

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Alexandre de Moura Bonini Ferrer

**ACCOUNTABILITY SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO POSSÍVEL
PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS
PÚBLICOS**

Santa Maria, RS.
2018

Alexandre de Moura Bonini Ferrer

**ACCOUNTABILITY SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO POSSÍVEL
PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS
PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, com ênfase na Linha de Pesquisa Direitos da Sociedade em Rede, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Profa. Dra. Nina Trícia Disconzi Rodrigues

Coorientador: Prof. Dr. Pedro Miguel Freitas

Santa Maria, RS.
2018

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ferrer, Alexandre
ACCOUNTABILITY SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO POSSÍVEL
PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS
PÚBLICOS / Alexandre Ferrer.- 2018.
109 p.; 30 cm

Orientadora: Nina Trícia Disconzi Rodrigues
Coorientador: Pedro Miguel Fernandes Freitas
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Direito, RS, 2018

1. Accountability social 2. Qualidade da democracia
3. Participação Cidadã 4. Controle social de recursos
públicos 5. blockchain I. Trícia Disconzi Rodrigues, Nina
II. Miguel Fernandes Freitas, Pedro III. Título.

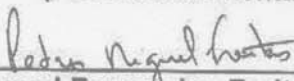
Alexandre de Moura Bonini Ferrer

**ACCOUNTABILITY SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO POSSÍVEL PARA A
EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, com ênfase na Linha de Pesquisa Direitos da Sociedade em Rede, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Aprovado em 11 de janeiro de 2018:

Nina Trícia Disconzi Rodrigues, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)



Pedro Miguel Fernandes Freitas, Dr. (UMINHO)
(Coorientador)

Valéria Ribas do Nascimento, Dra. (UFSM)



André Rafael Weyermüller, Dr. (UNISINOS)

Santa Maria, RS.
2018

Não esqueçamos nunca que o governo somos nós e não um poder estranho sobre nós. Os sujeitos da nossa democracia não são o Presidente, os senadores e os membros do Congresso, mas sim os cidadãos deste país.

(Franklin D. Roosevelt)

RESUMO

ACCOUNTABILITY SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO POSSÍVEL PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS PÚBLICOS

AUTOR: Alexandre De Moura Bonini Ferrer

ORIENTADORA: Nina Trícia Disconzi Rodrigues

COORIENTADOR: Pedro Miguel Fernandes Freitas

Este trabalho se desenvolve com a finalidade de identificar fatores que dificultam o exercício do poder de denúncia no controle social de recursos públicos. Motiva-se a investigação pelo fato de que a corrupção, através do desvio de recursos públicos, é o principal problema do Brasil atualmente. Envolto na teoria da qualidade da democracia, analisa-se o regime político brasileiro levando-se em conta a necessidade de se efetivar uma *accountability* social através da participação cidadã. A *accountability* social se configura a partir do exercício do controle além do período eleitoral, promovendo assim a expansão da legitimidade democrática. Nesse sentido, o problema de pesquisa decorre da verificação da existência de um caminho possível para efetivação do exercício da denúncia, como poder de controle social de recursos públicos federais, previsto no art. 74 §2º da CRFB. O método optado foi o método de abordagem hipotético-dedutivo onde a hipótese permeia a identificação de fatores que dificultam a efetivação do exercício da denúncia no controle de recursos públicos, impedindo uma *accountability* social. A hipótese ainda procura identificar se a tecnologia blockchain pode ou não ser útil no processo de controle de recursos públicos a ser feito pela população. Conclui-se confirmando a inefetividade do exercício da denúncia pelo cidadão, sendo identificados seis principais fatores que promovem o distanciamento do cidadão. Propõe-se como solução ao problema de inefetividade a ação conjunta das universidades com uso da tecnologia para auxiliarem o cidadão responsável na participação do controle de recursos públicos federais.

Palavras-chave: *Accountability* Social. Qualidade da democracia. Participação cidadã. Controle popular de recursos públicos. Blockchain.

ABSTRACT

SOCIAL ACCOUNTABILITY IN BRAZIL: WAY TO ACHIEVE EFFECTIVENESS IN POPULAR CONTROL OF PUBLIC RESOURCES

AUTHOR: Alexandre De Moura Bonini Ferrer

ADVISOR: Nina Trícia Disconzi Rodrigues

CO-ADVISOR: Pedro Miguel Fernandes Freitas

This work is developed with the purpose of identifying factors that hinder the power to whistleblow in social control of public resources. It is motivated by the fact that corruption, through leakage of public resources, is the main problem of Brazil nowadays. With quality of democracy theoretical basis, the Brazilian political regime is analyzed, taking into account the need to achieve social accountability through citizen engagement. Social accountability is shaped by the need of control beyond the electoral period, thus promoting the expansion of democratic legitimacy. In this sense, the research problem is to verify the existence of a way to achieve effective power of whistleblow, as a power of social control of federal public resources, foreseen in Art. 74 §2º of CRFB. The chosen method was the hypothetical-deductive approach, where the hypothesis permeates the identification of factors that hinder the power to whistleblow in social control of public resources, which blocks social accountability. The hypothesis also seeks to identify whether blockchain technology may or may not be useful in the process of social control of public resources. It concludes by confirming the ineffectiveness of the power to whistleblow by the citizen, identifying six main factors that promote citizen detachment. It is proposed as a solution to the problem of ineffectiveness, the joint action of universities, with the use of technology, to assist the responsible citizen in the engagement to control federal public resources.

Keywords: Social Accountability. Quality of Democracy. Citizen engagement. Social control of public resources. Blockchain.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
CGI.BR	Comitê Gestor da Internet do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EGD	Estratégia de Governança Digital
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTFC	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
NTIC	Nova Tecnologia de Informação e Comunicação
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership
ONU	Organização das Nações Unidas
P2P	Peer-to-Peer
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UNIVESP	Universidade Virtual do Estado de São Paulo
WVS	World Values Survey

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ESTABELECIMENTO DE LENTES DE OBSERVAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA	13
2.1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CRISE	14
2.2	A QUALIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA HODIERNA E AS SUAS MULTIDIMENSÕES	24
2.3	ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS	31
2.4	A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO E AS SUAS FACETAS FRENTE AO DESVIO DE RECURSOS	37
2.5	DA CONFIANÇA À DESCONFIANÇA POLÍTICA E A SUA IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS	43
3	ACCOUNTABILITY SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS PÚBLICOS	53
3.1	CONTROLE OU PARTICIPAÇÃO SOCIAL (POPULAR) NO EXERCÍCIO DA DENÚNCIA? DETALHAMENTOS, DADOS E REFLEXÕES	57
3.2	RELAÇÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA COM O EXERCÍCIO DA DENÚNCIA: UM PROBLEMA DE ACESSO, DE TRANSPARÊNCIA ATIVA OU DE COMPLEXIDADE?	65
3.3	BRASIL EM TEMPOS DE GOVERNO ABERTO, GOVERNANÇA DIGITAL E ACCOUNTABILITY SOCIAL: PONTOS DE CONTATO COM O EXERCÍCIO DA DENÚNCIA	75
3.4	CORRENTES CONTRA A CORRUPÇÃO: O DESVELAR DA TECNOLOGIA BLOCKCHAIN E DO SEU POTENCIAL	83
3.5	A MÃO ACADÊMICO-TECNOLÓGICA NO SOERGIMENTO DE UM CIDADÃO RESPONSÁVEL: UMA PROPOSTA PLAUSÍVEL	93
4	CONCLUSÃO	97
	REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

Dentro do contexto nacional brasileiro, no qual se está inserido, questões acerca do controle, da corrupção, da legitimidade, da confiança, da democracia e da informação mostram-se extremamente relevantes, especialmente ao verificar-se o desenvolvimento de grandes investigações contra o Estado, que buscam combater a corrupção que está presente na esfera pública e privada. Tais situações desvelam um cenário de crise democrática brasileira preocupante, em que justamente a desconfiança política chega a níveis alarmantes, fragilizando o regime político democrático nacional.

A situação atual de percepção da corrupção pela população tem níveis extremamente altos, com indicadores apontando o Brasil como o pior país nesse quesito em toda a América Latina, segundo dados do *Latinobarómetro* (2016). Essa afirmação sugere, de certa forma, uma falência do sistema democrático representativo nacional, em que o desvio de recursos públicos é indicado como o principal problema do Brasil, de acordo com a percepção popular.

Uma das engrenagens principais desse problema da democracia é a questão da dissociação profunda na relação entre representantes e representados. Esse assunto é controverso e de grande debate, sendo que o antigo paradoxo do mandato-liberdade apresenta-se como mais atual do que nunca.

De forma complementar, o tema da democracia, conforme José Álvaro Moises (UNIVESP, 2012) afirma, possui pelo menos três razões distintas para ser estudado. Em primeiro lugar, pelo fato de a democracia representativa ter alcançado um nível de consenso global bastante elevado, sendo o regime político predominante. Em segundo lugar, pelo fato de que, apesar de o regime democrático ser otimista, há um claro contraste pelas limitações que ele contém em prover as promessas do regime democrático de alcançar o bem comum. Em terceiro lugar, pela necessidade de tentar aproximar a democracia ideal da democracia prática.

Identifica-se em diversos autores a indicação de que, se o cidadão não se portar como responsável e atuar ativamente para modificar a realidade política por meio de sua participação, a corrupção não será controlada.

Nesse contexto, o problema de pesquisa surge a partir da necessidade de verificar a existência de um caminho possível para efetivação do exercício da

denúncia, como poder de controle social de recursos públicos federais, previsto no art. 74 §2º da CRFB. A problemática justifica-se em vista da necessidade que haja uma expansão da legitimidade da democracia representativa brasileira em tempos de crise.

O método que se utilizou foi o de abordagem hipotético-dedutiva. A hipótese permeia a identificação de fatores que dificultam a efetivação do exercício da denúncia no controle de recursos públicos, impedindo uma *accountability* social. Por dificuldades, entende-se os aspectos decorrentes do complexo rol de fatores que influenciam a ausência de participação do cidadão no controle social do Estado. A informação pública, regulada dentro dos parâmetros da Lei de Acesso à Informação, serve para permitir ao cidadão exercer a participação específica indicada no Art. 74, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil. Esse artigo da Lei Maior indica que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar ilegalidades e irregularidades perante o Tribunal de Contas da União. O art. 75 da CRFB, em grau complementar, expande a legitimidade para a denúncia nos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O que se observa, contudo, é uma ausência de participação popular nesse processo, apesar de a informação pública estar disponível. A hipótese sugere ainda as possibilidades e as vantagens do uso da tecnologia *blockchain* no processo de controle.

Possibilitando tais estudos, utiliza-se o método de procedimento monográfico, que serve para explicitar as premissas adotadas e relacioná-las com a realidade democrática nacional, a análise jurídica do Art. 74, §2º da CRFB, bem como explicitar a tecnologia *blockchain* e a sua possível aplicação como mecanismo de controle social para um povo empoderado.

No sentido de tentar reduzir as ações políticas pautadas em interesses particulares, coloca-se o representado como ator principal na ação controladora. A partir da participação cidadã. Verifica-se uma possibilidade de expandir a legitimidade democrática para além do período eleitoral. Assim sendo, procura-se o empoderamento do cidadão.

O presente estudo baseia-se em autores como Guillermo O'Donnel, Larry Diamond, Leonardo Morlino e Eurico Maiolino, trazendo-se um fio-condutor para aferição e identificação da democracia pela teoria da qualidade em multidimensões. Justifica-se o uso dessa teoria em vista que a dimensão da *accountability* é trabalhada relacionando-a com o exercício responsável de um mandato. Essa dimensão

procedimental passa a ser compreendida como essencial para existência da democracia e o seu significado remete à ideia de controle e prestação de contas por parte dos representantes.

Ademais, o estudo pauta-se em um olhar jurídico para a busca da resolução do problema de pesquisa, debruça-se sob a análise da Constituição da República Federativa do Brasil, complementada pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a serem operacionalizadas com as práticas de governança brasileira, com o intuito de indicar as limitações e as possibilidades da participação cidadã no controle recursos públicos. Objetiva-se, com isso, principalmente, reduzir a corrupção e aumentar a responsividade do regime democrático, que conforme se explicitará, ocorre de maneira inversamente proporcional.

A investigação da problemática motiva-se também na esperança que, se mobilizada a participação popular dentro dos parâmetros legais, possa haver o estabelecimento de um clima de confiança política dentro do sistema democrático representativo brasileiro, restando assim nítido o interesse social do estudo.

As novas tecnologias têm adentrado cada vez mais na governança, dando-lhe caráter digital. Nesse aspecto, buscam-se tecnologias que possam auxiliar a solução do problema, tendo-se optado pela análise da tecnologia *blockchain*. A escolha por essa tecnologia justifica-se, principalmente, pelo fato que permite criar uma base de dados que se assemelha a um livro razão público, que permite tornar a auditoria de finanças públicas uma tarefa simples e acessível ao cidadão comum, gerando uma informação compreensível e descomplicada.

Além disso, a tecnologia *blockchain* tem fecundação na própria troca de saberes da sociedade em rede, numa construção colaborativa promovida por usuários, tendo código-base aberto e livre.

Dentro desse cenário, exprime-se que a tecnologia *blockchain* tem consistência e relevância, sendo que foi criada no fim de 2008, e mais de 60 países tomaram algum tipo de atitude oficial acerca dessa matéria. Dessa forma, abre-se caminho para a possibilidade de uma construção teórica que abarque esse momento extremamente singular da sociedade em rede.

Insta ressaltar que essa tecnologia promove uma ruptura tão grande no cenário global que é comparada à própria criação da *internet*. Por apostar em uma riqueza de assuntos a serem estudados e por tentar vencer a barreira de conseguir promover uma pesquisa acadêmica relevante, tenta-se envidar esforços para promover uma

abordagem que traga resultados práticos e avanços quanto às possibilidades do uso dessa tecnologia na sociedade em rede, visando ao empoderamento do cidadão. A tecnologia, conforme se aborda, facilita e simplifica o tratamento de dados para controle financeiro de recursos públicos, que podem ser captados pela transparência de informações, em uma realidade do Brasil em tempos de governo aberto e de governança digital.

O capítulo inicial desenvolve-se em cinco eixos distintos, quais sejam: o primeiro eixo que aborda o contexto histórico da democracia até o período moderno, além da identificação de uma crise, ainda justifica o porquê de pensar-se na teoria da qualidade da democracia; o segundo eixo expõe a teoria da qualidade da democracia e suas multidimensões; o terceiro eixo dá especial destaque à *accountability* social como forma de participação cidadã; no quarto eixo aponta-se a relevância do problema da corrupção e a necessidade de um controle, exógeno ao governo, das contas públicas; no quinto e último eixo aponta-se a confiança política como condição de existência para que uma participação social seja possível, na medida em que, havendo desconfiança política em níveis altos, haverá aversão à política e o abandono à ideia de participação cidadã.

O segundo capítulo desenrola-se através de outros cinco eixos: o primeiro eixo trabalha a questão do que é a participação ou o controle social, indicando as suas adequações e as compreensões para o exercício da denúncia; o segundo eixo trabalha a informação pública, em vista de ser a possibilitadora da denúncia e a sua discussão para a efetivação do controle social; o terceiro eixo é o da realidade democrático-representativa brasileira em tempos de governo aberto e de governança digital, em vista do seu caráter de afetar diretamente o fornecimento de informações que possibilitam o controle social de recursos públicos e de recebimento de denúncias; o quarto eixo aborda a compreensão da tecnologia *blockchain* como possibilitadora de auditoria simplificada de contas públicas; o último eixo reúne fatores que dificultam a participação cidadã e sugere um caminho para a efetivação do Art. 74, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Todos os aspectos trazidos demonstram que o tema enquadra-se perfeitamente na linha de pesquisa da sociedade em rede do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria.

Acredita-se, por derradeiro, que a questão da *accountability* social dentro de uma sociedade em rede é um tema emergente em Direito, no contexto atual do Brasil.

2 ESTABELECIMENTO DE LENTES DE OBSERVAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA

O primeiro capítulo empenha-se em aglomerar as bases de entendimento que justificam a investigação científica pretendida. A identificação de fatores que impedem a *accountability* social de recursos públicos no Brasil só é possível a partir da compreensão do regime democrático representativo brasileiro, considerado a partir das lentes de observação da teoria da qualidade da democracia.

Por entender-se que a democracia jamais será perfeita, mas perfectível, torna-se imprescindível analisar as multidimensões de um regime democrático, para identificar em que aspectos ela pode ser melhorada.

Esses aspectos lastreiam-se em uma compreensão negativa da democracia, reconhecendo-se que esse regime é incompleto, insatisfatório e produtor de desvios. Acredita-se que assim é possível verificar quais aspectos são mais relevantes de serem aprimorados.

A pretensão do trabalho é extremamente desafiadora, sendo a necessidade de aprimoramento um dos grandes problemas da humanidade, a qual se encarrega, diuturnamente, de levar à constante discussão as suas bases, efeitos e resultados de um regime representativo democrático.

Sob uma perspectiva em que a corrupção política é uma mácula no regime democrático representativo e que, ao existir torna-se “causa e consequência da baixa performance e legitimidade do governo, reduzindo, desta forma, a confiança dos cidadãos nas instituições, no governo e na capacidade deste em atender e a solucionar as demandas e os problemas do país” (VÁSQUEZ, 2010, p. 62), a hipótese do trabalho desenvolve-se em analisar se seria possível trilhar caminhos diferentes para a redução da corrupção política no Brasil, a partir de um controle popular direcionado a recursos públicos.

Dessa forma, importante será compreender os seguintes aspectos: a evolução da teoria da democracia que leva até a ideia de qualidade da democracia; verificar se o Brasil está em crise e de qual forma; desenvolver e explicitar a teoria da democracia; dar especial atenção à dimensão da *accountability*; apontar a relação da corrupção com o controle de recursos públicos; e, por fim, evidenciar a importância da confiança política dentro do panorama de uma participação cidadã.

Por fim, o capítulo encerra com os conhecimentos necessários para entender as dificuldades do exercício da denúncia, como forma de controle social de recursos públicos no Brasil, compreendido como ato de participação cidadã.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CRISE

Essa seção do estudo procura, de maneira não muito extensiva, apresentar um panorama geral da democracia e a sua crise, para, assim, remeter às questões da qualidade da democracia, compreendida como matéria de estudo da terceira onda de democratização. Veja-se que a análise, aqui empreendida, objetiva ambientar e fazer compreender o porquê da opção pela abordagem da teoria da qualidade da democracia. Não se busca, nessa seção, apresentar um estudo completo e pormenorizado de todos os aspectos da evolução da teoria democrática, mas se procura apresentar os seus aspectos mais relevantes que levam ao encontro de uma necessidade de pensar a participação cidadã no controle como condição essencial para a democracia.

Inicialmente, faz-se importante destacar que a democracia representativa é o regime político predominante em termos globais e é o regime adotado pelo Brasil (DIAMOND; PLATTNER, 2015; SANTOS, 2002; VÁSQUEZ, 2010). Diversas são as suas possibilidades e as formas de organizar-se, ficando, nesta parte do estudo, a necessidade de identificar-se os seus principais parâmetros que levam a compreender a necessidade de debruçar-se sobre a teoria da qualificação de uma democracia representativa.

Ainda que tal explicação seja de amplo conhecimento, é relevante lembrar a origem etimológica da palavra democracia. Ela é orientada pela combinação das palavras “*demos*”, que é oriunda do grego e que significa “povo”, combinada com a palavra “*kratos*”, com significado de “autoridade”. A constatação de significação simplista da palavra remete à ideia de que a democracia é o regime político no qual o povo é a autoridade soberana. A constante reafirmação dessa questão é necessária em tempos nos quais apenas 9% dos cidadãos brasileiros acreditam que o governo atua em prol de interesses públicos (LATINOBARÓMETRO, 2016).

Avançando na discussão sobre o tema, a democracia surge como regime político na antiga Grécia, estruturada pelos estudos de Aristóteles e de Platão, em que

se objetivava, a partir desse regime, o desenvolvimento humano (RAMOS, 2014; SARTORI, 1994 [1987]; SCHUMPETER, 1961 [1942]). A realidade da democracia da época era uma completamente diferente das concepções mais modernas da democracia, sendo que, naquele período, discutia-se o exercício direto do poder pelo povo, numa relação do povo com a pólis, em exercício na Ágora de Atenas.

Neste sentido, Sartori¹ indica as diferenças essenciais entre a democracia antiga (também denominada clássica) e a democracia moderna, apontando que

“[...] a democracia dos antigos não é a democracia dos modernos. A primeira era uma democracia confinada à cidade, direta e sem consideração pelo indivíduo (não-liberal); a segunda é uma democracia representativa e que tem consideração pelo indivíduo (liberal). (SARTORI, 1994 [1987], p. 216)

Nessa diferenciação, é importante salientar que o *demos* da modernidade não se assemelha ao *demos* da antiguidade. Neste estudo, adota-se a concepção de Bonavides acerca do povo², em vista do autor ampara-se em um prisma jurídico para conceituar povo. Assim, nas palavras de Bonavides, o povo é o que se “exprime do conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico” (BONAVIDES, 2001, p. 92), dando ênfase que o povo é todo aquele que tem o vínculo de cidadania com o Estado e é nessa compreensão que o bem comum ao povo deve ser buscado, ou seja, a todos aqueles que sofrerão com os efeitos das decisões políticas e que tenham o vínculo cidadão com o estado.

Mais de 2500 anos desde a sua criação, a democracia passou por novas concepções, tendo a sua mais recente fase demarcada no período das ondas de democratização. Nesse diapasão, de retomada da democracia em um perfil moderno, Samuel Huntington (1994) identifica três diferentes períodos de democratização na humanidade. O primeiro período encontra raízes a partir da revolução americana e francesa no século XVIII, em que ideais de autogoverno, liberdade e igualdade eram pautados como norteadores de um novo regime, uma alternativa aos regimes

¹ O autor que melhor trabalhou as diferenças da democracia clássica e a moderna foi Benjamin Constant, contudo a apresentação de Sartori, conforme indicada, mostra-se suficientemente concisa e elucidativa. Acerca das concepções de Constant, ver melhores detalhamentos na obra “Dicionário de Política” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 323).

² Por certo o debate acadêmico acerca da complexidade de conceituação e desenvolvimento de significação ao longo da história é intenso e importante. Contudo, a explicitação minuciosa desse debate foge ao objetivo deste estudo. A escolha pelo viés conceitual jurídico nos estudos de Bonavides justifica-se na medida em que, posteriormente, o trabalho desenvolver-se-á no sentido de identificar as dificuldades para efetivação do Art. 74 §2º da CRFB.

autoritários predominantes na época, sem contudo ter tido início a primeira onda (HUNTINGTON, 1994, p. 25).

Somente no século XIX a primeira onda eclodiu. Teve duração longa, com início de democratização em 1828 e fim em 1926, sendo que, no período final da onda, houve um início de declínio da democracia e aumento de regimes autoritários (HUNTINGTON, 1994, p. 25). O declínio teve continuidade até o fim da segunda Grande Guerra (HUNTINGTON, 1994, p. 25).

Veja-se, como indica Vásquez (2010), o teórico da democracia desse período com maior influência seria Joseph Schumpeter, responsável pela teoria da democracia minimalista que foi desenvolvida na obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (SCHUMPETER, 1961 [1942]).

A teoria da democracia minimalista desenvolveu-se baseada na ideia de que o povo tem o único papel de formação do governo, em que o vencedor do pleito eleitoral teria plenos poderes de desenvolvimento da democracia, dada a sua legitimidade outorgada pelo sufrágio (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 266). Isso justificar-se-ia, segundo o autor, devido à completa incapacidade do povo de compreender a execução de políticas ou de responsabilizar-se pelas demandas que lhe afetam, em uma ideia de que o homem comum seria incapaz de fazer outra coisa senão votar em um processo democrático (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 261-262).

Joseph Schumpeter traz a ideia de democracia como método, racionalizando o processo democrático, que seria sustentado pelo processo legitimatório eleitoral, tão somente (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 266). Em definição, Schumpeter indica que “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 269).

