aprimoramento da *accountability*<sup>1282</sup> sociodigital, notadamente diante do exposto nos itens “c”, “d”, “e”, “g” e “h”;
- j) de uma mais efetiva participação popular em questões políticas e legislativas, mormente pela possibilidade, por exemplo, da criação de plataformas digitais de votação em projetos de lei ou plebiscitos eletrônicos, e de aplicativos que permitam a gestão *on-line* de orçamentos participativos;<sup>1283</sup>
- k) da possibilidade de implementação de um registro digital único (identidade e assinatura digital) para cada cidadão,<sup>1284</sup> viabilizando facilitar ainda mais a ampla concretização da ciberdemocracia;
- l) do aumento da confiança da população no Estado e em seus representantes, pelos motivos citados nos itens anteriores e, conseqüentemente, na legitimação do poder

<sup>1280</sup> ALEIXO, Gabriel. Os benefícios das tecnologias distribuídas para inovações de interesse público. 24 jan. 2019. **ITS Rio**. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/os-benef%C3%ADcios-das-tecnologias-distribu%C3%ADdas-para-inova%C3%A7%C3%B5es-de-interesse-p%C3%ABlico-e93c6a9af6b>. Acesso em: 28 fev. 2020; MACDONALD, Mark. *EY's public finance management chain: a foundational blockchain solution for government and public sector*. **IPSASB Consultative Advisory Group**. 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/EY-Blockchain-presentation-Final.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 12.

<sup>1281</sup> HADDEN, Doug. *Government trust through blockchain accounting*. **Freebalance**. 5 apr. 2018. Disponível em: <https://freebalance.com/public-financial-management/government-trust-through-blockchain-accounting/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1282</sup> MACDONALD, Mark, *loc. cit.*

<sup>1283</sup> ALEIXO, Gabriel, *loc. cit.*

<sup>1284</sup> *Ibid.*

político, no aperfeiçoamento da democracia e na geração de mais capital social e engajamento cívico dos cidadãos.<sup>1285</sup>

Mark MacDonald<sup>1286</sup> afirma que a *blockchain* pode ser utilizada em qualquer tipo de relação do governo: com indivíduos (v.g., votação eletrônica, pagamento de impostos, registros digitais de identificação), com o setor privado e organizações não-governamentais (v.g., rastreamento de cadeia de suprimentos, licitações, transferência de pagamentos, impostos), com o próprio governo (v.g., transferências intragovernamentais) e, de forma especial, com o gerenciamento das contas públicas.

Não sem razão, portanto, diversos países têm investido em projetos e iniciativas governamentais com o uso da *blockchain* em múltiplas áreas de atuação do poder público. Citem-se como exemplos, a Alemanha com o *TruBudget*,<sup>1287</sup> uma solução tecnológica baseada em *blockchain*, criada pelo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), o banco de desenvolvimento alemão, com o objetivo de aumentar a transparência na alocação de recursos públicos em projetos de cooperação com países africanos; o Canadá, com o *Project Jasper*,<sup>1288</sup> lançado em 2016 e atualmente em sua 3ª fase, tem o objetivo de testar a *blockchain* como futuro meio de pagamento no país; Cingapura, com o *Project Ubin*,<sup>1289</sup> idealizado pela *Monetary Authority of Singapore* visando a resolução de problemas relacionados à indústria e finanças com o uso da *blockchain*; a Suíça,<sup>1290</sup> onde a cidade de Zug se tornou a primeira do mundo a aceitar *bitcoins* como meio de pagamento de alguns serviços públicos; e, ainda, a Estônia,<sup>1291</sup> o primeiro governo a concretamente utilizar a *blockchain* no mundo, em 2008, e que, atualmente, como

<sup>1285</sup> ALEIXO, Gabriel. Os benefícios das tecnologias distribuídas para inovações de interesse público. 24 jan. 2019. **ITS Rio**. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/os-benef%C3%ADcios-das-tecnologias-distribu%C3%ADdas-para-inova%C3%A7%C3%B5es-de-interesse-p%C3%ABlico-e93c6a9af6b>. Acesso em: 28 fev. 2020; TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution: how the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world**. New York: Penguin Random House, 2016, p. 143-150.

<sup>1286</sup> MACDONALD, Mark. *EY's public finance management chain: a foundational blockchain solution for government and public sector*. **IPSASB Consultative Advisory Group**. 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/EY-Blockchain-presentation-Final.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 7.

<sup>1287</sup> **TRUBUDGET**. Disponível em: <https://openkfw.github.io/trubudget-website/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1288</sup> **PAYMENTS CANADA**. **Project Jasper**. Disponível em: <https://www.payments.ca/industry-info/our-research/project-jasper>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1289</sup> **MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE**. **Project Ubin: central bank digital money using distributed ledger technology**. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/schemes-and-initiatives/Project-Ubin>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1290</sup> ÉPOCA NEGÓCIOS ON-LINE. **Suíça abre caminho para “Vale do Silício” de blockchain e criptografia**. 14 ago. 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2017/08/suica-abre-caminho-para-vale-do-silicio-de-blockchain-e-criptografia.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1291</sup> E-Estônia. **We have built a digital society and we can show you how**. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

visto alhures, tem 99% dos serviços públicos ofertados e executados por meio de plataformas digitais.

Alguns países como a Geórgia, Gana, Honduras, Dinamarca, Suécia e Estônia têm projetos-piloto em pleno funcionamento para registro de propriedade de bens em *blockchain*. A proposta, que está dando certo, é reduzir drasticamente a burocracia que, como regra, norteia as transações de compra e venda de veículos e imóveis,<sup>1292</sup> permitindo que a transferência de propriedade ocorra diretamente entre as partes interessadas, inclusive com a possibilidade de o pagamento também ser realizado por meio de criptoativos, como o *bitcoin*.

Vendedor e comprador, ambos integrantes da cadeia de blocos, manifestam suas respectivas intenções e os *nodes* atestam a propriedade do primeiro, a disponibilidade de recursos do segundo para a compra e, por fim, validada a operação de compra e venda, são registrados nos respectivos históricos a nova propriedade e os devidos créditos para o vendedor e débito para o comprador. Tudo isso de forma rápida, sem burocracia, baixo custo e com a confiança e a segurança digitalmente oferecidas pela *blockchain*.

Adotando sistemática bastante parecida com o registro de propriedade de bens, governos como a Nova Zelândia e a Estônia estão se valendo da *blockchain* para manter um histórico *on-line* atualizado de todos os seus cidadãos a partir do armazenamento automatizado de dados relativos ao nascimento e óbito de cada um, informações compartilhadas com outros sistemas informatizados como, por exemplo, de seguridade social, educação e saúde.

No Brasil também se verificam importantes projetos e iniciativas estatais para utilização da *blockchain* no setor público. No início de 2018, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) iniciou dois projetos com a *blockchain*. O primeiro deles em cooperação com o *KfW*, sua congênere alemã, com o objetivo de inserir no *TruBudget* os repasses internacionais para o fundo da Amazônia.

O segundo, a emissão de ativos digitais (*tokens*)<sup>1293</sup> para processos de financiamento público custeados pelo banco. Em ambos, a ideia central é que as transações fossem todas

---

<sup>1292</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code. 3rd printing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 109; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 43; NETS. *Blockchain technology could add transparency to buying and selling a car*. 22 Sept. 2017. Disponível em: <https://www.nets.eu/perspectives/Pages/Blockchain-technology-could-add-transparency-to-buying-and-selling-a-car.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2020; BENBEN. *About us: modern land and real estate solutions*. Disponível em: <http://www.benben.com.gh/about>. Acesso em: 13 fev. 2020; NASCIMENTO, Susana Figueiredo do; POLVORA, Alexandre Roque Mendes (eds.). *Blockchain now and tomorrow: assessing multidimensional impacts of distributed ledger technologies*. EUR 29813 EN, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/blockchain-now-and-tomorrow>. Acesso em: 13 fev. 2020; SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 28.

<sup>1293</sup> Na acepção ora apresentada, os *tokens* podem ser definidos como representações digitais de algo real. No caso em tela, ao invés de haver a efetiva transferência de valores entre os envolvidos, a transação é realizada com *tokens* representativos de moeda fiduciária, podendo ser utilizada a equivalência de 1 Token = R\$ 1,00. Sendo assim, o que é transferido nas transações

realizadas e registradas na cadeia de blocos a fim de que pudessem ser monitoradas em tempo real pelos envolvidos e também pela sociedade civil, garantindo sua transparência e rastreabilidade.<sup>1294</sup>

A Receita Federal do Brasil, por meio da Portaria nº RFB 1.788, de 19 de novembro de 2018,<sup>1295</sup> alterou a Portaria nº RFB 1.639, de 22 de novembro de 2016, com o objetivo de autorizar a disponibilização temporária de dados do órgão a outra entidade governamental por meio de rede permissionada *blockchain* (art. 6º, § 3º, Portaria nº RFB 1.639/16).

A modificação normatizava autorizou a RFB a dar início ao projeto piloto do chamado *bCPF*, visando simplificar, padronizar e unificar o procedimento de disponibilização da base de dados do CPF a fim de facilitar o controle e registro dos acessos realizados por mais de 800 órgãos estatais. Observe-se que, nesse caso, a *blockchain* era permissionada, ou seja, não havia autorização para que os entes públicos participantes promovessem diretamente inserções na base de dados do CPF, devendo haver solicitação para tanto à RFB.

De acordo com o auditor-fiscal da RFB, Ronald Thompson, em palestra proferida no Fórum BlockchainGov, realizado em dezembro de 2018 na cidade do Rio de Janeiro, cada órgão governamental para o qual o acesso à base de dados do CPF era disponibilizado custava em torno de R\$ 30 mil e as atualizações das informações eram realizadas mensalmente. Com o *bCPF*, o custo baixou para R\$ 900,00 e os dados são atualizados de três em três horas.

A Resolução nº 511, de 11 de abril de 2019, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC),<sup>1296</sup> alterou a Resolução nº 458, de 20 de dezembro de 2017,<sup>1297</sup> para fins de apresentar uma definição de *blockchain* como uma “metodologia de registro de dados que tem como princípio um algoritmo de consenso distribuído, permitindo a validação descentralizada da informação, de maneira a garantir a imutabilidade das informações” (art. 2º, X, Resolução nº 458/2017) e acrescentar a possibilidade de utilização da cadeia de blocos virtuais para gravação de dados considerados de registro obrigatório (v.g., aqueles que devem constar no diário de

---

é o *token* e não os valores em si, cabendo *a posteriori* a quem de direito resgatar o valor correspondente junto ao BNDES.

<sup>1294</sup> ARANTES JÚNIOR, Gladstone *et al.* BNDESToken: uma proposta para rastrear o caminho de recursos do BNDES. **Workshop em Blockchain: teoria, tecnologias e aplicações**. v. 1, n. 1, maio 2018. Disponível em: <http://www.sbrc2018.ufscar.br/wp-content/uploads/2018/04/05-181662.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

<sup>1295</sup> BRASIL. RFB (Receita Federal do Brasil). **Portaria nº 1.788, de 19 de novembro de 2019**. Altera a Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2016, que estabelece procedimentos para disponibilização de dados de que trata o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96666>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1296</sup> BRASIL. ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 511, de 11 de Abril de 2019**. Altera a Resolução nº 458, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-511-11-04-2019/@/@/display-file/arquivo\\_norma/RA2019-0511.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-511-11-04-2019/@/@/display-file/arquivo_norma/RA2019-0511.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1297</sup> BRASIL. ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 458, de 20 de dezembro de 2017**. Regulamenta o uso de sistemas informatizados para registro e guarda de informações por regulados da ANAC. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2017/resolucao-no-458-20-12-2017>. Acesso em: 28 fev. 2020.

bordo do piloto) no contexto do uso de sistemas informatizados pelo órgão (art. 3º, II, “b”, Resolução nº 458/2017).

Em setembro de 2019, foi publicada uma notícia no sítio eletrônico *Lifecoins*,<sup>1298</sup> informando que o Banco Central brasileiro estaria desenvolvendo uma plataforma de pagamentos virtuais, baseada na *blockchain*, com o propósito de descontinuar operações hoje realizadas por meio de DOC (Documento de Ordem de Crédito), TED (Transferência Eletrônica Disponível) e, possivelmente também os cartões de crédito. O custo total do projeto foi estimado em R\$ 4,3 milhões, com um desembolso anual de R\$ 1,2 milhão para fins de manutenção da plataforma.

Também em setembro de 2019, uma experiência até então inédita no Brasil foi protagonizada pela OAB/DF, que utilizou uma aplicação amparada pela *blockchain* para realizar a eleição do representante da seccional no TJ/DF pelo quinto constitucional. De acordo com a reportagem do *site* Convergência Digital,<sup>1299</sup> advogados espalhados por mais de 30 países tiveram a oportunidade de votar.

Há diversos outros projetos e muitas pesquisas levadas a termo pela iniciativa privada e por setores do poder público quanto à adoção de soluções lastreadas na cultura da descentralização e da transparência estimulada pela *blockchain*. O protocolo da cadeia de blocos virtuais é até customizável, dando-lhe a resiliência necessária para se adaptar às necessidades e objetivos desejados pela rede de *nodes* que pretende fazer uso desse modelo descentralizado ponto a ponto de transações virtuais, à semelhança do que, por exemplo, fez a RFB ao utilizar uma *blockchain* permissionada, onde seus usuários não estariam autorizados a acrescentar dados à cadeia.

O registro histórico de todas as transações virtuais efetivamente realizadas, sua imutabilidade perene, a disponibilização imediata e automática, por meio da *internet*, de uma cópia integral e sempre atualizada do livro-razão digital — onde constam registradas uma a uma as operações inseridas na cadeia de blocos — a todos os usuários que integram a rede, a transparência inata ao novo modelo e a possibilidade de qualquer participante monitorar, rastrear e auditar um ou todos os registros eletronicamente lavrados, à revelia de qualquer solicitação ou autorização do poder público ou outra entidade centralizadora, faz da *blockchain* uma importante ferramenta de *accountability* sociodigital nos tempos modernos.

<sup>1298</sup> CARVALHO, Paulo. Banco Central usará blockchain para acabar com cartões de crédito, TED e DOC. 24 set. 2019. *Lifecoins*. Disponível em: <https://livecoins.com.br/banco-central-usara-blockchain-para-acabar-com-cartoes-de-credito-ted-e-doc/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1299</sup> CONVERGÊNCIA DIGITAL. Advogados usam blockchain para eleger representantes no TJ/Distrito Federal. 20 set. 2019. Disponível em: <http://ciab.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=51774&sid=3>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Nesse contexto de descentralização, confiança e transparência impostas pela tecnologia que fundamenta a cadeia de blocos virtuais, crê-se que é possível sua utilização como ferramenta preventiva e repressiva de enfrentamento ao fenômeno corruptivo, sobretudo naquilo que se refere ao desvio e à malversação de verbas públicas para locupletamento ilícito de agentes públicos e privados envolvidos em esquemas de fraude e práticas congêneres de corrupção e que tanto fustigam o desenvolvimento e a sociedade brasileira.

A proposta da presente tese encontra-se justamente na substituição do tradicional modelo de controle hermético, burocrático, confuso e opaco das contas públicas pela utilização de *blockchain* como ferramenta efetiva de *accountability* sociodigital. A intenção é aprimorar o combate preventivo e repressivo da corrupção econômica por meio do incremento exponencial da transparência e integridade das transações realizadas com o dinheiro público, possibilitando à sociedade civil monitorar, rastrear e auditar, automaticamente — de maneira mais fácil, desburocratizada e célere (quase em tempo real) — onde, quando, quanto e em que estão sendo gastos os recursos que, em última instância, pertencem ao povo.

Para tanto, sugere-se a utilização da *blockchain* para registro único, padronizado, imutável e absolutamente transparente de dados relativos às transações estatais,<sup>1300</sup> envolvendo receitas e despesas públicas da União, estados, DF e municípios, de todos os órgãos integrantes dos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como dos créditos e gastos do setor privado no marco de transações com o poder público que envolvam o pagamento e o recebimento de valores do erário.

## 7.2 *BLOCKCHAIN E ACCOUNTABILITY* SOCIODIGITAL COMO ALICERCES À REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO ECONÔMICA POR MEIO DE SUA APLICAÇÃO NO RASTREAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA CONTRIBUTIVA PARA REFLEXÃO

A despeito de se aprimorarem paulatinamente no enfrentamento do fenômeno corruptivo, a legislação e o sistema repressivo, em especial o de natureza penal, parecem estar sempre à reboque<sup>1301</sup> de mentes criminosas que, no marco da corrupção econômica, agem em conluio para se beneficiarem ilicitamente das verbas públicas.

<sup>1300</sup> Em virtude das restrições normativas existentes, não estariam contempladas as transações estatais classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas.

<sup>1301</sup> LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina, 2011, p. 111.

Desvios, superfaturamentos, investimentos não prioritários à coletividade, gastos desnecessários, concessões de crédito com base no compadrio, má gestão e malversação em geral das receitas públicas são condutas comuns de agentes públicos corruptos que buscam se locupletar indevidamente às custas do erário e em detrimento da sociedade.

Não há dúvidas de que diversos fatores morais, éticos, culturais, psicológicos, institucionais, econômicos, políticos e sociais, para citar alguns, contribuem direta ou indiretamente para que o dinheiro público seja objeto de cobiça e dilapidação contrárias ao interesse da população.

Dentre eles, é certo que a opacidade que insiste em permear boa parte das informações públicas relacionadas às transações com verbas públicas é uma delas. Fragilidades na transparência formal (acesso) e — mais ainda — na transparência material (compreensão), dificuldades para obtenção, análise e auditoria de dados pelos próprios órgãos encarregados da fiscalização (v.g., TCU, CGU), mormente diante da multiplicidade e falta de padronização das plataformas virtuais, da inconsistência das informações, de sua centralização em silos organizacionais e de seu não compartilhamento adequado com as demais esferas do poder público e com os cidadãos, são algumas das deficiências encontradas no Brasil que contribuem para reduzir a eficiência da *accountability* sociodigital num mundo em rede.

Daniel Innerarity<sup>1302</sup> alerta que “a pior corrupção é aquela que não se vê e que o pior que nos podia acontecer era que continuasse a não se ver”. Por esse motivo, Robert Rotberg<sup>1303</sup> sustenta que, dentre as muitas iniciativas que auxiliam na tentativa de se reduzir o fenômeno corruptivo, qualquer inovação que melhore a transparência das ações, decisões e transações estatais é bem-vinda.

No mesmo sentido, Austregesilo de Ferreira de Mello, Grazia de Grazia e Homero de Souza, em seu artigo *O Ciclo Orçamentário*,<sup>1304</sup> asseveram a importância de ter acesso às informações que dizem respeito às receitas e despesas do poder público.

A relevância do tema não se restringe ao Brasil. A título ilustrativo, em 2018 o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos EUA, não conseguiu comprovar gastos da ordem de US\$ 800 milhões. No mesmo ano, a cidade norte-americana da Filadélfia afirmou ter perdido o rastro de US\$ 33,3 milhões.<sup>1305</sup>

<sup>1302</sup> INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 179.

<sup>1303</sup> ROTBERG, Robert. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 291.

<sup>1304</sup> MELLO, Austregesilo de Ferreira de; GRAZIA, Grazia de; SOUZA, Homero de. O ciclo orçamentário, In: SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 171-199.

<sup>1305</sup> BUNTZ, Brian. *Blockchain for government: can the technology rein in waste?* 31. Oct. 2018. *IoT World Today*. Disponível

Em 2014, foi constatado o “desaparecimento” de US\$ 619 bilhões das contas do Governo Federal dos EUA. Mark Skidmore, economista da Universidade de Michigan/EUA, identificou US\$ 21 trilhões em despesas não autorizadas realizadas pelo Departamento de Defesa e pelo *Housing and Urban Development* norte-americanos, somente entre 1998 e 2005.<sup>1306</sup>

Se tal problema existe em países centrais e desenvolvidos, onde, como premissa, têm-se os controles estatais mais rigorosos e a população num maior nível de engajamento político, não seria desarrazoado acreditar que as falhas relatadas também ocorram no Brasil.

Numa sociedade em rede que gradativamente tem migrado para uma cultura de descentralização virtual e de reverência à informação e à transparência, o Estado precisa revisitar suas políticas de disseminação ativa de dados públicos junto aos cidadãos, convidando-os à uma gestão participativa, menos burocrática e mais cristalina das receitas e despesas públicas em prol do desenvolvimento da coletividade e da nação.

Nas palavras de Castells,<sup>1307</sup> “em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é o soberano”.

O incremento de ferramentas de *accountability* sociodigital, por meio da *blockchain*, onde órgãos estatais de controle (interno e externo) e a sociedade civil têm a possibilidade de acompanhar e rastrear, em tempo real (ou muito próximo disso), as contas públicas (receitas e despesas), a partir de informações precisas, padronizadas, consistentes e inseridas numa estrutura de dados digital, segura, distribuída, confiável, capaz de garantir a integralidade das informações nela armazenadas e que esteja 24 horas por dia, 7 dias por semana, disponível na rede mundial de computadores é a proposta da presente tese para aprimorar, tanto sob o ponto de vista repressivo quanto — e em especial — preventivo, o enfrentamento à corrupção econômica no Brasil.

