

**O WHISTLEBLOWING COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO REGIME
DEMOCRÁTICO**

WHISTLEBLOWING AS AN INSTRUMENT TO FIGHT CORRUPTION: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF DEMOCRACY'S PRINCIPLES

Luiza Pessoa Oliveira de Souza*

Resumo

O presente artigo visa demonstrar em que medida o *whistleblowing* opera como instrumento de combate contra a corrupção à luz dos princípios da democracia, considerando, principalmente, a importância da participação popular na política do Estado. Para tanto, o instituto será analisado na prática, a partir de legislações estrangeiras, bem como os institutos legais brasileiros que mais se aproximam do *whistleblowing*. Outrossim, contextualizar-se-á a participação popular na democracia do Estado, com análise dos requisitos do processo democrático e das vantagens da democracia, dando especial enfoque ao direito ao desenvolvimento, sendo a corrupção uma violação deste direito, cujo fomento é consequência favorável da democracia. Trata-se de investigação qualitativa majoritariamente descritiva, efetivada por meio de ampla pesquisa bibliográfica, através da qual se conclui que o *whistleblowing* é instrumento válido de combate à corrupção que se alinha a preceitos democráticos, especialmente no que diz respeito ao princípio de participação popular no processo político.

Palavras-chaves: Whistleblowing. Democracia. Corrupção.

Abstract

The following essay has the goal of demonstrating how whistleblowing functions as an instrument to combat corruption in the light of the principles of Democracy, especially considering the importance of popular participation in State's political issues. For this purpose, through bibliographical research, whistleblowing will be analyzed in a practical manner, with an approach of foreign whistleblowing laws, and to similar Brazilian legal mechanisms. In addition, it will be fundamental to contextualize popular participation in State's democracy, with a special approach to right to development, since corruption is a kind of violation of this right, whose promotion is a positive consequence of democracy. This is a qualitative investigation, mostly descriptive, through which it is possible to confirm that whistleblowing is indeed a valid instrument for fighting corruption in a democratic frame, with an emphasis on the principle of popular participation in political process.

Keywords: Whistleblowing. Democracy. Corruption.

* Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogada.

Sumário

Introdução. 1. O *whistleblowing* a partir da previsão normativa sob o prisma da legislação estrangeira e brasileira. 2. O *whistleblowing* nos Estados Unidos da América. 3. Os espectros do *whistleblowing* na legislação brasileira. 3.1. A colaboração premiada. 3.2. Ação Popular 4. Os aspectos do processo democrático e as vantagens da democracia. 5. Direito ao desenvolvimento. 6. A corrupção como violação do direito ao desenvolvimento. Considerações finais. Referências.

Introdução

A corrupção não é um problema recente ou inédito. Pelo contrário, toma forma desde os princípios das organizações, regimes políticos e relações sociais ao redor do mundo e no desenvolver da História. Há autores que apontam o desenvolvimento das práticas corruptivas separando-as em dois períodos: o primeiro referente a uma corrupção muito mais ligada aos costumes e padrões sociais; e o segundo relacionado ao furto da coisa pública (RIBEIRO, 2017, s.p). Qualquer que seja o viés da corrupção encontrado nos regimes políticos, é de fundamental importância a construção e adoção de medidas que se imponham como instrumentos de combate a este mal.

Nesse sentido, o *whistleblowing* se mostra como instrumento que pode ser utilizado no combate à corrupção. Contudo, antes mesmo de observar a eficácia do instituto, deve-se analisar a perspectiva democrática no qual o mesmo se insere, tendo em vista que o instituto possibilita a participação do cidadão comum na vida política do Estado – sendo este um aspecto principal e muito caro à Democracia.

Ressalte-se que o instituto ainda é pouco conhecido no Brasil, mas, conforme exposto, já é de grande valia em ordenamentos estrangeiros, que têm suas próprias previsões tanto legislativas quanto judiciárias, podendo ser introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de uma análise sob o enfoque da democracia. Isto porque a aplicação do instituto deve levar em conta, acima de tudo, os princípios do regime democrático, tais que elevam o povo à condição de real detentor do poder político, apondo-se, aqui, a necessidade da participação popular na vida política do país com base nos ideais de cidadania.

Assim, por meio investigação qualitativo-descritiva efetivada através de pesquisa bibliográfica, e considerando a urgência na busca por estratégias de combate à corrupção, o presente artigo visa propiciar noções sobre o *whistleblowing*, instituto que

ainda recebe pouca atenção no Brasil. O artigo se propõe, ainda, a identificar se este instrumento atende a requisitos democráticos e, caso positivo, de que forma o faz, considerando princípios basilares da própria Democracia.

Para tanto, a primeira seção do artigo será dedicada à compreensão do que é o *whistleblowing*, sua previsão legal no exterior – especialmente nos EUA – e até mesmo a diferença que separa o referido método dos instrumentos brasileiros de delação premiada e ação popular. Em seguida, aspectos do processo democrático serão analisados, tomando por base as teorizações de Robert Dahl. Por fim, será dado enfoque ao direito ao desenvolvimento, também considerando que a corrupção é, em si, uma forma de violação deste direito.