A concepção mínima de procedimento de democracia, baseada no sufrágio universal, era uma teoria amplamente aceita na realidade histórico-social em que foi construída. Contudo, essa concepção mostrou-se insuficiente ao longo dos anos.

O período de declínio da primeira onda de democratização ocorreu até o período final da segunda Grande Guerra, quando a segunda onda de democratização eclodiu, tendo, em contraste à primeira onda, um período curto de desenvolvimento e encontrando um período de reversão em autoritarismo extremamente grande (HUNTINGTON, 1994, p. 29-30). Como indicado em estudos de Vásquez (2010), o autor que mais se destaca no período da segunda onda de democratização seria

Robert Dahl, com a teoria procedimental da democracia, que combinava a ideia mínima de Schumpeter com questões relativas à competição e à participação cidadã (DAHL, 2005 [1971]).

Na ideia de competição e de participação, que Dahl (2005 [1971]) adiciona parâmetros imprescindíveis ao sistema democrático, no qual parte da ideia de que uma “característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos” (DAHL, 2005 [1971], p. 25). Neste sentido, desenvolve a necessidade de ter-se, em uma democracia, condições de participação e de competição, em caráter obrigatório, adicionando novas facetas ao procedimento minimalista.

Assim, a poliarquia de Dahl configurar-se-ia na medida em que a participação e a contestação pública fossem plenas, seguindo determinados parâmetros e garantias (DAHL, 2005 [1971], p. 26). O que é interessante trazer à discussão nesse momento, é que o controle, apesar de existente nas literaturas democráticas, não era uma condição de existência para um sistema democrático.

Por fim, a terceira onda de democratização é iniciada nos anos 70 e desenvolve-se mais nos anos 80, tendo continuidade até os dias atuais, estando o Brasil³ compreendido nessa onda (HUNTINGTON, 1994, p. 30; MOISÉS, 1995, p. 12). Observa-se que, pela amplitude da terceira onda de democratização, é possível identificar um consenso global acerca da democracia como melhor forma de governo (NORRIS, 1999, p. 75).

Veja-se a teoria da qualificação da democracia surgiu justamente durante a terceira onda de democratização e nela sustenta-se a ideia de democracia em que o controle insere-se como condição essencial para a existência da democracia.

Como complementação das ideias expostas até aqui, um conceito clássico acerca da democracia merece ser explicitado, como é o caso da democracia mínima trazida por Norberto Bobbio, que afirma que ela é

caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria

³ A fim de aprofundamento, merece destaque que, segundo Huntington (1991, p. 50) o padrão de alternância do regime autoritário para o democrático no Brasil foi identificado como cíclico, na medida em que já havia sido democratizado e retraído para um regime autoritário, para somente então estabelecer o regime democrático o qual se consolidou até os períodos atuais.

sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1986, p. 18)

Essa conceituação encontra maior correlação com os ensinamentos de Schumpeter (1961 [1942]), que se desenvolveu na realidade da primeira onda de democratização de Huntington.

Inerente à democracia moderna, a representação tornava-se cada vez mais discutida. Neste sentido, a concretização dessa forma de democracia pode ser observada, nas palavras de Pippa Norris, como consensual na medida em que a democracia representativa teria os princípios essenciais para a sociedade, contudo a crise das instituições e de representação (não uma crise de democracia) geram uma erosão na percepção do povo quanto à confiança no governo (NORRIS, 1999, p. 75).

Veja-se a tendência da continuidade eleitoral como modelo democrático ideal, pareceu concretizar-se com o passar do tempo e tem relação direta com a outorga de legitimidade ao corpo político eleito. A legitimidade tem aspecto principal, na medida em que a sua existência é condicionante para que um regime político seja democrático.

Afora a existência de outros tipos de democracia (como a participativa, a direta, a deliberativa e a delegativa), entende-se que, baseado em autores como Boaventura Sousa Santos (2002), José Álvaro Moises (1995), Sônia Fleury (2006) e Eurico Maiolino (2015), o sistema de representação é o que melhor protege as minorias dos ditames da maioria. Neste aspecto, não se procura simplesmente ignorar as possibilidades dos demais regimes, contudo, no sistema representativo, pode-se combinar e melhorar, a partir da coexistência e cooperação com os demais sistemas, ideais de diferentes tipos de democracia. Soma-se a isso o fato de que o sistema democrático representativo é o regime vigente no Brasil, objeto do presente estudo.

Distanciando-se dos ideais de democracia oriundos da primeira e da segunda onda, a democracia representativa começa a ser observada sob novos prismas, em que a questão da legitimidade política eleitoral combinada com a necessidade de competição e participação de Dahl principia a ser objeto de questionamentos.

Nesse contexto, a representação política atual pode ser complementada pela

participação do povo, em que se deixa de priorizar a mera legitimação através do pleito eleitoral e passa a pensar-se em um alargamento da legitimidade por meio da coexistência e da convivência de uma representação-participação (MAIOLINO, 2015, p. 50).

A defesa de uma representação política atual fusionada com a participação política se dá na esteira de que a

[...] complementaridade entre a representação e a participação reforça a existência de múltiplos mecanismos de controle social sobre a atividade representativa. A atuação do povo no processo de poder, estendida também para os momentos pós-eleitorais, propicia que os canais de controle sejam fortalecidos e conduzam à substancialização da representação política, essencialmente formal em sua configuração liberal. Em última análise, descola o enfoque na autorização eleitoral e o transfere para a *accountability* e considera, também as eleições, como um elemento a mais – valorado, por certo – na teia dos processos e mecanismos de controle. Demais disso, a complementaridade entre representação e participação assimila o caráter educacional do sistema participativo integral. O caráter emancipatório e pedagógico decorrente do modelo direto de democracia, em virtude mesmo da participação do povo no processo político, é compreendido pelo sistema representativo, porquanto o cidadão não mais permanece em uma situação de passividade diante da atuação do representante, mas passa a participar, ativamente, individual e coletivamente, da deliberação e decisão democráticas e do controle sobre a ação representativa (MAIOLINO, 2015, p. 52).

Assim, a representação – como a mais própria para que se evite a exclusão de minorias pelo prevalecimento de participações pautados em votos majoritários da população – mantém-se como imprescindível e guiadora do sistema democrático ideal. O fato de poder absorver a partir da coexistência e complementaridade, formas participativas que reforcem o controle social são motivos que justificam a sua predominância. Além disso, tais questões aumentam a legitimidade política, pela ampliação da correspondência à busca do bem comum no exercício do poder.

A representação deve ser compreendida como uma forma de ser um porta-voz dos anseios daqueles aos quais se representa. Em que pese o corpo político represente o povo, somente uma visão plural pode compreender o contexto da maioria e das minorias. O povo não pode ser tratado como uno, mas sim como uma complexidade plural. Nessa questão a representação, exprime-se um paradoxo, na medida em que os eleitores outorgam o mandato ao corpo político, que por sua vez, teria liberdade para atuar em seu nome.

A questão, nessa realidade de uma democracia representativa de legitimação

mais ampla, é que o paradoxo do mandato-liberdade⁴ é atingido pela responsividade. A responsividade⁵, apresenta um novo horizonte de possibilidades na medida em que, apesar de haver liberdade do representante para decidir, essas decisões são passíveis de serem controladas por mecanismos específicos.

Os efeitos do controle impactam diretamente na legitimidade do representante, que deverá prestar contas, ser controlado e sancionado caso necessário. Demonstra-se assim a necessidade de existência de uma responsabilidade política, que precisa ser aferida pelo controle de maneira endógena (institucional) e exógena (popular), sendo a última exercida pelo povo. Nesse sentido, Eurico Maiolino aponta que o

[...] alvorecer que lança luzes sobre a democracia, assombreada pelo eclipse do abandono do povo pela representação política, depende da presença do povo como sujeito de ação e julgamento e da existência de instrumentos de controle, não somente com projeções institucionais, mas de maneira permanente e difusa no discurso e práticas sociais. Portanto, o exercício responsável do mandato atribuído – que pressupõe uma fonte legítima de expansão temporal ampliada – caminha no sentido do liame substancial consubstanciado na *responsiveness*, mas reivindica, para isso, que os representados disponham de formas de controle, caso contrário permaneceriam alienados do processo político-decisório (MAIOLINO, 2015, p. 60).

Ora, evidenciou o autor que o povo precisa efetivamente estar presente na política diuturnamente, mas, por outro lado, só é possível através de mecanismos de controle que deem ao povo a possibilidade de participação desse controle. Justifica-se novamente a necessidade de encontrar possibilidades e limitações do uso de novas tecnologias para um controle pelo povo, tema que será tratado em profundidade posteriormente.

Retoma-se para indicar que, nesse panorama, verifica-se a existência de uma crise, restando saber em qual aspecto ela apresenta-se na democracia representativa

⁴ Hanna Pitkin (1972, p. 153) aponta que o paradoxo mandato-liberdade sempre acompanhou a democracia representativa e afeta a ideia de representação na medida em que teóricos se dividem para indicar que a representação deveria ser vinculada ou não à expressão de vontade daqueles que consignaram o voto ao político. Os argumentos antagônicos apresentam, por um lado, que se os representantes atuam de maneira distinta da vontade daqueles que lhe outorgaram o voto não haveria representação. Por outro lado, argumentos indicam que a vinculação não pode existir na medida em que o eleito tem total liberdade para decidir conforme a sua consciência do que seria o melhor para o bem comum e não aos eleitores, afora disso não existe representação. O Brasil, como diversos outros países, adota o entendimento que o corpo político tem liberdade para atuar após legitimado pelo voto popular.

⁵ Trabalhada inicialmente na teoria da poliarquia de Dahl (2005 [1971]) mas que, na teoria da qualidade da democracia ganha maior importância.

hodierna. Para isso é importante abordar a representação em si, na medida em que é preciso compreendê-la para indicar as suas fragilidades ou imperfeições.

Hanna Pitkin indica que a ideia de representação abrange aspectos extremamente complexos e abstratos, mas, de maneira geral e concisa, a representação seria “um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano” (PITKIN, 2006, p. 16). Ela ainda retoma o que parece ser óbvio mas precisa ser afirmado, que a representação é “tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente” (PITKIN, 2006, p. 30).

Ao verificar o que é a representação nos ditames de Pitkin, vê-se um claro problema na ideia de que – a partir da concepção liberal que iniciou a primeira onda de democratização e que reverbera na realidade ainda nos períodos atuais de terceira onda – a dissociação total da liberdade dos eleitos para atuarem em nome de um bem comum não condiz com um modelo de democracia ideal. O problema da crise de representação ou da crise de legitimidade decorre dessa dissociação.

Dessa forma, a crise democrática representativa nacional expõe-se, na medida em que legitima o poder a um representante que passa a deliberar e decidir conforme a sua própria consciência, “identificando e captando, no processo político-decisório, o que entendem ser melhor para o interesse social e para o bem comum” (MAIOLINO, 2015, p. 39).

Parece que o bem comum e o interesse social não estão mais sendo colocados em pauta para além do período eleitoral, dessa forma é possível identificar um problema correlato à crise da democracia: o cidadão irresponsável politicamente (ROSANVALLON, 2007).

A crise da democracia brasileira evidencia-se no sentimento de irresponsabilidade que cada cidadão tem sobre o sistema político nacional. Afiliado a uma espécie de culto ao político, o cidadão parece confortar-se pelo simples exercício de sua função legitimatória eleitoral.

A função de voto gera o sentimento do dever cumprido, tendo o cidadão feito o máximo que lhe incumbia para a melhoria do país. Parece indicar que o brasileiro entende-se como parte do problema a ser resolvido e não como parte da solução. Se esse aspecto não mudar, a crise parece não ter solução, uma vez que quem determinará o bem comum e o interesse público serão os políticos que não sofrem qualquer influência do povo.

Philippe Schmitter indica que a democracia não está em declínio, mas sim em crise, e que, além disso, a atual crise demarca a chave para a sua compreensão de que o sistema democrático está evoluindo para outra forma ainda indefinida, em vista de que o modelo atual precisa ser alterado, não completamente, mas aperfeiçoado (SCHMITTER, 2015, p. 44). Schmitter vai além, acredita que a relação da modificação do modelo atual da democracia representativa tem relação direta com as implicações de um modelo efetivo de *accountability*, ancorado na vontade dos cidadãos, em que a legitimidade seria constantemente reafirmada (SCHMITTER, 2015, p. 45).

Castanho (2014, p. 87) aponta que a crise da democracia representativa afasta a sociedade civil do corpo político, além de apontar as características da sociedade em rede de Castells como um fator necessário de levar-se em conta para entender a crise moderna.

Neste aspecto, importa afirmar que o Brasil, como democracia representativa que é, configura-se como uma complexa sociedade em rede⁶ nos ditames de Manuel

⁶ O conceito de redes e de sociedade em rede extrai-se da passagem em que Manuel Castells expõe que a “Rede um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. São mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. São conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia. São campos de coca e papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrisagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro na rede de tráfico de drogas que invade as economias, sociedades e Estados no mundo inteiro. São sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para cobertura jornalística e equipamentos móveis gerando, transmitindo e recebendo sinais de rede global na nova mídia no âmago da expressão cultural e da opinião pública na era da informação. A topologia definida por redes determina que a distância (ou intensidade e frequência da interação) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente, ou mais intensa) se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não pertencerem à mesma rede. Por sua vez, dentro de determinada rede os fluxos não têm nenhuma distância, ou a mesma distância, entre os nós. Portanto, a distância (física, social, econômica, política, cultural) para um determinado ponto ou posição varia entre zero (para qualquer nó dentro da rede) e infinito (para qualquer ponto externo à rede). A inclusão/exclusão em redes e a arquitetura das relações entre redes, possibilitadas por tecnologias da informação que operam à velocidade da luz, configuram os processos e funções predominantes em nossas sociedades. Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhador□s e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo. Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. As conexões que ligam as redes (por exemplo, fluxos financeiros assumindo o controle de impérios da mídia que influenciam os processos políticos) representam os instrumentos privilegiados do poder. Assim, os conectores são os

Castells (CASTELLS, 2011). Afirma-se ainda que a própria política já é modelada pela linguagem das redes, moldando atitudes e modificando rumos antes inatacáveis (pelo povo) no campo político.

Isso evidencia que o povo, um dos difusores dos sistemas de mídia, tem, finalmente, ferramentas suficientes para influir de maneira mais efetiva no campo político e no próprio jogo do poder. Assim sendo, trata-se da confirmação dos sistemas de fluxos de Castells como protagonistas de um novo arranjo social ao qual se está inserido (CASTELLS, 2011, p. 571). Importa trazer de Castells o seu entendimento acerca da crise da democracia não como uma crise de representatividade, mas como uma crise de legitimidade, conquanto a última é que possibilita a primeira.

Castells é categórico ao afirmar que as novas tecnologias, inseridas no rol das mídias, causam impacto não apenas nos períodos de legitimação do poder executivo através do pleito eleitoral, mas também ampliam os seus impactos para a organização política, para os processos decisórios e para os métodos de governo, que de certa forma reconfiguram a relação Estado e sociedade (CASTELLS, 2009, p. 370). A incapacidade de identificar esses novos impactos e absorvê-los em um contexto político formam assim um dos fatores principais da atual crise democrática em tempos de sociedade em rede (CASTELLS, 2009, p. 370).

A atual sociedade, imersa em uma realidade tecnológica, com impactos no sistema democrático, também foi constatada por Pippa Norris. A autora indica que a nova configuração social favorece pensar a política de forma diferente, com a influência das novas tecnologias como positivas na aproximação dos representantes e representados (NORRIS, 2001, p. 235).

Os pensadores trazidos confluem no entendimento acerca da crise democrática tratar-se de problema de legitimidade, dando, assim, mais justificativas para observar-se a democracia sob outra perspectiva. A perspectiva de observação encontra no controle a peça essencial de um regime democrático, tal qual se propõe na teoria da qualificação da democracia. Assim posto, a influência do cidadão parece ser a

detentores do poder. Uma vez que as redes são múltiplas, os códigos interoperacionais e as conexões entre redes tomam-se as fontes fundamentais da formação, orientação e desorientação das sociedades. A convergência da evolução social e das tecnologias da informação criou uma nova base material para o desempenho de atividades em toda a estrutura social. Essa base material construída em redes define os processos sociais predominantes, conseqüentemente dando forma à própria estrutura social.”. (CASTELLS, 2011, p. 566-567)

resposta para o preenchimento de uma lacuna de ausência de legitimidade no período pós-eleitoral.

É em um cenário de visualização do sistema democrático representativo, entendido como o único capaz de dar voz as minorias, que se vê a necessidade de compreender a democracia em todas as suas dimensões qualitativas.

Assim, a teoria da qualidade da democracia pretende desvelar as minúcias da democracia representativa, além de indicar como essencial a existência de controle pela *accountability*. Repisa-se, neste caso, a nova concepção de democracia compreendida como passível de ser qualificada, que traz uma dimensão de que o controle a partir da *accountability*, seria uma condição adicional para que um sistema seja considerado democrático.

É justamente neste entendimento que avança-se para a abordagem da qualidade da democracia e das suas multidimensões. O controle entendido como uma das dimensões de qualidade está atrelado à necessidade de diminuição da corrupção pelo controle social do desvio⁷ de recursos públicos⁸, independentemente da sua origem.

2.2 A QUALIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA HODIERNA E AS SUAS MULTIDIMENSÕES

Estudos contemporâneos, acerca do regime democrático, buscam identificar formas de aperfeiçoamento para que os seus fins sejam alcançados de maneira mais adequada. Nessa esteira de pensamento, autores diversos têm se posicionado a favor da ideia de poder qualificar o regime democrático, poder identificá-lo de maneira mais metódica e condizente com uma realidade complexa de uma sociedade em rede.

⁷ Por desvio, utiliza-se a palavra em seu sentido *latu sensu*, que engloba não somente a aplicação de recursos contrariamente à lei, mas também em sentido de que o recurso desviado tenha sido aplicado em dissonância com o interesse público e o bem comum.

⁸ Em vista da hipótese ser relativa aos artigos da CRFB que atribuem a remessa da denúncia aos Tribunais e Conselhos de Contas, adota-se a compreensão da Controladoria Geral da União acerca de recursos públicos, que segue: “[...] recursos são as receitas, que podem ser originárias e derivadas. Quando originárias, são obtidas do patrimônio do próprio Estado, por meio da venda de bens e serviços. Quando derivadas, do patrimônio privado, por exemplo, por meio das reparações de guerra, das penalidades e dos tributos. Então, para que o Estado funcione é necessário que arrecade receitas. Essas receitas, na medida em que possibilitam a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas. Para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário, causando sacrifícios à sociedade.” (CGU, 2012, p. 14)

Dentro da presente análise identifica-se a corrente que trabalha as questões da qualidade da democracia, tendo como alguns dos principais expoentes os teóricos Guillermo O'Donnell (1999; 2004), Mark Warren (1999), Larry Diamond (2005) e Leonardo Morlino (2005). A análise da qualidade da democracia em suas dimensões permite identificar questões a serem melhoradas no sistema atual democrático, permitindo uma percepção de um novo norte ao caminho da cultura política, apresentando-se assim como uma teoria que comporta novos ideais e, principalmente, uma teoria que permite identificar formas de efetivamente melhorar a sociedade hodierna.

A opção teórica adotada no presente estudo, pela análise da qualidade da democracia justifica-se na medida em que, nessa teoria, a necessidade de haver um sistema de controle baseado em uma *accountability* é entendida como condição essencial para a existência da democracia. Assim, visualiza-se que o controle de recursos públicos como melhoria na realidade democrática encontra um papel protagonista nessa teoria.

O ponto de partida para a compreensão da qualidade da democracia encontra amparo em Mark Warren (1999, p. 353), que, ao concluir acerca de estudos envolvendo a democracia e o problema de confiança, aponta que seria necessário modificar a ideia de legitimidade de um governo democrático. Essa mudança dar-se-ia na medida em que os limites da compreensão de uma legitimidade de governo precisariam ser ampliados além da mera legitimação procedimental, dada pelo sufrágio universal já consolidado na teoria democrática.

Desse modo, identifica-se como questão central de uma crise democrática a ideia de que não basta mais um governo meramente legítimo no sentido procedimental para o exercício do governo. A sociedade urge por uma ampliação do conceito da legitimidade, e é justamente nesse sentido que se desenvolve uma ideia de qualidade democrática. A teoria amplia o ponto de sustentação de uma teoria democrática de mera legitimidade eleitoral para uma legitimidade mais ampla, que leva em conta dimensões distintas para que uma democracia seja realmente uma democracia.

Retoma-se a questão da qualidade da democracia, que pode ser melhor identificada e conceituada a partir da observação em separado de suas dimensões. As dimensões, elencadas por Diamond e Morlino (2005), absorvem as questões meramente procedimentais de uma democracia e ampliam-na adicionando questões

substanciais e de ligação a ela. Nesse sentido, expõem os autores que

[...] identificam-se oito dimensões nas quais a democracia varia em termos de qualidade. O primado da lei (*rule of law*), a participação, a competição, a *accountability* vertical e horizontal são relevantes mas meramente procedimentais, atinentes principalmente às normas e experiências. As próximas duas dimensões são substantivas: respeito às liberdades e aos direitos políticos, e a implementação progressiva da igualdade política (e na esteira dessa implementação, a igualdade social e a econômica). Nossa última dimensão, a responsividade (*responsiveness*), serve como elemento de ligação entre procedimentais e substanciais, provendo uma base para mensurar o quanto políticas públicas – incluído leis, instituições e uso de recursos públicos –, de maneira maior ou menor, correspondem às demandas e preferências dos cidadãos como elementos do processo político. (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 22, tradução nossa)

Essa visão mais ampla do que é a democracia, a partir de suas dimensões, permite identificar de maneira mais específica as necessidades de melhoria em um regime político democrático representativo. Isso decorre que, além das questões procedimentais, tenha-se também questões substanciais que se interligam. E na responsividade de ligação, cabe identificar especialmente a questão da legitimidade ampliada em um período extra-eleições.

A teoria da qualidade da democracia desenvolve-se pela explicitação de suas dimensões, as quais serão abordadas individualmente a seguir. Inicia-se pela dimensão do primado da lei ou *rule of law*. O primado da lei é um sustentáculo para as demais dimensões, na medida em que cria as condições de existência de todas as demais dimensões. Tal constatação indica que o conceito de qualidade da democracia parte de uma premissa normativa, condição para a manutenção de um Estado Democrático de Direito.

A questão do primado da lei tem sentido e intenções definidas por interpretações dominantes ou de autoridades, setor em que a batalha política desenvolve-se para determinar como a lei deve ser aplicada (O'DONNEL, 2004, p. 43). O'Donnell indica que o primado da lei é um “horizonte movediço” na medida em que se revela como uma condensação de dinâmicas de poder e não apenas na técnica racional de interpretação para coordenação de relações sociais (O'DONNEL, 2004, p.43). O autor afirma tal questão em vista que ocorrem constantemente aquisições de novos direitos e fechamento de direitos em reinterpretções de direitos antigamente considerados. Contudo, no texto constitucional (menos suscetível à mudança), precisam estar definidas as possibilidades para a existência da democracia em todas

as suas dimensões.

A verificação de existência de uma dimensão do primado da lei, dentro da teoria da qualidade da democracia, precisa ser observada na medida em que há um primado *da* lei ao invés de um primado *pela* lei, em que a segunda afirmação geraria uma incerteza maior na democracia, enquanto essas questões seriam mais voláteis e passíveis de interpretações mais amplas (O'DONNEL, 2004, p.44). É o que O'Donnel aponta como risco, sendo que o corpo político molda a lei para alterar aspectos que impactam o exercício do poder.

Assim, para haver efetivamente uma dimensão de primado da lei, O'Donnel indica que deve haver relação em referência ao sistema legal, ao Estado e ao governo, aos juízos e às instituições auxiliares, às instituições públicas em geral, ao contexto social e, por fim, aos direitos civis e humanos da sociedade (O'DONNEL, 2004, p. 45).

Essencialmente, voltando ao problema direcionado do controle de recursos públicos, identifica-se a caracterização problemática oriunda do primado da lei em países como o Brasil, as denominadas “áreas marrons” (O'DONNEL, 2004, p. 41). As áreas marrons remetem a situações em que o abuso de poder molda a efetividade e o alcance do primado da lei, áreas em que a violação do primado da lei é possível de ser feita legalmente, motivada por interesses que se opõem ao bem comum.