## 7.2.1 Sobre a proposta

---

em: <https://www.iotworldtoday.com/2018/10/31/blockchain-for-government-can-the-technology-reign-in-waste/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1306</sup> SKIDMORE, Mark; HENION, Andy. *MSU scholars find \$21 trillion in unauthorized government spending: defense department to conduct first-ever audit. MSU Today*. 11 Dec. 2017. Disponível em: <https://msutoday.msu.edu/news/2017/msu-scholars-find-21-trillion-in-unauthorized-government-spending-defense-department-to-conduct/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1307</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. São Paulo: Zahar, 2003, p. 128.

A contribuição que se pretende apresentar para auxílio na redução de práticas corruptivas no país, especialmente nos casos de corrupção econômica, onde transações irregulares e/ou ilícitas com o dinheiro público são elementos constitutivos do esquema criminoso, pode ser ilustrada por meio da metáfora de *BlockState*, apresentada antes com o intuito de esclarecer o funcionamento da *blockchain*.

*BlockState* é o Brasil. Os valores monetários registrados num livro-razão único da comunidade (*blockchain*) representam todas as receitas e as despesas públicas, a serem consideradas, no primeiro caso, todo e qualquer direito, crédito, bens, dinheiro e afins que indiquem a entrada de valores, com liquidez ou não, para os cofres públicos dos municípios, estados e da União, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário); no segundo caso, todo e qualquer gasto que implique em saída de valores do caixa de todos os entes públicos (municípios, estados, União) dos três poderes.

De igual forma, devem ser registradas todas as transações do setor privado no marco de qualquer tipo de transação com o poder público que envolva o pagamento e o recebimento de valores ao/do erário.

Os dados a serem registrados são aqueles aptos a permitir a quem tiver interesse em saber o valor da transação, os responsáveis pelo pagamento (origem) e pelo recebimento (destino), o propósito da operação e quando foi realizada. Nesse ponto, impõe-se promover discussões e debates prévios junto à sociedade civil a fim de se definir quais informações devem necessariamente constar na *blockchain*, lembrando que pormenores das transações e seus respectivos documentos comprobatórios e autorizativos podem ser requeridos por meio da Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527/11).

Seguindo a sistemática de funcionamento da *blockchain*, antes do efetivo registro da transação na cadeia de blocos, um grupo específico de órgãos públicos de controle (v.g. TCU, Tribunais de Contas dos estados, CGU, Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Polícias Estaduais, Polícia Federal, Poder Judiciário federal e estadual, Poder Legislativo federal, estadual e municipal, Poder Executivo federal, estadual e municipal), integrantes da sociedade civil organizada (v.g., ONGs nacionais e estrangeiras, observatórios sociais, órgãos representantes da comunidade) e quaisquer outros interessados (v.g., pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras) seria automática e previamente informado para fins de validação da operação, sua inserção num bloco e, posteriormente, a resolução do *hash puzzle* para efetiva e definitiva inserção do bloco na *blockchain*.

Por óbvio que os critérios para participação nos procedimentos de mineração das contas públicas teriam que ser estabelecidos a partir de um patamar mínimo de recursos

computacionais disponíveis ao pretensão minerador, podendo variar conforme a tarefa a ser executada pelo *node*. Conforme visto, a flexibilidade e resiliência da *blockchain* permitem definir, em seu protocolo de funcionamento, *nodes* que somente terão acesso aos registros de transação, outros que terão acesso e também poderão participar da homologação por consenso dos resultados afeitos à resolução dos *hash puzzles* e, ainda, que estarão habilitados a todas essas tarefas e à tentativa de solucionar os quebra-cabeças de *hash*.

Para além da análise padrão quanto à existência de saldo disponível e confirmação da identidade e autenticação dos envolvidos, poderão ser acrescentados aos procedimentos de validação outros critérios como, por exemplo, datas-limite e períodos próprios para a realização de determinadas transações, competências e autorizações específicas que precisam estar previamente comprovadas, bem como quaisquer outras regras obrigatórias a serem observadas e que possam ser inseridas em *smart contracts*.

Dessa maneira, as subjetividades e eventuais laços de clientelismo são substituídos pela objetividade e rigidez dos algoritmos computacionais, transferindo-se para o código a incumbência de automaticamente obstar transações que firam restrições objetivas impostas pela lei.

É de observar que, com a utilização da *blockchain*, todos os dados relativos às transações estarão registrados numa estrutura de dados padronizada, descentralizada, disponível e compartilhada com todos quantos tenham interesse de dela fazer parte; que prima pela transparência ativa, formal e material; resistente a inconsistências, duplicidades, imprecisões, fraudes e participantes mal intencionados; segura e confiável; avessa ao burocratismo e que oportuniza a qualquer cidadão acessar, monitorar, rastrear e auditar, em tempo real, rapidamente e sem custos, o que é feito com o dinheiro público.

Na utilização da *blockchain* como ora proposto, tem-se o que se crê ser um instrumento de *accountability* sociodigital potencialmente eficiente e eficaz para promover o arrefecimento da corrupção econômica por meio do efeito dissuasivo (preventivo) que a transparência e a possibilidade de monitoramento e rastreamento das receitas e despesas públicas podem causar aos agentes-públicos-corruptos e agentes-privados-corruptores que ambicionam se apropriar de valores do erário ou se beneficiar de desvios indevidos e malversações que lhes sejam vantajosos em detrimento da coletividade.

Ademais, o uso da *blockchain* - associado às diversas plataformas, aplicativos e ferramentas virtuais que poderão ser criadas para gerar conhecimento - na gestão do dinheiro público, oportuniza à coletividade em rede um maior engajamento político, econômico e social no espaço da autonomia castellsiano, bem como permite a superação de algumas das

dificuldades hoje enfrentadas pelos órgãos de controle interno e externo para ter pleno acesso, de maneira rápida e menos custosa, a dados recentes e fidedignos, afeitos às transações com verbas públicas, circunstâncias que, de per si, podem igualmente contribuir para a redução significativa do fenômeno da corrupção no Brasil.

### 7.2.2 Sobre a viabilidade da proposta, o resultado esperado e algumas inquietações

Acredita-se que a viabilidade da contribuição ora apresentada e os resultados almejados com sua implementação estejam, em boa parte, diluídos nas seções anteriores, sobretudo quando foram expostos os fundamentos da sociedade em rede, as principais transformações socioculturais por ela provocadas, os pontos convergentes dos movimentos sociais em rede, o funcionamento da *blockchain*, suas principais características e, especificamente no tópico anterior, quando a proposta apresentada foi um pouco mais esmiuçada.

De qualquer forma, pretende-se brevemente reforçar alguns dos argumentos mais relevantes utilizados e indicar outros fundamentos que parecem viabilizar o uso da *blockchain* no aperfeiçoamento da *accountability* sociodigital e, por consequência, no combate ao fenômeno corruptivo.

a) *quanto à tecnologia em si*: a revolução digital é uma realidade. A era da *internet* da informação (*Internet of Information* ou *IoI*) está sendo aos poucos substituída — se é que já não foi — pela era da *internet* de valor (*Internet of Value* ou *IoV*),<sup>1308</sup> ou seja, a rede das redes avança no estabelecimento de ativos, identidades, direitos e valores em geral num ambiente virtual seguro, descentralizado, onde processos são automatizados e inseridos em *smart contracts* e a confiança é transferida para a tecnologia, que parece se desincumbir muito bem de tal tarefa por meio de regras firmadas em algoritmos computacionais. Como tal, as TICs modernas, que têm por sustentação a rede mundial de computadores, são instrumentos poderosos à disposição da ciberdemocracia e da *accountability* sociodigital, uma vez que potencializam a interação multimodal (v.g., computador, *smartphone*, *tablet*) e em tempo real entre pessoas e entre essas e instituições (estatais e não-estatais); viabilizam a formação de redes locais e globais que discutem e debatem sobre assuntos de interesse comum, compartilhando ideias,

<sup>1308</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, p. 84; TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution: how the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world**. New York: Penguin Random House, 2016, p. 16, 19, 22, 26.

preocupações e esperanças; democratizam a participação popular nos assuntos do Estado; fornecem um meio rápido, desburocratizado, livre, descentralizado e de amplo alcance para troca de informações e convocações para mobilização, inclusive em espaços físicos, na tentativa de consecução de objetivos comuns (v.g., combate à corrupção); possibilitam o acesso e a divulgação de informações públicas, aproximando os cidadãos dos poderes estatais, fomentando a legitimidade democrática, permitindo à sociedade acompanhar e ter ciência das ações e decisões de agentes públicos e, assim, aprimorando os mecanismos de *accountability*;

b) *quanto aos avanços da tecnologia*: em fevereiro de 1946, o primeiro computador foi apresentado ao mundo. O ENIAC (*Electronic Numerical Integrator and Computer*) pesava 30 toneladas, ocupava um espaço de 170m<sup>2</sup>, precisava de 17.500 válvulas para funcionar e era capaz de executar algumas milhares de operações aritméticas por segundo.<sup>1309</sup> O custo total do projeto foi de aproximadamente US\$ 6 milhões. Em 1965, Gordon Moore concebeu o que seria conhecida como a *Lei de Moore*, que, resumidamente, enuncia que a cada 18 meses um computador dobra sua capacidade de processamento e reduz pela metade seu custo.<sup>1310</sup> A profecia de Gordon, até o momento, está se concretizando: um simples *iPhone 6* de 2014 pesa 129g, tem proporções aproximadas de 93 cm<sup>2</sup>, executa 25 bilhões de instruções por segundo e tem um custo estimado em R\$ 3.199,00.<sup>1311</sup> Segundo Rogério Carapuça, os computadores pessoais de hoje são incomparavelmente mais poderosos do que o computador de navegação da *Apollo 11*, que chegou à lua em 1969.<sup>1312</sup> Em 2012, a *Google Inside Search*<sup>1313</sup> publicou uma matéria em um sítio eletrônico oficial da *Google* noticiando que, à época, a quantidade de processamento para dar resposta a uma pesquisa na ferramenta de busca virtual da empresa é a mesma que foi utilizada em todo o programa *Apollo* (voo e chão). Observa-se, portanto, que os avanços tecnológicos estão numa tendência que aponta para uma exponencial (i) diminuição de tamanho; (ii) redução de custos; (iii) aumento da velocidade de processamento; e (iv) ampliação da capacidade de armazenamento de

<sup>1309</sup> CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciari, 2018, p. 54.

<sup>1310</sup> MOORE, Gordon. *Cramming more components onto integrated circuits*. *Electronics Magazine*, v. 28, n. 8, 1965.

<sup>1311</sup> GSMARENA. *Apple iPhone 6*. Disponível em: [https://www.gsmarena.com/apple\\_iphone\\_6-6378.php](https://www.gsmarena.com/apple_iphone_6-6378.php). Acesso em: 28 fev. 2020; FISZMAN, Gabriella. iPhone 6 no Brasil: lançamento é marcado por filas, mesmo com preço salgado. **TechTudo**. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/11/iphone-6-no-brasil-lancamento-e-marcado-por-filas-mesmo-com-preco-salgado.html>. Acesso em: 19 mai. 2020.

<sup>1312</sup> CARAPUÇA, Rogério, *op. cit.*, p. 94.

<sup>1313</sup> GOOGLE INSIDE SEARCH. *The power of the Apollo missions in a single google search*. **The Official Google Search Blog**. 28 ago. 2012. Disponível em: <http://search.googleblog.com/2012/08/the-power-of-apollo-missions-in-single.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

dados em espaços físicos cada vez menores. Tudo isso acontecendo simultaneamente e em curtíssimo intervalo de tempo.<sup>1314</sup> Klaus Schwab<sup>1315</sup> afirma que o custo para armazenamento de um *gigabyte* de informações (1 bilhão de caracteres - letras, números e símbolos especiais) era, há alguns anos, de US\$ 10 mil por ano. Hoje, segundo o autor, o valor é próximo a zero (US\$ 0,03). Diante de tal cenário e considerando que o processamento e armazenamento de informações públicas pelo poder estatal fazem parte da realidade contemporânea, acredita-se que seu atual estágio de evolução seria suficiente para absorver, com relativa facilidade, a migração do antiquado modelo altamente centralizado e compartimentado ainda adotado pelo Estado para a proposta distribuída, colaborativa e mais transparente da *blockchain*, inclusive com a grande possibilidade de os custos para manutenção da estrutura tecnológica serem reduzidos;

c) *quanto à blockchain*: Karl Wüst e Arthur Gervais, da ETZ Zurich,<sup>1316</sup> publicaram um *paper* em 2017, onde apresentaram orientações quanto à verdadeira necessidade de se utilizar uma cadeia de blocos virtuais descentralizada, chegando a minúcias de indicar se o melhor seria uma *blockchain* não permissionada ou permissionada, ou se outros tipos de estruturas de dados informatizadas seriam suficientes. Em síntese, os autores explicam que quando é preciso armazenamento histórico de informações, existem múltiplos *nodes* com incumbência de inserir dados na cadeia, a transparência das transações é fundamental e os participantes não são mutuamente confiáveis a *blockchain* é, de fato, um modelo aplicável e recomendado. No mesmo sentido, Mark MacDonald<sup>1317</sup> sugere o uso da *blockchain* quando: (i) seus participantes devem trabalhar em conjunto (v.g. órgãos públicos municipais, estaduais e federais, dos três poderes, gestores de recursos públicos); (ii) há problemas de confiança entre eles (v.g., a possibilidade de simulações e fraudes em operações); (iii) as transações devem ser à prova de fraudes (v.g., para evitar práticas corruptivas de apropriação indevida de dinheiro público); e (iv) a troca de informações de forma transparente e a um baixo custo se constituem fatores importantes a serem considerados (v.g., para fomentar a *accountability*). Como visto, uma das finalidades do protocolo da cadeia de blocos

<sup>1314</sup> Para mais informações sobre a evolução tecnológica, sugere-se a leitura da obra CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciari, 2018, p. 62 *et seq.*

<sup>1315</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 20.

<sup>1316</sup> WÜST, Karl; GERVAIS, Arthur. *Do you need a blockchain?* 2017. Disponível em: <https://eprint.iacr.org/2017/375.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1317</sup> MACDONALD, Mark. *EY's public finance management chain: a foundational blockchain solution for government and public sector*. **IPSASB Consultative Advisory Group**. 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/EY-Blockchain-presentation-Final.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020, p. 4.

virtuais, compartilhada num ambiente descentralizado ponto a ponto, é promover tecnologicamente — e até mesmo forçar — a confiança nas transações e blocos validados por consenso, desestimulando práticas que envolvam fraudes e manipulações indevidas de informações. Entende-se que a *blockchain* fornece as bases necessárias para incrementar em grande medida a *accountability* sociodigital, pois eleva o nível de transparência ativa das informações nela armazenadas, impede que os dados sejam forjados por agentes públicos corruptos que tenham a intenção de se apropriar indevidamente de valores do erário e permite que quaisquer transações envolvendo o dinheiro público sejam monitoradas, rastreadas e auditadas — em tempo real — por quem tiver interesse, sobretudo a sociedade civil e os órgãos de controle. Os cálculos matemáticos de *hash* (por transação) e *hash puzzle* (por bloco), com imposição de vínculo com bloco anterior e validação por consenso entre os *nodes* que integram a rede, geram um ambiente de imutabilidade informacional, segurança, transparência e confiança que tem levado a literatura a considerar a *blockchain* um modelo à prova de violações, com dados consistentes, sem ambiguidade e sem duplicidade, completos e compartilhados, proporcionando condições muito satisfatórias para o desenvolvimento de ferramentas digitais que podem aprimorar a *accountability* sociodigital;

d) *quanto ao open data e à livre produção de plataformas virtuais e aplicações digitais*: os dados armazenados na *blockchain* são abertos, o que significa que estão disponíveis em formato padrão inteligível que permita serem obtidos, utilizados, reutilizados e compartilhados livremente por qualquer pessoa.<sup>1318</sup> O artigo 2º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016,<sup>1319</sup> que institui a política de dados abertos do Poder Executivo Federal, define tais dados como aqueles “acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na *internet* e disponibilizados sob licença aberta que permita sua utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte” (art. 2º, III).<sup>1320</sup> De certo que

<sup>1318</sup> OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. *Open data handbook*: o que são dados abertos? Disponível em: [http://opendatahandbook.org/guide/pt\\_BR/what-is-open-data/](http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1319</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a política de dados abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1320</sup> De acordo com o citado normativo, a política de dados abertos do Poder Executivo federal é regida pelos seguintes princípios e diretrizes: “I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção; II - garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto; III - descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade

a livre concorrência no desenvolvimento de *softwares* multimodais, capazes de serem executados nos mais diversos tipos de computadores, *smartphones*, *tablets* e congêneres, resultará no incremento da transparência material, uma vez que a tendência é que se sobressaia a plataforma virtual e/ou aplicação digital que apresentar ao cidadão as informações da forma mais clara, objetiva e descomplicada possível, facilitando sua compreensão, inclusive de forma gráfica e interativa, quanto às transações realizadas pelo Estado com o dinheiro público e, assim, aprimorando a transparência material. Os dados abertos das receitas e despesas dos poderes estatais, disponibilizados em tempo real na *blockchain*, servirão de matéria-prima para a criação de programas informáticos automatizados que poderão analisá-los a fim de gerar informação e, a partir daí, construir conhecimento, independentemente do Estado e sem precisar da disponibilização de suas soluções centralizadas, não raro difíceis de compreender;<sup>1321</sup>

e) *quanto ao acesso às informações públicas nas áreas financeira e orçamentária por meio da internet*: como visto, a legislação brasileira considera o acesso à informação um direito fundamental do cidadão, conforme expressamente disposto no artigo 3º, da Lei nº 12.527/11 (LAI).<sup>1322</sup> O inciso III do mesmo dispositivo chancela a utilização de meios de comunicação viabilizados pelas TICs (*v.g., internet*), como uma das diretrizes a serem seguidas pela administração pública. A LAI ainda estabelece a possibilidade de o órgão público oferecer meios que oportunizem ao próprio requerente pesquisar a informação desejada, sendo obrigatória a divulgação de “informações de interesse coletivo ou geral” custodiadas pelo poder público em “sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*)” (art. 8º, *caput*, e §2º). No que se refere especificamente às informações sobre execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a Lei nº 101/2000 é clara ao determinar sua ampla divulgação (*transparência ativa*), em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público (*p.ex., internet*), na forma do disciplinado nos artigos 48, *caput*, §1º, II, §2º, e

---

e integridade; IV - permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto; V - completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada; VI - atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e VII - designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dado aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados” (art. 3º).

<sup>1321</sup> DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 43-44.

<sup>1322</sup> Art. 3º, LAI. “Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes [...]”.

48-A.<sup>1323</sup> Resta claro que a transparência das informações afeitas às operações com verbas públicas é a regra e que o sigilo é uma exceção a ser evitada. Sob tal prisma, não há óbice — ao contrário, deve ser incentivada — a disponibilização daquelas informações na *blockchain*, que, como sabido, tem a rede mundial de computadores como palco tecnológico fundante;

f) *quanto à mineração das transações*: o cálculo de *hashes* e a resolução de quebra-cabeças de *hashes* são, precipuamente, as tarefas assumidas pelos *nodes* mineradores. Como sugerido no tópico anterior, a validação das transações e dos blocos da *blockchain* pode ser realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica,<sup>1324</sup> estatal ou não-estatal, desde que disponha de recursos computacionais adequados para tanto. O simples compartilhamento, na cadeia de blocos virtuais, com centenas ou milhares de participantes — inclusive integrantes dos órgãos de controle interno e externo das contas públicas — da intenção de serem realizadas transações com valores públicos, pode desestimular a prática de atos corruptivos por parte de agentes públicos mal-intencionados, uma vez que o risco de ser responsabilizado por sua conduta ilícita aumenta exponencialmente. Quanto mais *nodes* integrem a *blockchain* e melhor distribuída for a responsabilidade na mineração, maior a resistência da cadeia de blocos a fraudes e manipulações espúrias, posto que haverá mais participantes atentos à gestão do dinheiro público e incumbidos de integrar a votação por consenso que, em última instância, é a que validará cada transação e cada bloco. Nesse ponto, é interessante a metáfora apresentada por Daniel Drescher<sup>1325</sup> ao comparar os *nodes* com testemunhas num julgamento: “quanto mais testemunhas independentes declararem o mesmo fato,

<sup>1323</sup> Arts. 48, *caput*, §1º, II, §2º, e 48-A, LC 101/00. “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. [...] A transparência será assegurada também mediante: [...] liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. [...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. [...] Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários”.

<sup>1324</sup> Tratando-se de pessoas físicas imbuídas do propósito da mineração das transações virtuais, importa que seja resguardado o equilíbrio de representação das validações - no presente caso aferido pela capacidade computacional - a fim de que o poder público, como um todo, tenha representatividade no mínimo ligeiramente superior à somatória das capacidades computacionais individuais das pessoas físicas mineradoras (50% + 1).