1 O *whistleblowing* a partir da previsão normativa sob o prisma da legislação estrangeira e brasileira

O primeiro passo para analisar em que medida o *whistleblowing* é capaz de atender aos ideais de participação popular na Democracia, é entender o que é o instrumento em si. Em tradução livre, *whistleblowing* significa algo como “soar o apito”. Nas circunstâncias da realidade fática, soar o apito pode significar um pedido de socorro, um sinal qualquer ou ter outra finalidade. Pode, também, significar nada e ser apenas um som emitido através do pequeno instrumento. Fato é que soar o apito chama atenção para alguém ou algo. No caso do método *whistleblowing*, não é diferente, uma vez que um sinal é emitido “por meio do apito” – e esse sinal significa que os negócios não têm andado na retidão da legalidade.

O *whistleblowing* se perfaz na divulgação ou denúncia – aqui em seu sentido mais primário – voluntária de atos ilícitos por membros de uma organização. Tal divulgação pode ser feita tanto a autoridades internas da própria organização (gerentes, CEOs, etc), o que seria o caso do *whistleblowing* interno, quanto a uma autoridade externa pública ou governamental, ato que se classificaria como *whistleblowing* externo (BOUVILLE, 2008, 579-585).

Ainda sob a perspectiva do *whistleblowing* externo, poderíamos encaixar a divulgação pública dos atos ilícitos ou informações confidenciais sobre ações potencialmente nocivas ou ilegais. Logo, pode-se dizer que o *whistleblowing* é basicamente a revelação de práticas irregulares e transgressões de legalidade.

O método tem ganhado atenção ao redor do mundo, tendo em vista que a comunidade internacional se inseriu na luta contra a corrupção. Além disso, diversos casos de *whistleblowing* causaram grande comoção mundial, em virtude do vazamento massivo de informações confidenciais que puseram em xeque a legitimidade de ações das grandes potências – como os EUA. Nos últimos anos, dois casos ganharam grande repercussão: o vazamento de informações confidenciais realizado por Edward Snowden (THÜSING; FORST, 2016, s.p), e o website WikiLeaks¹, criado por Julian Assange.

Ambos os casos foram imensamente representativos sobre o papel dos *whistleblowers* na divulgação de informações pertinentes ao povo – uma vez que, mesmo que as informações vazadas fossem secretas, as mesmas afetaram sobremaneira o povo não apenas norte-americano, mas a população mundial como um todo, dado que os EUA é tido como a maior potência geopolítica e econômica mundial.

Ressalta-se que a discussão sobre a prática do *whistleblowing* também gira em torno de seus aspectos morais e de proteção do *whistleblower*. Dentro da ética corporativista, por exemplo, questiona-se a legalidade da prática tendo em vista que “*whistleblowers* são frequentemente vinculados pelo dever de lealdade – contratual ou estatutário – que limita seus direitos de ‘soprar o apito’, uma vez que tal dever os obriga à confidencialidade até certo ponto” (THÜSING; FORST, 2016, s.p).

Ademais, existe a pulsante necessidade de proteger o *whistleblower* contra quaisquer atos de retaliação pela divulgação das informações às quais teve acesso. Não é à toa que algumas legislações evidenciam uma compensação financeira concedida àqueles que agem na condição de *whistleblower*. Também é interessante observar que em alguns casos, a exemplo dos EUA, as ações iniciadas por conta de *whistleblowing* remanescem na condição de *sealed cases*, isto é, casos que tramitam sob sigilo de justiça, até que o Governo decida sobre a sua intervenção – justamente para que se proteja a identidade do *whistleblower*. Contudo, não é o que se pretende discutir aqui.

Quanto à essência do *whistleblowing*, segundo Roberta Ann Johnson (apud SCHULTZ; HARUTYUNYAN, 2015, p. 87-97), o *whistleblowing* possui 4 (quatro) características principais em sua formação, quais sejam: trata-se de um ato individual para

1 Segundo Thüsing e Forst (op. cit), o WikiLeaks (<https://wikileaks.org/>) é uma organização internacional sem fins lucrativos que promove a divulgação de informações secretas através de fontes anônimas. O website foi lançado em 2006, mas ganhou notoriedade em 2010, quando houve a publicação de uma série de informações confidenciais providenciadas por Chelsea Manning, ex-integrante do Exército Americano, que tinha acesso a dados confidenciais em virtude da função que desempenhava. As informações divulgadas incluíam arquivos secretos ligados a operações militares americanas no Oriente Médio (e.g. Iraque, Afeganistão) além de documentos diplomáticos enviados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos.

trazer à público uma informação; tal informação é divulgada para alguém de fora da organização na qual trabalha o denunciante; o ato ilícito divulgado deve ser de alguma relevância; e o denunciante é membro da organização que tem conduta ilícita, não podendo ser um terceiro do público, sem que o *whistleblower* participe dos esquemas de corrupção.

Assim, de posse do conhecimento básico acerca da essência do *whistleblowing*, interessante observar de que forma essa prática é instrumentalizada nas mais diversas disposições legais ao redor do mundo.