Assim, a dimensão do primado da lei é a mais importante das dimensões democráticas e é por causa da sua importância que se identifica a teoria da qualidade da democracia como normativista.

As dimensões da participação e da competição indicadas em Diamond e Morlino (2005, p. 22), merecem ser observadas em vista dos princípios democráticos da liberdade e igualdade, na medida em que o fato de poder participar e competir da gestão de um governo é uma expansão da liberdade e conseqüentemente da igualdade perante o corpo político. Assim sendo, a capacidade de participar e competir tem ligação direta com a questão do primado da lei, como possibilitadora dela. Nesse quesito, todas as dimensões de qualidade interligam-se.

Quanto à questão da dimensão procedimental da participação e da competição, verifica-se que a teoria da poliarquia de Robert Dahl (2005 [1971]) tem impactos na teoria da qualidade da democracia. Neste aspecto, a teoria da poliarquia já elencava a participação e a competição como condições essenciais da democracia.

Eurico Maiolino complementa a questão ao indicar que a participação tem características emancipatórias e educativas, além de ser fortalecedora da

responsividade na medida em que reforça a relação representante-representado (MAIOLINO, 2015, p. 73). A competição, por seu turno, faz referência à livre ascensão ao poder e à confiança na alternância dele (MAIOLINO, 2015, p. 75).

Destaca-se que a dimensão da participação tem especial relação com a questão de controle de recursos públicos, sendo que

A retomada da participação perpassa pela percepção do esvaziamento substancial do mandato representativo e pela rejeição de teorias elitistas e aristocráticas acerca da conveniência e manutenção do sistema representativo. Contudo, após um primeiro movimento conducente à demonstração das mazelas do sistema representativo e da superioridade do modelo imediato – apto à efetivação da igualdade política e da autodeterminação - a participação passou a ser concebida como um elemento a corrigir os desvios do sistema mediado e a fortalecer os mecanismos de controle social e institucional, vale dizer, além de estreitar a relação representante-representado, joga luzes sobre a *accountability* para estender o controle sobre a atividade representativa para além dos momentos eleitorais. Sob um enfoque temporal, repise-se, a representação pontua a atuação do eleitorado, imobilizando-a nos períodos eleitorais, ao passo que a introdução da participação no jogo democrático dilata-a para a permanência do regime democrático (MAIOLINO, 2015, p. 73).

As dimensões, ainda que observadas de maneira separada, estão sempre relacionadas às demais e a participação é diretamente ligada a uma ideia de controlar recursos públicos a partir de uma iniciativa exógena ao governo em exercício do poder.

Fechando as dimensões procedimentais, têm-se as dimensões da *accountability* vertical e horizontal, principais contribuições da teoria qualitativa da democracia, ao dar papel protagonista ao controle na teoria democrática. A ideia de controle do poder é antiga e remete a uma célebre frase de Platão “Quis custodiet ipsos custodes?” que significa “Quem guarda os guardas?” e tem relação com o fato de que a fiscalização feita pelo próprio fiscalizado não pode trazer bons resultados.

Antes de aprofundar no estudo da *accountability* e seus desdobramentos, continuar-se-á a explicitação das demais dimensões para fechar o tópico da qualificação da democracia.

Assim, iniciando as dimensões substanciais tem-se a igualdade e a liberdade, dois valores basilares da democracia moderna e, portanto, pertencentes às dimensões qualitativas da democracia.

Como primeira dimensão substancial em análise, considera-se a dimensão das liberdades e dos direitos políticos. Diamond e Morlino (2005, p. 26) indicam que a

liberdade consiste em três tipos de direitos, quais sejam os direitos políticos, civis e sociais (ou socioeconômicos). Os direitos políticos incluem o direito ao voto, a candidatar-se, a fazer campanha e de organizar-se em partidos, aspectos que tem correlação direta com a *accountability* vertical conquanto esta refira-se ao controle efetuado em período de eleições (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 26). Os direitos civis incluem, em rol não exaustivo, a liberdade individual, a segurança, a privacidade, a expressão, a informação e a religião (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 26). Por último, os direitos sociais abarcam questões como propriedade privada, livre iniciativa e demais temas correlacionados a aspectos econômicos (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 26). Em suma, os direitos e as liberdades aqui indicados como dimensão substancial possuem correlação com as garantias constitucionais a partir dos direitos e garantias fundamentais no Brasil.

Eurico Maiolino afirma, em grau de complementaridade, que,

À evidência, a garantia da liberdade nestes moldes implica uma limitação do poder político, que não mais poderá passar a dispor sobre dada matéria se tiver por finalidade excluir ou eliminar tais direitos do sistema jurídico-normativo, e tem como consequência o fortalecimento do Poder Judiciário como contrapoder, o locus adequado para o julgamento de tais violações [...] O asseguramento da liberdade – em sua amplitude material acima referida – depende de fortes instrumentos de *accountability* e da estabilidade institucional garantida pelo sistema jurídico-constitucional próprio do Estado de Direito. (MAIOLINO, 2015, p. 78-79)

O controle pela *accountability* aparece como limitador amparado em uma dimensão substancial da liberdade e dos direitos civis. É a obrigação de serem resguardados os valores basilares que condicionam a existência da democracia em dada sociedade.

A segunda dimensão substancial da qualificação da democracia é atinente à igualdade, a qual vem como parâmetro de qualidade na medida em que verifica se a democracia garante que todos sejam iguais em direitos e garantias legais e políticas (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 27). Os autores ainda reforçam que a igualdade é um ideal que jamais será plenamente alcançado, mas que, por certo, deve ser sempre perseguido como objetivo para uma democracia de alta qualidade.

Interessante destacar que, no modelo de democracia representativa, visualiza-se a possibilidade de alcançar um grau desejável de igualdade, na medida em que

pela “participação de vários setores marginalizados da sociedade, múltiplas minorias cujas vozes permaneceriam emudecidas.” (MAIOLINO, 2015, p. 80).

Por último, a dimensão da *responsiveness* ou da responsividade apresenta-se não como procedimental nem como substancial, mas como elemento de ligação entre os polos substanciais e procedimentais. Diamond e Morlino indicam a semelhança da responsividade com o fenômeno da eleição, na qual se confere legitimidade para o exercício do poder pela outorga do voto, em que o vencedor é fruto de uma consulta popular (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 27).

De certa forma, a responsividade é que torna possível a expansão da legitimidade e seria alcançando-a que se poderia reduzir o problema de crise na democracia dentro da realidade social atual.

Em uma breve contextualização da realidade, alguns dados dão um parâmetro alarmante da ausência de responsividade pela insatisfação do povo com quem detém o poder, indicando-se o Brasil como o pior país da América Latina nesse quesito. O cidadão brasileiro tem a percepção de que apenas 9% dos representantes governam pensando no bem comum e no interesse público (LATINOBARÓMETRO, 2016, p. 33).

Os autores indicam que o problema com a busca da responsividade encontra aspectos da ordem da dificuldade de determinar-se o que seria o interesse público e o bem comum⁹, contudo, ainda que não resolva os problemas da democracia como um todo, uma vez que ela é complexa, ajuda a reduzir a identificar a necessidade de correspondência de interesses públicos além da época de eleições.

Importante ressaltar que a teoria não aponta para a necessidade de uma responsividade plena e irrestrita, que é impossível e indesejada¹⁰ (DIAMOND;

⁹ Interessante destacar uma ideia mais plural que Pierre Rosanvallon dá ao bem comum, construída em cima da sua teoria da contrademocracia. A teoria da contrademocracia valoriza e problematiza a questão da crise da legitimidade no mesmo sentido em que se desenvolve esse estudo. Assim, o bem comum, conforme Rosanvallon, é tratado como característico de uma sociedade plural e em constante mudança, já que “ninguém pode pretender encarnar a vontade do povo ou falar de maneira definitivamente autorizada em seu nome”, não se pode engessar a representação, que é ela livre para exercício, mas pautada pela responsividade (ROSANVALLON, 2007, p. 289).

¹⁰ Em breve apontamento, é necessário indicar importantes fatores de ressalva ao controle social pela accountability em busca de uma responsividade. Rosanvallon observa que o controle não pode ser exercido sem parâmetros (bem comum e interesse público), em vista de que seria uma ferramenta de estigmatização da política, tornando o governo um inimigo do povo. Nesse caso poderia haver denúncia pela denúncia, motivada em interesses particulares (ROSANVALLON, 2007, p. 259-261). Rosanvallon observa também que esse problema é uma questão de erosão do político, em que a “organização de uma desconfiança mina a suposta confiança surgida pela eleição nas urnas” (ROSANVALLON, 2007, p. 247), gerando uma situação indesejável à democracia e identificada como uma “forma extrema de antipolítica” (2007, p. 248). Rosanvallon encerra alertando que o problema da

MORLINO, 2005, p. 28). Os autores fecham a questão no sentido de afirmação da impossibilidade de um governo ser completamente responsivo, identificando três limitações à questão da responsividade. A primeira limitação trata-se da manipulação das massas para o aumento de autonomia no poder a partir da construção de percepções de interesses públicos que na realidade são interesses particulares. A segunda limitação da responsividade seria a ausência de recursos públicos para a execução de medidas que atendam aos interesses públicos. A terceira limitação à responsividade seria a imposição, pela globalização, de restrições à soberania popular em vista de fatores geopolíticos e de interesses internacionais.

Eis que fica clara a necessidade de amenizar-se a incidência de uma das limitações da possibilidade de uma responsividade de um governo, qual seja a ausência de recursos públicos para a promoção de políticas públicas e o suprimento de interesses populares.

Problemas como a corrupção acabam por desviar recursos públicos para suprir interesses particulares e que, caso tais desvios não tivessem ocorrido, teriam tornado possível a melhoria da vida pública na democracia representativa.

Nesse diapasão, o controle pela *accountability* será desenvolvido, buscando identificar as possibilidades de observar a teoria da qualidade da democracia voltada a tentar reduzir os impactos dos desvios de recursos públicos oriundos da corrupção.

2.3 ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS

O destaque em seção separada para o tratamento da *accountability* justifica-se porque essa dimensão da qualidade da democracia é a força motriz para que se desenvolva um controle social de recursos públicos a partir da participação cidadã. Tal constatação vem baseada também nas indicações de O'Donnel, que condiciona que o primado da lei só existe se tiver controles estabelecidos em uma democracia,

desconfiança tem impacto direto nas ações políticas, na medida em que coage o corpo político a agir de maneira não propositiva, em vista de evitar represálias que gerem futuro descrédito perante a população com impactos negativos em período eleitoral (ROSANVALLON, 2007, p. 249). Assim, a questão da confiança também é tema importante a ser levado em conta quando se abordam questões de controle social de recursos públicos, discussão que será melhor abordada em tópico posterior.

com redes de responsabilização para todos os setores públicos e privados, de forma a que seja possível impedir que a lei seja infringida (O'DONNEL, 2004, p. 36).

Assim, retomando a conceituação pelas dimensões da qualidade da democracia, trazida por Diamond e Morlino, a *accountability* é explicada a partir de duas diferentes dimensões, a vertical e a horizontal. A *accountability* vertical em si consistiria

Na obrigação de líderes políticos eleitos de responder pelas suas decisões quando solicitados pelos eleitores ou por instituições públicas. [...] a *accountability* tem três funções principais: informação, justificação e sanção (ou compensação). Isso explica, a grosso modo, os estágios nos quais os cidadãos aprendem das ações públicas, recebem as justificativas dessas ações pelo corpo político, e decidem se sancionam ou premiam (pela eleição ou reeleição). Esse tipo de *accountability* se chama vertical porque é feita de baixo para cima, dos cidadãos para o corpo político. (DIAMOND; MORLINO, 2005, tradução nossa)

Em suma a *accountability* vertical é, como explicitado, o poder que o povo detém de manter legitimado ou deslegitimar eleitoralmente políticos ao exercício do poder. É justamente o ponto em que a participação social tem se limitado a atuar, através do sufrágio universal. Interessante indicar que a modalidade vertical da *accountability* é o procedimento que mais aproxima-se de uma responsividade efetiva no regime democrático representativo, na medida em que nela efetivamente ocorre a expressão da vontade popular (VÁSQUEZ, 2010, p. 42).

Observações acerca da efetividade de uma *accountability* vertical no combate à corrupção são pertinentes e José Álvaro Moises afirma que são dois requisitos básicos, dependentes de que os “cidadãos tenham consciência que têm o direito e o dever de manter a conduta de seus líderes políticos dentro de padrões republicanos estritos e de puni-los quando eles violam esses padrões” (MOISÉS; MENEGHELLO, 2013, p. 164). Os requisitos seriam a percepção acerca da corrupção e a capacidade de avaliar os impactos da corrupção encontrada.

Nessa medida, os recursos públicos desviados precisam ser levados em conta e, caso não gerem resultados imediatos de repressão entre eleições, necessitam ser rememorados no período eleitoral e considerados na hora do voto, sob pena de uma *accountability* vertical ser inefetiva.

Em casos práticos, estudos desenvolvidos em municípios brasileiros indicaram que a disseminação de dados, baseados em auditorias financeiras, gerou um aumento

no índice de *accountability* local. O aumento deu-se especialmente ligado ao seu viés vertical, em que foram encontrados inconsistências ou indícios de desvio de recursos públicos, houve a conseqüente não reeleição dos políticos envolvidos no caso (KHAGRAM; RENZIO; FUNG, 2013, p. 8).

É interessante que grandes escândalos envolvendo corrupção têm um aspecto positivo para a nação, pois, a partir deles, verificaram-se avanços em questão de participação social e abertura governamental e reforço nos controles fiscais, inclusive em países como o Brasil (KHAGRAM; RENZIO; FUNG, 2013, p.33)

Com base no estudo de caso específico do Brasil, autores afirmam que o fortalecimento do envolvimento da sociedade civil é ponto crítico para que haja uma participação maior nas questões fiscais do país e com isso uma responsividade nos gastos públicos (KHAGRAM; RENZIO; FUNG, 2013, p. 43).

A segunda dimensão da *accountability*, a dimensão horizontal, tem características de um controle endógeno, na medida em que é feita entre instituições estabelecidas. Diamond e Morlino abordam que a *accountability* horizontal

Requer que os responsáveis pelo poder se comportem dentro do primado da lei e de maneira propícia, ou caso assim não o façam, que respondam legalmente pelas ações não somente aos representados mas também aos demais agentes políticos e públicos e instituições que possuem o conhecimento técnico e a autoridade legal de exigir respostas. Quando um agente público responde a outro agente público de maneira horizontal como parte de um sistema de responsabilidades e obrigações equalizado, isso seria então a *accountability* horizontal. (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. 25, tradução nossa)

A relação entre instituições fica clara, na medida que a separação de poderes permite que, dada autonomia de cada poder, hajam instituições comprometidas com o controle das demais e assim também sejam controladas. Neste sentido, Vásquez afirma, que a divisão de poderes é condição de existência a uma *accountability* horizontal, sendo necessário que haja controle por parte de instituições “devidamente legalizadas, autônomas e capacitadas, com intuito de prevenir, corrigir e punir ações ilegais dos agentes ou agências do Estado – como a corrupção política.” (VÁSQUEZ, 2010, P. 38-39). O autor ainda complementa, indicando exemplos de instituições de controle existentes no Brasil, tais como o ministério público, o poder judiciário, as agências de auditorias, o banco central, dentre outras (VÁSQUEZ, 2010, p. 39).

A divisão clássica da *accountability* em horizontal e vertical recebeu diversas complementações e críticas, no sentido de observarem-se outras formas ou vieses de estabelecimento do controle. Autores como Vásquez (2010), Moisés (2005), Moisés e Meneghello (2013), Norris (2012; 2017) e o próprio Diamond (2015) reconhecem a existência de uma terceira dimensão de *accountability*.

Isso ocorre em vista da possibilidade de reforçar a *accountability* além de suas duas dimensões (horizontal e vertical), trazendo outros mecanismos que possam apoiar o cidadão e o Estado a ter um melhor controle na prestação das contas públicas. Eurico Maiolino elaborou tese nesse sentido, identificando e renomeando as duas dimensões clássicas da *accountability* e identificando uma nova.

Assim, Maiolino indica que a horizontalidade entre cidadãos e Estado deve ser compreendida em um sentido substancial e não funcional, na medida em que o corpo político representa o povo, não havendo relação de hierarquia (MAIOLINO, 2015, p. 91). Assim, tratar de horizontalidade somente entre órgãos institucionais não teria sentido.

Tratando-se da *accountability* em sentido amplo, Eurico Maiolino discorre que esta significa, a um só tempo,

[...] prestação de contas e controle, diante de vários sujeitos responsabilizatórios, seja o próprio do corpo de cidadãos que constitui o eleitorado, instituições ou órgãos, representativos ou não, formam o arcabouço político-constitucional do Estado, e além mesmo, atualmente, organismos internacionais, notadamente no que se refere a aspectos decisórios e de políticas públicas relativos a direitos fundamentais em todas as suas dimensões históricas. (MAIOLINO, 2015, p. 89).

Eurico Maiolino aprofunda a *accountability* por identificar quatro funções essenciais (ao invés de três¹¹ da teoria clássica em Diamond e Morlino), sendo elas a: de obrigatoriedade de resposta; a sancionatória; a argumentativa; e a informacional (MAIOLINO, 2015, p. 100).

A primeira dimensão refere-se justamente à necessidade de o representante prestar a resposta quando requisitado, sendo descabida a negação de resposta, tendo ligação direta com a questão da transparência (MAIOLINO, 2015, p. 101).

A segunda dimensão, sancionatória, gera uma relação obrigacional de

¹¹ A teoria clássica delimita as funções em três: informação, justificação e sanção (ou compensação). (DIAMOND e MORLINO, 2005)

prestação de contas decorrente do dever jurídico-político ao qual o corpo dos representantes está incluído (MAIOLINO, 2015, p. 101). Acerca dessa dimensão sancionatória, tomar-se-á a liberdade de incluir como sanção a reprovabilidade do povo, por entender-se a palavra em um sentido amplo, abarcando a possibilidade social afora a questão jurídico-política, uma vez que ela tem consequências práticas tanto quanto as previstas em norma, que poderia ser exposto através de não eleger novamente.

A terceira dimensão, informacional, exprime a possibilidade de “receber informações sobre as decisões tomadas e as condutas dos seus representantes” (MAIOLINO, 2015, p. 101) e muito se assemelha à primeira dimensão, visto que é objeto dela, entretanto diferencia-se na medida em que deve estar disponível o máximo de informações sem que o povo precise solicitá-la.

A última dimensão, argumentativa, que se diferencia das informações prestadas de forma ativa ou passiva e baseia-se na justificação das atitudes de governo já promovidas, esclarecendo através de diálogo os motivos pelos quais se optou por alguma linha de ação (MAIOLINO, 2015, p. 102).

Como ponto fulcral da tese de Maiolino, propõe-se a *accountability* não mais pelo dualismo horizontal-vertical, fazendo-o a partir da possibilidade de controle de forma tripartite, popular-social-institucional. A escolha pela tripartição é justificada iniciando pela *accountability* popular tendo-se em vista que

[...] prefere-se a utilização da expressão ‘popular’ à anterior, *vertical*, por dois motivos. Inicialmente, pretende-se com a alteração da nomenclatura classificatória afastar a noção espacial de estrutura piramidal, de raiz hierárquico-funcional [...]. Demais disso, por se tratar de uma forma de prestação de contas e controle que se concentra e encontra sua máxima expressão no momento das eleições, torna-se apropriada a utilização de um termo que reflete a própria adoção do regime democrático. *Accountability social* [...] trata-se, em verdade, da mobilização da sociedade civil, seja individual, seja por intermédio de grupos sociais, associações civis, organizações não governamentais, mídia de massa, para dirigir demandas e pretensões à agenda política, bem como para acompanhar, monitorar e manter os governos sustentáveis durante e entre as eleições. [...] a *accountability institucional* relaciona-se ao controle exercido de maneira intraestatal, por poderes, órgãos e agências, constitucional e legalmente criadas e autorizadas a exigir prestações de contas, toma-las e, se for o caso, aplicar as penalidades cabíveis. (MAIOLINO, 2015, p. 107-108, grifo nosso).

Assim, observa-se que a tripartição abandona a nomenclatura vertical para a correspondente popular, abandona a nomenclatura horizontal para a correspondente

institucional e identifica uma nova modalidade, a social¹².

Infere-se que como no que se refere à *accountability* popular e institucional há mera mudança de nomenclatura, debruçar-se-á diretamente no destrinchamento e explicação da *accountability* social.

Dessa forma, a *accountability* social exposta por Eurico Maiolino trata-se da forma de controle exercida pela sociedade civil, seja qual for a sua forma de expressão, sendo que busca-se a prestação de contas,

dirigindo denúncias às instituições competentes, expondo em manifestos coletivos as políticas públicas desejáveis e aquelas não mais toleradas, criando organismos de transparência na área financeiro-orçamentária, atribuindo avaliações quanto à atividade do representante nos órgãos representativos. Significa ainda, [...] a participação dos cidadãos na atividade característica dos parlamentos [...] seja por intermédio da iniciativa popular, [...] seja pela capacidade de decidir acerca de proposições legislativas quando chamados nos referendos ou plebiscitos. (MAIOLINO, 2015, p. 134, grifo nosso).

Resta claríssimo que a *accountability* social interliga-se diretamente com a *accountability* popular e institucional, uma vez que, apesar de não ter um poder de sanção de maneira direta, tem esse poder de maneira indireta, na medida em que utiliza as outras duas formas de *accountability* para ver o seu controle aplicado efetivamente.

O controle exercido pela *accountability* social é relevante e precisa ser incentivado, é nele que o cidadão pode tornar a sua voz e buscar uma responsividade esperada além do período legitimatório eleitoral dado na *accountability* popular (ou vertical).

Interessante apontar que só pode ser ouvido aquele que se expressa. A simples escolha por um representante não é expressão, visto que isso dá a liberdade de buscar o bem comum do próprio representado. Assim, acredita-se que, se o povo quiser ser ouvido ele precisa começar a manifestar-se. A maneira de manifestar-se encontra base na *accountability* social.

¹² Autores como Vásquez (2010) também compreendem a existência dessa dimensão de *accountability*, contudo não alteram as compreensões da horizontal e da vertical, não levando em conta a ausência de hierarquia do povo para o Estado como Maiolino indica. Para Vásquez a dimensão societal seria “forma de *accountability* vertical e é exercida por grupos sociais e meios de comunicação que buscam mobilizar o sistema legal, demandando reivindicações ao Estado e governos no sentido de prevenir, corrigir e cobrar punições a atos ilegais de funcionários públicos e ocupantes de cargos políticos” (VÁSQUEZ, 2010, p.38).

Nesse sentido, Eurico conclui a sua tese, apontando que a saída para uma democracia de melhor qualidade está na participação do povo no poder,

com sua eficácia corretiva e de controle, de onde surgirão práticas e habilidades próprias à educação para a cidadania e à superação da apatia que aliena os representantes, ao invés de mantê-la dentro de um plexo de obrigações e responsabilidade política. (MAIOLINO, 2015, p. 167).

Desde o início da revolução americana, demarcando as raízes que deram forças à eclosão da primeira onda da democratização moderna, tem-se como premissa verdadeira baseada em larga experiência humana que “somente a partir do controle é que se impede e antecipa o abuso do poder”, seja por desvio de recursos ou por qualquer outro malfeito (HAMILTON; MADISON; JAY, 2005 [1788], p. 281).

É necessário, portanto a responsabilização para que se busque efetivamente impedir que a corrupção torne-se regra e prejudique ainda mais a população pela ausência de recursos em setores públicos que estão sempre em déficit financeiro. Dessa forma, acredita-se que uma das limitações à responsividade dos governos, referente à ausência de recursos públicos, pode ser amenizada.

2.4 A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO E AS SUAS FACETAS FRENTE AO DESVIO DE RECURSOS

Discussões acerca da política encontram raízes desde a antiguidade, quando a sua percepção pode ser identificada a partir de escritos de Aristóteles, que via no homem ético a saída para o problema da corrupção (MANCINI, 2000, p.64). Evidencia-se que a corrupção trata-se de um problema que sempre foi presente na realidade humana, sendo necessário que seja abordado e trabalhado para que se tente minimizar os seus impactos em uma sociedade democrática em busca de maior qualidade.