<sup>1325</sup> DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 52.

maiores serão as chances de esse fato ser realmente verdadeiro. Essa ideia é um dos conceitos essenciais do blockchain”. De igual forma, é mais fácil tentar induzir uma testemunha a mentir do que cooptar várias para o mesmo intento (no caso da *blockchain*, milhares — se não milhões — delas);

g) *quanto aos incentivos para os mineradores*: para além do altruísmo e do desejo sincero de contribuir para o desenvolvimento da nação e da sociedade atual e futura onde vivem (e viverão) seus descendentes, os participantes da *blockchain* podem ser incentivados de algumas maneiras a dispor de seus recursos computacionais — e arcar dos custos inerentes a sua utilização — para validação das operações envolvendo receitas e despesas públicas na *blockchain*. Uma delas, a ser melhor discutida e debatida, poderia ser a remuneração econômica do usuário vencedor (primeiro a solucionar o *hash puzzle*) com um ínfimo percentual sobre o valor das transações validadas. A quantia poderia, por exemplo, ser sacada diretamente em instituições bancárias pelo usuário, depositada em sua conta corrente ou poupança ou ofertada por meio de deduções em impostos, taxas e quaisquer outras despesas junto ao poder público. Nesse último caso, em favor do usuário vencedor. É interessante consignar que a possibilidade de pagamento aos *nodes* vencedores poderia suscitar a criação de um novo nicho mercadológico de alcance local e global, voltado especificamente à validação de transações públicas na *blockchain*;

h) *quanto aos incentivos para os cidadãos*: visando fomentar um maior engajamento em assuntos do Estado no controle das contas públicas, se poderia pensar igualmente numa remuneração pecuniária a qualquer cidadão que, dispondo-se a monitorar, rastrear e auditar as operações com o dinheiro público na *blockchain*, identificasse alguma irregularidade ou prática corruptiva que *a posteriori* fosse comprovada pelos órgãos de controle. Cada indivíduo, então, poderia se sentir economicamente incentivado a se tornar um verdadeiro fiscal na gestão dos recursos públicos, participando ativamente do controle dos créditos e gastos do poder estatal por meio da análise dos dados pertinentes, armazenados na *blockchain*, a partir de plataformas virtuais e aplicações digitais desenvolvidas para o monitoramento e o rastreamento de verbas públicas. Nesse ponto, uma acepção mais ampla da figura do *whistleblower*<sup>1326</sup> teria chances de se consolidar

---

<sup>1326</sup> Grosso modo, trata-se do informante ou reportante, normalmente funcionário ou servidor de uma pessoa jurídica, de direito público ou privado, que identifica a prática de alguma irregularidade ou ilícito e a comunica à autoridade responsável para

no Brasil, contribuindo — no particular — para a redução da corrupção de viés econômico. Presentes em países como EUA, Itália, Chile e Peru,<sup>1327</sup> programas de *whistleblowing* são encorajados por tratados internacionais, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 33),<sup>1328</sup> e, não raro, encontram ressonância em medidas e políticas públicas propostas para o combate ao fenômeno corruptivo. À guisa de exemplo, cite-se a medida nº 8, inserida no bloco II (Participação Social e Controle Social) das *Novas Medidas contra a Corrupção*,<sup>1329</sup> onde se propõe um anteprojeto de lei com 59 artigos que institui um Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com o objetivo de assegurar a participação da sociedade no relato de informações em defesa do interesse público. Registre-se que o anteprojeto em questão propõe retribuição ao reportante no valor de 10% a 20% do valor das penalidades concretamente impostas e do montante fixado para a reparação dos danos, atendidos os requisitos propostos.<sup>1330</sup> Conquanto a proposta de anteprojeto de lei não tenha evoluído pelos trâmites legislativos brasileiros, é de se pontuar que a figura do *whistleblower* encontra-se respaldada pelo ordenamento jurídico do Brasil, como pode ser verificado na Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de

---

providências. Na obra *Novas Medidas contra a Corrupção*, capitaneada pela FGV e pela Transparência Internacional Brasil, o reportante é definido como a pessoa natural que, isoladamente ou em conjunto, tomar conhecimento, por meio de atividades pessoais ou profissionais, de irregularidades passadas, presentes ou iminentes, lesivas ou potencialmente à sociedade, e relatam suas fundadas suspeitas às autoridades competentes (MOHALLEM, Michael Freitas *et. al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018, p. 101).

Para informações pormenorizadas sobre programas de *whistleblowing* sugere-se a leitura do artigo SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; MACHADO, Allian Djeyce Rodrigues. Criminalidade intraempresarial, sistemas de denúncia interna e suas repercussões na seara penal: o fenômeno do *whistleblowing*. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, a. 25, v. 137, p. 89-123, nov. 2017.

<sup>1327</sup> SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; MACHADO, Allian Djeyce Rodrigues. Criminalidade intraempresarial, sistemas de denúncia interna e suas repercussões na seara penal: o fenômeno do *whistleblowing*. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, a. 25, v. 137, nov. 2017, p. 95.

<sup>1328</sup> Art. 33 da Convenção nas Nações Unidas contra a Corrupção. “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”.

<sup>1329</sup> MOHALLEM, Michael Freitas *et. al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018, p. 101-126.

<sup>1330</sup> Art. 52 do anteprojeto. “O reportante cujo relato apresentado nos termos desta Lei acarretar a imposição de penalidades e a reparação de danos ao erário terá direito ao recebimento de retribuição no percentual de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento) da multa aplicada em razão da Lei n. 12.846/2013 [LEI ANTICORRUPÇÃO] ou da Lei n. 8.429/1992 [IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA], desde que atendidos os seguintes requisitos: I - o valor da reparação dos danos e das penalidades aplicadas em razão do relato sejam superiores a trezentos salários mínimos; II - o reportante tenha sido a primeira pessoa a relatar as informações; III - não tenha havido a divulgação pública, por parte do reportante, das informações relatadas, ou da existência da apuração, antes da conclusão das autoridades fiscalizatórias ou correicionais; IV - os fatos não estejam sendo apurados em investigação ou procedimento instaurado previamente à apresentação do relato; V - se os fatos relatados estiverem sendo apurados em investigação ou procedimento instaurado previamente à apresentação do relato, o reportante tenha apresentado informação, indício ou prova de substancial relevância que tenha contribuído para a apuração; VI - o reportante tenha relatado a suspeita de irregularidade ao ente público ou privado responsável, na qualidade de agente ativo, pela ação ou omissão que deu causa à suspeita de irregularidade; VII - na hipótese de o reportante não ter feito o relato nos termos do inciso V, que demonstre que tal relato não foi possível, prático, não se mostrou efetivo ou que havia fundado receio de retaliação” (MOHALLEM, Michael Freitas *et. al.*, *op. cit.*, p. 118).

2018,<sup>1331</sup> que disciplina o serviço telefônico de recebimento de notícias de irregularidades administrativas e ilícitos criminais e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais que, em seu artigo 4º-C, § 3º, incluído pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019,<sup>1332</sup> conhecida como *pacote anticrime*, prevê que “quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado”; e o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019,<sup>1333</sup> que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta, em vigor desde o dia 03 de março de 2020 (não prevê recompensa ao reportante).<sup>1334</sup>

O resultado esperado com a proposta não poderia ser outro senão contribuir para a redução da corrupção econômica no Brasil, aprimorando seu combate repressivo a partir da facilitação do rastreamento tanto dos créditos quanto dos gastos estatais e, principalmente, potencializando o enfrentamento preventivo por meio do efeito dissuasório provocado:

a) pela transparência ativa, formal e material das operações realizadas com o dinheiro público, que é um convite ao diálogo entre a coletividade e os poderes estatais.<sup>1335</sup> Nem todos têm conhecimento, por exemplo, de que os gastos com ex-Presidentes da República no Brasil custam em média R\$ 12 mil por dia à União. Somente a ex-Presidente Dilma Rousseff gastou R\$ 1,37 milhão do dinheiro público em 2018,<sup>1336</sup> o que, com o devido respeito, parece inconcebível diante do fato de a ex-mandatária ter

<sup>1331</sup> BRASIL. **Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1332</sup> BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1333</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1334</sup> Registre-se, por oportuno, críticas acirradas da literatura em relação ao pagamento de recompensas financeiras aos *whistleblowers*, uma vez que poderiam se desviar da moral e da ética que deveriam impulsionar suas condutas em busca de prêmios a todo custo (Cf. SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; MACHADO, Allian Djeicye Rodrigues. Criminalidade intraempresarial, sistemas de denúncia interna e suas repercussões na seara penal: o fenômeno do *whistleblowing*. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, a. 25, v. 137, p. 89-123, nov. 2017, p. 110-113).

<sup>1335</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 195-186.

<sup>1336</sup> MELLIS, Fernando. Ex-presidentes da República custam R\$ 12 mil por dia à União. **R7**. 11 maio 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/ex-presidentes-da-republica-custam-r-12-mil-por-dia-a-uniao-11052019>. Acesso em: 28 fev. 2020.

perdido o cargo em 2016, em razão do *impeachment* sofrido, e num país que alega não haver recursos suficientes para investir em políticas públicas de desenvolvimento social;

b) pela implementação de ambientes virtuais confiáveis e seguros (*blockchain*) que favoreçam a *accountability* sociodigital perante a sociedade em rede, mormente impedindo a ocorrência do que Doug Hadden<sup>1337</sup> denominada como os três pecados que dificultam confiar em dados transacionais: o pecado da comissão (falsificação de informações), o pecado da omissão (censura ou ocultação de informações); e o pecado da exclusão (reversão de informações antes apresentadas de outra forma). A título ilustrativo, citem-se as recorrentes operações policiais contra fraudes ao INSS que contam com a participação ativa de agentes públicos federais corruptos que, motivados por vantagens pecuniárias indevidas, forjam dados constantes no sistema de gestão e concessão de benefícios previdenciários, gerando milhões - e até bilhões - de prejuízos aos cofres públicos.<sup>1338</sup> Numa estrutura de dados no padrão da *blockchain*, manipulações quanto a alterações ou exclusões indevidas de dados não teriam sido possíveis;

c) pela mudança de paradigma quanto à migração do controle centralizado e hermético da gestão das receitas e despesas públicas para a distribuição virtual compartilhada e validação consensual das operações;

d) pelo fomento a uma maior participação popular no monitoramento, no rastreamento e na auditoria das contas estatais em tempo real (ou muito próximo disso) a partir de dados consistentes e facilmente acessados por meio da *internet*;

---

<sup>1337</sup> HADDEN, Doug. *Government trust through blockchain accounting*. *Freebalance*. 5 apr. 2018. Disponível em: <https://freebalance.com/public-financial-management/government-trust-through-blockchain-accounting/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1338</sup> POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal combate quadrilha especializada em fraudar a Previdência Social**. 12 dez. 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/12/policia-federal-combate-quadrilha-especializada-em-fraudar-a-previdencia-social>. Acesso em: 28 fev. 2020; POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal frustra fraude bilionária no seguro-desemprego**. 22 fev. 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/02/policia-federal-frustra-fraude-bilionaria-seguro-desemprego>. Acesso em: 28 fev. 2020.

e) pelo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que transformem dados (sequência de símbolos brutos) em informação (dado valorado, com significado útil) e essa, por fim, em conhecimento (permite a tomada de decisão);<sup>1339</sup>

f) pelo estabelecimento de uma cultura mais efetiva de conscientização, colaboração e cooperação que permita à sociedade ter acesso de maneira mais rápida, fácil, desburocratizada e completa de como as verbas públicas estão sendo utilizadas, oportunizando-a recuperar as rédeas dos poderes públicos quanto à utilização do dinheiro público em prol da coletividade e não para satisfação de interesses particulares de agentes públicos e privados.

Não obstante os vários benefícios que se pretende alcançar com o uso do modelo descentralizado da cadeia de blocos virtuais no enfrentamento do fenômeno corruptivo, a assunção de uma postura puramente tecnorromântica em relação à *blockchain* não é de todo recomendável. Alguns limites e desafios precisam ser pontuados e superados a fim de que a solução proposta possa alcançar o resultado pretendido de maneira mais eficiente. Dentre as inquietações listadas pela literatura quanto ao uso da cadeia de blocos virtuais e que — particularmente — poderiam, em tese, impactar negativamente no combate à corrupção por meio da *blockchain* na forma sugerida, destacam-se:

a) *pouco engajamento político da sociedade*: o combate à corrupção não se resume à transparência das contas públicas, ao acesso à informação ou mesmo ao uso da tecnologia para rastreamento dos créditos e gastos públicos. O interesse, a participação e o engajamento político *on-line* e *off-line* da sociedade em rede são fatores imprescindíveis para sensibilizar aqueles que estão à frente da gestão estatal visando tornar o Estado mais permeável às mudanças necessárias para o uso adequado do dinheiro público, sempre no interesse maior do desenvolvimento da coletividade. Daniel Innerarity<sup>1340</sup> ensina que “para forjar uma vontade política não basta olhar, também é preciso participar, falar, protestar”. De fato, a transparência, a farta quantidade de informações públicas consistentes relacionadas às receitas e despesas

<sup>1339</sup> Sobre a diferenciação entre dado, informação e conhecimento, sugere-se a leitura da obra BOFF, Salette Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 179-181.

<sup>1340</sup> INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016, p. 299.

públicas e sua facilidade de acesso, monitoramento, rastreamento e auditoria dificilmente teria qualquer repercussão positiva significativa nos índices de corrupção num contexto de apatia social e de intransigência política a mudanças. É preciso, então, conceber políticas públicas que incentivem e estimulem o engajamento da sociedade nos assuntos do Estado e, sobretudo, na gestão das verbas públicas, seja por mero dever cívico (que deveria ser motivo mais do que suficiente), seja por meio de prêmios ou retribuições estatais — econômicas ou não — que recompensassem a participação ativa dos cidadãos. Urge recordar que a validação de transações e blocos virtuais na *blockchain* se operacionaliza por meio de consenso entre os *nodes* que integram a rede, sendo assim, é de suma importância manter um número significativo de participantes presumidamente honestos (v.g., TCU, Tribunais de Contas dos estados, CGU, Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Polícias Estaduais, Polícia Federal, Poder Judiciário federal e estadual, Poder Legislativo federal, estadual e municipal, Poder Executivo federal, estadual e municipal, reconhecidas ONGs nacionais e estrangeiras, observatórios sociais e órgãos representantes da comunidade que lutam contra a corrupção), a fim de se evitar que usuários inescrupulosos sejam maioria e, assim, possam se unir para corromper a *blockchain*.<sup>1341</sup>

b) *gestão objetiva das transações públicas*: como regra, não há análise da qualidade do conteúdo dos dados armazenados na *blockchain* ou se a finalidade da operação é a mais interessante para a coletividade. A prioridade insculpida no protocolo e nos algoritmos da cadeia de blocos virtuais é — nesse particular — de um repositório seguro e confiável de dados, evitando a inconsistência, a imprecisão e a duplicidade de informações. Certamente seria possível incorporar *smart contracts* na *blockchain* com a finalidade de dirimir aspectos objetivos das transações (v.g., operações que não devem ser realizadas num determinado período, transferências de valores que dependem do adimplemento de determinados requisitos, investimentos que devem ser priorizados em relação a outros), contudo, sua análise subjetiva cabe aos órgãos de controle e à sociedade. Exemplificando: para a *blockchain*, o aporte de R\$ 1 milhão de reais para construção de uma praça pública numa pequena cidade é tão válido quanto para a reforma do

<sup>1341</sup> A despeito da baixíssima probabilidade de ocorrer o chamado *ataque dos 51%* (DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 113; DRESCHER, Daniel. *Blockchain básico: uma introdução não técnica em 25 passos*. Santos/SP: Novatec Editora, 2018, p. 199, 231; DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016, p. 17), é preciso considerar essa hipótese quando há um baixo número de *nodes* participantes da *blockchain*.

hospital da cidade, que está há anos desativados, desde que haja saldo suficiente no histórico de transações do órgão público de origem do valor e que inexista qualquer impedimento para o recebimento pelo município a ser beneficiado. Tal limitação tecnológica reforça mais ainda o desafio indicado no item anterior;

c) *parcialidade tecnológica*: como todo protocolo e algoritmo computacional a *blockchain* é customizável, ou seja, dependerá de pessoas (programadores) para configurá-la e parametrizá-la de acordo com as necessidades e objetivos a serem alcançados. Nesse ponto, podem surgir questionamentos quanto à verdadeira neutralidade da cadeia de blocos virtuais, especialmente no que se refere à possibilidade de ser manipulada para atender aos interesses de agentes políticos corruptos e de entes privados corruptores do país. Isso porque os programadores de código vêm sendo analogicamente comparados aos legisladores, posto que são eles que implementam as premissas e regras que deverão ser observadas no respectivo ambiente digital. Com razão, Lawrence Lessig<sup>1342</sup> tem sustentado que, atualmente, *code is law*, pois é o código que disciplina as normas de uso, as formas de interação, de participação, bem como restringe comportamentos (*lex cryptographia* ou *the rule of code*).<sup>1343</sup> Para que a *blockchain* não seja um instrumento que acabe por legitimar práticas corruptivas, perpetuando o arcaico e nefasto modelo clientelista, é forçoso que o estabelecimento de suas premissas e regras de funcionamento sejam implementadas no formato FLOSS (*Free Livre Open Source Software*),<sup>1344</sup> que, em síntese, impõe que seja dada ampla transparência ao código e que o mesmo seja disponibilizado — livre e gratuitamente — a todos quantos queiram analisá-lo, utilizá-lo, alterá-lo, reutilizá-lo e redistribuí-lo. Dessa maneira, é possível que o código seja rigorosamente escrutinado a qualquer tempo, viabilizando-se a identificação de eventuais problemas quando de sua implementação. É importante ressaltar que, uma vez disseminado para uso, o protocolo e os algoritmos da *blockchain* tornam-se imutáveis e qualquer alteração dependerá do consenso dos *nodes* que dela participam;

<sup>1342</sup> LESSIG, Lawrence. *Code version 2.0*. New York: Basic Books, 2006, p. 7.

<sup>1343</sup> Sobre o tema, sugere-se a leitura das obras de LESSIG, Lawrence. *Code version 2.0*. New York: Basic Books, 2006, *passim*; e DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, *passim*.

<sup>1344</sup> DAFFARA, Carlo; GONZALEZ-BARAHONA, Jesus. *Open source software for open government agencies*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O'Reilly, 2010, p. 345-360; FIORETTI, Marco. *Why open digital standards matter in government*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O'Reilly, 2010, p. 371.

d) *restrições de acesso e indisponibilidade de dados públicos*: a cultura da transparência das informações públicas deve prevalecer sobre o sigilo e o segredo, exceto quando absolutamente imprescindível, nas hipóteses estabelecidas taxativamente na CF/88. Quanto mais transparentes forem as informações afeitas às operações realizadas com o dinheiro público, menor o incentivo para a prática de condutas corruptivas. Como certa feita prolatou Louis Brandeis (1865-1941), juiz da Suprema Corte Americana: “A luz do sol é o melhor detergente...”. Nesse caminho andou bem o Supremo Tribunal Federal brasileiro ao decidir, no âmbito da ADPF nº 129/DF<sup>1345</sup>, que recentemente reconheceu inexistir sigilo de gastos do Presidente da República com cartão corporativo. É preciso, portanto, reforçar sistematicamente — e, sobretudo exigir! — a obrigação do poder público de divulgar informações claras, objetivas, consistentes e completas relativas a toda e qualquer transação com o dinheiro público, consubstanciando aquilo que Gary Bass e Sean Moulton<sup>1346</sup> chamam de *Right to Know* (RTK). Sobre o assunto, Ronald Lemos e Massimo di Felice<sup>1347</sup> opinam que:

ainda acho que ao indivíduo, toda privacidade. Ao Estado, nenhuma privacidade. Acho que a esfera do indivíduo merece toda a proteção com relação à privacidade. A esfera do Estado, essa nenhuma. Penso que a exposição dos que fazem as contas, as decisões, os gastos, isso tem que ter absoluta publicidade. Não apenas por questão de desconfiança, mas também para compartilhar a responsabilidade com relação à coisa pública. Compartilhar o interesse sobre ela e a possibilidade de participar dela.

e) *analfabetismo e exclusão digitais*: para além de acesso universal aos avanços tecnológicos e à *internet*, é fundamental que haja investimento no desenvolvimento de políticas públicas de inclusão digital. Enquanto que o primeiro é mais restrito e engloba basicamente o fornecimento de dispositivos e meios para conexão à rede mundial de computadores, o segundo, bem mais amplo, compreende o acesso, a alfabetização digital, a educação, a instrução e a plena capacitação para o uso independente da *internet* como meio para o aperfeiçoamento da cidadania.<sup>1348</sup> Uma ciberdemocracia inclusiva depende da redução — e, preferencialmente, da inexistência — de barreiras digitais entre os diversos grupos da sociedade, independentemente de suas condições

<sup>1345</sup> BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). ADPF nº 129/DF. Min. Relator Edson Fachin, Brasília, 03. fev. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2594000>. Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1346</sup> BASS, Gary; MOULTON, Sean. *Bringing the web 2.0 revolution to government*. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, EUA: O’Reilly, 2010, p. 293-303.

<sup>1347</sup> LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. *A vida em rede*. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014, p. 123.