2 O *whistleblowing* nos Estados Unidos da América

Com uma das mais antigas e eficazes legislações sobre *whistleblowing* em vigência atualmente, os EUA se destacam no cenário mundial no que concerne a esse instrumento. Isso se deu em virtude de uma sucessão de eventos de grande impacto na economia e política norte-americana, como o escândalo de Watergate e a própria Guerra no Iraque, que apontaram a importância do auxílio de *whistleblowers* para evitar fraudes e despesas vultuosas (THÜSING; FORST, 2016, s.p). Nesse sentido, fundamental destacar uma das principais leis estadunidenses que versam sobre o *whistleblowing*: o *False Claims Act*, doravante denominado FCA.

Trata-se de uma lei federal norte-americana aprovada em 1863 pelo Congresso estadunidense, criada no contexto da Administração de Lincoln – mais exatamente durante a Guerra Civil Americana (1861-1865) – tendo como alvo inicial os fornecedores de bens ao Exército da União que fraudavam aquela Administração, de forma que tais fornecedores pudessem ser responsabilizados pelas práticas corruptivas por eles cometidas. A partir deste ponto, o FCA pode ser entendido como um instrumento de responsabilização daqueles – sejam pessoas físicas ou jurídicas – que cometem fraude contra o Governo Americano.

Para além da mera previsão de responsabilização, o FCA permite, a partir de uma emenda feita em 1986, ainda, que cidadãos comuns ajuízem ação por violações àquela lei federal em favor do Governo. Tais ações recebem o nome de “*qui tam*”, abreviação da expressão latina *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, isto é, “quem processa em favor do rei, processa também em favor de si mesmo”. Nota-se, pela expressão, que dizer que ajuizar uma ação em favor do Governo também é ajuizar em favor de si mesmo compreende a ideia democrática de governo do

povo, de que o povo governa, de fato. Ora, um processo em favor do Governo compreende um processo em favor do próprio povo, visto que ele próprio será beneficiado – e não apenas as instituições formais do Estado.

Um dos setores econômicos nos quais os casos *qui tam* são bastante proeminentes é o da saúde – cerca de 90% desses casos concernem a fraudes nesse âmbito (THÜSING; FORST, 2016, s.p). Tanto é que gigantes como a Pfizer², do ramo farmacêutico, já foram submetidas ao escrutínio de casos iniciados por conta de *whistleblowing*. Nessa mesma toada, a companhia norte-americana Omnicare chegou a ser alvo de mais de uma ação ajuizada sob a égide do FCA³.

Deve-se ressaltar que o próprio FCA será violado caso uma pessoa submeta a apreciação do Judiciário demanda falsa quando sabe da inverdade contida na referida demanda. Assim sendo, a lei ainda define em que situações se supõe que há conhecimento da falsidade da informação, quais sejam: i) conhecimento de fato; ii) ignorância da verdade ou falsidade da informação; e iii) desconsideração imprudente da verdade ou falsidade da informação. Nesse sentido, interessante observar que as previsões dentro do FCA levam em consideração a necessária boa-fé do autor da ação, para que a própria denúncia não se enquadre na responsabilização da referida lei.

Além disso, o FCA traz uma série de vedações ao cidadão, circunstâncias nas quais ele não poderá ajuizar uma ação *qui tam*, quais sejam algumas delas: i) caso uma outra ação do mesmo tipo concernente a mesma conduta já tenha sido ajuizada; ii) quando a denúncia é sobre conduta que já tenha sido ampla e publicamente divulgada, salvo se o cidadão autor tenha sido de fato a fonte original dessa informação; e outras hipóteses.

Preenchidos os critérios, ao ajuizar a ação, que passará a ser reconhecida como *qui tam*, o cidadão será então chamado de *relator*. Ressalte-se que a demanda e todas as informações pertinentes ao caso devem ser apresentadas ao *US Attorney* (equivalente ao brasileiro Procurador da República, em matéria de função) da jurisdição onde foi ajuizada a ação, e também deve chegar ao *Attorney General of the United States* – que, em comparação com o Brasil, tem funções equivalentes tanto ao de Ministro da Justiça, quanto de Procurador Geral da República e Advogado Geral da República.

Essa ação correrá em segredo de justiça por 60 (sessenta) dias iniciais, período no qual o Governo deve investigar as alegações do *relator*. Em alguns casos, o Governo

2 E.g. *United States ex rel. Kieff and LaCorte v. Wyeth and Pfizer, Inc.*, Nos. 03-12366 and 06-11724-DPW (D. Mass.)

3 E.g. *United States ex rel. Gale v. Omnicare (N.D. Ohio)*.

não consegue finalizar as investigações no prazo assinalado, pelo que pode ser requerida a prorrogação do período de segredo de justiça, a fim de que as referidas investigações sejam encerradas. Com a finalização das investigações, o Governo estabelece se participará ou não da ação.

Caso o Governo decida pela sua participação na ação, ele passará a ser o principal responsável por levar o processo adiante, da perspectiva do polo ativo da ação. A partir desse ponto, o Estado poderá tanto pedir a desistência da ação ou, ainda, realizar acordo. Em ambos os casos, o *relator* deve ser ouvido. Caso o próprio *relator* requeira a desistência ou realização de acordo no âmbito dessa ação, será necessário consentimento do Governo.