Estudos empreendidos no Brasil, evidenciam que a percepção da corrupção política é alarmante, sendo motivação direta para a mínima satisfação do povo brasileiro em relação às instituições públicas (SANDERS; et al, 2014; VÁSQUEZ, 2010).

O ápice parece ter sido documentado pela instituição Latinobarómetro (2016), em que identifica-se a corrupção como principal problema percebido pelos cidadãos

brasileiros, dedicando, inclusive, um tópico específico em que explicita a excepcionalidade do momento em que o Brasil encontra-se

Uma recapitulação histórica é necessária para explicar o problema principal do Brasil, não só porque constitui uma exceção histórica, mas também porque permite observar como um problema salta ao primeiro lugar e modifica toda a agenda desse país. Em uma década, de 2003 até 2013, o Brasil aumenta o problema da saúde dos 4% para 34% de maneira expressiva, diferenciando-se do resto da América Latina que nesses anos apontavam como principal problema a violência e a economia. A situação do Brasil mudou completamente em 2015, quando o problema da saúde cai para 17% e aumenta o problema da corrupção para 22%, ficando esta em primeiro lugar. Em 2016 ambos problemas estão empatados estatisticamente na primeira posição, sendo a saúde com 21% e a corrupção com 20%. **A corrupção aumentou de 3% em 2010 para 20% em 2016, mostrando a explosão de um problema que tem hoje o Brasil, em uma das mais complexas crises políticas** desde o impeachment de Collor de Melo em 1992. (LATINOBARÓMETRO, 2016, p. 62, tradução nossa, grifo nosso)

A pesquisa desenvolvida no Chile pelo Latinobarómetro desenrolou-se no período compreendido entre 15 de maio de 2016 e 15 de junho de 2016, com uma margem de erro de até três pontos percentuais. Veja-se que foi exatamente no conturbado período do andamento do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, que foi concluído em agosto com a cassação do mandato da presidenta. Demonstra-se a necessidade de pensar e compreender os aspectos acerca da corrupção política no regime democrático representativo do Brasil.

Os desdobramentos e os conceitos de corrupção são questões, assim como a democracia, abertas. São conceitos não resolvidos e que sempre são complementados por novos estudos, os quais delimitam novos interesses e conflitos, sendo sua implicação mais evidente no âmbito político (SANTANO, 2015).

De toda forma, a fim de estabelecer um marco teórico definido, adotam-se algumas delimitações acerca da corrupção pública que pode ser observada em questões políticas e burocráticas, a partir dos ensinamentos trazidos por Ray Fisman e Miriam Golden.

Para os autores (FISMAN; GOLDEN, 2017, p. 53), a corrupção consiste na exploração do público para fins de ganhos privados, sendo que os benefícios privados que a corrupção proporciona podem ser identificados na forma principal, mas não exaustiva de votos, empregos ou dinheiro.

Diversos são os autores que tentam delimitar a corrupção, mas o elemento central é justamente a questão dos ganhos privados a partir de exploração pública

indevida. Ainda que haja diferentes formas, reflexos, alcances e graus de tolerabilidade, a corrupção é identificada sempre pela confusão do público com o privado (JOHNSON, 2004, p. 3).

Importa destacar que a corrupção não é, necessariamente, ilegal. Segundo Fisman e Golden (2017), existem três eixos-padrão pelos quais a corrupção pode encontrar-se, sendo um eixo relacionado ao interesse público, outro eixo à opinião pública e um terceiro eixo relacionado à lei. Apesar da diferenciação em três aspectos, muitas vezes os três estão reunidos em um único caso. Entretanto é relevante que se afirme que os eixos podem apresentar-se de forma isolada. Frise-se, com isso, que uma ação que vá contra o bem comum pode ser legal, mas corrupta, uma vez que foge do interesse da sociedade.

Exemplifica-se essa questão a partir de um caso hipotético de nomeação de um cargo essencial para a república. Caso a indicação seja de uma pessoa incapacitada tecnicamente, da qual a lei não vede a indicação, essa nomeação será legal. Contudo, a indicação é corrupta, na medida em que foi motivada por interesses particulares e não públicos. Nesse diapasão, casos como o de indicação de um jovem advogado sem experiência em aviação para um cargo de presidente da Agência Nacional de Aviação seria caso de corrupção.

Fernando Filgueiras evidencia que as concepções acadêmicas como as citadas trazem algumas deficiências haja vista que se centram nos cargos públicos e no Estado, sem colocar em conta as inter-relações com a sociedade civil. Nesse aspecto, indica que a

[...] corrupção ocorre na interseção entre a dimensão pública e a dimensão privada, de acordo com condições institucionais que a torna uma ação preferida ao comportamento honesto. A corrupção envolve uma dimensão institucional e, além disso, uma dimensão moral balizada em normas, compreendidas na questão dos valores e das atitudes dos agentes tanto no público quanto no privado. Um aspecto deixado de lado nas considerações conceituais sobre a corrupção é que esse tipo de comportamento tem um caráter plástico e flexível. A corrupção é um conjunto de ações específicas que podem ser consideradas como tal. (FILGUEIRAS, 2013, p. 89).

Essas ponderações reafirmam a grande gama de aspectos que a corrupção aborda, tornando uma conceitualização fechada impossível, tendo-se em vista que a corrupção é de caráter complexo, com dimensões formais (legais) e dimensões substanciais (bem comum e opinião pública).

Filgueiras (2016, p. 90) infere que o elemento valorativo é envolto na parte de compreensão da corrupção pelo povo, tornando difícil a definição em caráter objetivo de uma atividade corrupta.

No caso de desvio de recursos públicos, alvo da proposta hipotética do presente estudo, a sua verificação a partir de um controle de auditoria não indicará necessariamente a corrupção, mas aponta um indício que ela possa estar configurada, é a indicação de irregularidades que permite encontrar casos de corrupção (FILGUEIRAS, 2013, p. 90). Neste aspecto, Filgueiras adiciona ao conceito de corrupção que “o elemento que distingue a corrupção é o fato de ela ser um juízo moral, emitido pela sociedade contra ações específicas que degeneram o interesse público” (2013, p. 90).

Ainda acerca de recursos públicos, o autor afirma

O desvio de recursos públicos, por exemplo, é uma ação específica, mas recebe o status de corrupção em função dos juízos emitidos pela sociedade, considerando o conjunto de valores e normas pressupostas que definem o interesse público. Nesse sentido, o desvio de recursos públicos é uma ação específica, que tem uma natureza própria, mas que ganha o status de corrupção à medida que subverte normas pressupostas do interesse público, tomando que estas normas compreendem regras e valores. Sendo um conceito normativamente dependente, o juízo moral que especifica e define a corrupção depende do processo de justificação e aplicação de normas. (FILGUEIRAS, 2013, p. 90)

A passagem evidencia que, por certo, a identificação da corrupção depende, além das questões legais, da interpretação de valores substantivos complexos. Contudo, a indicação de irregularidades oriunda de controle feito sobre as contas públicas, apontará possíveis desvios que poderão ser levados até as instituições constituídas para que emitam juízo e providências. Nesse aspecto, a corrupção será observada e controlada a partir de uma *accountability* social.

Aqui, também é importante destacar que a corrupção tem uma divisão doutrinária acerca do agente do poder público que a comete¹³. Nessa divisão, Fisman e Golden (2017) indicam que pode ser uma corrupção burocrática ou uma corrupção política. Ambas diferenciam-se em vista do agente, sendo que a burocrática é

¹³ A corrupção sob a ótica do setor privado (em polo ativo) para alterar o setor público (em polo passivo) não será estudada, em vista que a análise empreendida busca identificar desvios no setor público, limitando-se a observação a partir do mesmo. O desenvolvimento da temática da corrupção, sob um prisma de observação pelo setor privado é matéria importante mas foge aos objetivos do problema de pesquisa, referenciando-se apenas que ela existe.

cometida por um funcionário público não eleito (sem a legitimidade outorgada pelo povo através do voto) e a corrupção política é cometida pelos governantes eleitos (FISMAN; GOLDEN, 2017, p. 38).

Conforme observar-se-á, a possibilidade de controle social sobre a corrupção atinente à destinação de recursos públicos independe da questão do agente que promoveu, em nome do Estado, o desvio. Assim, tratar-se-ão ambos os casos meramente como corrupção política, haja vista que outros autores não fazem essa especificação acerca do agente, mas em relação ao seu objeto (FILGUEIRAS, 2013; JOHNSON, 2004; SANTANO, 2015; VÁSQUEZ, 2010).

Merece ser destacado, ainda no tópico da corrupção, que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, ambas com recomendações específicas dadas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC.

Duas cartilhas foram elaboradas pelo Ministério, explicitando recomendações gerais combinadas com os termos integrais da Organização das Nações Unidas (MTFC, 2016a) e da Organização de Estados Americanos (MTFC, 2016b). Os dois documentos trazem aspectos diretos que trabalham a questão da corrupção política no desvio de recursos públicos, que precisam ser combatidos, segundo a ONU e a OEA, a partir do controle social e participação cidadã.

Dentro das recomendações Ministeriais, acerca da participação cidadã no combate à corrupção política pelo desvio de recursos públicos, merece ser explicitado que

No concernente aos registros contábeis, a Convenção definiu parâmetros relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, visando a proibir, por exemplo, o estabelecimento de contas e operações mal especificadas ou não registradas em livros, o registro de gastos inexistentes ou com a indicação incorreta de seu objeto, a utilização de documentos falsos e a destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei. **A corrupção é um mal que os governos dos países não conseguirão vencer sozinhos. Para que se obtenha sucesso nessa luta, é fundamental a participação da sociedade civil e das organizações não-governamentais nas ações de prevenção e combate.** Para tanto, no capítulo relativo às medidas de prevenção da corrupção, os Países Signatários comprometem-se a, entre outras ações, aumentar a transparência, promover a participação dos cidadãos nos processos decisórios, realizar atividades de informação pública, bem como promover programas de educação pública para o controle social. Além disso, cabe aos Estados Partes respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber,

publicar e difundir informação relativa à corrupção. (MTFC, 2016b, p. 7, grifo nosso)

Veja-se que a proposta hipotética deste trabalho encontra perfeita relação com o que o Ministério atesta, um controle social necessário que será uma condicionante para o sucesso na redução da corrupção política no Brasil e em qualquer outro país. O encorajamento ao exercício de uma *accountability* social parece ocorrer em nível nacional e internacional.

Alguns apontamentos de Fernando Filgueiras interessam trazer para o estudo, haja vista que o autor considera a corrupção política como uma forma de injustiça, sendo que:

A corrupção afeta diretamente a justiça no plano das instituições e no plano das realizações sociais. Ela é uma forma possível de injustiça, no contexto das democracias, que **afeta diretamente a legitimidade** do sistema político. Sociedades que conseguem construir instituições corretas e que sejam, por conseguinte, justas, estão menos permeáveis à corrupção. Da mesma forma, sociedades que conseguem estabelecer comportamentos corretos de seus membros e que, por conseguinte, sejam justas, também são menos permeáveis à corrupção. Sendo assim, **a corrupção é uma forma de injustiça política, que opera em duas ordens: na ordem institucional e na ordem das realizações sociais**. Nesse caso, a corrupção guarda uma relação conceitual com o tema das desigualdades, porquanto ela incide no mau funcionamento das instituições da democracia, bem como no comportamento dos agentes. No caso do funcionamento das instituições, a corrupção degenera o valor republicano de igualdade perante a lei, provocando formas injustificadas de exclusão política. O efeito mais imediato da corrupção na democracia é provocar a exclusão de indivíduos ou grupos dos processos de tomada de decisão por conta de interesses privados (FILGUEIRAS, 2013, p. 92, grifo nosso).

A discussão acerca da justiça e os demais desdobramentos da corrupção fogem ao objetivo empreendido na presente pesquisa, entretanto é essencial que se verifique a relação direta da corrupção com a questão da confiança e da legitimidade do governo, fatores a serem abordados a seguir.

Justificando o início da abordagem deste estudo pela corrupção, é o fato de que ela é a causa e a consequência dos problemas democráticos atuais e é o principal fator que motiva um possível exercício de controle social pela *accountability* para a verificação de recursos públicos.

Infere-se que há uma dificuldade extrema em abordar os graus de corrupção de forma empírica e objetiva, sendo que os estudos acerca da corrupção baseiam-se na percepção dos cidadãos a respeito da corrupção no seu país. O Brasil, assim como

a maioria países que são democracias recentes, tem índices preocupantes de percepção de corrupção.

Os dados trazidos pelo *Transparency International* indicam que o Brasil ocupa a 79ª posição entre 176 países, numa relação de menor posição para a menor percepção da corrupção. O nível de percepção da corrupção pela população brasileira é de 40 pontos, sendo encaixado na 4ª categoria (40-49, às margens da 3ª (30-39), em que a 1ª categoria seria “extremamente corrupto” e a 10ª categoria seria “não corrupto” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017).

Assim sendo, a corrupção a ser reduzida pela participação cidadã tem relação direta com a questão da desconfiança política, tema que fecha o primeiro capítulo. Resta evidenciado que a corrupção que ora se analisa na abordagem hipotética é a corrupção promovida pelo setor público, portanto política, que deve ser reduzida, nas orientações da ONU e da Convenção Interamericana, principalmente a partir da participação cidadã no controle social dos recursos públicos.

2.5 DA CONFIANÇA À DESCONFIANÇA POLÍTICA E A SUA IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS

Analisar e estudar formas de redução de corrupção a partir da participação popular sem observar o fenômeno da confiança política¹⁴ seria ingenuidade, uma vez que, conforme se demonstrará nesse segmento, não existe participação popular sem confiança política e sem participação popular não há expansão da legitimidade. Por sua vez, sem expansão da legitimidade extra-eleições não há, portanto, efetividade em uma *accountability* social de recursos públicos.

Nesse contexto, compreender a confiança é essencial. Abre-se o estudo da confiança a partir de Luhmann, com base em uma teoria sistêmico-complexa social¹⁵. A confiança em seu caráter generalista é “no seu mais amplo sentido de fé nas

¹⁴ Neste estudo, “confiança política” e “confiança institucional” são tratados como sinônimos (HORNE, 2017; MAIOLINO, 2015; MOISÉS, 2005; NORRIS, 1999; VÁSQUEZ, 2010)

¹⁵ Como se indicará a *posteriori*, a teoria adotada para análise da confiança política nesse estudo será a de viés institucionalista, indicada como mais pertinente pelos autores adeptos à teoria da qualidade da democracia (MAIOLINO, 2015; MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010). Contudo, aspectos gerais da teoria sistêmico complexa de Niklas Luhmann (1996) são aplicáveis à teoria institucional adotada acerca da confiança política, especialmente nos aspectos mais generalistas da confiança em que inicia-se e que não são tratados na teoria institucional, conquanto esta restringe-se à confiança política.

expectativas de alguém, um fato básico da vida social” (LUHMANN, 1996, p. 5), isso tendo-se em vista que sem a confiança não se conseguiria sequer viver, por não confiar na nossa própria existência.

Ainda em aspectos introdutórios, faz-se importante a diferenciação entre confiança e esperança, sendo que a confiança é somente existente quando a decisão sobre algum fato é baseada em experiência e outros fatos. A esperança, por seu turno, é uma decisão tomada sem lastro fundacional que a justifique. A confiança reflete sobre contingências, a esperança, ignora-as (LUHMANN, 1996, p. 40).

As análises teóricas posteriores geraram críticas à teoria de Luhmann, contudo os aspectos supracitados parecem restar consolidados, sendo estas afirmações incipientes e generalistas, portanto, necessárias serem expostas (FACCI, 2012, p. 242-245). Antes de abordar e pontuar as divergências teóricas, cumpre expor os tipos de confiança e sobre qual se trabalhará.

Expondo-se uma concepção dualista consolidada acerca da confiança, expressa-se que o conceito de confiança interpessoal, segundo Vásquez é definido como uma

[...] relação de confiança entre indivíduos, sejam eles conhecidos e próximos do convívio diário, como parentes, amigos e colegas de trabalho, sejam eles totalmente estranhos, sem proximidades e sem conhecimento direto, como autoridades e lideranças políticas – casos estes apenas mais comuns de ausência de conhecimento pessoal direto, pois evidentemente, dentro da sociedade há indivíduos que tenham proximidade com estes (VÁSQUEZ, 2010, p. 50)

No mesmo sentido, Cynthia Horne (2017, p. 25) expressa-se ao indicar que a confiança interpessoal captura uma propensão dos indivíduos de confiarem em outros indivíduos de uma maneira mais generalista.

A confiança interpessoal, contudo, não é objeto do presente estudo. Fica exposto do que se trata, mas se indicando que, pelo viés teórico adotado, possui menor importância e impacto nas questões políticas que envolvem o desvio de recursos públicos e a participação cidadã no controle deles. A confiança que se busca estudar trata-se da confiança política.

Repisa-se que a confiança política (institucional) é a que dá condições de possibilidade e existência para o controle social sobre recursos públicos. A verificação de recursos públicos exsurge a relação interpessoal, visto que observa de maneira

objetiva as regras institucionais e a alocação de recursos públicos, esperando dessa atividade um cumprimento de regras e, portanto, estabelecimento de confiança.

Assim, a confiança política dá-se pela relação da sociedade com as instituições democráticas que, a partir de um controle social de avaliação, informação, conhecimento, percepção e experiência, garantem estabilidade no regime democrático (VÁSQUEZ, 2010, p. 55).

Assim sendo, o debate contemporâneo acerca da confiança política tem indicado para uma abordagem diferente daquela trabalhada por Luhmann, na medida em que o autor indicava que existia uma influência da confiança interpessoal de maneira mais profunda na confiança política. Acreditava que a interpessoal dar-se-ia em uma de suas dimensões. Os níveis de confiança política dar-se-iam, para Luhmann: primeiramente pela expectativa de que o representante buscará satisfazer interesses pessoais do eleitor; em segundo lugar, pela confiança no sistema político em si, confiando que resultará em uma vida razoável para si, independente de expectativas específicas (LUHMANN, 1996, p. 95).

Neste aspecto, tem-se a grande divergência teórica, Luhmann acreditava na influência da interpessoal na institucional de maneira acentuada e dependente, entretanto os estudos pautados pela teoria da qualidade da democracia deixam de lado essa ideia, abordando a questão da importância das instituições.

O consenso atual aponta para uma adoção de uma teoria institucionalista acerca da confiança política, deixando em segundo plano teorias sistêmico-complexas, sociopsicológicas, socioculturais e econômicas. Tais teorias trazem aspectos interessantes, mas que não serão objeto de análise no presente estudo pois são indicadas como menos adequadas para pensar-se um regime político na teoria da qualidade da democracia (WARREN, 1999; MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010; HORNE, 2017).

Assim, Moises (2005, p. 51) explica que na teoria institucional da confiança tem-se que,

A abordagem alternativa mais importante parte da noção segundo a qual as instituições, como regras normativas de comportamento – um fenômeno estável nas democracias, caracterizado por padrão incrementalista de desenvolvimento – exercem uma influência decisiva para a geração da confiança política. A justificação e os padrões de funcionamento das instituições encerrariam a chave para explicar as causas da confiança: contrastando com as outras perspectivas, essa abordagem sustenta que a confiança política distribui-se aleatoriamente entre diferentes tipos de

personalidade individual, contextos socioculturais ou padrões de desempenho econômico de governos.

Percebe-se, nessa teoria institucional da confiança, um amadurecimento acerca do pensamento direcionado às questões políticas e democráticas, sendo justamente esse o viés em que se propõe empreender os estudos. Nessa medida, cumpre também destacar que as instituições¹⁶ são essenciais para a democracia, haja vista que “são responsáveis por assegurar as normas, os procedimentos do regime e as dimensões da qualidade da democracia¹⁷” (VÁSQUEZ, 2010, p. 48).

Assim sendo, é a indicação de que o viés da teoria institucional é essencial para pensar-se em qualidade da democracia, tendo-se em vista que são responsáveis pela garantia da existência de suas dimensões. As instituições serão representadas por todo o corpo político que envolve o Estado, sendo que

possibilitam que a ação dos indivíduos e demais atores políticos sejam previsíveis, a partir de regras que organizam o seu desempenho e permitem que a sua ação seja fiscalizada e controlada socialmente através de normas de imparcialidade e de correção de desvios. (VÁSQUEZ, 2010, p. 47)

Nessa visão institucionalista da confiança política, o controle das instituições é elemento fulcral para que se crie uma relação de confiança entre o Estado e a sociedade, sendo necessário o equilíbrio entre esses dois atores para que haja uma estabilidade no sistema democrático representativo.

Destaca-se ainda que, importando um aspecto compatível da teoria sistêmico-complexa, Luhmann observa que quando há “entrelaçamento dos níveis de confiança há também a estabilidade” (LUHMANN, 1996, p. 95). Assim posto, a teoria institucional contraria a de Luhmann pela indicação de que a influência de níveis de confiança interpessoal e política é menor, contudo a relação ainda existe.

Para Luhmann, o entrelaçamento indica a estabilidade total, ao passo que para a teoria institucional adotada, o entrelaçamento apenas pode apontar estabilidade maior do que quando não há entrelaçamento – confiança interpessoal e política em níveis compatíveis são desejáveis, mas não é indicador de estabilidade institucional

¹⁶ As instituições democráticas são “as instituições de representação como o Congresso Nacional e os Partidos Políticos; os órgãos de execução de políticas públicas como a presidência da República, Governadores Estaduais e Prefeitos; e, órgãos do Poder Judiciário como os Tribunais municipais, estaduais e federais.” (VÁSQUEZ, 2010, p. 45)

(MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010). O que se pretende afirmar aqui é que a estabilidade de um sistema democrático independe da confiança interpessoal, ainda que a existência da confiança interpessoal seja positiva.

Luhmann levanta uma questão importante para refletir acerca da participação social em questões políticas de análise de recursos públicos é que,

[...] controle da confiança política demanda um aumento de conhecimento especializado. [...]. Somente um especialista poderia fazer um exame de quais são as indicações de confiabilidade. Porém, hoje em dia, a avaliação das forças e evoluções políticas demanda uma quantidade determinada de conhecimento detalhado, principalmente acerca de pessoas, funções e organizações, conhecimentos que somente podem ser adquiridos tomando parte ativa no processo político. Na prática, o controle da confiança política somente se pode exercer como ocupação principal de alguém. [...] O que deveria fazer um indivíduo de si mesmo em uma situação em que é forçado a outorgar confiança sem ser ele mesmo capaz de dar ou controlar essa confiança? (LUHMANN, 1996, p. 100, tradução nossa).

A reflexão revela um sentimento de impotência. Em qual realidade um cidadão que trabalha 44 horas semanais teria tempo, disposição, vontade e expertise para trabalhar controlando gastos públicos? Certamente nenhum. Verifica-se uma dificuldade com resolução remota. Se por um lado a participação social é essencial para a expansão da legitimidade, que é dependente de confiança política para ser exercida, que por sua vez só pode ser alcançada a partir do controle, identifica-se um problema cíclico, dependente e complexo. A proposta de ação participativa deste estudo pretende indicar uma possibilidade de solução a partir de novas tecnologias, especificamente da tecnologia *blockchain*, estudada no próximo capítulo.

O uso de novas tecnologias oriundo da modernização, conforme indicam Ronald Inglehart e Christian Welzel (2005), é tipicamente um quadro em que se aumenta a imprevisibilidade e alteram-se papéis e referências da sociedade. Não existe confiança em algo que é imprevisível, dessa forma a desconfiança está sempre acompanhada de inovações e de modernização. Essas constatações parecem demonstrar serem necessárias para que a participação social ocorra através de um ponto que una conhecimento especializado confiável com uso de novas tecnologias.

Assim, as verificações de confiabilidade advêm de uma interpretação qualificada de informações para que se torne possível uma avaliação de um governo. Isso explica porque o povo, ainda que seja representado, tem dificuldades exorbitantes em produzir uma visão crítica acerca do representante e controlá-lo,

restando o controle efetivo ao próprio Estado, que o cidadão não tem outra opção a não ser aceitar.