<sup>1348</sup> Sobre o tema, sugere-se a leitura da obra HARTMANN, Ivar. *Ecodemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço*, p. 85-175.

econômica e cultural.<sup>1349</sup> Não se olvida que a pobreza e o analfabetismo sejam problemas que devem ser sanados com a máxima urgência, entretanto, como defendem Pierre Lévy e André Lemos,<sup>1350</sup> a exclusão digital não pode ser colocada em segundo plano, uma vez que os crescentes e céleres avanços tecnológicos têm aumentando cada vez mais o abismo entre os incluídos e os excluídos.<sup>1351</sup> Para os autores, o processo de inclusão deve ser mais abrangente, a fim de englobar, também, o desenvolvimento técnico e intelectual que possibilite aos indivíduos se inserirem ativamente na sociedade em rede e participarem de forma interativa dos desafios da revolução digital. Com razão, portanto, o livre e regular acesso à *internet* passou a integrar o rol dos direitos humanos em diversos países do mundo (v.g., Estônia, Finlândia, Grécia, Alemanha, Espanha, Costa Rica, França, Reino Unido), com disposições expressas em seu ordenamento jurídico ou com o reconhecimento explícito por suas Cortes Constitucionais.<sup>1352</sup> No Brasil, a Lei nº 12.965/2014 vincula o uso da *internet* aos direitos humanos, ao desenvolvimento da personalidade e ao exercício da cidadania em meios digitais (arts. 2º, II, e 7º). Interessante notar que, de acordo com pesquisas empíricas realizadas pelo antropólogo Juliano Spyer,<sup>1353</sup> não há grandes diferenças quanto à imersão tecnológica entre ricos e pobres. De acordo com o resultado obtido, Spyer concluiu que obstáculos financeiros e de infraestrutura são vencidos — sem qualquer ajuda do poder público — pela população menos abastada a fim de que cada qual tenha seu *smartphone*, por mais simples que seja, com acesso à rede mundial de computadores. Sobre tal assunto, Abel Reis<sup>1354</sup> assevera que, *in verbis*:

os smartphones não são mais um aparelho - são uma extensão do usuário. Não é uma coisa que a gente tem - é uma coisa que a gente é. Não existe mais diferença entre vida real e vida virtual. O que acontece dentro do celular é a vida de verdade, não é um escape ou um simulacro. Os smartphones servem para exibir o streaming da sua própria vida, um reality show que você

<sup>1349</sup> TELLO, Diana Carolina Valencia. **Estado, sociedade e novas tecnologias**: compreendendo as transformações institucionais e sociais do século XXI. Editora Juruá, Curitiba, 2015, p. 220.

<sup>1350</sup> LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010, p. 152-154.

<sup>1351</sup> No mesmo sentido, CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital**: quando quase tudo é possível. Lisboa: Glaciar, 2018, 124.

<sup>1352</sup> BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 56-58; CARVALHO, Ana Cristina Azevedo. **Marco civil da internet no Brasil**: análise da Lei 12.965/14 e do direito de informação. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2014. p. 82 *et seq.* Veja-se, igualmente, LA RUE, Frank. *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right of Freedom of Opinion and Expression (A/HRC/17/27)*. **UN Human Rights Council**. 16 may 2011. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>1353</sup> Cf. SPYER, Juliano. **Social media in emergent Brazil: how the internet affects social mobility**. United Kingdom: UCL Press, 2017.

<sup>1354</sup> REIS, Abel. **Sociedade.com**: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 179.

protagoniza e dirige.

f) *ausência de vontade e/ou força política para resolver ou reduzir o problema da corrupção*: os avanços tecnológicos, a *internet*, a *blockchain*, o aumento da quantidade e da qualidade das informações públicas disponíveis e — algumas vezes — nem mesmo os movimentos sociais em rede podem garantir efetiva *accountability* sociodigital se não houver vontade política para implementação de medidas concretas<sup>1355</sup> — e não simbólicas — para o enfrentamento do fenômeno corruptivo que tem parte do erário como fonte de desejo. É preciso comprometimento legítimo dos poderes estatais, em todos os níveis e esferas, para se deixarem permearem por soluções tecnológicas — ou não — que podem ter reflexos positivos no combate às práticas espúrias com o dinheiro público. A questão que se põe é: será que há verdadeiro interesse de determinados agentes políticos em reduzir a corrupção no Estado?

Há outras inquietações que poderiam ser ventiladas, assim como outros argumentos que sustentam a viabilidade da proposta e, ainda, os reflexos positivos que poderiam advir de uma *accountability* sociodigital que tivesse a *blockchain* como instrumento precípua de controle da gestão das receitas e despesas públicas. Contudo, crê-se que os até agora apontados são suficientes para esclarecer os fundamentos e aspirações da presente pesquisa.

De certo que toda mudança de paradigma carrega consigo receios e custos que são próprios dos desbravadores, dos intrépidos, daqueles que deixam sua zona de conforto e se lançam às incertezas de novos padrões e modelos de agir. Não há garantias de que a proposta ora apresentada produzirá uma redução significativa da incidência do assunto da corrupção nos noticiários policiais da televisão e rádio, das conversas informais em família e com amigos, dos eventos acadêmicos nacionais e internacionais e dos gabinetes das autoridades encarregadas da *persecutio criminis* no Brasil.

Apesar disso, acredita-se, pelas razões antes expostas, que a alternativa delineada com a *blockchain* para o monitoramento, rastreamento e auditoria no uso das verbas públicas no país é viável e aponta para a possibilidade concreta de minimização do fenômeno corruptivo no país, principalmente sob uma perspectiva preventiva, haja vista os manifestos efeitos dissuasórios que objetivam desestimular práticas de corrupção com o uso do dinheiro público.

---

<sup>1355</sup> MELLO, Austregesilo de Ferreira de; GRAZIA, Grazia de; SOUZA, Homero de. O ciclo orçamentário, *In*: SPECK, Bruno Wilhelm (orgs.). *Caminhos da transparência*: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 404-406. Ainda sobre a necessidade de haver vontade política para o combate ao fenômeno corruptivo, sugere-se a leitura da obra ROTBERG, Robert. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017, *passim*.

O filósofo dinamarquês Kierkegaard<sup>1356</sup> pregava que “não tomar uma decisão já é uma decisão. Não fazer uma escolha é uma escolha”. Sendo assim, vale a pena dar passo um importante no sentido contrário à estagnação, ao conformismo e à apatia, conhecidos inimigos do progresso e do desenvolvimento. Se a solução apresentada se prestar à redução — por menor que seja — da corrupção econômica no país, o esforço terá sido recompensado, notadamente com o resguardo dos cofres públicos e, por conseguinte, a maior disponibilidade de recursos para investimento em políticas públicas de desenvolvimento da sociedade.

Monteiro Lobato<sup>1357</sup> dizia que “tudo é loucura ou sonho no começo. Nada do que o homem fez no mundo teve início de outra maneira - mas já tantos sonhos se realizaram que não temos o direito de duvidar de nenhum”. Que o sonho de um Brasil com menos corrupção e mais desenvolvimento se torne, um dia, realidade.

---

<sup>1356</sup> HUNTER, James. **O monge e o executivo**: uma história sobre a essência da liderança. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 1998, p. 81.

<sup>1357</sup> LOBATO, José Bento Renato Monteiro. **Obras completas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1946, p. 178.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado demonstrou a complexidade e a transversalidade do fenômeno corruptivo, enumerando várias de suas acepções e deixando claro que a corrupção não pode ser cientificamente investigada apenas sob uma perspectiva publicista. Diante dos variados caminhos que a pesquisa poderia seguir, foi necessário delimitar seu foco, restringindo o objeto de exploração à corrupção de viés econômico, aquela situada, como regra, no marco de relações clientelistas espúrias entre agentes-públicos-corruptos e agentes-privados-corruptores que buscam se enriquecer ilicitamente às custas do erário e em detrimento dos interesses da coletividade.

Sob tal perspectiva, verificou-se que o conluio entre atores públicos e privados para a obtenção de vantagens e benefícios pessoais envolvendo a máquina estatal deturpa seriamente as regras de mercado — sobretudo a livre concorrência — e institui um capitalismo de laços que lesa a ordem econômica e causa danos à legitimidade democrática do país, pondo à venda decisões políticas que colocam em grave risco a eficácia de políticas governamentais.

Dentre os resultados negativos mais relevantes do *crony capitalism* identificados na pesquisa, destacam-se o aumento da despesa pública, o superfaturamento de obras, bens e serviços, a ofensa às regras normais de livre mercado e a baixa qualidade daquilo que é ofertado aos cidadãos pelo Estado.

Malgrado a existência de opiniões divergentes, mormente dos defensores da teoria estrutural-funcionalista, os números e argumentos apontados no trabalho permitem concluir que a corrupção — longe de promover o crescimento e o desenvolvimento das nações — configura-se num obstáculo importante a ser transposto a fim de promover a efetivação dos direitos humanos e melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população em geral.

Anualmente, trilhões de dólares no mundo e bilhões de reais no Brasil deixam de ser investidos em desenvolvimento e na luta contra a desigualdade social, o desemprego, o analfabetismo, a insegurança e as doenças. Isso porque são desviados dos cofres públicos e/ou utilizados de forma espúria (v.g., superfaturamento de valores ou investimento em áreas não prioritárias) para o locupletamento ilícito de corruptos e corruptores.

A prestação de contas por parte de agentes estatais e sua responsabilização diante de condutas irregulares, ilícitas ou corruptivas praticadas em prol de interesses próprios e não da sociedade formatam ambientes de *accountability* imprescindíveis ao enfrentamento da corrupção pública. Na pesquisa, foram reconhecidas a importância das *accountabilities* legal e

política para desestimular condutas e atos contrários às leis e às pretensões da população, respectivamente.

De fato, a utilização de mecanismos do sistema judicial (v.g., ações cíveis e penais) e extrajudicial (v.g., procedimentos administrativos disciplinares e sindicâncias) são fundamentais para a repressão à corrupção. Igualmente, o exercício livre e consciente do voto representa, além de um dever cívico, uma forma de impedir a entrada e de extirpar do meio político aqueles cujos posicionamentos e valores não se coadunam com os dos eleitores.

Entretanto, como visto, os instrumentos de *accountability* legal têm revelado limitações quanto à sua eficiência na repressão de práticas corruptivas. A hipertrofia normativa e a promulgação de leis meramente simbólicas têm fragilizado o Estado de Direito e iludido a população quanto à efetiva resolução dos problemas por parte dos poderes públicos. Deixou-se claro no decorrer do trabalho que o burocratismo gerado pela fúria legiferante e pela baixa qualidade das normas vigentes podem, inclusive, ser fatores de fomento a irregularidades e à corrupção.

O mecanismo principal da *accountability* política — o voto — também não se mostra imune quanto à sua finalidade precípua. Fraudes eleitorais, barganha de votos, financiamentos escusos e mal intencionados de partidos políticos e candidatos, além do ainda vacilante interesse cívico da população pela esfera pública, especialmente daquele setor da sociedade que é mais atingido pela corrupção, desvirtuam o sufrágio e transformam a cédula eleitoral em moeda de troca, no melhor estilo da cultura clientelista do “toma-lá-dá-cá”.

Não sem razão, portanto, diante das mazelas noticiadas, a *accountability* social, exercida pelos cidadãos, associações civis organizadas, movimentos sociais, entidades não governamentais e veículos de comunicação independentes, tem se sobressaído como forma de acompanhamento e fiscalização das atividades e decisões do poder público, bem como meio de exigir a responsabilização de agentes estatais que praticam condutas irregulares ou ilícitas. O exercício da cidadania, nesse contexto, retira dos atores sociais a condição de meros espectadores e consumidores de bens e serviços públicos, transformando-os em sujeitos ativos na busca de seu próprio desenvolvimento, da sociedade e da nação.

A efetividade dos instrumentos de *accountability* social e a consecução de resultados positivos em favor da luta contra a corrupção encontram-se numa relação diretamente proporcional ao engajamento cívico e ao comprometimento dos cidadãos com temas de relevância política e social, de tal sorte que a apatia e o desinteresse da população em assuntos políticos relevantes para a coletividade são preocupantes, posto que solapam as perspectivas de

sucesso no enfrentamento de arbitrariedades, abusos, desmandos e atos ilícitos perpetrados por agentes do poder estatal.

De outro lado, o fortalecimento da *accountability* social a partir da proatividade participativa e cooperativa dos atores sociais tem alavancado um ciclo virtuoso de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos na medida em que os mecanismos de *accountability* legal e política são acionados. Esses, por sua vez, ao produzirem os resultados esperados — notadamente, a punição de atores estatais envolvidos em práticas irregulares, ilícitas ou corruptivas — estimulam mais ainda a população a se engajar nos assuntos do Estado, monitorando com mais rigor os atos e decisões dos agentes do Estado a fim de identificar falcatruas que possam ser reportadas às autoridades competentes e/ou amplamente divulgadas. Nesse último caso, podendo resultar em custo reputacional negativo capaz de ter repercussões desfavoráveis ao agente público em pleito eleitoral vindouro.

A globalização moderna, impulsionada pela revolução digital e pelo crescente avanço das tecnologias da informação e da comunicação (TICs), proporcionou vários benefícios à sociedade, como a possibilidade de compartilhamento de informações e interações *on-line* entre pessoas e grupos fisicamente distantes.

Ocorre que essas mesmas facilidades estão sendo utilizadas para expandir o alcance de condutas criminosas, ampliando seus efeitos danosos para além dos limites territoriais dos países onde são perpetradas. Especialmente propelida pela *internet*, a delinquência organizada transnacional se estabelece no marco de uma macrocriminalidade predominantemente econômica, alheia às preocupações da massa social e que tem nas práticas corruptivas — e não na violência — seu principal meio de atuação.

Sob outro prisma, a revolução digital iniciada na década de 60 e intensificada pela popularização da rede mundial de computadores no final do século XX, viabilizou a criação de novos espaços e mecanismos de *accountability* social que compartilham as características intrínsecas às TICs, utilizando a *internet* como estrutura tecnológica para funcionamento: amplitude global, descentralização, velocidade na troca de informações (v.g., textos e imagens), interação *on-line* entre os participantes, autonomia em relação à mídia tradicional, suporte digital multimodal e maior liberdade de expressão.

Nessa conjuntura tecnoinformacional, consolida-se a sociedade em rede, marcada por transformações estruturais nas formas sociais de espaço (sem fronteiras), tempo (imediatismo *on-line*) e organização (horizontal, descentralizada, em rede). Nesse novo modelo de sociedade, os intermediários são dispensáveis, a liberdade e a autonomia individuais são cultuadas,

informações circulam rapidamente e em grande quantidade, a comunicação é massiva e horizontal, as interações são realizadas em ambientes virtuais flexíveis e globais.

A capacidade de cooperação é potencializada numa esfera pública conectada onde indivíduos, grupos, organizações governamentais e não-governamentais podem debater ideias, trocar experiências, expressar contentamento ou descontentamento em assuntos de ordem pública e formar amplas redes virtuais de pessoas que compartilham interesses e objetivos comuns.

Alicerçada às TICs concebidas no contexto da revolução digital e colocada a serviço da sociedade em rede, a esfera pública conectada se apresenta como um conjunto de ambientes virtuais propício à criação e ao desenvolvimento de novos mecanismos de *accountability* sociodigital, ou seja, de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos por meio de soluções digitais. Tais instrumentos já são uma realidade e foram amplamente utilizados em movimentos sociais diferenciados — denominados movimentos sociais em rede — os quais tiveram como palco o que Castells chama de espaço da autonomia, que congrega ambientes virtuais na *internet* e protestos em espaços físicos.

Os movimentos sociais em rede, como, por exemplo, a Primavera Árabe, *Los Indignados*, *Occupy Wall Street* e as manifestações de 2013 e 2015 no Brasil, noticiados no final da quarta seção, repercutiram mundialmente e demonstraram um patamar mais elevado de engajamento cívico, colaboração e cooperação no novo modelo da sociedade em rede. Restou evidente que a participação popular e sua mobilização por meio das TICs são importantes vetores de transformação social, política e econômica, bem como de enfrentamento do fenômeno corruptivo no âmbito dos poderes públicos.

As benesses da revolução digital também foram — e ainda estão sendo — absorvidas pelo Estado. Conquanto se esteja longe da perfeição, a prestação de boa parte dos serviços públicos está migrando para plataformas virtuais, a interação entre agentes estatais e cidadãos vem sendo facilitada por meios digitais e a morosa burocracia tem sido paulatinamente substituída por atendimentos mais ágeis e de melhor qualidade à população. É a ciberdemocracia, que pouco a pouco tem sido implantada nos mais diversos países, inclusive no Brasil, revolucionando a forma de interação entre a sociedade e o poder público.

Para que a ciberdemocracia seja efetivamente implementada e, sobretudo, para que a *accountability* sociodigital possa produzir os efeitos que dela se espera quanto ao combate à corrupção econômica, importa que haja verdadeiro acesso e transparência em relação às informações públicas. Como estudado, há uma relação inversamente proporcional entre o nível de corrupção e o de transparência, de tal forma que quanto maior o segundo, menor o primeiro.

É inegável que a opacidade no exercício do poder favorece a prática de atos corruptivos e, por isso, exsurge a transparência como uma pedra angular da democracia, oportunizando-se a cada indivíduo ter ciência, acompanhar e fiscalizar as decisões tomadas pelos agentes públicos em prol do que deveria ser a satisfação do interesse coletivo.

O panóptico às avessas — com o Estado, ao centro, sendo monitorado e escrutinado pelos cidadãos, postos ao seu redor — estimula o efeito *Hawthorne*. De um lado, fomentando uma ativa participação popular nos assuntos de ordem pública, e, de outro, pressionando os agentes públicos a exercerem suas funções de maneira mais ética, responsável e comprometida com o bem-estar da sociedade. Por meio das TICs e na cadência da sociedade em rede, a transparência dos atos e decisões dos agentes estatais torna-se — mais ainda — uma condição *sine qua non* de legitimidade da representação política e de estabilidade da própria democracia.

A despeito da expressa previsão constitucional e infraconstitucional do direito à informação no Brasil — gênero que comporta os direitos de informar, de se informar e de ser informado — e de seu reconhecimento pela literatura e pela suprema corte brasileira como um direito fundamental de quarta geração, comparável ao direito à democracia, há obstáculos à sua concretização no país, notadamente naquilo que diz respeito às transações realizadas com o dinheiro público.

Por estarem inseridas numa modalidade de delitos que se beneficiam das sombras e da clandestinidade, as práticas corruptivas econômicas tornam-se difíceis de serem identificadas quando há falhas no acesso às informações públicas pertinentes às receitas e às despesas dos poderes estatais ou, ainda, quando são elas incompletas, inconsistentes e/ou de difícil compreensão.

Para que a *accountability* sociodigital apresente resultados satisfatórios para o enfrentamento da corrupção econômica, é imprescindível que informações relativas às contas públicas — qualquer tipo de operação que implique em recebimento ou pagamento de valores públicos — sejam amplamente divulgadas pelos poderes públicos (transparência ativa), seu acesso seja amplo e desburocratizado (transparência formal) e haja clareza e objetividade capazes de permitir a todos quantos tiverem interesse — e não apenas a especialistas — analisá-las e transformá-las em verdadeiro conhecimento (transparência material).

Nesses termos, a fiscalização popular otimizada pelas TICs pode servir como um importante fator de desencorajamento de práticas corruptivas envolvendo a malversação de valores do erário. Além disso, proporciona à sociedade exercer seu direito de participação na governança do dinheiro público, conhecendo-se de onde vem e como são gastos os recursos estatais.

As TICs são utilizadas pelos poderes estatais brasileiros na tentativa de automatizar o controle das contas públicas e divulgar informações afeitas ao planejamento, votação e execução orçamentária. Soluções informatizadas como o SIAFI, o SIAFEM, o SICONV e os portais da transparência (federais, estaduais e municipais) são instrumentos importantes, mas que parecem não estar cumprindo a contento seu papel. Em diversas ocasiões, o Tribunal de Contas da União advertiu sobre fragilidades e deficiências quanto à auditoria de receitas e despesas públicas, mesmo quando intentadas por órgãos de controle do próprio Estado.

Dentre os vários obstáculos indicados tanto em acórdãos do TCU quanto em pesquisas empíricas realizadas sobre o tema da transparência das operações envolvendo valores estatais, destacam-se: (i) dificuldade de encontrar as informações desejadas; (ii) ausência de padronização quanto às pesquisas e a apresentação de resultados; (iii) informações disponibilizadas em linguagem de difícil compreensão; (iv) dados inconsistentes, incompletos, genéricos, duplicados, de baixa qualidade, não confiáveis, desestruturados e, muitas vezes, inexistentes; (v) grande número de bases de dados, altamente centralizadas; (vi) escassa integração e compartilhamento de informações entre os órgãos do Estado; e (vii) carência de mecanismos automatizados e confiáveis para autenticação (validação) das informações.

A resolução de tais debilidades poderia aprimorar bastante a *accountability* sociodigital e, por conseguinte, intensificar — preventivamente — o desestímulo a práticas corruptivas econômicas, reduzindo os efeitos do fenômeno corruptivo no Brasil. Na busca de soluções para o problema, verificou-se que os tradicionais modelos centralizados e hierarquizados — que dependem da constante e, não raras vezes, falha atuação de uma entidade, pública ou privada, incumbida de homologar e assegurar a confiabilidade das operações realizadas — têm sido gradativamente substituídos por estruturas tecnológicas disruptivas de transação e gestão de dados que, ambientadas na *internet*, são fundamentadas numa cultura de descentralização, transparência e confiança, onde a consistência das informações, sua validação e controle são garantidos por meio da execução de códigos informáticos e do consenso entre os integrantes da rede.