Sobre a compensação financeira dada ao *whistleblower* nos casos *qui tam*, importante observar que ela existe mesmo que a ação seja resolvida através de acordo. Nessas situações, o *relator* pode ganhar de 15% a 30% do total da soma recuperada através da ação. Já se a ação correr seu curso ordinário, somada à participação do Governo, o *whistleblower* poderá receber entre 15% a 25% da soma recuperada, dependendo do nível de contribuição do cidadão (THÜSING; FORST, 2016, s.p).

Interessante observar que ao passo em que a compensação financeira aumentou com a emenda de 1986, aumentaram também os números de denúncias feitas no contexto do FCA: de uma média de 06 denúncias por ano, o número cresceu para quase 02 por dia no ano de 1999 (THÜSING; FORST, 2016, s.p). Mesmo assim, é fundamental salientar que, sob a égide do FCA, a colaboração dos *whistleblowers* permitiu ao governo dos EUA recuperar uma soma de cerca de US\$ 17 bilhões do erário público até setembro de 2013. Em face desse sucesso, muitos estados norte-americanos replicaram a lei federal para que houvesse esse tipo de proteção a nível estadual.

Outrossim, o FCA permite ao cidadão comum expor prática corruptas no âmbito das relações econômicas com o Governo, além de permitir a recuperação de grandes somas de dinheiro ligadas à corrupção denunciada, sem deixar de “premiar” o *whistleblower* pela sua atitude de cooperação para com o ente estatal.

3 Os espectros do *whistleblowing* na legislação brasileira

A legislação brasileira, apesar de não ter em si a previsão da prática do *whistleblowing*, apresenta certos institutos que parecem, em um primeiro e incauto olhar, se

aproximar do instrumento ora discutido. Dentre tais institutos, podemos destacar o instituto da colaboração premiada e a previsão constitucional da ação popular.

3.1 A colaboração premiada

Em tempos de Operação Lava-Jato e outras operações federais e estaduais que buscam desmantelar ciclos viciosos de corrupção, ainda que recheadas de irregularidades processuais e mesmo de violações a garantias constitucionais, muito se ouve falar em delação premiada. Inúmeros políticos e empresários investigados no seio de tais operações buscaram acordos de delação com intuito de livrarem-se de penas mais severas.

A delação ou colaboração premiada é instituto do direito processual penal, que consiste em um tipo de acordo entre acusação e defesa através do qual um dos réus ocupará um posto de colaborador, comprometendo-se a revelar informações importantes sobre o funcionamento de determinada organização criminosa. Em troca, o colaborador tem sua pena atenuada.

A seção I do capítulo II da Lei 12.850/2013 se destina justamente a regular a colaboração premiada, que servirá à instrução penal, sendo que dela deve advir um ou mais dos resultados previstos no artigo 4º da Lei, quais sejam: identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; e a localização de eventual vítima com sua integridade física preservada.

Assim, apesar de guardar semelhança com o *whistleblowing* no aspecto de que há a divulgação de práticas ilícitas, em muito podem ser distinguidos o instituto brasileiro da colaboração premiada com a prática do *whistleblowing* – tanto a nível processual formal quanto material, tomando por base os casos *qui tam* da jurisprudência norte-americana.

Em primeiro lugar, pode-se destacar que o instituto brasileiro da delação ocorre unicamente dentro do processo penal e, mais especificamente ainda, dentro da criminalidade organizada, ainda que existam modalidades de colaboração premiada em tantas outras disposições legais (DIPP, 2015, s.p). Nesse sentido, a colaboração é feita por réu

ou acusado dentro da ação penal correlata e se manifesta através de quaisquer dos resultados previstos no artigo 4º, mencionados anteriormente.

Além disso, a figura principal da delação premiada, qual seja, o colaborador, é acusado na ação penal – isto é, faz parte da organização criminosa sobre a qual revelará informações sobre atuação e outros. Isso é diametralmente oposto ao que ocorre nos casos *qui tam* e em outras jurisprudências, levando em consideração mesmo os critérios do *whistleblowing* alinhados por Roberta Ann Johnson e citados anteriormente, segundo os quais o *whistleblower* deve ser pessoa externa às condutas ilícitas.

Dessa forma, percebe-se, a partir de análise mais detalhada, que, apesar de parecerem semelhantes em um primeiro momento, o instituto brasileiro da delação premiada afasta-se, em grande escala, ao *whistleblowing*.

3.2 Ação Popular

A constituição brasileira de 1988 prevê a ação popular, segundo critério analítico e abrangente (MANCUSO, 2001, s.p). Através desta ação, qualquer cidadão é parte legítima para acionar o Judiciário visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Percebe-se que aqui também existe o critério de boa-fé. Além disso, podemos observar que a ação popular é dirigida a anulação de ato lesivo a esferas específicas da vida pública, sendo que a maioria dessas esferas deve ser diretamente relacionada ao próprio Estado. Ou seja, não há exatamente a ideia de divulgação de irregularidades que ocorrem dentro de empresas particulares, ainda que tenham contato com o governo como no caso das empreiteiras e demais empresas contratadas.

É válido ressaltar que apenas o cidadão tem a legitimidade originária para propositura da ação popular. Assim, o Ministério Público pode exercer a função de *custus legis* no decorrer do processo, e ainda pode assumir a titularidade da ação, tornando-se legitimado ativo subsidiário ulterior caso o autor originário desista da ação ou, ainda, o processo seja extinto sem resolução de mérito.