Esse controle abordado por Luhmann é o mesmo que se verifica na teoria institucional da confiança política (MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010; HORNE, 2017). No distanciamento que a teoria institucionalista da confiança política faz em relação à confiança interpessoal tem implicação, segundo Warren (1999, p. 349), semelhante a uma relação de banco com o seu cliente.

A confiança em um exemplo de contexto bancário é meramente institucional, independentemente se o consumidor confia ou não no seu gerente bancário ou operador de caixa bancário. A relação demonstra que essa relação de confiança depende “do julgamento acerca do cumprimento de normas institucionais ao invés do julgamento acerca da ação dos agentes que pertencem a uma instituição” (WARREN, 1999, p. 349). A indicação da teoria institucionalista é que as duas dimensões de confiança são independentes, apesar de admitirem certo grau de influência, que se dá em vista de que a confiança jamais será um fator isolado, conforme já abordado anteriormente.

O problema relacionado à confiança política ocorre quando se tem um baixo nível dela. Esse baixo nível de confiança institucional é denominado desconfiança política (HORNE, 2017; MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010; WARREN, 1999).

A desconfiança, em sentido amplo, põe à prova a capacidade de as instituições democráticas exercerem os seus poderes, supervisioná-los e monitorá-los. Sendo assim, a institucionalização dessa desconfiança deve existir, porque gera abertura das instituições como alvos de controle (MOISÉS; MENEGHELLO, 2013, p. 14).

Nesse sentido, regras institucionais democráticas como a imparcialidade em eleições, a proibidade no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça, ao ‘naturalizar’ os direitos de cidadania, gerariam expectativas sociais correspondente sobre o seu funcionamento, e é isso, precisamente, que afetaria a relação dos cidadãos com elas. Dito de outro modo, a confiança política dos cidadãos em instituições dependeria da coerência delas com a sua auto justificação normativa; o repertório de significações resultante do funcionamento das instituições ajudaria a determinar a medida dessa confiança, a qual pode ou não se estender aos seus responsáveis, dependendo de o quanto o seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. A dinâmica envolveria, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso ajudaria a determinar a ocorrência do fenômeno de confiança. (MOISÉS; MENEGHELLO, 2013, p. 16)

Disso depreende-se que somente a partir da redução da desconfiança política

existente é que se terá um ambiente propício para que a participação social ocorra. Sem a redução da desconfiança política no Brasil, a *accountability* social não ocorrerá.

Reafirmando tal questão, é na desconfiança política nas instituições democráticas, que se garante a distribuição e o compartilhamento do poder político, que a crise observa-se no que tange aos desvios de recursos públicos (VÁSQUEZ, 2010, p. 49). A confiança política de que as instituições efetivamente controlam os recursos públicos é essencial para que haja um cenário propício ao desenvolvimento de participação popular no combate à corrupção.

Embora haja uma independência entre confiança interpessoal e institucional, é necessário indicar o baixíssimo nível de confiança interpessoal no Brasil.

O Brasil é o país da região onde a confiança interpessoal desaparece estatisticamente, uma vez que alcança ao valor de 3%, exata porcentagem da margem de erro da pesquisa, no limite da significância estatística. Um país sem confiança interpessoal não havia sido registrado nunca, desde que iniciaram as pesquisas na América Latina em 1995. (LATINOBARÓMETRO, 2016, p. 31, tradução nossa).

Com base nesses dados, não é exagero afirmar que o Brasil é considerado um país onde não se confia em ninguém, onde impera a desconfiança. Nos dados de confiança institucional, ao menos, os dados não são tão ruins.

Relativo aos dados de confiança institucional, os dados não estão atualizados e encontram-se reunidos de maneira global na América Latina, não estando divididos por país (LATINOBARÓMETRO, 2016, p. 33). Ainda assim, as instituições são percebidas, em grau de confiança, da seguinte forma: Igreja 66%, Forças Armadas 55%, Polícia 38%, Instituições eleitorais 32%, Governo 28%, Poder Judiciário 26%, Congresso 25%, Partidos Políticos 17%. As universidades não são objeto de pesquisa no *Latinobarómetro*. O baixo nível de confiança, de um modo geral, é extremamente grande.

Em vista da ausência de pesquisa individual nos dados do *Latinobarómetro* acerca da confiança institucional, buscou-se no *World Values Survey* (WVS), entidade sueca baseada na cidade de Estocolmo, uma fonte de dados alternativa. A WVS tem um estudo isolado acerca da confiança nas instituições brasileiras e, ao contrário do *Latinobarómetro*, inclui a universidade no rol de pesquisa (WVS, 2016, p. 24-33). O estudo coletou dados no território nacional e tem amostragem de 1.486 cidadãos, feita durante o período compreendido entre três de maio de 2014 e 29 de maio de 2014,

com publicação de resultados no ano de 2016. A pesquisa tem margem de erro de até 2,6%.

A instituição mais confiada pelos brasileiros é justamente a universidade. Os indicativos da pesquisa mostram que: 24,5% dos cidadãos confiam completamente nas universidades; 48,6% confiam muito; 15,4% confiam pouco; apenas 8,7% não confiam nada; e 2,8% não sabem ou não responderam (WVS, 2016, p. 30).

Na contramão, a instituição menos confiada no Brasil é a dos partidos políticos. A pior confiança aos partidos políticos coincide com os resultados apresentados pelo *Latinobarómetro*, que sugere paridade de resultados nos dois métodos. Os indicativos da pesquisa mostram que: 1,1% dos cidadãos confiam completamente nos partidos; 14,8% confiam muito; 24,5% confiam pouco; expressivos 58,6% não confiam nada; e 1% não sabem ou não responderam (WVS, 2016, p. 28).

Em que pese o conhecimento desses resultados, qual seria o caminho para o aumento da confiança política? Inicialmente, há consenso no sentido de que a experiência seria o principal fator para que a confiança aumente. (LUHMANN, 1996; WARREN, 1999; NORRIS, 1999; MOISÉS, 2005; VÁSQUEZ, 2010; HORNE, 2017). Moises é pontual em afirmar que para que a sociedade aumente os níveis de confiança institucional, as

[...] instituições operam, portanto, como marcos de previsibilidade da ação de governos e de seus responsáveis a partir de regras que organizam o seu desempenho e permitem que sua ação seja controlada socialmente através de normas de imparcialidade e de correção de desvios. Se a experiência prática confirma isso, ao longo do tempo, a submissão e a adesão dos cidadãos às instituições é correspondida pelo funcionamento eficiente e adequado de governos, quaisquer que sejam suas orientações. Mas o contrário acontece se governos, autoridades e instituições tratam a confiança depositada neles pelos cidadãos – através de sua participação em eleições e da aceitação de decisões que os afetam – sem a devida reciprocidade. (MOISÉS, 2005, p. 54)

A experiência, dá a familiaridade ao povo acerca do cumprimento das regras institucionais, no momento em que se consegue identificar em controles próprios que as instituições estão efetivamente cumprindo as regras, ao invés de desconfiarem das instituições por se entender que o próprio governo não se autocontrola como deveria.

É uma equação que demanda tempo e atividade condizente das instituições, pautadas pela transparência, acesso à informação pública e uma boa governança, de

forma a construir uma imagem que as instituições brasileiras efetivamente cumprem seu papel institucional.

A descoberta acerca do alto grau de confiança do cidadão na universidade acaba por moldar a proposta de participação cidadã do presente trabalho. Neste caso, explica-se o porquê: o uso de novas tecnologias geraria desconfiança da população comum, devido à necessidade de um certo domínio técnico. O aumento da confiança nas novas tecnologias só poderia ocorrer através da experiência, inviabilizando a ação popular. Neste sentido, o preenchimento da lacuna de confiança na tecnologia a partir de conhecimento técnico especialista pode ser provido pela universidade.

A confiança nessa instituição cria um atalho para o uso dessa tecnologia pela população. A universidade é capaz de desenvolver projetos de extensão e pesquisa que agreguem o conhecimento técnico necessário ao exercício da participação cidadã.

Uma organização interdisciplinar com conhecimentos de Ciências Exatas, Humanas e Sociais poderia moldar uma nova forma de participação cidadã. Interessante afirmar que os projetos não devem restringir-se ao cidadão como acadêmico, mas desenvolver formas de atendimento a todos os cidadãos que estão fora da academia a desempenharem uma função de cidadão como responsável político. Ausente o apoio técnico especializado, parece utópico acreditar que o cidadão comum empenha-a ao uso de tecnologia para controle de recursos públicos.

Fecha-se a questão da confiança institucional a partir de Pippa Norris. A autora afirma que o problema da confiança institucional é reconhecido, mas isso não coloca o modelo democrático em declínio. O modelo democrático representativo está apto a melhorar e modificar-se para reduzir ou exterminar os problemas de confiança (NORRIS, 1999, p. 270).

Neste sentido, abrem-se as temáticas do próximo capítulo, onde serão abordados os aspectos principais do Estado Democrático de Direito brasileiro que influem na possibilidade de uma *accountability* social de recursos públicos operados pelo povo.

3 ACCOUNTABILITY SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DE RECURSOS PÚBLICOS

Abrindo-se a segunda parte do estudo, repisa-se a questão problemática que está sendo investigada, qual seja a identificação de um caminho para efetivar o exercício da denúncia para controle social, nos termos do Art. 74, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil. A partir de uma proposta, que tenta identificar uma forma de exercício da accountability social pela denúncia como redutora da corrupção, indica-se como possibilidade o uso da tecnologia *blockchain*.

A problemática é insculpida em um viés metodológico hipotético, sendo imprescindível o leitor ter claras as premissas sob as quais se pauta o estudo, as quais passa-se a reafirmar.

Dentro desta seção, algumas opções teóricas foram feitas visando congruir autores os quais têm uma visão compatível com a ideia da teoria da qualidade da democracia. Nessa teoria, o bem comum só pode ser alcançado a partir do momento em que as distintas vozes da sociedade brasileira são ouvidas para além do período eleitoral e que identificam a *accountability* como essencial para um regime democrático.

Além de reunir teorias compatíveis e que se complementam, neste capítulo se trata da informação a fim de identificar o seu real problema, se é de transparência governamental ou de complexidade.

Com o intuito de compreender a complexidade da informação como direito fundamental garantidor de um controle social de denúncia, a investigação debruça-se essencialmente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à informação. Expõem-se as possibilidades legais de o cidadão obter acesso à informação pública, sem, no entanto, discuti-las em minúcia, uma vez que o problema que impede a efetividade da participação social, como será indicado, não está na posse ou no acesso à informação pública. Fecha-se o tema a partir de uma análise de dados oficiais, que tratam sobre a informação pública no Brasil.

A seção seguinte desenvolve-se na compreensão do Brasil como governo aberto em tempos de governança digital. Nesse diapasão, as percepções acerca da governança são importantes para compreender como o governo brasileiro, entendido como compromissado com a política de dados abertos, atua em prol de uma

efetivação da participação constitucional cidadã no controle do Estado.

Avança-se para o estudo e análise da tecnologia *blockchain*, para explicar o seu funcionamento, importância e possíveis aplicações. Por tratar-se de uma tecnologia nova, ainda não há uma gama consolidada de fontes de pesquisa. Destaca-se que, apesar das dificuldades quanto à base teórica dessa tecnologia, tem-se o cuidado de não abordar autores incompatíveis.

Como último assunto que antecede a conclusão, busca-se, de maneira propositiva, indicar uma forma possível de concretizar-se um mecanismo de controle social à disposição do cidadão, em uma aproximação da sociedade com o Estado no Brasil.

Antes de dar início ao que se propõe o capítulo, aponta-se a fulcral observação acerca da legitimidade do povo brasileiro em exercer um controle social de denúncia.

Nessa esteira, como elemento fundacional do sistema político democrático nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 explicita a questão da legitimidade popular. Em seu artigo 1º, a Carta Magna delimita que – pela união dos Estados, Municípios e Distrito federal – o Estado Democrático de Direito tem fundação baseada em cinco eixos, sendo: o da soberania; da cidadania; da dignidade da pessoa humana; dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e pelo pluralismo político. O que mais importa, levando-se em conta a questão da legitimidade, é o que o parágrafo único expõe: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Ora, a legitimidade do povo é nítida quando se observa que todo o poder emana dele. Nada existe sem o povo, ele é o *kratos* em um governo democrático. Tendo-se em vista que o poder emana do povo e que a Lei Maior representa o rol de possibilidades de ação do povo no sistema democrático brasileiro, buscou-se nela a existência de legitimidade específica para o controle de recursos públicos.

Nessa busca, a Carta Magna indica como legítimo o controle do povo sobre a Administração Pública, no caso específico de recursos públicos. A legitimidade vem expressa como se demonstra nos Arts. 74, §2º. O art. 75 também é exposto na medida em que ele amplia a possibilidade de denúncia para os Estados, Municípios e Distrito Federal. Ambos os artigos seguem:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...] §2º **Qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato **é parte legítima para, na forma da lei, denunciar** irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da **União**.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos **Estados** e do **Distrito Federal**, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos **Municípios**. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

O texto constitucional é claro ao apontar a legitimidade de o povo exercer a denúncia motivado pelo seu controle vigilante¹⁸, com implicação direta ao Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Observe-se, nesse sentido, que a hipótese do presente trabalho não almeja identificar o grande rol de irregularidades e ilegalidades que poderão fundamentar uma denúncia. A hipótese também não visa exaurir o tema do acesso à informação pública e de transparência. A hipótese trabalha no sentido da identificação dos problemas que impedem o cidadão comum a participar do controle social, a fim de efetivar o controle social constitucional.

Nesse diapasão, remete-se à clássica teoria tridimensional específica de Miguel Reale, na qual o Direito é oriundo de uma análise de que é “logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o Direito que não implique a consideração concomitante” do fato, do valor e da norma (REALE, 2002 [1953], p. 513). O fato, oriundo da sociologia jurídica, o valor oriundo do moralismo jurídico e a norma oriunda do normativismo abstrato comporiam os elementos que deveriam ser observados enquanto unidade e não enquanto segmentos para se compreender o Direito (REALE, 2002 [1953], p. 514). O campo da dimensão da efetividade, como parte dimensional do Direito, foi uma construção teórica com ancoramento na teoria tridimensional específica de Miguel Reale.

A hipótese, ao investigar a efetividade (ou eficácia social) do exercício da denúncia, parte de uma premissa na qual a eficácia (jurídica) do Art. 74, §2º corresponde a uma norma vigente e válida (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015,

¹⁸ A ideia de controle vigilante é construída por Pierre Rosanvallon na teoria da contrademocracia. O cidadão capacitado passa a ser assim um cidadão vigilante, um dos atores de controle, em que se expõem os sentimentos de rechaço e de impaciência do governado, sobrepondo-se aos políticos governantes, havendo um possível controle do novo cidadão acerca dos seus governantes. (ROSANVALLON, 2007, p. 74). O caso em análise trata-se de uma positivação constitucional do que Rosanvallon chama de contrapoder de denúncia.

p. 199). A premissa de que o controle social pela denúncia supre as três dimensões clássicas é questão indiscutível. Tal constatação é reforçada na medida em que o próprio Tribunal de Contas da União relata o recebimento periódico de denúncias oriundas de controle social, que geram apreciações e autuações concretas (TCU, 2017).

A investigação da efetividade é essencial, em uma realidade em que as relações fáticas oriundas de uma sociedade em rede devem ser equilibradas com o espectro normativo constitucional, “encontrando um meio-termo, ou seja, um caminho que leve à superação da separação radical, no plano constitucional, entre ser e dever ser” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 201).

Luís Roberto Barroso aponta nessa mesma direção e afirma que “o direito existe para realizar-se e a verificação do cumprimento ou não de sua função social não pode ser estranha ao seu objeto e interesse de estudo” (BARROSO, 2017, p. 255). Traz-se nos ensinamentos de Barroso sobre o conceito da efetividade, que seria

A ideia de efetividade expressa o cumprimento da norma, o fato real de ela ser aplicada e observada, de uma conduta humana se verificar na conformidade de seu conteúdo. Efetividade, em suma, significa a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. (BARROSO, 2017, p. 257)

Sob esses entendimentos, a investigação da hipótese busca identificar dificuldades ao exercício da denúncia como forma de controle social de recursos públicos, indicando um caminho para a sua efetivação.

Em que pese a existência de validade, de eficácia e de norma vigente para o exercício da denúncia, outras formas de participação social podem ser adotadas para controle de recursos públicos, como é o caso do escândalo¹⁹. Contudo, neste estudo, essa forma de denúncia é apenas indicada como existente, uma vez que foge ao problema de pesquisa.

¹⁹ Na teoria da contrademocracia, Rosanvallon identifica a denúncia como independente de positivação (ROSANVALLON, 2007, p. 60). Partindo da premissa de que a previsão constitucional do controle social exista, o autor indica que o escândalo gera a obrigação em responder do Estado. No Brasil, para a questão de recursos públicos, a denúncia pelo escândalo é também possível de ser feita.

Importa também afirmar que, a efetiva fiscalização²⁰ (com poder de sanção), compreendida como instrumento institucional, fica restrita aos Tribunais e Conselhos de Contas, garantida pelos Arts. 70 e 71²¹ da Constituição da República Federativa do Brasil.

Dessa forma, estabelece-se claro que o povo não detém legitimidade para exercer a fiscalização direta, nos moldes dos artigos citados, haja vista que é atribuição exclusiva do Estado, dada pela Lei Maior.

A legitimidade do povo para efetuar um controle social pela denúncia deve ser operada através de um mecanismo de controle social²², que deverá conter alguns requisitos mínimos que possibilitem a atuação fiscalizatória dos Tribunais e Conselhos de Contas.

Estabelecidas as premissas e os seus lastros teóricos de sustentação, inicia-se por um debate importante na compreensão do que é o controle social, as suas diferenças e adequações com a ideia de participação. Fecha-se a seção seguinte com reflexões acerca dos detalhamentos da denúncia.

3.1 CONTROLE OU PARTICIPAÇÃO SOCIAL (POPULAR) NO EXERCÍCIO DA DENÚNCIA? DETALHAMENTOS, DADOS E REFLEXÕES

Estabelecidas as premissas, inicia-se por um debate importante na compreensão do que é o controle social e as suas diferenças e adequações com a ideia de participação social.

Nesse diapasão, remete-se a um estudo desenvolvido por Carlos Ayres Britto, que investigou a diferença entre controle social do poder e participação popular (BRITTO, 1992). Para o autor, o controle social do poder advém de uma constatação

²⁰ A própria Controladoria Geral da União refere-se ao controle social da população como um ato de fiscalização, contudo o uso da palavra é feito em sentido amplo, uma vez que o cidadão não tem poder de sanção, mas somente de denúncia (CGU, 2012).

²¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder [...].

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete [...]. (BRASIL, 1988)

²² Acerca do mecanismo de controle, indica-se que será melhor trabalhado no item que aborda os caminhos de efetividade através da governança. De maneira geral, por mecanismo de controle entende-se que seria a forma pela qual o controle acontece. É o controle social posto em prática.

que o indivíduo ou grupo de indivíduos exercem controle externo ao estado através de um exercício de um direito, calcado no direito à liberdade nata à democracia e do exercício do direito de cidadania (BRITTO, 1992, p. 115).

O exercício do direito, no controle social, para Britto teria uma finalidade de “forçar o Estado a acatar a conduta do particular perante ele, Estado, porque o gozo do direito subjetivo implica a assunção de uma conduta privada que se quer respeitada pelo Poder Público” (BRITTO, 1992, p. 116). Por outro lado, a participação social é indicada como poder político, de essência normante. A participação como poder político refere-se ao fato de que o cidadão teria influência na criação de normas e desenvolvimento de decisões, portanto descabido tratar-se de participação quando meramente se exerce um direito público subjetivo de controle (BRITTO, 1992, p. 118).

Nesse quesito, como parâmetro complementar de exemplo da exposição de Britto, apresentam-se as principais formas participativas da Constituição Federal, tal qual o Art. 14 (BRASIL, 1988). Nesse artigo, o exercício de direitos políticos, decorrentes da soberania popular, são elencados nas formas de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular. Justamente nesses casos a participação é feita pelo povo e sua contribuição pode alterar questões políticas do Estado, a ação em si não gera uma obrigação pelo seu exercício. É o que Ayres Britto defendeu.

Em conclusão, Britto indica que o direito ao controle social do poder é “tão direito público subjetivo quanto a liberdade de locomoção, o respeito à integridade física e moral do preso, a inviolabilidade [...], com a particularidade de pertencer ao rol dos direitos políticos” (BRITTO, 1992, p. 118). Destaca-se, o direito público subjetivo do controle social exercido pela denúncia que pertence ao rol dos direitos políticos, mas com essência de controle, diferentemente da participação de essência normante.

Nesse aspecto, de o exercício da denúncia ser um direito político, algumas observações fazem-se necessárias. Os direitos políticos cumprem funções distintas no sistema constitucional, tendo relação direta com dimensões objetivas (positivas, de deveres) e subjetivas (negativas, de limitações) (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 727). As questões de dimensão subjetiva já se encontram explicitadas nos termos do que Ayres Britto elencou, explicitado supra, inerentes ao direito político como direito fundamental.

A reflexão, válida para a problemática da efetividade que se propõe, é a da análise da dimensão objetiva do exercício da denúncia. A dimensão objetiva tem relação com a ideia de que o Estado tem o dever de proporcionar o exercício de um

direito político subjetivo, indicando ainda que o direito político não poderia ser desvinculado do direito à informação, sendo esta uma liberdade fundamental à democracia (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 729).

Assim posto, o Estado tem a obrigação de garantir que a dimensão objetiva de um direito subjetivo seja existente. Se o Estado não garante boas condições para que se exerça um direito subjetivo, o seu exercício acaba se tornando restrito, na contramão do que se espera de uma democracia de boa qualidade, pautada por maior responsividade.

Wellington Siraque (2004), também calcado em uma abordagem jurídica das nomenclaturas, expõe que

A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública e o controle social ocorre após a concretização deste processo com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida. A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o controle social é direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização. (SIRAQUE, 2004, p. 112)

Ambos autores congruem para a mesma conclusão. Exercício de um direito subjetivo não pode e não deve ser compreendido como uma participação popular, conquanto a ação de controle obriga o Estado a agir. Em relação a isso, de fato, não há controvérsia na doutrina. A própria Controladoria-Geral da União afirma a mesma coisa, trata-se de controle social o exercício do direito contido no Art. 74, §2º da CRFB (CGU, 2012).

Contudo, a participação pode ser observada por horizontes teóricos distintos. Desse modo, o exercício do direito de denunciar, e assim controlar, podem ser observados para além de um prisma jurídico, adotando-se um prisma político de observação. Por prisma político, indica-se a teoria da democracia, trabalhada na primeira parte do trabalho, consubstanciada na *accountability* – que é essencialmente uma forma de controle – uma forma de participação social ou popular.

Sob esse viés teórico, seria adequado identificar que o controle social de recursos públicos nada mais é do que a participação do povo como legítimo para substancializar a democracia representativa para além do período eleitoral. Esse tipo de participação, olhada sob o prisma político e não sob o prisma jurídico, torna

possível tratar o controle social do Art. 74, §2º como uma forma de participação do cidadão. É justamente nesse sentido que Eurico Maiolino, em passagem já explicitada, indica a “[...] participação do povo no processo político, é compreendido pelo sistema representativo, porquanto o cidadão [...] passa a participar [...] do controle sobre a ação representativa.” (MAIOLINO, 2015, p. 52).

Elenaldo Teixeira cunha a expressão “participação cidadã” ao observar que ela ocorre enquanto processo, “articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas e superando a já clássica dicotomia entre participação e representação.” (TEIXEIRA, 2001, p. 32). Essa concepção encaixa-se perfeitamente na ideia de expansão da legitimidade do representante pela fusão de uma democracia representativa com a participativa, sendo que, a partir de uma participação ativa do cidadão, tem-se um cidadão responsável (MAIOLINO, 2015, 52).

No mesmo sentido compreendem a participação os autores adeptos da teoria da democracia em dimensões qualitativas e até da teoria da poliarquia sob um viés de análise do sistema democrático representativo e participativo, como o controle encaixando-se em uma ideia de participação cidadã (DAHL, 2005 [1971]; DIAMOND; MORLINO, 2005; MAIOLINO, 2015; O’DONNEL, 1999, 2004; WARREN, 1999).