Nesse compasso, identificou-se a *blockchain* como proposta reparadora a ser utilizada como suporte tecnológico para armazenamento, compartilhamento, validação, rastreamento e auditoria de transações envolvendo receitas e despesas públicas, nos três níveis da federação (União, estados/DF e municípios) e nas três esferas do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Como estudado, as particularidades estruturantes da *blockchain* — que orientam o seu funcionamento e o tratamento das informações nela registradas — possibilitam transpor os

obstáculos que hoje se apresentam como empecilhos à transparência e à *accountability* sociodigital das contas públicas.

O protocolo de funcionamento da *blockchain* é composto por algoritmos informatizados específicos, os quais estabelecem as regras a serem observadas por todos os participantes da rede (*nodes*) e que, automática e inflexivelmente, são implementadas e certificadas pelas máquinas que integram a rede (*rule of the code*) com o propósito de: (i) somente permitir a efetivação de transações válidas; (ii) assegurar a integridade, consistência e completude dos dados armazenados; (iii) fixar um padrão único de registro de dados; (iv) promover a plena transparência das operações validadas a todos os *nodes*, permitindo-os ter acesso, acompanhar, monitorar, rastrear e auditar — *on-line*, pela rede mundial de computadores, sem burocracia, de forma rápida e eficiente — todas as transações concretizadas; (v) impedir a ocorrência de fraudes ou manipulações em operações já finalizadas e naquelas ainda a serem concretizadas; (vi) fomentar a cooperação de todos os *nodes*, num ambiente digital colaborativo, confiável e seguro onde não há ente ou autoridade central de controle (*no man in the middle*).

Os atributos que constituem a essência da *blockchain* demonstram-se suficientes para robustecer em muito os instrumentos de *accountability* sociodigital (v.g., criação de plataformas virtuais e aplicativos digitais), oportunizando aos atores sociais reais condições de monitorar, rastrear e auditar — com liberdade e agilidade — todas as transações com o dinheiro público, permitindo que a sociedade tenha precisa ciência do quanto há disponível nos cofres públicos de cada um dos poderes estatais, nos três níveis da federação, bem como do quanto de dinheiro público é gasto, com que, quando e com qual a finalidade.

A partir de dados padronizados, consistentes e confiáveis, bem como de uma estrutura tecnológica descentralizada, automaticamente compartilhada por todos os integrantes da rede — como, por exemplo, Tribunais de Contas da União, dos estados e dos municípios, Ministério Público Federal e dos estados, Polícias Judiciárias (estaduais e federal), Controladoria-Geral da União e dos estados, Poder Executivo Federal, dos estados e dos municípios, Poder Legislativo Federal, dos estados e dos municípios, Poder Judiciário Federal e dos estados, organizações não-governamentais, observatórios sociais, órgãos e entidades imbuídos da missão de combater a corrupção pública, nacionais e internacionais — acredita-se que será possível promover uma redução significativa do fenômeno corruptivo de viés econômico numa perspectiva preventiva.

Com efeito, espera-se que a transparência, a possibilidade concreta de monitoramento, rastreamento e auditoria das receitas e das despesas públicas e, conseqüentemente, o aumento considerável dos riscos de identificação de práticas espúrias e da conseqüente responsabilização de agentes-públicos-corruptos e agentes-privados-corruptores envolvidos com a malversação

de valores públicos, produzam desestímulos suficientes para inibir a corrupção econômica. Outrossim, que possam incentivar o fortalecimento de uma cultura cívica de maior conscientização, colaboração e cooperação entre cidadãos a fim de que — sob a rígida fiscalização dos atores sociais — as verbas públicas sejam verdadeiramente utilizadas em prol da coletividade e do desenvolvimento da nação.

As pessoas estão em rede. A sociedade está em rede. É preciso que o Estado também esteja em rede. Um Estado mais transparente e o incremento da disponibilização de informações públicas são importantes para o aperfeiçoamento democrático e para fomentar o desenvolvimento do país, mas não é tudo. O povo precisa mudar o modo de pensar e de agir.

A coisa pública precisa ser vista, cuidada e controlada como aquilo que realmente é: propriedade de todos. Se o dinheiro público pertence a toda a população, é dever do Estado investi-lo em favor do povo, cabendo a cada indivíduo acompanhar e ter plena consciência de como são utilizados seus recursos. Mais do que isso, tem o direito de se insurgir livre e amplamente contra o uso irresponsável, irregular, irracional ou ilícito das verbas públicas, ativando os mecanismos de *accountability* que entender convenientes e adotando posturas proativas para se contrapor aos abusos, às arbitrariedades e à corrupção que inibe o desenvolvimento e tanto mal causa à humanidade.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Paulo Ricardo Zilo; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Revista da Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul./set. 2016.

ABRAJI (Associação Brasileira dos Jornalistas Investigativos). **Ctrl+x**. Disponível em: <http://www.ctrlx.org.br/#/infografico>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ABRANTES, Talita. Brasileiro não lembra nome de quem votou em 2014, mas - em teoria - sabe o que quer para 2018. 17 jan. 2018. **EXAME**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/79-dos-brasileiros-nao-lembram-em-quem-votaram-para-o-congresso/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ACKERMAN, John. *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. Participation and Civic Engagement Paper*, n. 82, Washington, DC: World Bank, 2005, Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/pdf/357330Ackerman.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ACOSTA, Alberto. *Corrupción: corregida y aumentada*. Barcelona: Editorial Icaria, 2013.

AIDT, Toke. *Corruption, institutions, and economic development. Oxford Review of Economic Policy*, v. 25, n. 2. apr. 2009. Disponível em: <http://www.iig.ox.ac.uk/output/articles/OxREP/iiG-OxREP-Aidt.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ALBROW, Martin; KING, Elizabeth (Eds.). **Globalização, conhecimento e sociedade**. Londres: Sage, 1990.

ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. **A criminalidade informática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

ALEIXO, Gabriel. Os benefícios das tecnologias distribuídas para inovações de interesse público. 24 jan. 2019. **ITS Rio**. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/os-benef%C3%ADcios-das-tecnologias-distribu%C3%ADdas-para-inova%C3%A7%C3%B5es-de-interesse-p%C3%BAblico-e93c6a9af6b>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ALEXANDER, Michael. *Compensation in a roman criminal law. University of Illinois Law Review*, p. 521-539, 1984.

ALEXANDER, Michael. *Praemia in the quaestiones of late republic. Classical Philology*, v. 80, p. 20-32, 1985.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **O voto do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ALVES, Cássio Guilherme. O papel do controle social no combate ao fenômeno da corrupção. **XII Seminário Nacional sobre Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. UNISC. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14671/3096>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ALVES, Mário Aquino. *Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of rede nossa São Paulo*. **International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University**, n. 25, 2014.

ALVES FILHO, Ivan. **Brasil: 500 anos em documentos**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

ANDERSON, Jonathan. **ICT transforming education: a regional guide**. Bangkok: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189216.locale=en>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANDRESKI, Stanislav. *Kleptocracy or corruption as a system of government*. In: ANDRESKI, Stanislav. **The african predicament: a study in the pathology of modernisation**. New York: Atherton, 1968.

ARANTES JÚNIOR, Gladstone *et al.* BNDESToken: uma proposta para rastrear o caminho de recursos do BNDES. **Workshop em Blockchain: teoria, tecnologias e aplicações**. v. 1, n. 1, maio 2018. Disponível em: <http://www.sbrc2018.ufscar.br/wp-content/uploads/2018/04/05-181662.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ARAÚJO, Cletiane Medeiros *et al.* Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, 2016.

ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida. *Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI*. In: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (Coord.). **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz**. Santiago do Chile: Flasco, 2002.

ARAYA, Elizabeth Roxana Mass; VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregório. **Criação, proteção e uso legal de informação em ambientes da world wide web**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

ARCADE CITY. **Connect with friends for rides and more**. Disponível em: <https://arcade.city/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ARGANDOÑA ARGANDOÑA, Antonio; MOREL BERENDSON, Ricardo. *La lucha contra la corrupción: una perspectiva empresarial*. In: **Cuadernos de la cátedra "la caixa" de responsabilidade social de la empresa y gobierno corporativo**. Barcelona: IESE Business School, 2009.

- ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Marin Claret, 2000 (a obra prima de cada autor).
- ARROYO ZAPATERO, Luis *et al.* **Hacia un derecho penal económico europeo: jornadas en honor del profesor Klaus Tiedermann**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, v. 4, 1995.
- ARTERTON, Christopher. **Teledemocracy: can technology protect democracy?** London: Sage Publication, 1987.
- AUCOIN, Peter; HEINTZMAN, Ralph. *The dialectics of accountability for performance in public management reform*. **International Review of Administrative Science**, v. 66, p. 45-55, 2000.
- AUGUSTO, Fernando; CANHADAS, Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.
- AUYERO, Javier. **La protesta: retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2002.
- AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AZOIA, Viviane Taís; SOUZA, Maria Augusta. Os controversos aspectos da corrupção. *In*: BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017.
- BACEN (Banco Central do Brasil). **FAQ, câmbio e contas**. Set. 2014. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49686/C\\_Circ\\_0005\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49686/C_Circ_0005_v1_O.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.
- BAJER, Paula. **Processo penal e cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002 (Descobrimo o Brasil).
- BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; **Derecho penal económico aplicado a la actividade empresarial**. Madrid: Civitas, 1978.
- BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina. **Derecho penal económico**. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

BAKER, Mark. *Cluster computing white paper*. UK: University of Portsmouth, 2000.

BALDAN, Édson Luís. **Fundamentos do direito penal econômico**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BARBOZA, Márcia Noll. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil**. Brasília: Ministério Público Federal, 2006. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia\\_3\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

BARBOZA, Mariana Queiroz. Falou, tá falado. **Revista Isto é**, a. 37, n. 2775, p. 82-83, 26 jun. 2013.

BARDHAN, Pranab. *The economist's approach to the problem of corruption*. **World development**, v. 34, n. 2, p. 341-384, 2006.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil**. Brasília, 2008, 369 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília Centro de Desenvolvimento Sustentável (UNB – CDS).

BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014.

BARROSO GONZÁLEZ, Jorge Luis. *Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica*. **IUS - Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla**, México, p. 95-122, Enero-Junio 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: os limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BASSIOUNI, Cherif; VETERE, Eduardo. **Organized crime: a compilation of U. N. documents 1975-1998**. Ardsley/New York: Transnational, 1998.

BATISTA, Antenor. **Corrupção: fator de desenvolvimento?** São Paulo: Letras e letras, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

BECQUART-LECLERQ, Jeanne. *Paradoxes of political corruption: a french view*. In: HEINDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor (orgs.). **Political corruption: a handbook**. New Jersey: Transaction, 1989.

BEHN, Robert. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

BEHRMAN, Jere; DEOLALIKAR, Anil B. *Health and nutrition*. In: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, Thirukodikaval. (eds.), **Handbook of development economics**. Amsterdam: Elsevier, v. I, 1988.

BENBEN. *About us: modern land and real estate solutions*. Disponível em: <http://www.benben.com.gh/about>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BENITO SÁNCHEZ, Demelsa. *Notas sobre la corrupción transnacional: sus efectos y su combate*. Salamanca: Ratio Legis, 2010.

BENKLER, Yochai. *The wealth of networks: how social production transform markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006.

BENSON, Jared. *Cryptocurrency mining: the beginner's guide to mining cryptocurrency coins, how to start, mining rigs, ASIC, the best coins to mine*. Columbia, SC/USA: Jared Benson, 2018.

BERMEJO MARCOS, Fernando. *La globalización del crimen organizado*. **Revista Eguzkilore**, San Sebastián, n.23, 2009.

BETTES, Janaína Maria; FURIATTI, Luíza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta Oliveira de (orgs.). **O direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

BETTES, Janaína Maria; Leonardo Lindorth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

BIASON, Rita de Cássia. Questão conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, Rita de Cássia. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

BÍBLIA, Português. **Bíblia Shedd**. 2ª ed. rev. e atual. no Brasil. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo, SP: Vida Nova; Brasília, DF: Sociedade Bíblica do Brasil, 1997.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. O controle social da corrupção no Brasil: um modelo em construção - contribuições da lei complementar n. 135/2010. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11737/1514>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Eficiência e ética na administração pública: anais do seminário internacional realizado no programa de pós-graduação em direito da PUCPR**. Curitiba: Íthala, 2015.

BLOCKCHAINS. *About us*. Disponível em: <https://www.blockchains.com/about/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BOARATI, Vanessa. **Economia para o direito**. Barueri/SP: Manole, 2006.

BOAS, Taylor; HIDALGO, Daniel; RICHARDSON, Neal. *The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil*. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, apr. 2014. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1017/s002238161300145x?mobileUi=0>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Coletânea organizada por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. **Proteção de dados e privacidade**: do direito às novas tecnologias na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BOHN, Simone. *Corruption in Latin America: understanding the perception-exposure gap*. **Journal of Politics in Latin America**. v. 4, n. 3, p. 67-95, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONIFÁCIO, Robert; FUKS, Mario. Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptivos sobre a participação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 27-52, set. 2017.

BOURDIEU, Pierre. *The forms of capital*. In: RICHARDSON, John (ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood, 1986.

BOVENS, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. **Journal West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BOVENS, Mark. *Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. In: FERLIE, Ewan *et al* (eds.). **The oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BRAMAN, Sandra. **Change of state: information, policy and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

BRANDSMA, Gijs Jan. *Controlling comitology: accountability in a multilevel system*. Houndmills, Basingstoke, USA: Palgrave MacMillan, 2013.

BRASIL. ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 458, de 20 de dezembro de 2017**. Regulamenta o uso de sistemas informatizados para registro e guarda de informações por regulados da ANAC. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2017/resolucao-no-458-20-12-2017>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 511, de 11 de abril de 2019**. Altera a Resolução nº 458, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-511-11-04-2019/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2019-0511.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-511-11-04-2019/@@display-file/arquivo_norma/RA2019-0511.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL. 13ª Vara da Seção Judiciária de Curitiba/PR. **Processo nº 5026427-19.2018.4.04.7000/PR**. Juiz Federal Sérgio Moro, Curitiba, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/termo-acordo-delacao-premiada-antonio.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Código Criminal do Império [1830]). **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1830. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Código Penal [1890]). **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Ministério dos Negócios da Justiça, 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Código Penal [1940]). **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais). **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Convenção Interamericana contra a Corrupção). **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional). **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL (Convenção de Mérida). **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a política de dados abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Governo digital**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.** Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.** Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9279.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010.** Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.** Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, de 21 de setembro de 1995. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI: 020201 - objetivos do sistema**. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1530:020201-objetivos-do-sistema&catid=748&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1530:020201-objetivos-do-sistema&catid=748&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI: 020801 - gerenciamento de acesso e segurança do sistema**. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1583:020801-gerenciamento-de-acesso-e-seguranca-do-sistema&catid=753&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1583:020801-gerenciamento-de-acesso-e-seguranca-do-sistema&catid=753&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI: 020802** - roteiro de cadastramento. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1584:020802-roteiro-de-cadastramento&catid=753&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1584:020802-roteiro-de-cadastramento&catid=753&Itemid=700). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma +Brasil**. Sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - SICONV. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. RFB (Receita Federal do Brasil). **Portaria nº 1.788, de 19 de novembro de 2019**. Altera a Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2016, que estabelece procedimentos para disponibilização de dados de que trata o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96666>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. 2014**. Disponível em: [https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao\\_social\\_no\\_brasil](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **Ação Penal nº 470/MG**. Min. Relator Joaquim Barbosa, Brasília, 17 dez. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **ADPF nº 129/DF**. Min. Relator Edson Fachin, Brasília, 03. fev. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2594000>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **ADPF nº 130-7/DF**. Min. Relator Ayres Britto, Brasília, 07. nov. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608505>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **MS nº 24.725 MC/DF**. Min. Relator Celso de Mello, Brasília, 28. nov. 2003. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2824725%29%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORL%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENPRO%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/sk7mkhs>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **MS nº 27.141 MC/DF**. Min.-Relator Celso de Mello, Brasília, 22. fev. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2827141%29%28%40JULG+%3E%3D+20080101%29%28%40JULG+%3C%3D+20081230%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/uakf2t4>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **SS nº 3.092 AgR**. Min.-Relator Celso de Mello, Brasília, 09. jun. 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2827141%29%28%40JULG+%3E%3D+20080101%29%28%40JULG+%3C%3D+20081230%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/uakf2t4>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 020.012/2010-1 (Acórdão 3025/2010-PL)**. Min. Raimundo Carreiro, Brasília, 10 nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3025%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=3c286fa0-5b6c-11ea-a4a7-b1ca06c627cf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 005.003/2014-8 (Acórdão 2.569/2014-PL)**. Min. Relator Benjamin Zymler, Brasília, 1 out. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2569%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 010.638/2016-4 (Acórdão 2.637/2018-PL)**. Min. Relator Benjamin Zymler, Brasília, 19 nov. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/010.638%252F2016-4/%2520/ANO%2520desc%252C%2520NUMEROPROCESSOCOMZEROS%2520desc/1/%2520?uuid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 012.797/2018-9 (Acórdão 2.587/2018-PL)**. Min. Relator Vital do Rêgo, Brasília, 7 nov. 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2587%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **Processo nº 033.619/2016-6 (Acórdão 1.220/2019-PL)**. Min. Relator Aroldo Cedraz, Brasília, 29 maio 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/033619%252F2016-6/%2520/ANO%2520desc%252C%2520NUMEROPROCESSOCOMZEROS%2520desc/1/%2520?uuid=4eb00a90-492c-11ea-aa87-395519f76c0d>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, maio/jun. 1996.  
BRI (*Blockchain Research Institute*). *Navigating the blockchain revolution*. Disponível em: <https://www.blockchainresearchinstitute.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

- BRI (*Blockchain Research Institute*). *Research project publication list*. nov. 2019. Disponível em: <https://www.blockchainresearchinstitute.org/wp-content/uploads/2019/12/Research-Project-Publication-List-November-2019.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRINKERHOFF, Derick. *Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options*. Massachusetts, USA: Abt Associates, 2001.
- BRISCOE, Ivan. *La proliferación del “Estado paralelo” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Madrid, n. 71, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2868309>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação social”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 189, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. *A free press is bad news for corruption. Journal of Public Economics*, 87, p. 1801-1824, 2003.
- BRYNJOLFSSON; Erik; MCAFEE, Andrew. *The second machine age: work progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W.W. Norton & Company, 2014.
- BUNTZ, Brian. *Blockchain for government: can the technology rein in waste?* 31. Oct. 2018. *IoT World Today*. Disponível em: <https://www.iotworldtoday.com/2018/10/31/blockchain-for-government-can-the-technology-reign-in-waste/>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BUSTOS GISBERT, Rafael. *Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional. Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid/UNED, n. 25, 1º sem., 2010.
- BUTELER, Alfonso. *El control de la corrupción en el derecho comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 13, n. 53, jul/set. 2013.
- CACIAGLI, Mario. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: CdeEC, 1996.
- CAIÇARA JUNIOR, Cícero; PARIS, Wanderson Stael. *Informática, internet e aplicativos*. Curitiba: Editora Ibpex, 2008.
- CALLEGARI, André Luís. *Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- CALLEGARI, André Luís; WERMUTH Maiquel Ângelo Dezordi. *Sistema penal e política criminal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- CÂMARA, Luciene. *Vacinação infantil ideal custa cerca de R\$ 10 mil às famílias*. 02 abr. 2017. *O Tempo*. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/vacinacao-infantil-ideal-custa-cerca-de-r-10-mil-as-familias-1.1455390>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **e-Democracia**. 2020. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. **Glossário de informática**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1994.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, fev./ abr. 1990.

CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. **Estudios Políticos**, n. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jul./dic., 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

CARAPUÇA, Rogério. **Revolução digital: quando quase tudo é possível**. Lisboa: Glaciar, 2018.

CARAZZAI, Estelita Hass. Ninguém assina recibo de corrupção, diz delegado da Lava Jato. 10 out. 2016. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1821433-ninguem-assina-recibo-de-corrupcao-diz-delegado-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CARO CORIA, Dino Carlos. *Sociedades de riesgo, bienes jurídicos coletivos y reglas concursales para la determinación de la pena en los delitos de peligro com verificación de resultado lesivo*. **Revista Peruana de Ciencias Penales**, n. 9, 1999.

CARTOLANO SCHIAFFINO, Mariano J. *Aproximaciones a una teoría de la corrupción*. In: HOYOS, Balmaceda Gustavo (coords.). **Problemas actuales de derecho penal**. Santiago: Ediciones Jurídicas de Santiago, 2007.