A ação popular só pode ser ajuizada por pessoa particular, sem que outros órgãos ou entidades ou associações possam compor o polo ativo juntamente ao cidadão. Contudo, revela-se problemática a imputação desta plena responsabilidade ao indivíduo,

tendo em vista que o cidadão sozinho é hipossuficiente em diversos aspectos na confrontação contra o Estado. A possibilidade de compensação financeira, nesse sentido, como aquela trazida pelo FCA e por outras legislações *whistleblowing*, acaba se tornando incentivo para que o cidadão possa ajuizar ação em favor da sociedade, como forma de combate a fraudes e outros atos lesivos ao patrimônio público.

Por fim, é fundamental salientar que ação popular se manifesta no ordenamento jurídico brasileiro como meio de alcançar os fins da democracia e de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, contribuindo “intensamente para o fortalecimento da soberania popular” (PAIVA, 2014, P. 207-246).

Assim, a ação popular mostra-se como o instrumento jurídico brasileiro que mais se aproxima ao *whistleblowing* já recorrente em tantas outras legislações. Contudo, ainda, não se amolda exatamente à prática, de modo que a possibilidade de importar a prática do *whistleblowing* para o processo brasileiro deve ser estudada cuidadosa e dedicadamente – uma vez que, como é possível extrair de trechos do presente artigo, a prática parece dar certo em outros países, na medida do que é possível nos moldes da cidadania e democracia, servindo como instrumento de combate contra a corrupção e de concretização do direito ao desenvolvimento.

4 Os aspectos do processo democrático e as vantagens da democracia

Para Dahl (2001, s.p), a democracia se perpetua ao satisfazer cinco critérios básicos do processo democrático, quais sejam: participação efetiva dos membros; oportunidades iguais e efetivas de voto; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; e inclusão dos adultos. Significa dizer, portanto, que o processo democrático inexistente se ausente um dos cinco critérios apresentados pelo autor.

Todos os requisitos listados por Dahl encontram-se intrinsecamente conectados entre si. Tomemos como exemplo o controle do programa de planejamento, que consiste na oportunidade exclusiva de os membros da sociedade decidirem as questões que devem ser postas em pauta quando do planejamento do funcionamento da política e vida em sociedade. Tem-se, portanto, que o efetivo controle do planejamento a ser realizado pelos membros da dita sociedade jamais existiria se não fosse a participação efetiva, consistente não apenas no compartilhamento de ideias sobre os caminhos da política, mas também no poder de fiscalização sobre a coisa pública.

Vale ressaltar que a participação popular é positivada e garantida pelos direitos políticos, traduzidos em um conjunto de normas que surgem justamente para regular a atuação da soberania dentro do sistema democrático. Como bem salienta José Afonso da Silva (2014, s.p), “[...] o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de *direitos políticos*”.

Nesse diapasão, tendo em vista que participação efetiva a partir do exercício dos direitos políticos positivos muito diz respeito ao direito de sufrágio, fica claro que o processo democrático deve exigir, também, oportunidades iguais e efetivas de voto – que vêm a ser um outro requisito do processo democrático pontuado por Dahl. Significa dizer, portanto, que todos os membros com capacidade política dentro de um sistema democrático devem ter a oportunidade *efetiva* de votar, bem como deve ser garantido tratamento equânime no cômputo dos votos.

Além das oportunidades iguais e efetivas de voto, o entendimento esclarecido se mostra como requisito ao processo democrático, na medida em que a plena eficácia e eficiência do processo democrático é alcançada se os cidadãos democráticos obtiverem acesso a todas as informações possíveis, para posterior formação do convencimento. Isto é, o entendimento esclarecido, em conjunto com os demais requisitos do processo democrático, é pedra de toque para garantir não apenas que o referido processo alcance seu fim, mas para que este fim tenha qualidade por excelência. Isso porque “as oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecidas das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a *exigência* para se ter uma democracia” (DAHL, 2001, s.p). Ora, não há que se falar em excelência do processo democrático se aos cidadãos democráticos não é disponibilizada informação qualificada que atenda às necessidades de construção do convencimento dos membros da sociedade democrática.

Para além disso, Dahl (2001, s.p) ainda aponta como requisito do processo democrático a inclusão dos adultos. Esse requisito se encontra intrinsecamente ligado aos direitos políticos, que, como já visto alhures, surgem para garantir a soberania popular. Isso porque, sob a perspectiva da democracia ideal, apenas devem ser excluídos da tomada de decisões dentro do processo democrático de um Estado os estrangeiros que neste estejam de passagem e os indivíduos sem capacidade de autodeterminação (DAHL, 2001, s.p). Isto é, são excluídos aqueles que, apesar de possuírem nacionalidade e demais direitos da pessoa, não tem, ainda, o poder-dever de intervirem no processo democrático. Portanto, a inclusão dos adultos é requisito do processo democrático, eis

que permite a participação dos membros capazes e dotados de cidadania em uma sociedade democrática, sob a perspectiva dos direitos políticos assegurados aos cidadãos de dita sociedade.