A demarcação dessa questão é importante para que não se confundam concepções oriundas de campos de conhecimento distintos. Some-se a isso o fato de que, dentro das orientações das quais o Brasil é signatário, acerca do combate à corrupção, referem à participação social no controle de recursos como essencial (OEA, 2016; ONU, 2016).

Em mais um fator que corrobora para o uso adequado do termo participação em questões de controle social, tem-se o decreto presidencial n. 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (BRASIL, 2014). O decreto indica, no Art. 3º, inciso VII que a diretriz da participação social no Brasil é no sentido de “ampliação dos mecanismos de controle social” (BRASIL, 2014).

Traz-se ainda, a compreensão da Controladoria-Geral da União, entendida como instituição destinatária ao exercício do direito público subjetivo de denúncia, que compreende como adequado o uso da expressão “participação cidadã” em caso de controle social de recursos públicos. Interessante transcrever o entendimento institucional, de que

O controle social, **entendido como a participação do cidadão na gestão pública**, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. (CGU, 2012, p. 9, grifo nosso).

Neste sentido, acredita-se ter demonstrado que a utilização como controle social e participação cidadã são ambas adequadas. Contudo, em vista do prisma jurídico indicar a ação de denúncia²³ do Art. 74, §2º da CRFB (BRASIL, 1988) como ação de controle social, é nessa esteira que se optou pela escolha da expressão como tema do presente trabalho.

Estabelecidos os esclarecimentos acerca do controle social, passa-se a abordar os contornos do exercício da denúncia pelo cidadão. Inicialmente, o exercício da denúncia demanda que o cidadão esteja informado. É justamente o que indica Wellington Siraque (2004), que afirma

A possibilidade de os cidadãos poderem fazer representação de denúncias de irregularidades ou ilegalidades aos órgãos da Administração Pública, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo é de fundamental importância para o controle social da função administrativa do Estado. Essa possibilidade somente tem importância se combinada com o direito de informação (SIRAQUE, 2004, p. 217).

Ainda que com tons de obviedade, a discussão nesse quesito merece adensar-se. O direito de acesso à informação pública passa a ter papel fulcral no exercício da denúncia a partir da participação cidadã no controle social. Sendo assim, não qualquer informação. Informações públicas de possíveis irregularidades ou ilegalidades que demandam não só a sua obtenção, mas uma compreensão específica mínima do que seria irregular ou ilegal.

²³ A denúncia é diferente de uma comunicação de irregularidade. A denúncia do artigo 74, §2º é “realizada mediante autuação de um processo, terá seus requisitos de admissibilidade avaliados, e será apurada em caráter sigiloso, até que seja comprovada a sua procedência e somente poderá ser arquivada após a realização das diligências pertinentes. Essa denúncia, que deverá versar sobre matéria de competência do Tribunal, deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. A denúncia, portanto, será sempre apreciada pelo Tribunal, após a análise, quando preenchidos os requisitos de admissibilidade.”. (TCU, 2017)

O alto grau de complexidade e risco do uso indevido de informações públicas para exercício da denúncia será exposto a seguir. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece os procedimentos e apontamentos essenciais da denúncia, regulamentando o Art. 74, §2º da CRFB (BRASIL, 1992).

Os artigos 53 e 54²⁴ da lei em análise são meramente procedimentais, que trazem detalhamentos e especificidades que de certa forma já afastam o cidadão de um exercício do poder de controle. O risco maior vem da constatação do art. 55.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia. (Expressão suspensa pela Resolução SF nº 16, de 2006)

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. (BRASIL, 1992)

O parágrafo primeiro, com expressão suspensa decorrente de julgamento da Suprema Corte²⁵, garantia o sigilo ao denunciante. Assim, ainda que a denúncia fosse arquivada e verificada a regularidade do denunciado, não havia como o denunciante ser identificado pelo denunciado, dando maior segurança a quem exerce a denúncia. Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, foi privilegiado o direito à imagem do denunciado em casos de denúncias infundadas, ainda que sem a má-fé, as quais tenham gerado prejuízo notório à imagem pessoal do denunciado. Os votos a esse favor motivaram-se no que os juízes chamaram de acúmulo de denúncias irresponsáveis. Ocorre que, como o Ministro Ayres Britto indicou, tendo sido voto

²⁴ Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. § 1º (Vetado) § 2º (Vetado) § 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável. § 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa. Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado. Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações. (BRASIL, 1992)

²⁵ Mandado de segurança n. 24.405-4/DF, julgado pelo STF em 2003 (BRASIL, 2003).

vencido, o fato de revelar-se o nome do denunciante acaba por impedir a cidadania, assim conforme ele:

Receio que, ao obrigarmos o Tribunal de Contas a revelar, para o administrador público, a identidade do denunciante. Temo que estejamos inibindo a cidadania a participar da vida pública. No caso, não houve o anonimato. O cidadão identificou-se. (BRASIL, 2003, p. 423).

Observa-se que, havendo a litigância de má-fé, o denunciado poderia alcançar o nome do denunciante para promover a devida ação decorrente de lesão à sua imagem. Contudo, a remoção do sigilo também acaba por revelar o nome do denunciante que não agiu de má-fé, tão logo a denúncia seja objeto de decisão, nos termos do caput do Art. 55 da referida lei.

O que se observa da lei é justamente um campo onde, a despeito da proposta de controle social previsto na Constituição Federal, a denúncia fica como uma opção desvantajosa ao denunciante. Soma-se a isso a incerteza decorrente da configuração da má-fé em denúncias promovidas²⁶. As questões atinentes à configuração da má-fé são pautadas subsidiariamente pelos termos do Código de Processo Civil (LAVORATO, 2008, p. 10).

Somando mais dificuldades, uma série de regramentos de admissibilidade²⁷ é disposta no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), onde, uma vez não preenchidos, a denúncia será arquivada sem apreciação. As dificuldades podem ser comprovadas no momento em que, em um país com cerca de 207 milhões de habitantes, tem-se apreciações de denúncias de quantidade insignificante (IBGE, 2017).

Os dados do relatório anual do Tribunal de Contas da União (TCU, 2017) são impressionantes. A insignificância de apreciação de denúncia evidencia a importância do tema. No período compreendido entre o ano de 2012 até o ano de 2016 foi

²⁶ A análise, dos limites que envolvem a configuração da má-fé, foge aos objetivos do estudo empreendido. O que se busca através de sua indicação é que tal fator inibe a ação participativa do cidadão no controle social de recursos públicos. Isso se justifica na medida em que a incerteza é diretamente ligada à desconfiança, conforme demonstrado no primeiro capítulo. A desconfiança pode impedir ou dificultar a participação cidadã.

²⁷ Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante. (TCU, 2015).

apreciada uma média de 328 denúncias por ano²⁸, indicando-se ainda um caráter progressivamente decrescente. Foram 373 apreciações em 2012; 347 apreciações em 2013; 326 em 2014; 300 em 2015; e 295 em 2016 (TCU, 2017, p. 23).

No ano de 2016, com apenas 295 denúncias de controle popular apreciadas, geraram-se processos²⁹ que levaram a multa de 307 responsáveis, gerando autuações no montante de R\$ 3.853.264,62, em benefício da Administração Pública. Interessante o dado que indica que as denúncias, única forma de exercício de direito subjetivo público de controle externo popular, representam uma parcela de 5,2% de todos os processos apreciados pelo TCU em 2016.

Nesse ponto, é que a combinação desse resultado do TCU com os dados da pesquisa desenvolvida pelo *Association of Certified Fraud Examiners* traz reflexões importantes (ACFE, 2014). A associação, oriunda dos Estados Unidos, estudou 1.483 casos de corrupção e fraude de países de todos os continentes, inclusive oito casos oriundos do Brasil. Os indicativos mostram que, de todos os casos de corrupção estudados, 42% foram descobertos através de denúncias.

Dada a relevância dessa forma de controle, alguns países criaram políticas de recompensas para denúncias, que resultaram na identificação de fraudes e corrupção, de forma a incentivar a participação cidadã no processo. A recomendação da associação foi justamente reforçar os mecanismos de controle que proporcionam a denúncia, tema ao qual tem se dedicado o presente estudo.

Nesse sentido, o Poder Judiciário no Brasil parece ir à contramão da compreensão global de combate à fraude e à corrupção, uma vez que, em decisão da Suprema Corte, indicou como mais importante os direitos à imagem do indivíduo, ainda que isso possa estar “inibindo a cidadania a participar da vida pública” (BRASIL, 2006).

É necessário refletir. De todos os processos apreciados no ano de 2016, pelo Tribunal de Contas da União, apenas cerca de 5% são oriundos de denúncias. No sentido inverso, nos dados estatísticos globais, a incidência de 42% das descobertas de corrupção são oriundas da denúncias. A inefetividade do exercício da denúncia é

²⁸ Como parâmetro de comparação, no período compreendido entre 1995 e 1999, teve-se uma média de 153 apreciações por ano, pelo TCU. (FERREIRA, 1999, p. 33)

²⁹ Os dados do relatório anual do TCU não apresentam resultados isolados de processos de fiscalização oriundos de denúncia, somente combinados com processos oriundos de representação. A representação é um recurso previsto na lei de licitações para informar irregularidades e ilegalidades ao TCU.

ainda mais evidente quando, remetendo-se à história recente, verificamos que os casos vultosos de corrupção no Brasil foram denunciados pelo escândalo³⁰ (AVRITZER, 2016).

Tal constatação sugere que o TCU tem despendido esforço em denúncias por amostragem que poderiam ter sido desenvolvidas em indícios concretos trazidos mediante denúncia. O problema da amostragem é indicado no referencial teórico do TCU, que salienta que a

denúncia é um dos principais mecanismos pelo qual a fraude e a corrupção é identificada. As organizações nunca eliminarão o risco de fraude e corrupção por completo. Por mais que se esforcem em detectar fraude e corrupção com base em controles e informações internas, há limites práticos para isso. Controles baseados em amostragem deixam margem para que a fraude e corrupção ocorram por longos períodos até serem detectados. A fraude e corrupção que ocorrem abaixo dos limiares dos controles, em geral por gestores que sabem dos valores desses limiares, se tornam também invisíveis. Fraude e corrupção cometidas mediante conluio de servidores, alta administração, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores desafiam todos os controles possíveis. (TCU, 2017, p. 59)

A urgência da mudança de cultura participativa do cidadão é notória e a resposta parece estar no exercício da denúncia como poder de controle social de recursos públicos, por meio da accountability social.

Em um contexto de completa desvantagem ao cidadão de aspectos procedimentais e substanciais acerca do exercício, verifica-se que ao tema da informação precisa ser dedicado um tópico especial. A próxima seção busca compreender a informação pública como direito fundamental no Brasil e identificar o panorama nacional da sua problemática real, compreendendo-a como objeto condicionador para o exercício da denúncia de desvios de recursos públicos.

3.2 RELAÇÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA COM O EXERCÍCIO DA DENÚNCIA: UM PROBLEMA DE ACESSO, DE TRANSPARÊNCIA ATIVA OU DE COMPLEXIDADE?

³⁰ O primeiro grande escândalo de corrupção da história recente do Brasil é o caso do “Mensalão”, tendo um deputado federal levantado a questão (AVRITZER, 2016, p. 38). O segundo grande escândalo foi denunciado por uma gerente da Petrobrás, empresa estatal de economia mista, iniciando a Operação “Lava-Jato” para investigação no fim de 2014 e em atividade até os dias atuais (AVRITZER, 2016, p. 92).

O andamento do estudo deságua inevitavelmente para o tema da informação pública. É na informação que se tem uma condição de existência para uma denúncia. Sem informação e confiança, não há participação cidadã no exercício da denúncia. Sem denúncia, não há controle social de recursos públicos. Sem controle social de recursos públicos, a accountability social perde a principal forma de combater a corrupção pela participação cidadã. Sem participação cidadã, a legitimidade da democracia representativa não é expandida. Sem expansão, não há solução para a crise de legitimidade. Por fim, sem informação, não há aumento da qualidade democrática brasileira.

O acesso à informação pública, considerada essencial para a democracia, está no rol de direitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil. O direito à informação é enquadrado no grupo de direitos e deveres individuais e coletivos, dispostos logo no segundo título da Lei Maior, denotando-se o grau de importância e destaque dele. O texto constitucional indica o direito à informação pública, especificamente no art. 5º, inciso XXXIII, que expõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...] (BRASIL, 1988).

Como direito fundamental que o acesso a informação pública é, deve haver necessariamente na sua concepção uma correspondência histórica, que demarca o seu nascimento e que é importante ser levada em conta (BOBBIO, 2004 [1990]). Neste sentido, Norberto Bobbio indica que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesas de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual” (BOBBIO, 2004 [1990], p. 9). A clássica obra de Bobbio introduz e consolida uma compreensão de direitos fundamentais em gerações³¹. Norberto Bobbio identificava que as primeiras gerações

³¹ O uso da nomenclatura “geração” tem discussão teórica densa. O uso alternativo seria o da expressão “dimensão”. As discussões permeiam, essencialmente, a ideia de que a geração remete a

correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos, apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie. (BOBBIO, 2004 [1990], p. 9)

Em que pese a contribuição importantíssima acerca da compreensão histórica dos direitos fundamentais, Bobbio não identifica a geração específica a qual o acesso à informação pública enquadrar-se-ia. Como suprimento a essa lacuna, combina-se o entendimento de Paulo Bonavides, o qual trabalha o acesso à informação pública em uma perspectiva de direitos fundamentais por gerações.

Assim, concordando, complementando e delimitando melhor como se dá a terceira geração, Bonavides indica que seria referente aos direitos de fraternidade, tais quais o direito à paz³², ao desenvolvimento e o meio ambiente (BOBBIO, 2004 [1990], p. 10; BONAVIDES, 2004, p. 569).

Na quarta geração de direitos fundamentais, Paulo Bonavides elenca a informação, ao lado da democracia³³ e do pluralismo, destacando que deles “depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (BONAVIDES, 2004, p. 571). Nessa visão de realidade, o autor salienta a informação com papel político essencial, dando poder ao cidadão que passa a controlar o poder público a partir do seu domínio, objetivando uma concretização das demais gerações (BONAVIDES, 2004, p. 572).

Bonavides, em estudos nos quais se dedicou ao tema da participação na democracia, complementa a questão da democracia combinada com a participação, dando ênfase aos países que, como o caso do Brasil, têm a existência de base teórica,

um período temporal engessado e a dimensão permitiria uma compreensão melhor, uma vez que não engessa em temporalidade. Contudo, neste estudo usa-se o termo “geração”, adotando-se a teoria de Bobbio como orientadora.

³² Em estudos posteriores, Bonavides volta atrás quanto ao Direito à paz. Paulo Bonavides indica uma transladação da terceira para a quinta geração, como direito fundante dessa quinta geração, dada a sua importância central no consenso globalizado hodierno (BONAVIDES, 2008)

³³ A democracia ao qual Bonavides referiu-se era a modelo direto, em que identificava-se a participação do cidadão como necessária, possibilitada pelas novas tecnologias (BONAVIDES, 2004, p. 571). Em que pese a democracia direta não tenha se consolidado como possível, os princípios participativos pelo controle a partir da informação são possíveis dentro desse viés interpretativo.

mas têm a ausência de práxis democrática. O enfraquecimento da democracia, pela ausência da prática, precisa ser levado em maior consideração, uma vez que a ausência de informação influencia os demais direitos fundamentais (BONAVIDES, 2001, p. 9).

Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, em posição crítica ao analisar as gerações de direitos fundamentais composta por Paulo Bonavides, consideram a quarta geração como adequada e inovadora (SARLET, 2012, p. 50; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 328). Ingo Wolfgang Sarlet aprofunda a questão, afirmando que a quarta geração tem um caráter de “justa e saudável esperança com relação a um futuro melhor para a humanidade, revelando, de tal sorte, sua dimensão (ainda) eminentemente profética, embora não necessariamente utópica” (SARLET, 2012, p. 50).

Assim, a breve incursão na identificação da geração do direito fundamental ao qual o acesso à informação pública pertence, enquanto historicamente determinado³⁴, permite verificar o seu grau de importância dentro de um regime democrático no qual o controle tem papel essencial a partir da *accountability*.

A análise que se empreende nesta seção procura responder se o problema da informação pública como produto que condiciona o exercício da denúncia seria de

³⁴ Quanto ao panorama histórico que reveste a questão da informação pública no Brasil, Rosane Leal da Silva sintetiza: “Sua menção expressa em documento internacional tem como marco histórico o período pós-Segunda Guerra Mundial, ocasião em que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu em seu artigo 19 que todas as pessoas possuem o Direito à liberdade de opinião e expressão, o qual “inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Na esteira da Declaração Universal, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, firmado em 1966 e ratificado, pelo Brasil, pelo Decreto Presidencial no 592, de 06 de julho de 1992, dispôs que a liberdade de expressão inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem consideração de fronteiras, o que poderá ser feito oralmente, por escrito, em forma impressa, artística ou por qualquer meio ou procedimento escolhido pelo titular do Direito Poucos anos mais tarde, esse Direito volta a ser contemplado no artigo 13 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, firmado em 22 de novembro de 1969 e internalizado no Brasil por meio do Decreto Presidencial no 678, de 06 de novembro de 1992 cuja redação se assemelha ao texto do tratado internacional que o precedeu. A Carta Constitucional, ao reconciliar o país com a democracia, elenca inúmeros Direitos e garantias fundamentais, entre os quais o Direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme disposto no artigo 5o, inciso XXXIII. Com isso, o Direito à informação, já erigido à categoria de Direito humano por importantes documentos internacionais, ganha mais força ao ser também reconhecido como Direito fundamental, o que confere maior poder aos cidadãos brasileiros em face do Estado.” (SILVA, 2013, p. 58)

acesso, de transparência ou de complexidade. Ainda em caráter incipiente, faz-se necessário delimitar a ideia de informação pública no Brasil.

Assim, é na lei infraconstitucional 12.527/2011, que regulamentou o Art. XXXIII da Constituição Federal, que se tem a conceituação da informação no Art. 4^o³⁵, conforme:

Art. 4^o. Para os efeitos desta Lei, considera-se: I: informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. [...] (BRASIL, 2011)

Assim, em termos de questões referentes a recursos públicos, informação é a correspondência de dados de todas as espécies que possam ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento.

A questão do caráter público da informação dá-se a partir da concepção de que toda informação produzida pelo governo é pública. A restrição de acesso à informação, que é pública, é a exceção à regra. A ideia de publicidade como regra provém de um dos princípios basilares da Administração Pública. A publicidade compreendida como princípio encontra amparo na Constituição da República Federativa do Brasil, no caput do Art. 37: “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 [...]” (BRASIL, 1988).

O tema da restrição do acesso à informação tem alto grau de complexidade e envolve questões de informação pessoal e de classificação de informação como sigilosa. A informação pessoal é restrita na medida em que deve respeitar o direito à

³⁵ Art. 4^o Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. (BRASIL, 2011)

intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, bem como liberdades e garantias individuais³⁶. A informação sigilosa é restrita, na medida em que é necessário que a Administração Pública resguarde a segurança da sociedade e do Estado, tendo como possibilidade de restrição os temas elencados no Art. 23³⁷ da Lei de Acesso à Informação. A discussão dessa temática da restrição do acesso à informação é rica e densa, contudo não faz parte do que se propõe o estudo, qual seja a abordagem da informação pública, livre de restrições.

O que se trabalha neste estudo é a questão da informação pública referente a recursos públicos, conquanto estes sejam o objeto do exercício da denúncia ao qual se investiga a efetividade. Nesse diapasão, interessante destacar o seu caráter público pela explicitação direta no Art. 7º da LAI, conforme:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; [...]. (BRASIL, 2011).

Resta claro que a questão referente ao controle social de recursos públicos maneja, essencialmente, informações públicas. O povo é legítimo em possuir e delas fazer o que bem entender, sendo descabida qualquer indicação de mau uso de informação pública. Isso fica mais claro na medida em que se indica que a informação pertence ao cidadão, sendo o Estado mero detentor dela (JARDIM, 2013).

Percebe-se, pela própria delimitação da informação pública como matéria compreendida, que há vasta previsão legal para assegurar a sua obtenção e a sua

³⁶ Estudos diversos são desenvolvidos nessa questão, contudo não se desenvolvem nesse trabalho porque fogem ao problema. Para aprofundamento nesse quesito, autores diversos trazem a importância desse tema (CANOTILHO, 2006; DONEDA, 2006; SILVA, 2010; PÉREZ LUÑO, 2012; SARLET, 2012; SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2015; BARROSO, 2017).

³⁷ Art. 23. 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. (BRASIL, 2011).

disponibilidade, seja por pedido de acesso (transparência passiva), seja pela disponibilidade sem pedido (transparência ativa).

A transparência passiva refere-se à resposta à demanda cidadã pelo acesso a informações ainda não disponibilizadas, no momento em que o Estado deixa de atuar, de forma proativa em fornecer uma informação, demandando do cidadão uma ação de solicitação (DE LA RUE, 2014, p. 53). Por outro lado, a transparência ativa refere-se a uma divulgação espontânea do Estado, fornecendo informações públicas independentemente de solicitação do cidadão (DE LA RUE, 2014, p. 53).

Ambas perspectivas, positiva (ativa) e negativa (passiva), da transparência estariam englobadas em um conceito amplo de transparência governamental, em que a

transparência governamental é aqui definida como a disponibilidade de informação sobre uma agência ou um governo, que pode ser acessada por todos os cidadãos e que permita que estes possam controlar e monitorar o funcionamento dessa agência ou governo. Acredita-se que esta é uma definição ampla, que abrange tanto a divulgação empreendida pela agência ou governo, quanto o processo de responsabilização governamental, ambos fundamentais na democracia contemporânea. (CUNHA; et al, 2015, p. 76)

Assim, a transparência governamental abrange a passividade e a proatividade estatal na disponibilização de informações ao cidadão, devidamente reguladas pela Lei de Acesso à informação no ano de 2011, com vigência em 2012. Especificamente no caso de recursos públicos, a transparência governamental, entendida como obrigação, já estava regulada através da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Recai-se assim sob o capítulo que aborda a transparência, o controle e a fiscalização das finanças públicas na gestão fiscal estatal da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu Art. 48 pontua:

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. § 1º A transparência será assegurada também mediante: 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 [...] (BRASIL, 2000)

Esse artigo reforça que a transparência é a regra. Algumas possibilidades populares, para exigir que a prestação de informações contábeis seja prestada, são tratadas no referido artigo. Quanto ao Art. 48-A³⁸, destaca-se que a liberação de pleno conhecimento, a partir de informação detalhadas, para acompanhamento da sociedade deverá ser disponibilizado “a qualquer pessoa física ou jurídica”. Isso reafirma a questão da legitimidade popular como destinatária de uma prestação de contas.

Refere-se, ademais, que o Art. 49³⁹, indica que todo e qualquer cidadão também é legítimo para obter a prestação de contas do chefe do Poder Executivo, demonstrando que não há exceção no dever de prestar contas.

Apresentados os elementos básicos que circundam a questão da informação pública para fins de controle social de recursos públicos, passa-se a uma visão crítica acerca de seus possíveis problemas. A questão que se impõe é: a relação de aumento da transparência governamental de recursos públicos (passiva e ativa) tem influência no número de apreciações de denúncias pelo Tribunal de Contas da União? Para responder a essa questão, observam-se três relatórios diferentes: relatório Brasil Transparente (MTFC, 2015); relatório anual de atividades do TCU no ano de 2016 (TCU, 2017); e relatório de pedidos de acesso pela LAI, desde maio de 2012 (vigência) até novembro de 2017 (CGU, 2017a).

³⁸ Art. 48-A. 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; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2000)

³⁹ Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (BRASIL, 2000)

Os três relatórios compreendem o mesmo período histórico, iniciando a partir da vigência da Lei de Acesso à Informação, tendo em vista que esse diploma legal regulamentou o acesso à informação no Brasil.