CARVALHO, Ana Cristina Azevedo. **Marco civil da internet no Brasil: análise da Lei 12.965/14 e do direito de informação**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2014.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CARVALHO, Paulo. Banco Central usará blockchain para acabar com cartões de crédito, TED e DOC. 24 set. 2019. **Lifecoins**. Disponível em: <https://livecoins.com.br/banco-central-usara-blockchain-para-acabar-com-cartoes-de-credito-ted-e-doc/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CASTELLA, Eduardo Marcelo. **Investigação criminal e informática: inteligência artificial x boletim de ocorrência (BO), soluções em KMAI**. Curitiba: Juruá, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. São Paulo: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (a era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1)

CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (a era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTILLO, Michael del. *Blockchain 50: billion dollar babies*. 16 apr. 2019. *Forbes*. Disponível em: [https://www.forbes.com/sites/michaeldelcastillo/2019/04/16/blockchain-50-billion-dollar-babies/?utm\\_source=TWITTER&utm\\_medium=social&utm\\_content=2254594216&utm\\_campaign=sprinklrForbesCrypto#e4be7bf57ccb](https://www.forbes.com/sites/michaeldelcastillo/2019/04/16/blockchain-50-billion-dollar-babies/?utm_source=TWITTER&utm_medium=social&utm_content=2254594216&utm_campaign=sprinklrForbesCrypto#e4be7bf57ccb). Acesso em: 28 fev. 2020.

CASTRO, Hélio Fiori de. **Otimização da confiabilidade e disponibilidade em sistemas redundantes**. Campinas, 2003, 145 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro**: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008.

CETIC.br (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **TIC domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. 2018. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União). **Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União). **Escala Brasil transparente**. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União). **Portal da transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União). **Portal da transparência do governo federal**. 2020. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União); ETHOS (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social); GTPE (Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Jun.

2009. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

CHAYES, Sarah. *Thieves of state: why corruption threatens global security*. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: CDG, 2017.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COCKCROFT, Laurence. *Global corruption: money, power and ethics in the modern world*. United Kingdom: I.B.Tauris & Co. Ltd. 2012.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. A raiz da corrupção: País precisa de reforma política urgente. **Jusbrasil**. 2015. Disponível em: <https://giuulia.jusbrasil.com.br/artigos/170559306/a-raiz-da-corrupcao>. Acesso em: 28 fev. 2020.

COLLINS, Paul. *Introduction to the special issue: the global anti-corruption discourse - towards integrity management?* **Public Administration and Development**, v. 32, n. 1, p. 49-63, 2012.

COLLOMB, Alexis; SOK, Klara. *Blockchain/distributed ledger technology (DLT): what impact on the financial sector?* **Digiworld Economic Journal**, n. 103, p. 93-111, set./dez. 2016.

COMER, Douglas. **Redes de computadores e internet**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

COMER, Douglas. **Interligação de redes com TCP/IP: princípios, protocolos e arquitetura**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. Secretaria Legislativa do Senado Federal. Subsecretaria de Comissões. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. Secretaria Legislativa do Senado Federal. Subsecretaria de Comissões. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: destinada a apurar as denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo e, as acusações do mesmo teor das deliberações da proposta de emenda à Constituição nº 01/1995, que dispõe sobre a reeleição para mandatos executivos”. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres*. Strasbourg 1996. Disponível em: <https://rm.coe.int/168007f3f8>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. **Página sobre perguntas frequentes**. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. **Advogados usam blockchain para eleger representantes no TJ/Distrito Federal**. 20 set. 2019. Disponível em: <http://ciab.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=51774&sid=3>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CORREA, Eduardo. **Direito penal econômico e europeu**: textos doutrinários. Coimbra: Coimbra Editora, v. I, 1998.

Corrupção é violação de direitos humanos, diz secretária de Temer. **Correio Braziliense**. 27 jun. 2017. Disponível em: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna\\_politica,605169/corruptao-e-violacao-de-direitos-humanos-diz-secretaria-de-temer.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna_politica,605169/corruptao-e-violacao-de-direitos-humanos-diz-secretaria-de-temer.shtml). Acesso em: 28 fev. 2020.

COSTA, António Manuel de Almeida. **Sobre o crime de corrupção**: breve retrospectiva histórica. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1987.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra *et al.* **Temas de corrupção & compliance**. São Paulo: Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

COSTA, José de Faria. **Direito penal e globalização**: reflexões não locais e pouco globais. Coimbra: Coimbra, 2010.

COSTA, Sergio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Ed. UFMG, 2002.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COUNTRYMETERS. **População do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Brazil>. Acesso em: 28 fev. 2020.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, jan. 2012.

CSEPELI, György. *Unfinished evolution*. *In*: PETROCCIA, Sara. **Between global and local: citizenship and social change**. Bologna: Società Editrice Esculapio, 2017.

CURRAN, James. *Rethinking media and democracy*. In: CURRAN, James, GUREVITCH, Michael (Eds.). **Mass media and society**. Oxford: University Press, 2000.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DAVIS, Richard. *New media and american politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1998.

DE FILIPPI, Primavera; WRIGHT, Aaron. *Blockchain and the law: the rule of code*. 3rd printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord). **Temas de anticorrupção & compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves. **Democracia e corrupção na Europa**. Lisboa: Inquérito, 1995.

DELLA PORTA, Donatella. *I circoli viziosi tra corruzione, clientelismo e cattiva amministrazione*. In: **Italia illegale**: Torino: Rosenberg & Sellier, 1996.

DELLA PORTA, Donatella. Corrupção e democracia. **O Correio da Unesco**, Brasil/FGV, a. 24, 1996.

DELLA PORTA, Donatella. *Lo scambio occulto*. Bologna: Mulino, 1992.

DENNIS, Evertt *et al* (Eds.). *Media freedom and accountability*. New York: Greenwood Press, 1989.

DEWEY, Josias; AMUIAL, Shawn; SEUL, Jeffrey. *The blockchain: a guide for legal and business professionals*. Danvers, MA/USA: Thomson Reuters, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAMOND, Jared. *Why we must feed the hands that could bite us*. **The Washington Post**, 13 jan. 2002. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/01/13/why-we-must-feed-the-hands-that-could-bite-us/fdb12e16-1efe-4c95-a57a-f003e5b00fdb/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

DIÉZ RIPOLLÉS, José Luis. *Prácticas ilícitas en la actividade urbanística: un estudio de la costa del sol*. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminologia. Valencia: Tirant lo Blancu, 2004.

DOIG, Alan. *Conclusion to the special issue: time to consider prevention as well as retribution?* **Public Administration and Development**, v. 32, n. 1, p. 129-135, 2012.

DOMINGUES, José Maurício. Democracia e dominação: uma discussão com referência à América Latina, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000300001). Acesso em: 28 fev. 2020.

DRESCHER, Daniel. **Blockchain básico**: uma introdução não técnica em 25 passos. Santos/SP: Novatec Editora, 2018.

DUSZCZAK, André Wasilewski. **A questão da determinação de um ato de ofício para configuração do crime de corrupção no âmbito de uma política pública inclusiva e sua comparação com a normativa norte-americana**. Curitiba, Paraná, 2018, 154 f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Unesp, 2011.

EASTERLY, William. *The elusive quest for growth*. Cambridge: MIT Press, 2001.

Economia informal cresce pelo 5º ano seguido no país e corresponde a 17,3% do PIB, aponta estudo. 18 dez. 2019. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/18/economia-informal-cresce-pelo-5o-ano-seguido-no-pais-e-corresponde-a-173percent-do-pib-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 28 fev. 2020.

E-Estonia. *The simple how and why behind the digital signature*. oct. 2019. Disponível em: <https://e-estonia.com/digital-signature-how-to/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

E-Estonia. *We have built a digital society and we can show you how*. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e o papel da sociedade civil. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção**: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito. Curitiba/PR: Juruá, 2013.

EIGEN, Peter. *Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona: Editorial Planeta, 2004.

EINLOFT, Pedro Costa. **Os efeitos diretos da qualidade educacional e institucional sobre o nível de corrupção municipal no Brasil**. Curitiba, Paraná, 2012, 61 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Entenda a operação zelotes da polícia federal. **Folha de São Paulo**. 01 abr. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ÉPOCA NEGÓCIOS ON-LINE. **Carrefour estreia blockchain para rastreio de alimentos**. 23 abr. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/04/carrefour-estrea-blockchain-para-rastreio-de-alimentos.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ÉPOCA NEGÓCIOS ON-LINE. **Suíça abre caminho para “Vale do Silício” de blockchain e criptografia.** 14 ago. 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2017/08/suica-abre-caminho-para-vale-do-silicio-de-blockchain-e-criptografia.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ERNEST & YOUNG GLOBAL. *EY 14th global fraud survey 2016*. 2016. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ETCO (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial). **Economia subterrânea sobe pelo quarto ano seguido e atinge R\$ 1,173 trilhão em 2018, segundo ETCO e FGV/Ibre.** 03. dez. 2018. Disponível em: <https://www.etco.org.br/destaque/economia-subterranea-sobe-pelo-quarto-ano-seguido-e-atinge-r-1173-trilhao-em-2018-segundo-etco-e-fgv-ibre/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ETCO (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial). **Índice da economia subterrânea.** [2019] Disponível em: <https://www.etco.org.br/economia-subterranea/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ETCO (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial). **Índice da economia subterrânea: índice histórico.** Disponível em: [https://www.etco.org.br/economia-subterranea/?sub=indice\\_historico/](https://www.etco.org.br/economia-subterranea/?sub=indice_historico/). Acesso em: 28 fev. 2020.

FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel. *La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio.* In: FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel (coord.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos.* Salamanca: Editorial Ratio Legis, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

FERNANDES, Débora Melo. O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 75, jan./jun. 2015

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 3, p. 375-398, maio/jun. 2002.

FERNANDO DE BUJAN, Antonio. *Derecho publico romano y recepcion del derecho romano en Europa.* 3ª ed. Madrid, Espanha: Civitas, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. *Criminalidad y globalización. Claves de Razón Práctica*, Madrid, n. 152, p. 20-25, 2005.

FERREIRA, Helene Sivini; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra (orgs.). **Direito socioambiental e sustentabilidade: Estado, sociedades e meio ambiente.** Curitiba: Letra da Lei, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIESP (Federação das Empresas do Estado de São Paulo). **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>.

Acesso em: 28 fev. 2020.

FIGUEIREDO, Eurico Lima. Globalização, neoliberalismo e a estratégia do poder: os jogos não estão feitos. In: SANTOS, Theotonio dos. **Globalização: dimensões e alternativas**. Rio de Janeiro: Editora PUC RIO, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas/SP, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da ANPOCS**, GT 04 - Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/25317516-Sociedade-civil-e-accountability-societal-no-controle-da-corrupcao-no-brasil.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 (Humanas Pocket).

FILGUEIRAS, Fernando. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, a. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luíza Melo. Controle da corrupção e burocracia na linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura na política no Brasil democrático. In: BIASON, Rita de Cássia. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

FISZMAN, Gabriella. iPhone 6 no Brasil: lançamento é marcado por filas, mesmo com preço salgado. **TechTudo**. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/11/iphone-6-no-brasil-lancamento-e-marcado-por-filas-mesmo-com-preco-salgado.html>. Acesso em: 19 mai. 2020.

FLEURY, Sônia. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 12-13, 2002.

FLORES, Guillermo. MENDIGHETTI, Alejandro; NECOCHEA, Romina. *Eficiencia de la corrupción: sistemas burocráticos corruptibles e implementación de soluciones gubernamentales*. **Revista Foro Jurídico**, n. 8, 2008.

FMI (Fundo Monetário Internacional). Brasil: avaliação da transparência fiscal. *IMF Country Report n° 17/104*, Washington/DC, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Relat%C3%B3rio+de+transpar%C3%Aancia+-+Portugu%C3%AAs/39be20dd-3846-4f8b-9dd4-429a207b8b68>. Acesso em: 28 fev. 2020.

FOLLONI, André; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Globalização e corrupção em uma sociedade complexa. *Revista IBCCrim*, v. 27, n. 162, São Paulo, dez. 2019.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Mestrado em Direito* (UNIFIEO. Impresso), v. 41, p. 63-91, 2014.

FONTES, Giulia. Governo federal avança em serviços online ao cidadão, que custam 97% menos. *Gazeta do Povo*. 16 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-federal-servicos-online-custam-menos/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis, Vozes, 1987.

FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o portal? um estudo com os usuários do portal da transparência do governo federal. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 13, p. 373-403, 2016.

FUNG, Archon. *Democratizing the policy process*. In: MORAN, Michael *et al.* *The Oxford handbook of public policy*. Oxford/UK: Oxford University Press. 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor Gomes. Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida. Desiree. **Direito eleitoral**: debates ibero-americanos. Curitiba: Íthala, 2014.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 2004.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil**: direito fundamental. São Paulo: RT, 1994.

GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de acreditar no governo**: porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

GARTNER. *About us*. Disponível em: <https://www.gartner.com/en/about>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*. In: CARBONELL, Miguel; VÁZQUEZ, Rodolfo (org.). **Poder, derecho y corrupción**. México: Siglo XXI Editores, 2003.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. v. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. v. 2. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. v. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*. v. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

GASPARI, Elio. *A ditadura acabada*. v. 5. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

GAUTHIER, Bernard; AHMED, Zafar. *Public expenditure tracking survey (PETS) and quantitative service delivery survey (QSDS) guidebook*. **World Bank**, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337473346\\_Public\\_Expenditure\\_Tracking\\_Survey\\_PETS\\_and\\_Quantitative\\_Service\\_Delivery\\_Survey\\_QSDS\\_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzNzQ3MzM0NjUzBUzo4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1\\_x\\_3&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/337473346_Public_Expenditure_Tracking_Survey_PETS_and_Quantitative_Service_Delivery_Survey_QSDS_Guidebook?enrichId=rgreq-7de0198bb9b200c9eb2d89f77a693cc6-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMzNzQ3MzM0NjUzBUzo4Mjg1NjQ5MjAzMzYzODRAMTU3NDU1NjY3OTAxOA%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

GIAMBIAGI, Fabio. **Capitalismo: modo de usar**: porque o Brasil precisa aprender a lidar com a melhor forma de organização econômica que o ser humano já inventou. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GIBSON, **Neuromancer**. 4ª ed. São Paulo: Aleph, 2008.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL VILLA, Fernando. **La cultura de la corrupción**. Madrid, Espanha: Maia Ediciones, 2008.

GLAESER, Raymond; GOLDIN, Claudia. *Corruption and reform: introduction*. In: GLAESER, Edward; GOLDIN, Claudia (orgs.). **Corruption and reform: lessons from america's economic history**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GODINHO, Vitorino Magalhães. Finanças públicas e estrutura do Estado. In: GODINHO, Vitorino Magalhães. **Ensaio**: sobre a história de Portugal. v. II. 2ª ed. Lisboa: Sá da Costa, 1978.

GODOY, Luiz Roberto Ungaretti de. **Crime organizado e seu tratamento jurídico penal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. **Reinventing accountability: making democracy work for human development**. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. *Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India*. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, 2001.

GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF**, Juiz de Fora/MG, n. 1 e 2 jan./dez. 2010.

GÓMEZ, José Maria; DELGADO, Ana Carolina. *Accountability* social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul. **Policy Brief**, Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, dez. 2011.

GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas*. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, n. 81, nov./dez. 2009.

GONÇALVES, José Renato. Estado burocrático e Estado transparente: modelos de tutela do princípio da transparência. In: DIAS, Jorge de Figueiredo; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; COSTA, José de Faria. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves. **ARS IVDICANDI Boletim da Faculdade de Direito (STVDIA IVRIDICA)**, Universidade de Coimbra, v. 3, p. 249-277, 2008.

GONZÁLEZ, Joaquín. *Corrupción y justicia democrática: introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*. Madrid: Clamores, 2000.

GONZÁLEZ JIMÉZEZ, Manuel *et al.* **Instituciones y corrupción en la historia**. Valladolid, Espanha: Ediciones Universidad de Valladolid, 1998.

GOODWIN, Tom. *The battle is for the customer interface*. mar. 2015. **TechCrunch**. Disponível em: <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GOOGLE INSIDE SEARCH. *The power of the Apollo missions in a single google search*. **The Official Google Search Blog**. 28 ago. 2012. Disponível em: <http://search.googleblog.com/2012/08/the-power-of-apollo-missions-in-single.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAY, Rob. *Thirty years of social accounting, reporting and auditing: what (if anything) have we learnt?* **Business Ethics, European Review**, v. 10, n. 1, p. 9-15, 2001.

GRAY, Cheryl; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. **Finanças e Desenvolvimento**, p. 07-10, mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62765/60912>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GRAYCAR, Adam. PRENZLER, Tim. **Understanding and preventing corruption**. Basingstoke, UK: Macmillan, 2013 (*Crime Prevention and Security Management*).

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRIMES, Marcia. *The conditions of successful civil society involvement in combating corruption: a survey of case study evidence*. **Quality of Government Institute Working Paper Series**, n. 22, 2008. Disponível em: [https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350673\\_2008\\_22\\_grimes.pdf](https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350673_2008_22_grimes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

GROSSMAN, Lawrence. *The electronic republic: reshaping democracy in the information age*. Nova Iorque: Viking, 1996.

GSMARENA. *Apple iphone 6*. Disponível em: [https://www.gsmarena.com/apple\\_iphone\\_6-6378.php](https://www.gsmarena.com/apple_iphone_6-6378.php). Acesso em: 28 fev. 2020.

GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion (coord.); MARIA SOBRINHO, Fernando Martins. **Direito penal econômico: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos**. Londrina, PR: Thoth, 2017.

GUERRA, Sidney. **O direito à privacidade na internet: uma discussão da esfera privada no mundo globalizado**. Rio de Janeiro: América Jurídica.

GUIMARÃES, Edgar. Causas extintivas do processo licitatório **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDP), a. 12, n. 45, p. 189-208, abr./jun. 2014.

GURKAN, Asli; KAISER, Kai; VOORBRAAK, Doris. *Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience*. **PREM Notes Public Sector**, *The World Bank*, n. 145, nov. 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11104/528200BRI0prem10Box345583B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *The scope of accountability*. In: GUTMANN, Amy, THOMPSON, Dennis. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

GVLAW (Fundação Getúlio Vargas). **Relatório IPCL Brasil**. 1º semestre de 2015. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil\\_1o\\_Sem\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil_1o_Sem_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 28 fev. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. v. I.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. v. II.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HADDEN, Doug. *Government trust through blockchain accounting*. **Freebalance**. 5 apr. 2018. Disponível em: <https://freebalance.com/public-financial-management/government-trust-through-blockchain-accounting/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2017.

HARROD, Edward. *The philosophy of cryptocurrency mining: stop wasting time and start making money*. Lavergne, TN/USA: Edward Harrod, 2018.

HARTMANN, Ivar. **Ecodemocracia**: a proteção do meio ambiente no ciberespaço. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. In: **Três temas de direito penal**. Porto Alegre: AMP/Escola Superior do Ministério Público, 1993.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção**: combate transnacional, *compliance* e investigação criminal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

HEALD, David. *Transparency as na instrumental value*. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Eds.). **Transparency: the key of better governance**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HEIDENHEIMER, Arnold. *Perspectives on the perception of corruption*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (orgs.). **Political corruption: concepts and contexts**. New Jersey: Transactions Publishers, 2001.

HELLMAN, Joel *et al.* *Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition*. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington/DC, n. 2444, 2000. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=240555](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555). Acesso em: 28 fev. 2020.

HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *Confronting the challenge of state capture in transition countries*. **Finance and Development**, v. 38, n. 3, 2001.

HERRÁN, Mariano *et al.* **Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción: con fundamento en la Convención de Palermo**. México DF: Ediciones Coyoacán, 2007.

HIRSCHMAN, Albert. **De consumidor a cidadão**: atividades privadas e participação na vida pública. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 24ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

HOLMES, David. *Communication theory: media, technology and society*. London: British Library, 2005.

Houben, Robby; SNYERS, Alexander. *Cryptocurrencies and blockchain: legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion*. European Parliament's Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance Study. 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

HUILLET, Marie. *Maersk, IBM launch blockchain shipping supply chain platform*. 09. aug. 2019. *Cointelegraph*. Disponível em: <https://cointelegraph.com/news/maersk-ibm-launch-blockchain-shipping-supply-chain-platform>. Acesso em: 28 fev. 2020.

HUMANIUM. *Children in the world*. Disponível em: <https://www.humanium.org/en/children-world/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

HUNTER, James. *O monge e o executivo: uma história sobre a essência da liderança*. Rio de Janeiro: Editora Sextante. 1998.

HUNTINGTON, Samuel. *How countries democratize*. *Political Science Quarterly*, v. 106, n. 4, p. 579-616, 1992.

HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975.

HUXLEY, Aldous. *Admirável mundo novo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Cia. Brasileira de Divulgação do Livro, 1969.

IACC (*The International Anti-Corruption Conference*). *About the IACC*. Disponível em: <https://iaccseries.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Produto interno bruto*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Corrupção é o principal problema mundial, aponta pesquisa*. 10 abr. 2014. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/corruptao-e-o-principal-problema-mundial-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBP (*International Budget Partnership*). *Brazil*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=br>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBP (*International Budget Partnership*). *Mission and vision*. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/about-ibp/mission-and-vision-2/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBP (*International Budget Partnership*). **Open budget index rankings**. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBP (*International Budget Partnership*). **The open budget survey: open budget survey 2017 methodology**. 2020. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBP (*International Budget Partnership*). **What do scandals in Brazil and South Africa tell us about the link between transparency and corruption?** 2016. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/2016/02/the-link-between-transparency-and-corruption/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação). **Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988**. 15 out. 2018. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2683/Quantidade-de-NORMAS-EDITADAS-NO-BRASIL-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 28 fev. 2020.