Demais disso, o processo democrático parece fazer ainda mais sentido quando garantida a participação efetiva dos cidadãos da sociedade democrática. Como já mencionado alhures, a participação efetiva garante a soberania do povo, entidade a quem pertence o poder no seio da democracia. Deve-se compreender, também, que o requisito da participação efetiva dentro do processo democrático não diz respeito apenas ao sufrágio, mas a todos os outros atos dentro do referido processo.

Nesse sentido, a participação popular efetiva se dá não apenas no momento das eleições de membros representativos da sociedade, mas também no acompanhamento da efetivação daquilo que um candidato se propôs a fazer, no acompanhamento dos gastos públicos e vigilância das relações das quais faz parte o ente estatal, agindo o povo como real soberano – visto que dele emana todo o poder.

Contudo, vivenciamos uma grande crise de identificação política, gerada pelo descrédito nas instituições do Estado e pela constante despolitização de discussões de interesse público e privado. Daí decorre desinteresse geral quanto aos aspectos políticos que regem a sociedade, o que leva a uma baixíssima participação efetiva do povo no processo democrático. Isso porque a participação não se dá apenas no momento da escolha dos representantes, mas em todo o processo de fiscalização da conduta do Estado desenhado pela própria sociedade.

Ora, pelo direito de presença na coisa pública é que se tem o dever de acompanhá-la⁴. Ao contrário do ideário popular de que a política não diz respeito ao indivíduo, este não pode se eximir da participação na coisa pública. Na realidade, não há que se falar que a atividade estatal não concerne ao povo e, justamente por isso, é inviável alegar o direito de não participar das coisas públicas (RIBEIRO, 2017, s.p).

Dessa forma, há que se reconstruir uma verdadeira cultura democrática, eis que a efetiva participação na coisa pública representa a externalização do sentimento democrático. Conforme ensina Dahl (2001, s.p),

A perspectivas para a democracia estável num país são melhores quando seus cidadãos e seus líderes apoiam vigorosamente as práticas, as ideias e os valores democráticos. O apoio mais confiável surge quando essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para a outra. Em outras palavras, quando o país possui uma cultura democrática.

4 RIBEIRO. Op. Cit.

Por conseguinte, a perspectiva democrática deve ser efetivada com fulcro nos requisitos do processo democrático discutidos alhures, sob pena de afastar a democracia de seu ideal – sendo que esta democracia ideal é objetivo a ser almejado pelas democracias fáticas, eis que torna a sociedade mais justa e igualitária.

Ora, tendo por base que a participação efetiva é requisito básico ao processo democrático, nada mais adequado que perpassar pelo entendimento do porquê a democracia (*ideal*, frise-se) se mostra como o regime político mais adequado dentre aqueles conhecidos – e concebidos – pelo homem. Nessa toada, Dahl enumera dez consequências desejáveis trazidas pela democracia.

Em apertada síntese, a democracia ajuda a frustrar governos tirânicos, garante direitos fundamentais, salvaguarda a liberdade em geral de seus cidadãos, assegura a proteção dos interesses individuais, preserva a autonomia moral e a autodeterminação dos indivíduos, promove o desenvolvimento humano como nenhum outro regime conhecido o faz, fomenta a condição de igualdade política entre os seus, além de propiciar condições favoráveis à paz e à prosperidade dos estados que adotam-na como regime político.

A democracia, portanto, oferece consequências favoráveis quando posta em prática, tais que puderam e podem ser observadas nas experiências democráticas modernas em comparação com outros modelos de regime político, como a História tende a nos mostrar. Contudo, não podemos esquecer que as consequências desejáveis da democracia apenas existirão em sua plenitude a medida em que a prática democrática se aproxima da democracia *ideal* – uma busca que deve ser incessante.

Logo, não se pode desconsiderar a concepção de que, dentre os regimes políticos adotados pelo homem no decorrer de seu viver em sociedade, a democracia se mostra como aquele que traz a maior gama de consequências desejáveis, principalmente quando se aproxima de sua forma ideal, respeitados todos os requisitos do processo democrático – inclusive exercendo papel crucial na efetivação do direito ao desenvolvimento.

5 Direito ao desenvolvimento

O desenvolvimento humano, como visto alhures, é consequência favorável da democracia, eis que esta espécie de regime político propicia ao cidadão democrático mais oportunidades e possibilidades de desenvolver suas capacidades e potencialidades.

Pode-se dizer, ainda, que o desenvolvimento humano deve ser observado dentro de uma perspectiva ainda maior, que se traduz no direito ao desenvolvimento.

É fundamental observar que o desenvolvimento tratado por esse ramo não diz respeito apenas ao crescimento econômico de um país. Embora seja penoso imaginar o desenvolvimento de uma nação sem vinculá-lo ao progresso econômico, os conceitos se diferem na medida em que o crescimento econômico, auferido de forma geral pelo PIB do país, não significa necessariamente que as condições de vida dos cidadãos melhorem automaticamente. Significa dizer, portanto, que “o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento” (SACHS, 2008, s.p).

Quanto a sua natureza, é primordial que se identifique a posição do direito ao desenvolvimento nas gerações dos direitos fundamentais. Isto porque o direito ao desenvolvimento encontra abrigo na terceira geração de direitos fundamentais, tal que sobleva o lema da fraternidade através do direito ao progresso, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, claramente, do direito ao desenvolvimento. Logo, tem-se que, primordialmente, o direito ao desenvolvimento é direito fundamental que deve ser resguardado com vistas a assegurar os interesses transindividuais para proteção do homem.