Iniciando a análise de dados, aborda-se o relatório Brasil Transparente, que indica que o aumento da transparência governamental é notório, sendo uma evolução significativa ao longo dos anos (MTFC, 2015). O relatório ainda afirma que, a partir das três avaliações feitas é possível verificar uma gradual e crescente efetivação da Lei de Acesso à Informação (MTFC, 2015). Combinado a esse dado, o relatório de pedidos de informação sinaliza que houve 560.050 pedidos de informação, que foram respondidos a uma taxa correspondente a 99,65% das solicitações (CGU, 2017a). Dos pedidos feitos durante toda a vigência da LAI, cerca de 13% foram referentes à recursos públicos (CGU, 2017a).

Da totalidade de pedidos, 95,14% foram feitos por pessoas físicas (CGU, 2017a). Além disso, do total de pedidos, apenas 8,58% foram negados, calcados nos seguintes motivos de restrição: de dados pessoais; de informação sigilosa; de pedido genérico; de pedido incompreensível; de pedido desproporcional ou desarrazoado; de pedido que exige tratamento adicional de dados; ou de processo decisório em curso.

A partir da combinação dos dados do relatório do Brasil Transparente, com o relatório de pedidos da Lei de Acesso à informação, conclui-se que a efetividade da demanda por informação tem sido maior ao longo do tempo, desde a vigência da Lei de Acesso à informação. Resta saber se essas questões tiveram algum impacto ou correspondência no número de denúncias apreciadas pelo Tribunal de Contas da União.

Para isso, é necessário contrapor os dados do Tribunal de Contas da União com os da Controladoria Geral da União e do Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle. Como já demonstrado anteriormente, os dados de apreciação de denúncia são pequenos. Conforme já afirmado, no período compreendido entre o ano de 2012 até o ano de 2016 foi apreciada uma média de 328 denúncias por ano, indicando-se um caráter progressivamente decrescente. Foram 373 apreciações em 2012; 347 apreciações em 2013; 326 em 2014; 300 em 2015; e 295 em 2016 (TCU, 2017, p. 23).

Essa constatação, da diminuição de apreciação de denúncias, em que pese o povo tenha amplo acesso à informação, levam a uma constatação de um paradoxo, na medida em que, ainda que haja aumento da transparência governamental, cada

vez são menores os números de apreciação de denúncias pelo Tribunal de Contas da União.

Buscou-se determinar que o problema da informação, definitivamente, não está na transparência (ativa e passiva) das informações públicas, uma vez que o seu aumento não altera a redução no número de apreciação de denúncias pelo TCU.

Sugere-se que, pela dificuldade de compreensão da matéria contábil, esse fator possa ser uma questão adicional que dificulta o exercício da denúncia pelo cidadão. Por outro lado, não foram encontrados dados estatísticos que abordem essa questão da complexidade das informações. Contudo, consubstanciado na ideia que a informação precisa ser simples e de fácil compreensão e que existe um rol legal que garante o acesso e a transparência governamental da informação, o problema parece estar justamente na complexidade dela.

Neste sentido ligam-se os pressupostos para a participação popular à questão do conhecimento especializado (LUHMANN, 1996, p. 100), conforme foi trabalhado na seção 2.5 deste estudo. O conhecimento especializado para tratar informações é definido por Níklas Luhmann como essencial para o estabelecimento de uma confiança institucional e, portanto, para possibilitar a participação social.

Indica-se que a ausência de participação cidadã no controle social não se dá pela ausência de legislação ou de organismos de controle para utilização de informações públicas, que pondera Marcelo Gazen serem suficientes e efetivos (GAZEN, 2011, p. 124). A criação de meios, que abarquem a possibilidade de exercer o controle social, seria apenas uma parte das ações governamentais necessárias para a promoção da participação popular (CGI.BR, 2015, p. 185).

Reafirma-se que se o problema em relação à informação pública existe, está relacionado à sua complexidade e dificuldade de ser compreendida e devidamente utilizada. Isso porque a devida compreensão de uma informação pública é condicionante da efetivação da participação social.

Afirma-se isso baseado na necessidade de existir uma “informação mastigada”⁴⁰, dentro de uma realidade governamental, em que a informação pública é plenamente difundida (CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 78). Isso encontra amparo

⁴⁰ O termo é uma adaptação da expressão “*información digerida*” do livro *Gobierno Abierto* de César Calderón e Sebastián Lorenzo (2010, p. 78), no qual os autores afirmam que é necessário que existam ferramentas que possam tornar informações complexas em simples, que tornem legíveis ao cidadão comum as grandes bases de dados complexas, de forma que se efetive a possibilidade de um controle social.

não apenas nos termos das práticas de governo aberto, as quais o Brasil é signatário, mas também amparado na própria Lei de Acesso à Informação (CGU, 2017b; BRASIL, 2011). A LAI aponta para a necessidade de existirem informações de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, devendo-se, portanto, buscar a possibilidade de esclarecimento aprofundado ao povo (BRASIL, 2011; SILVA, 2014, p. 63).

Assim, demonstra-se que o principal problema acerca da informação pública parece ser substancial e não procedimental, no que tange ao seu aspecto considerando-a como necessária para o exercício da denúncia no controle social de recursos públicos. Substancial porque o problema parece estar no conteúdo da informação, não na sua obtenção, que pode ser alcançada espontaneamente ou seguindo procedimentos específicos da legislação brasileira. Nessa toada, torna-se imprescindível compreender também a realidade governamental quanto à sua postura para tratar a participação cidadã no Brasil.

Neste sentido, alcança-se a temática da iniciativa de governo aberto combinada com a governança pública no Brasil. A abordagem dessa temática busca apontar como a accountability social, através do exercício de denúncia, insere-se na concepção de governança nacional brasileira.

3.3 BRASIL EM TEMPOS DE GOVERNO ABERTO, GOVERNANÇA DIGITAL E ACCOUNTABILITY SOCIAL: PONTOS DE CONTATO COM O EXERCÍCIO DA DENÚNCIA

Sob qual cenário de organização estatal espera-se reduzir dificuldades para o exercício da denúncia, visando a um controle social de recursos públicos? O cenário brasileiro que permeia essa empreitada, é o cenário de um governo que se propõe aberto, movido através de uma estratégia de governança digital.

Para essa abordagem, algumas compreensões básicas são imprescindíveis. Primeiramente, a ideia de “governo aberto” surge, internacionalmente, a partir da Iniciativa de Governo Aberto (OGP – *Open Government Partnership*), na qual diversos países assumiram compromissos em comum, que visam o fortalecimento da democracia, ao combate à corrupção e ao fomento ao uso da tecnologia para melhorar a governança hodierna (CGU, 2017b).

O compromisso do qual o Brasil é signatário, em conjunto com outros 75 países, elenca quatro princípios sob os quais a governança pública deve pautar-se: da

promoção da transparência governamental; da prestação de contas e responsabilização (*accountability*); da participação cidadã e do uso de tecnologias e de inovação (CGU, 2017c).

Frisa-se que o desenvolvimento dos estudos acerca do exercício da denúncia no controle social liga-se em pontos de contato com todos os quatro pilares da iniciativa de governo aberto. A partir da participação cidadã no exercício da denúncia, almeja-se efetivar uma *accountability* social dos recursos públicos, a qual se dá através do uso das tecnologias que serão empregadas em conjunto com informações públicas disponíveis através da transparência governamental.

Antes de abordar planos e estratégias de ação vigentes, explicita-se o que seria a governança pública dentro da realidade brasileira, utilizando-se para isso os referenciais teóricos adotados pelo Estado. A governança pública no Brasil traz consigo uma relevância extraordinária, que faz refletir sobre as possibilidades de aprimoramento democrático em uma perspectiva de observação da sociedade e do Estado.

Essa perspectiva de observação é uma das quatro categorias trazidas no referencial básico de governança na administração pública (TCU, 2014, p. 22), combinada com as diretrizes da estratégia de governança digital do plano plurianual 2016-2019 (MPOG, 2016), estabelecido pelo decreto presidencial nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016).

Apesar de existirem concepções distintas sobre governança pública, este trabalho traz como marco teórico as concepções adotadas pelo Brasil acerca do tema. Assim, para o poder público no referencial básico adotado, a governança no setor público

[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014, p. 42)

Disso, extrai-se que o Estado Brasileiro compreende como primordial a ação gerencial da Administração Pública, objetivando sempre a prestação de serviços de interesse da sociedade. Repisa-se, nesse aspecto, que não se trata de gerenciamentos para satisfazer os interesses estatais, mas da sociedade.

É justamente desse objetivo, isto é, satisfazer os interesses da sociedade, que provém a construção da ideia de governança pública, uma apropriação e uma adaptação da ideia de governança corporativa, que, por sua vez, visa defender os interesses dos *stakeholders*⁴¹, ou seja, defender os interesses dos atingidos pela ação gerencial adotada.

Para explicitar essa apropriação, historicamente é possível verificar que as primeiras ideias de governança surgem no início do século XX (TCU, 2014, p. 15), com início da ideia que o Estado deveria interferir para a garantia de interesses dos afetados. Entretanto, somente a partir dos anos 90, a governança ganhou importância, devido a problemas de ordem financeira global (TCU, 2014, p. 15).

A evolução, portanto, deu-se a partir de aspectos corporativos fundados em interesses econômicos. Em 1995, como marco do desenvolvimento de governança corporativa no Brasil, houve a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016).

Quanto à primeira apropriação da governança corporativa para a governança pública, tem-se a edição da lei 10.303/2001 e posteriormente pela Comissão de Valores Mobiliários para recomendações de governança, no ano de 2002 (TCU, 2014, p. 16). Esse brevíssimo escorço histórico serve apenas para mostrar a ligação e a origem da governança pública com a governança corporativa.

De maneira complementar, fruto da própria proposta do presente estudo em apresentar uma alternativa de mecanismo de governança, busca-se esclarecer ainda a definição de governança digital⁴², área de conhecimento específica que é alocada dentro da área da governança pública. A estratégia brasileira define que a governança digital é

[...] a utilização, pelo setor público, de tecnologias da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada

⁴¹ Partes interessadas (*stakeholders*): são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecedores, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com Direitos de propriedade (IFAC, 2001 apud TCU, 2014, p. 67)

⁴² A governança digital surge da expansão do conceito de governo eletrônico, que remetia à ideia de informatização de serviços governamentais para a sociedade, para passar a ser uma ramificação da governança pública (MPOG, 2016, p. 10)

de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz. (VERMA, et al., apud MPOG, 2016, p. 10)

Da governança digital encaixa-se a possibilidade de haver novas prestações de serviços, buscando sempre melhorar o atendimento aos interesses dos *stakeholders*, prestando justamente subsídios de controle de forma simplificada, responsável, eficiente, transparente e eficaz.

Tudo focado em um objetivo, comum à iniciativa de governo aberto: alcançar e promover uma boa governança, a qual se baseia, neste estudo, na construção de Oliveira e Schwanka (2009, p. 308), que, a partir de estudos de Canotilho, abordam que é “a condução responsável dos assuntos do Estado”, que se caracteriza por quatro diferentes eixos: o primeiro pela condução responsável dos atos de governo; o segundo pela acentuação da interdependência internacional; em terceiro, por uma recuperação de uma nova forma de administração pública; e em quarto, e mais importante, por insistir em questões politicamente fortes como governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação.

Nesse último aspecto levantado por Canotilho acerca da boa governança, cabe diferenciar as questões de governabilidade e governança, temas que ainda não foram trabalhados. Quanto à diferença de governança e governabilidade, Diniz (1996, p. 12) aponta que a governança trata-se de uma “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”. Noutro diapasão a governabilidade remete “às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade” (DINIZ, 1996, p. 12).

Entende-se que a governabilidade remete à questão de legitimidade do governo, enquanto a governança refere-se à questão de governar com capacidade de efetivar e implementar políticas, estando ambas interligadas. Assim, a governabilidade refere-se a todo o espectro teórico trabalhado no primeiro capítulo, no qual a teoria da qualidade da democracia evidenciou as condições sistêmicas para o exercício do poder em uma democracia representativa de boa qualidade.

A governança, também englobada na teoria da qualidade da democracia, tem viés característico de ação, ou seja, as formas pelas quais a teoria aproxima-se da prática. Assemelha-se, de certa forma, à materialização de uma ponte que busca ligar

a democracia ideal a uma democracia real⁴³, encurtando a distância entre as dimensões substanciais e procedimentais da teoria da qualidade democrática, típica função dada pela dimensão da responsividade (O'DONNEL, 2004; DIAMOND, MORLINO, 2005; MAIOLINO, 2015). Em última análise, a governança materializa o caminho pelo qual se dá o exercício da *accountability* social no controle de recursos públicos, através da denúncia.

Dessa constatação, de similaridade de funções entre o que se espera da governança pública com a dimensão da responsividade da qualidade da democracia, verifica-se indispensável entender como a governança pauta-se na democracia brasileira. Inevitavelmente, a expansão da legitimidade pela *accountability* social passa pela governança pública.

Para verificar de que forma o Brasil organiza-se para o aprimoramento do controle social, analisa-se especificamente a Estratégia de Governança Digital (EGD) do quadriênio 2016-2019.

Em breve e importante digressão, cumpre salientar que a EGD conta com participação social desde o seu primeiro planejamento. Iniciada no ano de 2015, a construção da estratégia contou com encontros periódicos, disponibilizando espaços de participação popular para o recebimento de proposições (MPOG, 2016, p. 11). No total foram recebidas 1.051 contribuições em oficinas e mais 143 contribuições na plataforma de consulta pública Participa.br (MPOG, 2016, p. 11). Essas informações demonstram a preocupação em manter a ligação com os afetados pelas medidas, legitimamente ouvindo os interessados, dando um aspecto coerente ao plano estratégico.

O plano estratégico em comento apresenta dez princípios, três eixos, dez objetivos e cinquenta e uma iniciativas estratégicas. Acerca dos princípios, três deles merecem destaque, uma vez que têm ligação mais evidente na relação com o exercício da denúncia: o princípio da abertura e da transparência da informação pública; do princípio da simplicidade, que indica a necessidade de se “reduzir complexidade, fragmentação e a duplicação das informações”; e o princípio da participação e do controle social, que deve ser possibilitada pelo fornecimento de “informação de forma tempestiva, confiável, acurada para que o cidadão possa

⁴³ O problema da democracia ideal e da democracia real é trabalhado por Robert Dahl. O autor afirma que todos os países democráticos necessariamente têm uma lacuna entre o ideal e a realidade, sendo necessário sempre buscar por mais democracia (DAHL, 2001, p. 42).

supervisionar a atuação do governo” (MPOG, 2016, p. 14). Os princípios parecem confirmar a existência do problema da informação complexa como impeditivo à participação, conforme sugerido na seção anterior.

Dos eixos pelos quais os objetivos desenvolvem-se há: o de acesso à informação; o de prestação de serviços; e o de participação social (MPOG, 2016, p. 15). Dos diversos objetivos trabalhados pela EGD, há em comum uma clara intenção de aproximação do estado aos seus interessados, em que as diretrizes são construídas de forma a que efetivamente busque-se uma melhora para todas as partes envolvidas. A estratégia procura uma aproximação semelhante àquela trabalhada por Pippa Norris, como já evidenciada na seção 2.1 deste estudo (NORRIS, 2001, p. 235). Busca-se, acima de tudo, a criação de valor a partir do plano estratégico, num sentido que se

relaciona com a percepção dos públicos-alvo sobre o desempenho dos órgãos/entidades e a importância da atuação institucional para o atendimento aos seus interesses e impacto positivo para o país. Gerar valor está, portanto, associado não com o desempenho institucional, mas com os conceitos de satisfação e de confiança resultantes desse desempenho, por parte dos públicos alvo e da sociedade em geral (MPOG, 2016, p. 10).

Nessa toada, o valor público que a governança digital almeja criar é oriundo dos três eixos supracitados, baseados no rol principiológico da estratégia (MPOG, 2016, p.17). Dentro dessa realidade, os mecanismos de controle surgem como possibilitadores da geração de valor numa perspectiva de satisfação/confiança dos interessados pela governança.

Chega-se ao cerne da viabilidade de controlar recursos públicos: o uso de mecanismos de controle o qual serve como ferramenta de obtenção de informação pública relevante, que pode subsidiar o exercício da denúncia pelo povo.

Objetiva-se, aqui, analisar e trabalhar em cima da ideia de mecanismos de governança que reforçam e empoderam o cidadão, aprimorando a inter-relação do Estado com a sociedade. Nessa linha de raciocínio, há que se fazer destaque às considerações iniciais do referencial básico de governança, no qual fica claro que apesar

[...] do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os

mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade. (TCU, 2014, p.20)

Procura-se, assim, apresentar como os mecanismos de controle podem atuar para melhorar a governança pública, para, posteriormente, apresentar as possibilidades através da tecnologia *blockchain* compreendida como tecnologia digital⁴⁴ pertencente ao rol de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)⁴⁵. Em um aspecto oriundo do recente surgimento da tecnologia *blockchain*, pode-se caracterizá-la, como orienta Freitas, ainda como uma nova tecnologia da informação e da comunicação (NTIC), afirmando que só pode incrementar o controle social a partir da *accountability*, desde que haja transparência em um governo democrático (FREITAS, 2013, p. 33-36).

Assim, em linhas gerais, o portal da transparência já exerce essa função: possibilitar o controle social por parte do cidadão para o exercício da denúncia (CGU, 2012). A questão é que a tecnologia para efetuar o controle já existe, mas a mudança cultural para utilização dessa tecnologia não se modificou, devido a uma série de fatores trabalhados neste estudo. Nesse caso, como o Estado deve posicionar-se? Dentro das próprias diretrizes do EGD, reafirma-se a necessidade de simplificação e agilização na prestação de serviços públicos (MPOG, 2016, p. 7).

Somente a simplificação dos serviços não é o suficiente. Para a boa governança pretendida, é necessário que o Estado envie esforços para que produza uma verdadeira informação mastigada. Um ideal de governo aberto é essencial, no sentido de que o Estado consiga dar ao cidadão um sistema de monitoramento mais inteligente, que consiga apontar irregularidades de forma mais autônoma, que torne a análise de dados infundáveis uma tarefa simples, ao alcance de qualquer cidadão e do próprio governo. A possibilidade de existência de um monitoramento especializado,

⁴⁴ Tecnologias Digitais: referem-se às TIC, incluindo a *internet*, tecnologias e dispositivos móveis, desenvolvimento de serviços e aplicações e análise de dados, utilizados para melhorar a geração, coleta, troca, agregação, combinação, análise, acesso, busca e apresentação de conteúdo digital (MPOG, 2016, p. 11)

⁴⁵ Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): ativo estratégico que apoia processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações. (MPOG, 2016, p. 10)

realizado por tecnologias em tempo real, diuturnamente é, pois, um ideal a ser perseguido.

Relembra-se que, acreditar que o cidadão que trabalha 44 horas semanalmente, por mais politizado que seja, abdique do seu horário livre para analisar dados complexos em prol de encontrar possíveis irregularidades, é pura utopia.

Somado a isso, é bom destacar que, conforme o último estudo publicado pelo IBGE, pouco mais da metade da população brasileira, 54,9%, tem acesso à *internet* (IBGE, 2016, p. 40). A grande novidade desde o último estudo, é que o número de domicílios que possuem conexão exclusivamente por telefones celulares superou o número de domicílios que têm conexão exclusivamente por microcomputadores (IBGE, 2016, p. 41).

Dessas constatações, uma grande preocupação: como exigir uma participação social através dos mecanismos de controle existentes se cada vez mais o número de usuários de *internet* torna-se exclusivo pelo telefone celular?

Mais um grande motivo para implementação de novas tecnologias que possibilitem um monitoramento de recursos públicos de forma simplificada. Tais mecanismos devem permitir a identificação e a interpretação facilitada de dados governamentais, em um acesso de qualidade, buscando a efetividade do exercício da denúncia popular.

O uso de mecanismos de controle em uma governança adequada, no sentido de possibilitar participação cidadã, reflete no sentido de que, quando há uma sensação que a influência do cidadão faz diferença, há aumento na confiança institucional. Se não há essa percepção de influência, o uso de mecanismos inadequados de governança aumenta a distância da sociedade com o Estado, reduzindo a confiança política (SAMPAIO; CARREIRO, 2015, p. 108).

Em menção a uma realidade de governança digital presente no Tribunal de Contas da União, verifica-se que o processo de protocolo e acompanhamento de denúncias é completamente digital (TCU, 2016). Contudo, em que pese haver aspecto de simplificação, há exigência de que, no credenciamento online e no protocolo de denúncia, o cidadão seja detentor de certificação digital (TCU, 2016). A certificação tem custo para confecção (aquisição de *token*, ou cartão de identificação), além da demanda de tempo extra no exercício do controle social pela denúncia. Caso não haja a certificação digital, a denúncia pode ser feita pessoalmente, com apresentação de documento oficial de identificação e documentos físicos para a denúncia.

Assim, apresentado o panorama brasileiro que permeia a governança pública nacional, verifica-se a necessidade de modificar a cultura do cidadão concomitantemente com a cultura estatal. Somente assim se estabelece um caminho que viabiliza a efetividade para exercer o poder de denúncia, em um controle social de recursos públicos.

Torna-se necessário que a fiscalização seja o mais simples quanto possível. Com isso, busca-se apresentar as características da tecnologia *blockchain* e as suas possíveis vantagens para a governança digital brasileira, entendendo-a como mecanismo de governança adequado ao controle de recursos públicos.

3.4 CORRENTES CONTRA A CORRUPÇÃO: O DESVELAR DA TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN* E DO SEU POTENCIAL

Nesse tópico, aborda-se a apresentação e a explicação da tecnologia *blockchain*: como pode ser compreendida e porque seria ou não válida para o controle social de recursos públicos. Aponta-se uma possível adequação como mecanismo de governança digital para uma *accountability* social.

Inicia-se pelo estudo da criptografia, que está, cada vez mais, presente nas diversas atividades que a humanidade desenvolve no seu cotidiano. Pensando na realidade da sociedade em rede, verifica-se que os usuários da rede mundial de computadores, uma vez ou outra, deparam-se com situações em que estão navegando em sistemas criptografados sem ao menos saber disso. Prova disso, é que a criptografia está presente em serviços de e-mail, redes sociais, *internet banking*, aplicativos e qualquer outra aplicação para *internet* que prometa conexões seguras e preocupe-se com a proteção de dados.

Dentro dessa perspectiva, passa-se a abordar os principais aspectos da criptografia, para que se possa compreender: de onde veio, para que serve e o que se pode esperar de novas tecnologias baseadas em criptografia, especificamente a *blockchain*.

Para que se possa verificar a real importância da criptografia na sociedade em rede, é necessário fazer uma breve digressão no espaço-tempo histórico. Ao transpor os principais eventos em que a criptografia foi decisiva, consegue-se desvelar essa ciência que acompanha a humanidade há milênios e, entretanto, ainda é restrita a uma gama ínfima de indivíduos que a compreendem.

Neste sentido, cabe assentar que a criptografia é considerada uma Ciência Exata, uma ramificação da criptologia, que, por sua vez, tem como condição de existência a ciência matemática. Consiste, abordando de maneira simplista, em possibilitar que informações ou dados sejam trocados entre emissor e receptor sem que um terceiro possa interceptá-los e compreendê-los. (MARCACINI, 2010, p 19).

Alguns autores, como Fred Cohen (1995) e Simon Sigh (1999), destacam que a primeira possibilidade de ter nascido a criptografia foi no antigo Egito, 3.000 e 2.000 anos antes de Cristo, através dos hieróglifos. Não há certeza, entre os autores, que as mensagens realmente eram codificadas com a intenção de não serem decifradas, ou se eram a efetiva forma de expressar-se naquela época (SIGH, 1999, p 213).

A real intenção de impedir que uma mensagem fosse efetivamente não compreendida por terceiros data de 480 antes de Cristo (SIGH, 1999, p 20). Na época, Herodotus escreveu em uma tábua de madeira a sua mensagem e escondeu-a com cera. Tal mensagem serviu para fins militares, quando pôde alertar os espartanos sobre os planos de invasão do Rei Xerxes (SIGH, 1999, p 20).

Ainda que a intenção fosse a não compreensão da mensagem, essa modalidade não se confunde com os primeiros sistemas criptográficos. Na criptografia propriamente dita, a mensagem é passível de ser observada, mas não compreendida.