INGLEHART, Ronald. *The renaissance of political culture*. *American Political Science Review*, v. 82, n. 4, p. 1203-1229, 1988.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. 2ª ed. Alfragide, Lisboa: Editora Dom Quixote, 2016.

INNIS, Harold. **The bias of communication**. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

INNIS, Harold. **Empire and communications**. Toronto: Press Porcépic Ltda, 1986.

IPSOS MORI. **Perigos da percepção 2018**. Disponível em: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos\\_da\\_percepcao\\_2018.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

ISAZA GÓMEZ, Omar. *Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público*. In: PATIÑO, Rafael Rincón. **Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad**. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005.

ITU (International Telecommunication Union). **Statistics: individuals using the internet, 2005-2019**. Switzerland, Geneva, 2020. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2020.

JABBRA, Joseph; DWIVEDI, Owen (eds). **Public service accountability: a comparative perspective**. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998.

JARDIM, Maria José. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 81-92, 1995.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. *Theory of firm: managerial behavior, agency costs and capital structure*. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, oct. 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 28 fev. 2020.

JOHNSTON, Michael. *Political corruption and public policy in america*. Belmont, Califórnia: Brooks/Cole Publishing Company, 1982.

JOHNSTON, Michael. *The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption*. *International Social Science Journal*, XCIX, 1996.

JOHNSTON, Michael. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.

JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter. *Widgets or Watchdogs?* *Public Management Review*, v. 14, n. 2, 2012.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcedo (coord.). *Série pensando o direito: modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil*. Relatório final. PUC/SP, n. 41, dez. 2012. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos\\_e\\_Pesquisas/modernizacao\\_convenios.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/modernizacao_convenios.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

KADANUS, Kelli. *Corrupção não impede eleição. Mas custa caro para envolvidos em escândalos*. 03 out. 2018. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/corruptao-nao-impede-eleicao-mas-custa-carro-para-envolvidos-em-escandalos-1riqel0e9e756zw55sc2vnpo9/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

KADANUS, Kelli. *Corrupção decide voto? Saiba o que importa para o eleitor*. 24 set. 2018. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/corruptao-decide-o-voto-saiba-o-que-importa-para-o-eleitor-dqqw32ek19tdi5c1irjjziny1/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

KAMATH, Reshma. *Food traceability on blockchain: Walmart's pork and mango pilots with IBM*. *The Journal of the British Blockchain Association*, v. 1, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <https://jbba.scholasticahq.com/article/3712-food-traceability-on-blockchain-walmart-s-pork-and-mango-pilots-with-ibm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; RENZIO, Paolo (eds.) *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington, DC: The Brookings Institutions, 2013.

KECK, Margareth; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. *Por uma economia com face mais humana*. Brasília: UNESCO, 2003.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KLITGAARD, Robert. *Political corruption: strategies for reforma*. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 4, p. 86-100, 1991.

KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Oakland, CA: University of California Press, 1988.

KNEPPER, Paul. *The invention of international crime: a global issue in the making 1881-1914*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

KORNAI, János; ROSE-ACKERMAN, Susan. *Building a trustworthy state in post-socialist transition*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Curitiba, 2015, 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

KRUEGER, Anne. *The political economy of rent-seeking*. *American Economic Review*, Nashville, v. 64, 1974.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LABELLE, Huguette. **Chile transparente**. 05 nov. 2018. Twitter: @Ch\_Transparente. Disponível em: [https://mobile.twitter.com/ch\\_transparente/status/1059455953815396352](https://mobile.twitter.com/ch_transparente/status/1059455953815396352). Acesso em: 28 fev. 2020.

LAPORTA, Francisco J. *La corrupción política: introducción general*. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina. **La corrupción política**. Madrid: Alianza, 1997.

LA RUE, Frank. *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right of Freedom of Opinion and Expression (A/HRC/17/27)*. *UN Human Rights Council*. 16 may 2011. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (eds.). **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol, CA, EUA: O'Reilly, 2010.

LAUFER, Daniel. **O delito de corrupção**: críticas e propostas de ordem dogmática e político-criminal. São Paulo, 2016, 331 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).

LAVALLE, Adrian *et al.* Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do Estado e da sociedade civil. *In: Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade*: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2013.

LEFF, Nathaniel. *Economic development through bureaucratic corruption*. *American Behavior Scientist*, v. 8, p. 8–14, 1964.

LEITÃO, Miriam. **História do futuro**: o horizonte do Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

LEMOS, Ronald; DI FELICE, Massimo. **A vida em rede**. Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014.

LESSIG, Lawrence. **Code version 2.0**. New York: Basic Books, 2006.

LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. Editora Paulus. São Paulo, 2010.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LIMA, Paulo Marco Ferreira. **Crimes de computador e segurança computacional**. Campinas, SP: Millennium, 2005.

LINHARES, Sólon Cícero. **Confisco alargado de bens**: uma medida penal, com efeitos civis contra a corrupção sistêmica. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

LIPSET, Seymour; LENZ, Gabriel Salman. *Corruption, culture and markets*. *In: HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (orgs.)*. **A cultura importa**: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LIRA, Fernando. **Corrupção e pobreza no Brasil**: Alagoas em destaque. Maceió: Edufal, 2005.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**: um diagnóstico da corrupção no Brasil. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007.

LOBATO, José Bento Renato Monteiro. **Obras completas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1946.

LOIOLA, Elizabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Tânia Fisher (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Editora Almedina, 2011.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coords.). **Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MACDONALD, Mark. *EY's public finance management chain: a foundational blockchain solution for government and public sector*. **IPSASB Consultative Advisory Group**. 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/EY-Blockchain-presentation-Final.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MACHADO, Miguel da Câmara. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade: um regresso ao futuro**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

MAGRANI, Eduardo; MONCAU, Luiz. *Digital natives and policy making: thoughts on participation*. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital (alter)natives with a cause? Book three: to act**. Bangalore, Índia: Centre for Internet and Society, 2011.

MAIA, Rousiley. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, p. 1-27, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/113>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MAINWARING, Scott. *Introduction: democratic accountability in Latin America*. In: MAINWARING, Scott, WELNA, Christopher. (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MAIRAL, Héctor A. **Las raíces legales de la corrupción: o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla**. Buenos Aires: Rap, 2007.

MALEM SEÑA, Jorge. **La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2002.

MALENA, Carmen *et al.* *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. **Social Development Papers, Participation and Civic Engagement**. Washington, DC: World Bank, n. 76, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MAMEDE, Gladston. **Semiologia do direito: tópicos para um debate referenciado pela animalidade e pela cultura**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 134, p. 219-229, abr./jun. 1997.

MANCINI, Giulia. *Introduction*. In: PITASI, Andrea; MANCINI, Giulia (eds.). *Systemic shifts in sociology*. LAP: Saarbruecken, 2012, p. 10-11. Disponível em: [www.academia.edu/7120946/Systemic\\_Shifts\\_in\\_Sociology](http://www.academia.edu/7120946/Systemic_Shifts_in_Sociology). Acesso em: 28 fev. 2020.

MANFIO, Vinicius; BITENCOURT, Caroline. Os portais da transparência entre a teoria e a prática: críticas à disposição das informações de despesas com saúde pública. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, p. 117-131, jan./jun. 2019.

MANIN, Bernard *et al.* *Elections and representation*. In: MANIN, Bernard *et al.* (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARQUES, Cristina de Fátima Lourenço. Ambiguidade no direito: algumas considerações. **Diálogos**, UPE/FACETEG, Garanhuns/PE, n.1, p. 74-82, mar./jun. de 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos. **Derecho penal económico y de la empresa**. 2ª ed. Valencia: Tiran lo Blanch, 2007.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008 (Coleção de Filosofia Frente & Verso).

MARTOS NÚÑEZ, Juan Antonio. **Derecho penal económico**. Madrid: Montecorvo, 1987.

MASSIE, Matthew; CHUN, Brent; CULLER, David. *The ganglia distributed monitoring system: design, implementation, and experience*. **Parallel Computing**, v. 30, n. 7, p. 817-840, jul. 2004, Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167819104000535?via%3Dihub>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MATTOS, César **Modalidade de licitação e cartéis no Brasil**. ago. 2014. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2014\\_13626.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2014_13626.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. da UNB, 2002.

MAURO, Paolo. *Corruption and growth quarterly*. **Journal of Economics**, v. 1003, p. 681-712, 1995.

MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dívida**. Coimbra, Portugal: Edições 70, 2008.

MAYO, Elton. **The human problems of an industrial civilization**. New York: The MacMillian Company, 1933.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. **O direito de acesso à informação pública como direito difuso da sociedade democrática**: características essenciais, aplicação e efeitos. Ribeirão Preto, São Paulo, 2014, 247 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

MCLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. **The medium is the message: an inventory of effects**. New York: Bantam Books, 1967.

MELLIS, Fernando. Ex-presidentes da República custam R\$ 12 mil por dia à União. **R7**. 11 maio 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/ex-presidentes-da-republica-custam-r-12-mil-por-dia-a-uniao-11052019>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Eliana Amarante. A necessidade de justificação argumentativa: vagueza e ambiguidade. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 1-25, 2014.

MENDONÇA, Crystianne da Silva. **Direito fundamental à boa administração e à transparência pública**: exigências para o controle social no Estado Democrático de Direito. Uberlândia, Minas Gerais, 2016, 122 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

MÉNY, Yves. **La corruption de la république**. Paris: Fayard, 1992.

MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* **Public Choice**, v. 122, n. 1/2, p. 69-75, jan. 2005.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, 2018.

MIGALHAS. **“Frita o peixe e vigia o gato”**: Doar para um e outro? 10 set. 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI29997,71043-Frita+o+peixe+e+vigia+o+gato+Doar+para+um+e+outro+>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **A Lava Jato em números no Paraná**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**: entenda o caso. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação zelotes**: uma nova fase cumpre mandados de busca e apreensão no RJ, SP, RS, PE e DF. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-zelotes-nova-fase-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-no-rj-sp-rs-pe-e-no-df>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MIRONOV, Maxim; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. *Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: evidence from financial transactions data*. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 8, n. 2, p. 287-321, maio 2016. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.20140188>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MOHALLEM, Michael Freitas *et. al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018.

MOLLAH, Awal Hossain. *A tale of accountability trivia: what is the status of social accountability in Bangladesh*. **Public Policy and Administration Research**, v. 5, n. 11, 2015.

MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE. **Project Ubin**: central bank digital money using distributed ledger technology. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/schemes-and-initiatives/Project-Ubin>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cleber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. *Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação com a democracia*. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 5, n. 9, p. 62-87, 2016.

MONTEIRO, Silvana Drumond. O ciberespaço: o termo, a definição e o conceito. **DataGramZero - Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, jun. 2007. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/6089>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MONTORO FILHO, André Franco. **Corrupção, ética e economia**: reflexões sobre a ética concorrencial em economias de mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: ETCO, 2012.

MOORE, Gordon. *Cramming more components onto integrated circuits*. **Electronics Magazine**, v. 28, n. 8, 1965.

MORAES, Renata Figueiredo. Uma pena de ouro para a abolição: a lei do 13 de maio e a participação popular. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 33, n. 66, 2013.

MORALES, David. **Blockchain: the future of all database-based technology**. Lavergne, TN/USA: David Morales, 2018.

MOREIRA, Fábio Mosso; VALENTIM, Marta Lígia Pomim; SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. A interdisciplinaridade da ciência da informação e suas contribuições no estudo do compartilhamento de dados governamentais na internet. **Revista Em Questão**, v. 24, n. 2, maio/ago. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 156, fev. 2014.

MORGADO, Maria José; VEJAR, José. **Fraude e corrupção em Portugal**. Lisboa: Dom Quixote, 2003.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação mani pulite. **Revista CEJ**, Brasília/DF, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

MOROZOV, Evgeny. *To save everything, click here: the folly of technological*. New York: Public Affairs, 2013.

MORRIS, Albert. *Criminology*. **Harvard Law Review**, New York, v. 48, n. 6, abril de 1935. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i257150>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MORRIS, Christopher. **Ensaio sobre o Estado moderno**. São Paulo: Landy, 2005.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 14, abr./jun. 2008.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, jun./2006.

MULGAN, Richard. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave, 2003.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia. Max Limonad, 1998.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. New York: Cambridge University Press, 2015.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Controlling corruption through collective action*. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 1, p. 101-115, 2013.

NAKAMOTO, Satoshi. *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*. 2009. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NASCIMENTO, Susana Figueiredo do; POLVORA, Alexandre Roque Mendes (eds.). *Blockchain now and tomorrow: assessing multidimensional impacts of distributed ledger technologies*. EUR 29813 EN, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/blockchain-now-and-tomorrow>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NASH JR., John. *The bargaining problem*. **Econometria**, v. 18, n. 2, p. 155-162. abr./1950. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1907266?seq=1>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NAVES, Gladston Guimarães. **A contribuição do sistema integrado de administração financeira do governo federal (SIAFI) para a promoção da *accountability*: a percepção dos usuários**. Rio de Janeiro, 2011, 132 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE)

NETS. ***Blockchain technology could add transparency to buying and selling a car***. 22 Sept. 2017. Disponível em: <https://www.nets.eu/perspectives/Pages/Blockchain-technology-could-add-transparency-to-buying-and-selling-a-car.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007 (Coleção justiça e direito).

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia: razões da revolta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOGARA, Monica. *Role of media in curbing corruption: the case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the “no-party” system*. ***Economic & Social Affairs***, DESA Working Paper, n. 72, 2009.

NOGUEIRA, Diego; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira; Sánchez Rios, Rodrigo; FREITAS, Vladimir Passos de (orgs.). **Segurança Pública e Justiça: questões polêmicas atuais**. Curitiba: Íthala, 2017.

NOOAN JR., John. **Subornos**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

NORRIS, Pipa. ***A virtuous circle: political communications in postindustrial societies***. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

NORONHA, Magalhães Edgar. **Direito penal: introdução e parte geral**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1971.

NORTH, Matthew. ***Bitcoin network surpasses 100,000 nodes, new data shows***. 6 mai. 2019. Disponível em: <https://bitcoinist.com/bitcoin-network-surpasses-100000-nodes-new-data-shows/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NOWOTNY, Helga. ***Insatiable curiosity-innovation in a fragile future***. USA and London: Cambridge, 2008.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 9ª ed. São Paulo: RT, 2015.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

NYE, Joseph. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. ***American Political Science Review***, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão Latino americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, p. 123-145, 1993.

OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquart de. **Do segredo à transparência na administração pública: os *arcana imperii* e o direito de acesso à informação**. Canoas, RS: Ed. Unilasalle, 2018.

O'MEALLY, Simon. *Mapping context to social accountability: a resource paper*. Washington, DC: World Bank, v. 1, n. 79351, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/293491468151492128/pdf/793510WP0Mappi00PUBLIC00Box0377373B.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

OLIVEIRA, André Filipe Martins Ferreira de. **Da corrupção: recebimento e oferta indevidos de vantagem**. Coimbra, Portugal, 2015, 97 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC).

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

OLIVEIRA, Gustavo. Empresas doam para quantos partidos diferentes? **Rede Brasil Atual**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/01/empresas-que-mais-financiam-campanhas-optam-por-doacoes-para-tres-partidos-8005/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. Natal/RN: UFRN, 2008.

OLIVEIRA, Nielmar de. PIB fecha 2015 com queda de 3,8%. **Agência Brasil**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. 2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ONU (Organização das Nações Unidas). **PIB é insuficiente para medir grau de desenvolvimento sustentável, afirma Secretário-Geral da ONU**. 02 abr. 2012. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pib-e-insuficiente-para-medir-grau-de-desenvolvimento-sustentavel-afirma-secretario-geral-da-onu/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

OPENBAZAAR. *Buy and sell freely*. Disponível em: <https://openbazaar.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. *Open data handbook: o que são dados abertos?* Disponível em: [http://opendatahandbook.org/guide/pt\\_BR/what-is-open-data/](http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/). Acesso em: 28 fev. 2020.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. **Operação Serenata de Amor**: Inteligência artificial para controle social da administração pública. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PADIOLEAU, Jean. *L'état au concret*. Paris, França: Presses Universitaires de France, 1982 (Collection Sociologies).

PAGLIARO, Antonio; COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Dos crimes contra a Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 1997.

PAGOTTO, Leopoldo. **O combate à corrupção**: a contribuição do direito econômico. 2010. 409 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.  
PARISER, Eli. *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. New York: Penguin Press, 2011.

PARRA GONZÁLEZ, Ana Victoria. *Medios, opinión pública e corrupción*. In: FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo Ángel; CEPEDA, Ana Isabel Pérez. *Estudios sobre corrupción*. Salamanca: Editorial Ratio Legis, 2010.

PARSONS, Talcott. *The structure of social action: a study in social theory*. New York: Free Press, 1949.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (org.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAYMENTS CANADA. *Project Jasper*. Disponível em: <https://www.payments.ca/industry-info/our-research/project-jasper>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PAYNE, Robert. *The corrupt society: from ancient Greece to present day America*. New York: Draeger Publishers, 1975.

PECK, Patricia. **Direito digital**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PENNA, Camila. Cultura, cultura política e participação política: conceitos e concepções no debate sobre os movimentos sociais argentinos pós-2001. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2008.

PENNA, Manoel Camillo; FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JR, Sérgio. Avaliação estrutural de redes e suas múltiplas acepções. In: EGLER, Tamara Tania Cohen. **Ciberpólis**: redes no governo da cidade. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.

PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O direito internacional e a formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil. In: GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo; FREITAS, Renato Alexandre da Silva (org.). **Ensaio sobre políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Borel, 2018.

PEREIRA, Vinicius Andrade. **Estendendo McLuhan: da aldeia à teia global**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: an introduction*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. University of Pittsburgh Press, p. 03-33, 2006.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Held to account: experiences of social accountability in Latin America*. **Journal of Human Development**, v. 3, n. 2, p. 209-230, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Societal accountability in latin america*. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

PILAGALLO, Oscar. **Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013.

PINAUD, João Luis Duboc. Globalização, Estado e empresa pública. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo; RAMOS, Alexandre (Org.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: Edibej, 1998.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PINTO, Cláudia Maria Borges Costa; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Instituições Democráticas e Políticas Públicas de Combate à Corrupção no Estado Constitucional. In: BETTES, Janaína Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; DERETTI, Lucimara (orgs.). **Temas de desenvolvimento e socioambientalismo**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

PITASI, Andrea. *A systemic approach to hypercitizenship*. In: BONAZZI, Michele; DI SIMONE, Valentina. **Redesigning worldwide connections**. Newcastle upon Tyne/UK: Cambridge Scholars Publishing, out. 2015, p. 181-203, out. 2015.

PITASI, Andrea. *The hypercitizenship challenge to methodological nationalism*. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas/RS, v. 1, n. 1, p. 7-23. nov. 2013. Disponível em: [http://www.academia.edu/23768466/THE\\_HYPERCITIZENSHIP\\_CHALLENGE\\_TO\\_METHODOLOGICAL\\_NATIONALISM\\_-\\_O\\_DESAFIO\\_DA\\_HIPERCIDADANIA\\_AO\\_NACIONALISMO\\_METODOL%C3%93GICO](http://www.academia.edu/23768466/THE_HYPERCITIZENSHIP_CHALLENGE_TO_METHODOLOGICAL_NATIONALISM_-_O_DESAFIO_DA_HIPERCIDADANIA_AO_NACIONALISMO_METODOL%C3%93GICO). Acesso em: 28 fev. 2020.

PITASI, Andrea; DOMINICI, Gandolfo. *Reframing the systemic approach to complex organizations as intangible portfolios*. Rome: Aracne Publishing, 2012.

PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press, 1972.

PLATÃO. *As leis*. Edipro: São Paulo: 2010.

PLATÃO. *A república*. Saraiva de Bolso: São Paulo, 2011.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **O que é IDH?**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). **Corrupção e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **Grandes operações**. Brasília, DF: [2016?]. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/grandes-operacoes>. Acesso em: 28 fev. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Lava Jato**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso em: 28 fev. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal combate quadrilha especializada em fraudar a Previdência Social**. 12 dez. 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/12/policia-federal-combate-quadrilha-especializada-em-fraudar-a-previdencia-social>. Acesso em: 28 fev. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal frustra fraude bilionária no seguro-desemprego**. 22 fev. 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/02/policia-federal-frustra-fraude-bilionaria-seguro-desemprego>. Acesso em: 28 fev. 2020.