Já com a concepção de que o direito ao desenvolvimento é direito fundamental, mais especificamente ao fazer parte do grupo de direitos fundamentais de terceira geração, passa-se ao necessário reconhecimento de que o direito ao desenvolvimento faz parte, inegavelmente, dos direitos humanos (SENGUPTA, 2013, s.p). Sendo assim, o direito ao desenvolvimento estabelece normas de comportamento aos estados, de forma que a plena realização desses direitos seja alcançada, numa espécie de poder-dever.

Para além da natureza de direito humano, o desenvolvimento deve ser entendido, também, como liberdade, eis que o progresso como um todo se relaciona diretamente com a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos de um país e, conseqüentemente, propicia mais oportunidades ao desenvolvimento das potencialidades humanas – algo estritamente ligado com a liberdade de forma geral. Nesse sentido,

O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade [...]. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e, e última instância, condições para a produção de meios de existência (*livelihoods*) viáveis, suprindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas –

numa variedade de formas e cenários – famílias, parentela, redes, comunidades. (SACHS, 2008, s.p)

Dessa forma, para além do status de direito fundamental, resta inabalável a dupla natureza do direito ao desenvolvimento: é direito humano tanto em si quanto pela posição na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento; e é liberdade, por tê-la como finalidade e como meio instrumental para que se atinja o fim (SEN, 2000, s.p). Não se deve esquecer, também, que, como discutido alhures, sob a perspectiva dos regimes políticos, o desenvolvimento é muito mais fomentado na cultura democrática do que em qualquer outro regime conhecido, sendo esta uma das consequências favoráveis da democracia. Nesse sentido, “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento” (SEN, 2000, s.p).

Portanto, todos os agentes da sociedade devem estar enquadrados no processo de desenvolvimento, eis que a democracia, como mencionado, é elemento fundamental ao fomento desse direito (SACHS, 2008, s.p). Para isso, recomenda-se não apenas a democracia representativa, mas a democracia direta aplicada no microcosmo local, isto é, “foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro” (SACHS, 2008, s.p).

Contudo, malgrado a importante posição do direito ao desenvolvimento na gama de direitos garantidos ao homem, muitas são as formas de violação desse direito, dentre as quais podemos citar as crises de fome, aumento exponencial dos níveis de violência, corrupção e outros. Sem embargo, nos ocuparemos do problema da corrupção, eis que a finalidade precípua da presente obra é apresentar um instrumento de combate contra a corrupção inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua efetividade à luz dos princípios do regime democrático.

6 A corrupção como violação do direito ao desenvolvimento

Conforme discutido alhures, há de se ver a corrupção como uma forma de violação aos direitos humanos, na medida em que o direito ao desenvolvimento tem tal natureza. Para além disso, deve-se ter também como norte o entendimento de que o direito ao desenvolvimento considera os ideais de justiça e equidade para a formação de toda uma estrutura voltada ao desenvolvimento em geral (SENGUPTA, 2013, s.p).

Cumpra esclarecer que a corrupção é um fenômeno multifacetado, que consiste na realização de atos ilícitos e ilegítimos violadores da ética, através dos quais os interesses particulares sobrepujam a coletividade por meio de relações de poder que garantem condições de impunidade (KONTZE; DIEHL, 2014, s.p). Esse fenômeno, embora mais relacionado ao patrimonialismo, não se configura apenas em atos ilícitos ocasionais contra o erário. Muito mais que isso, a corrupção é uma afronta à ética e aos direitos humanos na medida em que coloca obstáculos ao desenvolvimento do país, afetando em grande escala o próprio direito ao desenvolvimento. Portanto, não trataremos, aqui, das designações específicas ligadas às tipificações penalistas dos diversos crimes contra o erário público, dentre eles a corrupção.

Justamente com o intuito de combater a corrupção em todas as suas formas, reconhecendo-se a transnacionalidade do problema, celebrou-se, na comunidade internacional, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que passou a vigorar em 29 de setembro de 2003, tendo o Brasil como signatário – vide Decreto nº 5.687, de 2006. A Convenção tem como objetivos específicos a prevenção à corrupção, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional e a recuperação de ativos.

Nesse diapasão, a observância de critérios democráticos é necessária à facilitação do combate contra a corrupção. Mais que isso, a participação popular efetiva, requisito tão caro ao processo democrático, representa não apenas um princípio da democracia, mas um meio de combate contra a corrupção, na medida em que se garante a fiscalização do conjunto de atos do ente estatal, o que inclui a fiscalização por parte do povo do gerenciamento de recursos públicos, para que estes não sejam desperdiçados e para que se evitem fraudes ou quaisquer outros tipos de abusos – uma vez se tratando do dinheiro do próprio povo.

Nessa esteira, fundamental a criação de instrumentos que efetivem o combate contra a corrupção, uma vez se tratando de problema transnacional que viola diretamente os direitos humanos – mais especificamente na figura do direito ao desenvolvimento. Outrossim, a criação dos instrumentos de combate contra a corrupção deve homenagear o princípio da participação popular, eis que o povo, na condição de soberano, é o principal interessado na fiscalização e retidão da *res publica*.