POMPEO, Carolina. Odebrecht doou R\$ 46 milhões para 15 partidos em 2014. **Gazeta do Povo**. 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/odebrecht-doou-r-46-milhoes-para-15-partidos-em-2014-30lez7z58evyx6lbny9mrgnb/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

PORTES, Alejandro. *Social capital: its origins and applications in modern sociology*. *Annual Review of Sociology*, n. 24, p.1-24, 1998.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre a corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia Política*, n. 21, p. 51-69, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a05n21.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

POWER, Timothy, TAYLOR, Matthew. (Eds) *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. University of Notre Dame Press, 2011.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRATES, Marco. **Livro com toda lei tributária do Brasil pesa 2 hipopótamos**. 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/livro-gigante-revela-peso-de-impostos-no-pais-2-hipopotamos/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PRITCHARD, David. *The process of media accountability*. In: PRITCHARD, David (Org.). **Holding the media accountable: citizens, ethics and the law**. Bloomington: Indiana University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio. *Democracy, elections, and accountability for economic outcomes*. In: MANIN, Bernard *et al* (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Citizen information and government accountability: what must citizens know to control government**. New York University & University of Chicago, 1995.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PUTNAM, Robert. **Making democracy work**. USA: Princeton University Press, 1994.

PWC (PricewaterhouseCoopers). **Estonia: the digital republic secured by blockchain**. 2019. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/services/legal/tech/assets/estonia-the-digital-republic-secured-by-blockchain.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

RADAR LEGISLATIVO. **Tramitabot**. 2020. Disponível em: <https://radarlegislativo.org/tramitabot/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

RAMASASTRY, Anita. *Is there a right to be free from corruption?* **UC Davis law review**, v. 49, n. 2, p. 703-739, dez. 2015.

RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2009.

RASMUSSEN, Terje. **Two faces of the public sphere: the significance of internet communication in public deliberation**, 2007. Disponível em: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/Rasmussen/e6ecb637-ce55-47ca-8278-538c767295ff>. Acesso em: 28 fev. 2020.

REIS, Abel. **Sociedade.com: como as tecnologias digitais afetam quem somos e como vivemos**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

REIS, Marlon. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016.

REIS, Marlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013.

RESENDE, Walisson da Costa. **A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2014, 127 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

RESENDE, Wallisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. Aplicação da lei de acesso à informação em portais da transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli**, UFSC, v. 20, n. 42, 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. **A boa política**: ensaios sobre a democracia na era da internet. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. London: Sage, 1992.

ROCHA, Luciano. Pesquisa da PwC identifica o aumento do interesse corporativo pela tecnologia blockchain. 30 ago. 2018. **Criptofácil**. Disponível em: <https://www.criptofacil.com/pesquisa-da-pwc-identifica-o-aumento-do-interesse-corporativo-pela-tecnologia-blockchain/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RODRIGUES, Anabela Miranda. Globalização, democracia e crime. *In*: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da Silva. **Direito penal especial, processo penal e direitos fundamentais**: visão luso-brasileira. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

RODRIGUES, Luciano. Maior produtor de azeite do mundo anuncia adição de blockchain para rastrear azeitona. **Criptofácil**. 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.criptofacil.com/maior-produtor-de-azeite-do-mundo-anuncia-adicao-de-blockchain-para-rastrear-azeitona/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *Ética, poder y Estado*. Buenos Aires: Rap, 2004.

ROGOW, Arnold; LASSWELL, Harold. *Power, corruption and rectitude*. Connecticut: Greenwood Press, 1977.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROMZEK, Barbara. *Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy*, *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, a. XVI, n. 484, p. 5, 2004.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. *In*: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The economics of corruption*. *Journal of Public Economics*, v. 2, n. 2, p. 187-203, 1975.

ROSSINI, Augusto. **Informática, telemática e direito penal**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

ROSOLEN, André Vinícius. **A corrupção na realidade brasileira: uma análise da restrição dos direitos fundamentais e dos mecanismos democráticos de controle**. Maringá, Paraná, 2017, 650 f. Dissertação (Mestrado). Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR).

ROTBURG, Robert. *The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2017.

ROTHSTEIN, Bo. *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.

ROTMAN, Edgardo. *The globalization of criminal violence*. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Fall, v. 10, n. 1, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Paris: Gallimard, v. III, 1979.

ROVER, Aires José; MEZZARROBA, Orides. @democracia: fundamentos para sua compreensão. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando. **Democracia eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

SABÁN GODOY, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas, 1991.

SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011. *Revista de Direito Público*, v. 9, n. 8, 2012.

SALINAS, Eduardo; BOOTH, John. *Micro social and contextual sources of democratic attitudes in Latin America*. *Journal of Politics in Latin American*. v. 3, n. 1, p. 29-64, 2011.

SALTER, Malcom. *Lawful but corrupt: gaming and the problem of institutional corruption in the private sector*. 2010. *Harvard Business School Working Paper*. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/11-060.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SAMPFORD, Charles *et al.* *Measuring corruption*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.

SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo. À guisa de prefácio: a corrupção, sua repercussão e o seu enfoque multidisciplinar. In: LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito**. Curitiba/PR: Juruá, 2013.

SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; MACHADO, Allian Djeyce Rodrigues. Criminalidade intraempresarial, sistemas de denúncia interna e suas repercussões na seara penal: o fenômeno do *whistleblowing*. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, a. 25, v. 137, p. 89-123, nov. 2017.

SANDHOLTZ, Wayne, KOETZLE, William. *Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade*. **International Studies Quarterly**, v. 44, n. 1, p. 31-50, mar. 2000.

SANTANO, Ana Claudia. As diversas vertentes da corrupção: do econômico ao social. In: GONÇALVES, Oksandro; FOLLONI, André; SANTANO, Ana Claudia (coord). **Direito & socioambiental: por interconexões entre o desenvolvimento e a sustentabilidade**. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTANO, Ana Claudia. A medição da corrupção como avaliação do desenvolvimento e eficácia de políticas públicas: alguns métodos disponíveis. In: GONÇALVES, Oksandro Osdival; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Desenvolvimento e sustentabilidade: desafios e perspectivas**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 353-372.

SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a *accountability* no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção: uma aproximação conceitual. In: BLANCHET, Luiz Alberto et al (coords). **Eficiência e ética na administração pública**. Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015.

SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto. As oportunidades para a prática de corrupção administrativa oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma visão crítica. **Revista de Estudos Brasileños**, primer semestre, v. 3, n. 4, p. 136-146, 2016.

SANTOS, Jair Ferreira dos. **O que é pós-moderno**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SANTOS, Rodrigo Pereira dos; COSTA, Heitor Augustus Xavier. Análise de metodologias e ambientes de ensino para algoritmos, estruturas de dados e programação aos iniciantes em computação e informática. **INFOCOMP**, v. 5, n. 1, p. 41-50, mar. 2006. Disponível em: <http://infocomp.dcc.ufla.br/index.php/INFOCOMP/article/view/121>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARTORI, Giovanni. *Concept misformation in comparative politics*. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1063, 1970.

SCHATZ, Florian. *Fighting corruption with social accountability: a comparative analysis of social accountability mechanisms' potential to reduce corruption in public administration*. **Public Administration and Development**, v. 33, n. 3, 2013.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas *et al* (eds). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Eficiência e corrupção no processo de desenvolvimento: possíveis causas e mudanças necessárias para a administração pública brasileira. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (orgs.). **Eficiência e ética na administração pública: anais do seminário internacional realizado no programa de pós-graduação em direito da PUCPR**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 163-175.

SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 36, 2001.

SCHUDSON, Michael. *The power of news*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, Bernardo, TIRONI, Eugenio Tironi (coords.). **Coesão social na América Latina: bases para uma nova agenda democrática**. iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em: [https://fundacaoofhc.org.br/files/pdf/o\\_desafio\\_latino\\_americano\\_resumo\\_portugues.pdf](https://fundacaoofhc.org.br/files/pdf/o_desafio_latino_americano_resumo_portugues.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

SCHWEIZER, Peter. *Extortion: how politicians extract your money, buy votes and line their own pockets*. Boston: Mariner Books, 2013.

SCOTT, James. *Comparative political corruption*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

SELIGSON, Mitchell. *Corruption and democratization: what is to be done?* **Public Integrity**. v. 3, n. 3, p. 221-241, 2001.

SELIGSON, Mitchell. *The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries*. **Journal of Politics**. v. 64, n. 2, p. 408-433, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito: destinada a apurar irregularidades relacionadas a autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais nos exercícios de 1995 e 1996**. Brasília, DF: Senado Federal, 1997. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4441567&ts=1553271826233&disposition=inline>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito**: destinada a apurar fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncia concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, de tribunais regionais e de tribunais de justiça. Brasília, DF: Senado Federal, 1999. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF\\_CPI\\_Justi%C3%A7a\\_.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf?sequence=1). Acesso em: 28 fev. 2020.

SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito**: destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1999. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82020/CPI\\_Bancos\\_.pdf?sequence=7](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82020/CPI_Bancos_.pdf?sequence=7). Acesso em: 28 fev. 2020.

SHELLEY, Louise. *Transnational organized crime: the new authoritarianism: the illicit global economy and state power*. Lanham, Maryland/EUA: Rowman and Littlefield, 1999.

SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SHIRKY, Clay. **Lá vem todo mundo**: o poder de organizar sem organizações. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

SILIPRANDI, Adriana; LOPES, Fernando. **Blockchain, bitcoin e smart contracts**: a revolução dos ativos digitais. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

SILVA, José Afonso. Faculdades de direito e construção da cidadania. *In*: **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Juremir Machado da. **A miséria do jornalismo brasileiro**: as (in)certezas da mídia. Petrópolis: Vozes, 2000.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA JÚNIOR, Gilmar; DOS SANTOS, Paulo da Cruz Freire. Combate à Corrupção através da *Accountability*: uma análise das variáveis determinantes sobre o fenômeno da corrupção. **I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública**, Eixo Temático 1: Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade, 2016. Disponível em: <http://profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40627-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (dir.). MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel (Coord). *Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas*. Atelier: Barcelona, 2013.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Direito penal supra-individual: interesses difusos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery; TRISTÃO, Gilberto. SIAFI: um mecanismo de administração e controle do gasto público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 30, n. 117, p. 203-218, jan./mar. 1993.

SKIDMORE, Mark; HENION, Andy. *MSU scholars find \$21 trillion in unauthorized government spending; defense department to conduct first-ever audit*. **MSU Today**. 11 Dec. 2017. Disponível em: <https://msutoday.msu.edu/news/2017/msu-scholars-find-21-trillion-in-unauthorized-government-spending-defense-department-to-conduct/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SLOCK.IT. *A blockchains company*. Disponível em: <https://slock.it/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2011.

SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do direito penal e globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SOUZA, Patrícia Lânes; ZANETTI, Julia Paiva. **Comunicação e juventudes em movimento: novas tecnologias, territórios e desigualdades**. Rio de Janeiro: IBASE, 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm (org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. São Paulo, 2016, 182 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV).

SPYER, Juliano. **Social media in emergent Brazil: how the internet affects social mobility**. United Kingdom: UCL Press, 2017.

SRIVASTAVA, Charu. *Role of media in preventing and combating corruption*. **Imperial Journal of Interdisciplinary Research**, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: [www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91](http://www.imperialjournals.com/index.php/IJIR/article/download/96/91). Acesso em: 28 fev. 2020.

STEIBEL, Fabro. *Designing online deliberation using web 2.0 technologies: drafting a bill of law on internet regulation in Brazil*. **XXI Encontro da Compós. Grupo de Trabalho Comunicação Política**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, jun. 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262155006\\_Designing\\_online\\_deliberation\\_using\\_web\\_20\\_technologies\\_drafting\\_a\\_bill\\_of\\_law\\_on\\_internet\\_regulation\\_in\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/262155006_Designing_online_deliberation_using_web_20_technologies_drafting_a_bill_of_law_on_internet_regulation_in_Brazil). Acesso em: 28 fev. 2020.

STF (Supremo Tribunal Federal). **Símbolos da justiça**. set. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=tabuas>. Acesso em: 28 fev. 2020.

STORJ. *Get early access to the decentralized storage network*. Disponível em: <https://storj.io/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

STRAUMANN, Ralph; GRAHAM, Mark. *Who isn't online? Mapping the "Archipelago of Disconnection"*, **Regional Studies, Regional Science**, v. 3, n. 1, p. 96-98, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2015.1116960?needAccess=true>. Acesso em: 28 fev. 2020.

STRØM, Kaare *et al.* *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. **European Journal of Political Research**, v. 37, p. 261-289, 2000.

STUDIO FISCAL. *Corruptissima re publica plurimae leges*. 2014. Disponível em: <http://studiosfiscal.jusbrasil.com.br/artigos/119756397/corruptissima-re-publica-plurimae-leges>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SUNDET, Geir. *Following the money: do public expenditure tracking surveys matter?* **U4 Anti-Corruption Resource Centre**, n. 8, 2008. Disponível em <https://www.u4.no/publications/following-the-money-do-public-expenditure-tracking-surveys-matter.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SUNSTEIN, Cass. **Republic.com 2.0**. New Jersey: Princeton University Press. 2007.

SUTTON, Sam. *Cryptocurrency mining: the ultimate guide to understanding bitcoin, ethereum and litecoin mining*. Lavergne, TN/USA: Sam Sutton, 2018.

SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

SUTHERLAND, Edwin. *White-collar criminality*. **American Sociological Review**, v. 5, n. 1, p. 1-12, 1949.

SZABO, Denis (ed.). **Déviance et criminalité**. Paris: Librairie Armand Colin, 1970.

SZABO, Nick. *Formalizing and securing relationships on public networks*. **First Monday**, v. 2, n. 9, set. 1997. Disponível em: <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/548/469>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TANZI, Vito. *Corruption and the budget: problems and solutions*. In: JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. London: Kluwer, 1998.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. *Corruption, public investment, and growth*. **Working Paper of the International Monetary Fund**. Oct. 1997. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Public-Investment-and-Growth-2353>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TAPSCOTT, Don. *Grown up digital: how the net generation is changing your world*. New York: McGraw-Hill, 2008.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution: how the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world*. New York: Penguin Random House, 2016.

TEACHOUT, Zephyr. *Corruption in america: from Benjamin Franklin's snuff box to citizens united*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

TELLO, Diana Carolina Valencia. **Estado, sociedade e novas tecnologias: compreendendo as transformações institucionais e sociais do século XXI**. Editora Juruá, Curitiba, 2015.

THIOLLENT, Michel. Maio de 1968 em Paris: testemunho de um estudante. **Revista de Sociologia da USP**, v. 10, n. 2, p. 63-100, out. 1998.

TOCCI, Ronald; WIDMER, Neal; MOSS, Gregory. **Sistemas digitais: princípios e aplicações**. 11ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

Top 5 grandes empresas investindo em blockchain. *Cointimes*. 2019. Disponível em: <https://cointimes.com.br/top-5-grandes-empresas-investindo-em-blockchain/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Top 100 cryptocurrencies by market capitalization. *CoinMarketCap*. Disponível em: <https://coinmarketcap.com/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2015*. [2016]. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2015/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2019*. [2020]. Disponível em: [https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQIAqNPYBRCjARIsAKA-WFy5miU4000R4RHdSS1\\_yKsep0Se2pvju3LDQVCFOzCGURuvglbUUqMaAkubEALw\\_wcB](https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQIAqNPYBRCjARIsAKA-WFy5miU4000R4RHdSS1_yKsep0Se2pvju3LDQVCFOzCGURuvglbUUqMaAkubEALw_wcB). Acesso em: 28 fev. 2020.

TREVISAN, Antonino Marmo *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2003.

TRUBUDGET. Disponível em: <https://openkfw.github.io/trubudget-website/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

TULLOCK, Gordon. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. *Western Economic Journal*, Cambridge, n. 5, 1967.

TWITTER. **Elas na Câmara**. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/elasnacamara?lang=en>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UHLIR, Paul. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental do domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

UOL ECONOMIA. **Economia brasileira cresce 0,1% em 2014, pior resultado em 5 anos, diz IBGE**. 27 mar. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/03/27/pib-2014.htm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). **Information economy report 2017: digitalization, trade and development**. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

UNDERKUFFLER, Laura. **Captured by evil: the idea of corruption in law**. New Haven, CT: Yale University Press, 2013.

UNHR (*United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*). **The human rights case against corruption**. 27 mar. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCasAgainstCorruption.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UNGC (*United Nations Global Compact*). 2016. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*). **"A corrupção ataca todos, até mesmo os corruptos", diz representante do UNODC em seminário internacional**. 20 mar. 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/03/20-a-corrupcao-ataca-todos-ate-mesmo-os-corruptos-diz-representante-do-unodc-em-seminario-internacional-contra-corrupcao.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) **UNODC e corrupção**. [2016]. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

USLANER, Eric. *Trust an corruption*. In: LAMBSDORFF, Johann. *et al* (org.). **The new institutional economics of corruption: norms, trust, and reciprocity**. London: Routledge, 2004.

USP (Universidade de São Paulo). Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de direitos do homem e do cidadão: 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 28 fev. 2020.

VALDIONES, Ana Paula *et al*. **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos**. São Paulo: Artigo 19, Instituto do Governo Aberto, Instituto Centro de Vida, 2019.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume, 2004.

VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos. BACARIÇA, Josephina (coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, suppl. 2, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 28 fev. 2020.

VALLE, Regina Ribeiro do (org.). **E-dicas: o direito na sociedade da informação**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

VANUCCI, Alberto. *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*. In: MATTARELLA, Bernardo; PELISSERO, Marco (org.). *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*. Torino: Giappichelli, 2013.

VANUCCI, Alberto. *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da mani pulite*. In: FORTI, GABRIO (ed.). *Il prezzo della tangente: la corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*. Milão: Vita e Pensiero, 2003.

VELÁSQUEZ, Fabio *et al.* (Eds.). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Banco Mundial, 2003.

VERICK, Sher; ISLAM, Iyanatul. *The great recession of 2008-2009: causes, consequences and policy responses*. *IZA Discussion Papers*, n. 4934, maio 2010.

VIEIRA, Antônio. **Sermões**: obras completas do padre Antonio Vieira. Porto, Portugal: Lello e Irmão Editores, v. 5, 1951.

VIEIRA, Flavio Vilela. *The new international financial crisis: causes, consequences and perspectives*, **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, abr./jun. 2011.

VICENTE MARTÍNEZ, Rosário de. *Las sanciones penales en el ámbito de la delincuencia*. In: ARROYO-ZAPATERO, Luis *et al.* *Estudios de Criminología II*. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha, 1999. p. 217-250.

VIGIEAQUI. **Detector de ficha de político**. Disponível em: [www.vigieaqui.com.br/detectordefichadepolitico](http://www.vigieaqui.com.br/detectordefichadepolitico). Acesso em: 28 fev. 2020.

VIGIEAQUI. **Vigieaqui**. Disponível em: <http://www.vigieaqui.com.br/>. Acesso em: 28 fev. 2020.

VITULLO, Gabriel. **Além da transitologia e da consolidologia**: um estudo da democracia argentina realmente existente. Porto Alegre, 2005, 343 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

YOUNG, Ricardo. Pela integridade e contra a corrupção: uma aposta na democracia. **Revista Visão Socioambiental (eletrônica)**. 2009. Disponível em: [http://www.visaosocioambiental.com.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=64](http://www.visaosocioambiental.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=64). Acesso em: 28 fev. 2020.

YOUNIS, Talib; MOSTAFA, Iqbal. *Accountability in public management and administration in Bangladesh*. England: Ashgate Publishing Limited, 2000.

WAISBORD, Silvio. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

WARD, Mark. *What the net did next*. *BBC News*. jan. 2004. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3292043.stm>. Acesso em: 8 fev. 2020.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

WARREN, Mark. *La democracia contra la corrupción*. *Revista Mexicana de Ciências Políticas e Sociales*, v. 47, n. 193, p. 109-141, 2005.

WARREN, Mark. *What does corruption mean in democracy?* *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

WARREN, Mark. *The meaning of corruption in democracies*. In: *The Routledge International Handbook on Political Corruption*. Oxford: Routledge, 2012, p. 42-55.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3ª ed. Brasília: UnB, v. 1, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3ª ed. Brasília: UnB, v. 2, 1999.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2016.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O funcionário colonial entre a sociedade e o rei. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **Revisão do paraíso: os brasileiros e o Estado em 500 anos de história**. São Paulo: Campus, 2000, p. 139-159.

WELLMAN, Barry. *The community question: the intimate networks of east yorkers*. *American Journal of Sociology*, v. 84, n. 5, p. 1201-1231, 1979.

WORLD BANK. *Anticorruption in transition: contribution to the policy debate*. Washington DC, 2000. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. João Pessoa, Paraíba, 2013, 124 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UnB-UFPB-UFRN).

WRISTON, Walter. *Bits, bytes and diplomacy. Foreign affairs*. New York, set./out., 1997.

WU, Tim. **Impérios da comunicação**: do telefone à internet, da AT&T ao Google. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

WURMAN, Richard. *Information anxiety 2*. 2ª ed. Hayden, USA: Que Products, 2000.

WÜST, Karl; GERVAIS, Arthur. *Do you need a blockchain?* 2017. Disponível em: <https://eprint.iacr.org/2017/375.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 89-119.

ZHOU, Xinyi; ZAFARANI, Reza. *Fake news: a survey of research, detection methods, and opportunities*. *ACM Computing Surveys*, v. 1, n. 1, Dec. 2018.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo**: reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.

ZULUAGA NIETO, Jaime. *Cuando la corrupción invade el tejido social*. *Revista Nueva Sociedad*, n. 145, p. 148-159, 1996.