Considerações finais

No atual cenário político brasileiro, permeado de escândalos de corrupção que parecem se amontoar num emaranhado de obscuridades cada vez maior, a busca por instrumentos que auxiliem no combate à corrupção se faz fundamental na medida em que se busca a concretização dos ideais democráticos e dos direitos fundamentais.

Nessa toada, o *whistleblowing* é instrumento de combate contra a corrupção que, ao menos com observância das experiências estrangeiras, tem se mostrado bastante eficaz. Outrossim, não deixa de ser um instrumento que atende ao requisito democrático da participação popular, eis que promove a atuação do cidadão em prol do Estado e de si mesmo, em considerando a soberania e o poder do povo.

Ademais, conforme vimos, o *whistleblowing* é capaz promover o fortalecimento de uma cultura ética dentro das organizações, ao estimular a conscientização dos indivíduos quanto à necessidade de reportar irregularidades. Isso se coaduna com a necessária reedificação da cultura democrática, já referida anteriormente, pois a participação do povo na *res publica* é justamente a externalização de um sentimento democrático.

Por mais que, no Brasil, se conte com a ação popular como mecanismo de ativismo popular no Judiciário, não há, ainda, quaisquer instrumentos brasileiros que reflitam a ideia trazida pela prática do *whistleblowing*. É concreta, portanto, a necessidade de adoção de instrumentos, democráticos e em consonância com os ditames constitucionais, de combate à corrupção que deem ao cidadão o papel ativo de fiscalizar o gerenciamento dos recursos públicos e de ajuizar ações em favor do Estado, que incorre em, reiterar-se, ajuizar ações em favor da própria sociedade democrática. Uma postura ativa do Brasil nesse sentido iria ao encontro de convenções internacionais – incluindo a própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Dessa forma, o *whistleblowing*, já velho conhecido em ordenamentos jurídicos estrangeiros, constitui-se como mais um instrumento que auxilia no combate à corrupção – o que seria de grande valia à nação brasileira e outros Estados que enfrentam tempos de cenários políticos bastante desajustados. Outrossim, deve-se reconhecer que o *whistleblowing* deve ser introduzido no Brasil com observância não apenas do necessário alinhamento ao ordenamento jurídico próprio, mas também da proteção daquele que vier a denunciar quaisquer ilegalidades, tanto na esfera de sigilo sobre sua identidade quanto em nível de possível compensação financeira que o incentive a reportar irregula-

ridades, a fim de que a aplicação prática do instituto seja mais efetiva, devendo-se zelar, ainda, por todos os princípios caros à democracia.

Referências

BOUVILLE, Mathieu. Whistle-blowing And Morality. *Journal of Business Ethics*, 81, p. 579-585, 2008. Disponível em: <https://www.springerlink.com/content/w2t5252050044180/>. Acesso em 25 mar. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 8 abr. 2018.

_____. *Decreto n. 5.687, de 31 de Janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 08 abr. 2018.

_____. *Lei n. 12.850, de 02 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. Acesso em 08 abr. 2018.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

DIPP, Gilson. *A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei*. Brasília: IDP, 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *False Claims Act*. Disponível em: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf. Acesso em 27 mar. 2018.

KONTZE, Karine Brondani; DIEHL, Rodrigo Cristiano. Combate à Corrupção: O Papel da Sociedade e a (Re)Definição do Conceito de Cidadania em Tempos de Globalização. In: *Semana Acadêmica Fadisma Entrementes*, Santa Maria. 11. ed. Anais... Santa Maria: Fadisma, 2014. Disponível em: <http://sites.fadisma.com.br/entrementes/anais/combate-a-corrupcao-o-papel-da-sociedade-e-a-redefinicao-do-conceito-de-cidadania-em-tempos-de-globalizacao/>. Acesso em 01 abr. 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção do Erário, do Patrimônio Público, da Moralidade Administrativa e do Meio Ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 10 abr. 2018.

_____. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 10 abr. 2018.

PAIVA, Bruno César Ribeiro de. *Ação popular: instrumento de controle dos atos administrativos*. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.13, n.23, p.207-246, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1223/R%20DJ%20-%20Acao%20popular%20instrumento%20-%20BRUNO.pdf?sequence=1>. Acesso em 02 de abr. 2018.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Boa Política: Ensaio Sobre a Política na Era da Internet*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHULTZ, David. HARUTYUNYAN, Khachik. Combating Corruption: The Development of Whistleblowing Laws in the United States, Europe and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1, p. 87-97, 2015. Disponível em: <https://www3.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/4393>. Acesso em 29 mar. 2018.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun Kumar. Conceptualizing the Right to Development for the Twenty-first Century. In: *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. Geneva: UN, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf. Acesso em 02 abr. 2018.

THÜSING, Gregor. FORST, Gerrit. *Whistleblowing – A Comparative Study*. Springer International Publishing, 2016.

ZAKARIA, Maheran. Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations. *Procedia Economics and Finance*, 28, p. 230-234, 2015. Disponível em : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115011041>. Acesso em 28 mar. 2018.

Submetido em 04 de junho de 2020.

Aprovado para publicação em 11 de agosto de 2020.