Nessa esteira, ter-se-á como primeira modalidade de criptografia os sistemas de cifras, utilizados por esquemas de substituição de letras alfabéticas. Exemplificando essa modalidade, remete-se à cifra de César, que é apontada como uma das mais conhecidas. A cifra de César funcionava com a substituição direta de letras pela sua correspondente em três letras (chave) à frente no alfabeto (MARCACINI, 2010, p 20). Dentro dessas especificações, uma mensagem de “BOM DIA” seria codificada, na cifra de César, como “ERP GLD”.

Por ter sido um grande marco da evolução da criptografia, indica-se também de forma destacada a máquina eletromecânica Enigma, utilizada pelos alemães durante a Segunda Guerra Mundial (SIGH, 1999, p 150). A máquina Enigma, ao desprender-se da capacidade humana de processamento, conseguiu alcançar alto grau de complexidade, transformando as mensagens alemãs nas fontes mais seguras de comunicação da época. As máquinas enigma foram as grandes responsáveis pelo sucesso e também pelo fracasso de Hitler, uma vez que, durante os seus quase 20 anos de utilização, tiveram suma importância na organização dos exércitos nazistas. (SIGH, 1999, p 151).

Dentro da fase atual da criptografia, também conhecida como moderna, Diffie e Hellmann criaram a criptografia por chave pública nos anos 70 (LEVY, 2002, p. 116). A tecnologia foi aberta ao público apesar das constantes tentativas governamentais em impedi-los. (LEVY, 2002, p. 117). Demarca-se, que, aqui, nasce a tecnologia de criptografia possibilitadora de todo o sistema presente na *blockchain*, que foi aperfeiçoado com o objetivo de tornar viável um sistema de criptomoedas.

A partir dessa análise sumária de pontos históricos relevantes acerca da criptografia, somam-se os principais conceitos criptográficos, que obrigatoriamente deve-se compreender para que seja possível avançar para a análise do que é a *blockchain*.

Etimologicamente, criptografia é o produto da composição das palavras “*kryptós*” e “*gráphein*”, que são originárias do grego e representam “escondido” e “escrita”, respectivamente. Como escondido não se deve confundir com encoberto, conforme presente na etimologia de esteganografia, que se traduz pela possibilidade de, caso seja encontrada a mensagem, qualquer um poder a entender perfeitamente. Tal modalidade foi a utilizada por Esparta na tentativa de invasão do Rei Xerxes. Assim, a criptografia não se importa com a possibilidade de seus textos cifrados sejam publicizados, ela preocupa-se em torná-los ininteligíveis a partir da encriptação dos dados (KAHN, 1973, p. 4). Essa possibilidade de todos terem acesso às mensagens cifradas, é o que permite que sejam trocadas informações seguras em ambientes não-seguros como a *internet*.

Faz-se importante esclarecer que encriptação e decríptação são dois processos básicos que compõem a criptografia. Encriptação remete ao processo de transformação de uma informação representada em dados inteligíveis (texto claro) em dados ininteligíveis (texto cifrado). Decríptação é justamente o contrário, é a utilização de técnicas de substituição ou transposição (como a chave criptográfica) para que a mensagem encriptada seja tornada inteligível, reorganizando dados para tornar possível a captação de uma informação (KAHN, 1973, p. 6).

As novas funções da criptografia moderna, superando as técnicas de substituição (presentes na cifra de César e na Máquina Enigma), buscam a partir da matemática criar funções especiais alçapão (*one-way functions*). Essas funções matemáticas são fáceis de serem calculadas, mas difíceis de serem invertidas, a não ser que se possua uma chave (GOLDREICH, 1999, p. 31). Entendendo a partir de

uma analogia, é como se fosse um cadeado aberto que guarda uma caixa de correio. É fácil de fechá-lo, mas para conseguir abri-lo precisa-se de uma chave específica.

Com o devido destaque, os níveis de segurança de um criptossistema nunca serão inquebráveis (BARGUIL, 2016). Trata-se de criptografia forte, nunca em criptografia inviolável. Os estudos criptográficos modernos trabalham, portanto, na busca por uma probabilidade insignificante (*negligible probability*), em que os cálculos ficam tão complexos de serem decifrados, que o tempo de decifração torna a operação inviável (GOLDREICH, 1999, p. 35).

Dentro desse contexto, de criptografia forte, é que surge a nova tecnologia *blockchain*, baseada em cálculos matemáticos tão complexos que possibilitam o registro de informações de forma segura e em rede.

Afinal, o que é a tecnologia *blockchain*? Inicialmente vale destacar que alguns autores como Melanie Swan e William Mougayar consideram a *blockchain*⁴⁶ como o quinto paradigma da computação. O primeiro paradigma foi o *mainframe*, o segundo os microcomputadores, o terceiro a *internet*, o quarto as redes sociais e as mídias portáteis, sendo o quinto a *blockchain* (SWAN, 2015, p. 9; MOUGAYAR, 2016, p. 31). Entretanto, em que pese essas considerações, optou-se pela alocação da *blockchain* dentro da criptografia, tendo em vista que essa ciência é a força motriz que move a *blockchain* e é o que permite a sua compreensão.

Ao observar que o tema é extremamente novo e de difícil compreensão, buscase, nos parágrafos iniciais, situar o leitor acerca da tecnologia contida na *blockchain*.

Imagine-se a possibilidade de haver um livro, de acesso público e irrestrito, em que todos os cidadãos pudessem consultá-lo e inserir nele qualquer tipo de informação. Ninguém é o dono do livro e ele não pode ser destruído porque todos os cidadãos terão o mesmo livro, que será copiado para cada novo usuário. A cada modificação do livro, todos os outros livros (que ao mesmo tempo são cópias e originais) terão novos capítulos (blocos) que serão comunicados aos demais usuários, gerando uma sequência lógica única (corrente) em tempos pré-determinados (no *bitcoin* isso ocorre a cada 10 minutos).

Cada capítulo tem um único capítulo subsequente correspondente, que se

⁴⁶ A definição do gênero da palavra "*blockchain*" no português é uma questão ainda pouco discutida. Adota-se o gênero feminino em vista de que a palavra *blockchain* tem tradução literal como "corrente de blocos". No Brasil "corrente" é do gênero feminino. Por esses motivos, opta-se pela referência à *blockchain* no gênero feminino.

encaixa perfeitamente. É como se fosse um quebra cabeça com uma única correspondência seguinte. A busca pelo encaixe perfeito de capítulo para capítulo é feita a partir de cálculos matemáticos, que demandam esforço dos usuários (esforço computacional). Para o usuário que conseguir descobrir o único encaixe perfeito de capítulo para capítulo, é destinada uma recompensa, desde que apresente a comprovação do seu trabalho (prova-de-trabalho). Conforme o tempo passa, a dificuldade de conseguir encontrar o encaixe perfeito fica maior, de modo que independentemente do esforço de cada usuário, o tempo de descoberta do novo capítulo seja aproximadamente o mesmo.

Cabe ressaltar, que, para alterar qualquer informação contida no livro, é preciso alterar também o livro inteiro. Isso demandaria reescrever todo o livro de forma lógica, tendo uma capacidade de escrita superior a todos os outros usuários que trabalham pela validação desse livro-razão, dentro do período de atualização pré-determinado (no caso do *bitcoin*, 10 minutos). Quanto maior o livro vai ficando, mais difícil será de alguém, com más intenções, conseguir modificá-lo.

Desse grande livro público, potencializado pelo esforço dos usuários que o utilizam, resultará a imutabilidade dos dados registrados, embora tenhamos de ter em conta o problema do ataque de 51%.

Para inserir informações nesse livro, as exigências iniciais é que se tenha um código de identidade pública pessoal (pseudônimo aleatório) e uma senha de acesso privada e particular.

Como próxima exigência, para registrar algum item nesse livro-razão, gigante e universal, é preciso, obrigatoriamente, digitalizar os documentos ou itens que se pretendesse de registrar. Com o documento digitalizado, ele é analisado e é produzida uma identidade específica desse documento, a partir de um código de identificação único, produzido através de cálculos matemáticos.

Para ter-se uma ideia, se fosse tentado alterar uma única vírgula nesse documento ou ainda um único *pixel* dele, o código de identificação gerado seria outro, completamente diferente do anterior.

Assim, na posse de uma chave pública (identificação pessoal), é possível registrar qualquer item ou documento digital nesse grande livro. Para que seja possível transferir a propriedade desse documento ou item registrado, isso só será viável através da chave privada do proprietário (senha de acesso privada e particular).

Faz-se importante salientar que, caso haja a perda ou o roubo da senha de

acesso, perde-se também a possibilidade de transferir o documento ou recuperá-lo. Não há nenhum meio capaz de recuperar ou desfazer operações feitas no livro e não há uma autoridade central a ser recorrida, tendo em vista que ninguém controla a *blockchain*.

Vale destacar a comparação do sistema da *blockchain* com o de compartilhamento de arquivos via P2P (peer-to-peer ou ponto-a-ponto) como os extintos eMule, Kaazaa e, atualmente em uso, torrent. Nesses sistemas, todos são detentores da informação e todos são responsáveis por propagá-la. Não há um servidor central que possa destruí-lo, a toda informação está distribuída em nós que compõem a rede. Basta que um único computador no mundo inteiro rode o sistema para que o próximo que entrar no sistema da *internet* tenha também acesso a ele e passe a ser também um propagador dessa informação.

Basicamente, para que haja a extinção desse sistema, seria preciso terminar com a própria *internet*. Esse grande livro universal, até então utópico, é hoje uma realidade a partir da *blockchain*. Trata-se de uma materialização de uma “rede da verdade distribuída” (SWAN, 2015, p 92).

Após devidamente demonstrada a explicação didática da tecnologia, passa-se a abordar os aspectos técnicos da *blockchain*, em tradução livre “corrente de blocos”. Ela foi originalmente publicada em um *paper* por Satoshi Nakamoto em outubro de 2008 (NAKAMOTO, 2008). A partir da *blockchain*, foi possibilitada uma nova forma de moeda digital confiável, o *bitcoin*, que se tornou o pioneiro de uma nova categoria de moedas: a da criptomoeda⁴⁷(SWAN, 2015, p IX).

Nicole Fobe (2014, p. 448) destaca que o *bitcoin* foi criado em um cenário pós crise financeira de 2008, em que formas alternativas de pagamento que visavam à exclusão dos terceiros intermediadores da troca de ativos (causadores da crise), vieram à tona. A criptomoeda entrou em cena como possível solução à manipulação exercida pelos bancos na troca de ativos.

No caso específico para o qual a *blockchain* foi criada, a sua função é ser uma espécie de livro-razão público e permanente, onde são registradas todas as transações feitas de troca de criptomoedas, desde o seu primeiro bloco (bloco-gênese) até os dias atuais (SWAN, 2015, p 12).

⁴⁷ A construção “criptomoeda” vem da conjugação das palavras criptografia e moeda, sendo basicamente uma moeda baseada em criptografia.

Para que cada bloco “encaixe-se” um no outro, têm-se códigos “*hash*” que funcionam como uma identidade única digital, produzida pela criptografia, algo parecido com um dígito verificador que se tem em contas bancárias e no CPF, por exemplo. A grande diferença é que o “dígito verificador” (*hash*), numa corrente de blocos possui, 58 caracteres compostos por uma sequência de letras (*case sensitive*) e números (ANTONOPOULOS, 2013, p. 76).

A criptografia, a partir de cálculos matemáticos extremamente complexos, consegue desvendar essa única possibilidade de continuação do próximo bloco a partir de um processo denominado mineração.

Como exemplo sobre ocorre a mineração, é possível entender o sistema de criação de novos blocos, comparando-o ao jogo matemático Sudoku, assim:

Uma boa maneira de descrever a mineração é como um jogo de sudoku, gigantesco e competitivo, que reinicia cada vez que alguém encontra uma solução e cuja dificuldade se ajusta automaticamente, de maneira que leve cerca de 10 minutos para que uma solução seja encontrada. Imagine um sudoku gigantesco, com milhares de colunas e linhas de tamanho. Se eu mostrar para você um sudoku completo, você pode verificar rapidamente que ele está corretamente preenchido. No entanto, se o sudoku tiver apenas alguns quadrados preenchidos e o resto estiver vazio, levará muito trabalho para resolvê-lo! A dificuldade do sudoku pode ser ajustada ao mudar o seu tamanho (mais ou menos linhas ou colunas), mas o sudoku ainda pode ser verificado de maneira rápida, mesmo que ele seja muito grande. O "sudoku" usado no *bitcoin* é baseado em um hash criptográfico, que exhibe características semelhantes: ele é assimetricamente difícil de resolver, mas fácil de verificar, e sua dificuldade pode ser ajustada. (ANTONOPOULOS, 2013, p. 34, tradução nossa)

Como qualquer outra rede distribuída, a *blockchain* existe por uma série de razões, tais como: questões geográficas, pensando mais nas grandes empresas que têm as suas sedes e filiais distribuídas e precisam de comunicação constante; paralelismo, por todos os sistemas trabalharem em conjunto, aumentando o poder computacional da rede; confiabilidade, porque os dados são replicados por todos os nós da rede, prevenindo perdas; e disponibilidade, tendo todos pleno acesso aos dados, de forma rápida e eficiente (WATTENHOFFER, 2016, p. 2).

Todo o tipo de registro que é feito na *blockchain* torna-se imutável com o passar do tempo, sendo que ataques computacionais de 51% do poder computacional total só conseguem afetar os blocos superficiais da corrente (CAWREY, 2014). Basicamente, para que seja possível modificar uma informação de alguns blocos, é necessário alterar toda a cadeia de blocos, exigindo um esforço computacional

extremamente alto. O esforço comum para tornar essa ferramenta sempre saudável é muito maior do que o esforço comum para tentar derrubá-la.

A partir de uma abordagem didática sobre a imutabilidade da *blockchain* e até onde os seus blocos são vulneráveis a ataques, explicita-se o seguinte:

Uma maneira de imaginar a *blockchain* seria como um solo, onde os blocos seriam camadas de uma formação geológica, ou como uma amostra do núcleo de uma geleira. As camadas da superfície podem mudar com as estações, ou mesmo serem destruídas antes de terem tempo para se assentarem. Mas quanto mais profundo escavarmos, veremos que maior será a estabilidade das camadas geológicas. Quando você escavar algumas centenas de metros de profundidade, você estará olhando para uma fotografia do passado que permaneceu intocada por milhões de anos. Na *blockchain*, pode acontecer de os poucos blocos mais recentes tenham que ser revisados/corrigidos, caso haja um novo cálculo da corrente devido a uma bifurcação. Os seis blocos do topo são como os centímetros mais superficiais do solo. Mas quanto mais fundo você penetrar na *blockchain*, além dos seis blocos, se cada vez menor se torna a probabilidade desses blocos se modificarem. Após 100 blocos de profundidade há tanta estabilidade que a transação *coinbase* - a transação contendo os *bitcoins* recém-minerados - pode ser gasta. Alguns milhares de blocos atrás (um mês) e a *blockchain* é uma história estabelecida, para todos os fins práticos. Apesar de o protocolo sempre permitir que uma corrente seja desfeita por uma corrente mais comprida, e apesar de sempre existir a possibilidade de qualquer bloco ser revertido, a probabilidade de ocorrência de um evento como esse diminui à medida que o tempo passa, até que ela se torne ínfima. (ANTONOPOULOS, 2013, p. 174, tradução nossa)

A partir dessa análise sumária do que é a complexidade da *blockchain* e da criptografia, julgam-se compreendidos alguns fatores relevantes da tecnologia que permite a troca segura de valores na sociedade em rede.

Além de expor-se sob qual conceito de tecnologia *blockchain* optou-se, destacam-se as questões que implicam, de forma direta, numa governança digital pública. Serviços personalizados na *blockchain* poderiam abrir portas para programadores conseguirem dar um tratamento aos dados financeiros nacionais, fazendo uma manipulação de dados que trouxesse as informações necessárias aos cidadãos de forma instantânea e dinâmica. A comprovação de documentos e a sua exatidão, combinados com o livro-razão público e acessível a todos os cidadãos, poderiam aumentar o grau de confiança da sociedade no Estado, tornando possível um clima de confiança (SLOMSKI, 2005, p. 132).

Note-se que as características da tecnologia *blockchain* precisam ser expostas para que se possa apontar quais delas poderiam fortalecer a accountability no Brasil. Para isso, William Mougayar aponta que as especificidades da *blockchain* são

subdivididas em dez características, sendo elas: função de criptomoeda; infraestrutura computacional descentralizada; plataforma transacional de validação de trocas; banco de dados descentralizado; livro-razão distribuído e compartilhado; plataforma que possibilita a criação de softwares; código base open-source; plataforma de serviços financeiros; rede peer-to-peer (P2P); e fonte de confiança distribuída (MOUGAYAR, 2016, p. 41).

Relembra-se, aqui, que as características buscadas guiam-se no sentido de efetivar o exercício da denúncia de controle de recursos públicos, dentro dos recortes já citados, que servem como fio condutor neste estudo. Neste sentido, extrai-se que, para assegurar e garantir o uso de uma ferramenta de controle adequada, aponta-se que características como a imutabilidade e a integridade das informações nela inseridas, confiáveis na medida em que são garantidas pela criptografia.

Com isso, é possível que a tecnologia faça ligações lógicas autonomamente, para fins de controle de finanças, que poderão espelhar as contas públicas governamentais, num *accountability* instantâneo. Essa compreensão lógica autônoma, acerca da complexidade contábil, depende de um operador de sistema que programe a tecnologia conforme as regras nacionais para uso de recursos públicos.

Cumprir destacar que existem dois tipos de *blockchain*. A *blockchain* livre e descentralizada, e a *blockchain* fechada e autorizada. Conforme aponta Yermack (2015) a segunda opção é justamente a que as empresas têm utilizado a título de governança corporativa, para conseguir ter uma *accountability* em tempo real da contabilidade empresarial. O mesmo autor ainda registra que é notória a apropriação dos conceitos de governança corporativa para aplicação na Administração Pública.

Neste sentido, vê-se que, no mundo corporativo, a tecnologia *blockchain* obtém sucesso no aumento de confiança, tendo em vista que os *stakeholders* passam a ter total noção das contas da sua empresa, de forma simplificada. O sucesso de aplicação no mundo corporativo sugere que é possível acontecer o mesmo no Brasil, com a adoção dessa tecnologia. A consulta ao livro-razão público nacional seria possível a qualquer um, porém o acesso e a inserção de dados seriam limitados a agentes autorizados (*blockchain* fechada e autorizada). Assim seria possível uma rápida *accountability*. (YERMACK, 2015, p. 27).

Alguns leitores poderão inquietar-se e insurgir-se contra essa tecnologia tendo em vista que a Administração Pública já possui um portal de transparência disponível ao cidadão, que, em tese, já promove a transparência e a possibilidade de haver uma

accountability social. A grande questão é que, ao contrário do que pode ser a tecnologia *blockchain*, esse sistema nacional não é nada simples, pelo contrário, demanda esforço demasiado que impede a identificação facilitada de desvios.

O próprio Tribunal de Contas da União não consegue ter uma visão completa das possibilidades de irregularidades, isso fica evidenciado pela grande quantidade de auditorias feitas por amostragem, que não levam a encontrar nenhuma irregularidade.

Como o cidadão comum conseguirá beneficiar-se do portal da transparência, se o sistema não possibilita a “informação mastigada” de Calderón e Lorenzo (2010, p. 78)? Há a urgência de aprimorar o tratamento dos recursos financeiros nacionais, visando à efetivação do exercício da denúncia para controle de recursos públicos.

Contudo, ressaltam-se as considerações de Marcella Atzori (2015, p. 21), de que a tecnologia *blockchain* não traz um futuro inescapável, até mesmo porque é questionável o fato de que haja uma progressão natural da humanidade nesse sentido, em que as tecnologias obrigatoriamente guiarão e modificarão a sociedade. Na realidade, para a autora existiria uma evolução da humanidade no sentido de escolha de prioridades e de escolhas dentre as possibilidades do tempo. O sucesso da tecnologia *blockchain* depende muito mais dos fatores sociais e suas interações do que na sua suposta superioridade, qualquer que seja ela (ATZORI, 2015, p. 21).

A grande questão, apontada por Marcella Atzori (2015, p. 21), é que os serviços governamentais não devem ser conduzidos pela descentralização, ainda que através da *blockchain*. Isso conforme a autora por ter em vista que não há como manter-se descentralizada a gestão sobre interesses relativos a direitos sociais, econômicos e políticos. Caso isso ocorresse, Atzori considera que quem controlaria tais direitos não seria mais o Estado, mas indivíduos e empresas em busca do lucro. Nesses casos, a autora pondera que a *blockchain* fechada é a indicada ao invés da *blockchain* aberta.

Evidencia-se que a substituição do sistema de auditoria do Brasil não deve ocorrer, devido ao fato de estar a tecnologia em estágio embrionário de conhecimento. O amadurecimento de conhecimento acerca de qualquer nova tecnologia deve ser feito antes de ser implementada em nível nacional, como é o caso da tecnologia *blockchain*. Contudo, em grau experimental, poderiam ser promovidas ações sociais para tentar implementar o uso da tecnologia *blockchain* para manipulação de dados abertos disponibilizados pelo Estado, utilizando-se as possibilidades tecnológicas para identificar possíveis irregularidades na alocação de recursos públicos,

independentemente da anuência ou da concordância do Estado.

3.5 A MÃO ACADÊMICO-TECNOLÓGICA NO SOERGUIMENTO DE UM CIDADÃO RESPONSÁVEL: UMA PROPOSTA PLAUSÍVEL

Nesta seção, condensando os principais aspectos que levam a dificultar o exercício do poder de denúncia no controle social de recursos públicos, busca-se apresentar uma proposta plausível para tentar reerguer o cidadão responsável em um cenário de falência democrática nacional. Assim, a proposta sugere a superação de dificuldades a partir da atuação proativa das instituições de ensino superior combinadas com o uso de tecnologias que facilitem a auditoria das contas públicas, como é o caso da tecnologia *blockchain*.

Iniciando, neste caso, pela questão tecnológica, alguns fatores precisam ser esclarecidos. Por certo, dúvidas quanto à viabilidade dessa proposta ser tecnicamente possível são levantadas. Obviamente, essa construção teórica, de viabilidade técnica, foge às intenções e às áreas de conhecimento aqui abordadas. Estudos nesse sentido precisam ser melhor trabalhados pelas Ciências Exatas. Contudo, é possível indicar superficialmente a possibilidade de viabilidade técnica para o uso da tecnologia *blockchain* no controle de contas públicas.

Durante o desenvolvimento destes estudos, uma audiência pública foi designada pela Câmara dos Deputados e ela tratou do tema “possibilidades da tecnologia *blockchain* para controle das contas públicas”. O tema foi proposto pelo Deputado Wilson Filho, através do requerimento 381/2017 da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Em vista do perfeito alinhamento do tema da presente pesquisa com o tema da audiência pública supracitada, participou-se através de contribuição por questionamento. Foi remetida uma pergunta⁴⁸ acerca da possibilidade técnica de fazer-se o uso da tecnologia *blockchain* para o controle de recursos públicos.

⁴⁸ Íntegra da pergunta: “Alexandre Ferrer, 13:12 29/08/2017. Qual a viabilidade da criação de um espelho das contas públicas com informações coletadas (LAI), reconstruindo os gastos públicos e tornando-os auditáveis e verificáveis a partir de outros softwares de fácil manipulação, aprimorando a accountability para a geração de um “clima de confiança” (SLOMSKI)” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017)

A ferramenta de participação popular utilizada foi o portal “e-democracia”⁴⁹, da Câmara dos Deputados. A pergunta foi a mais votada (com 16 votos) e foi devidamente respondida na sessão solene, reproduzida ao vivo pela *internet* no dia 31 de agosto de 2017, estando ainda disponível a versão integral da audiência. Expõe-se, a seguir, a íntegra da resposta dada pela Fundação Ethereum:

Respondendo à pergunta, especificamente do Alexandre Ferrer [...] que mandou pela *internet*, **sobre criação de um espelho de contas públicas, com informações coletadas, reconstruindo gastos públicos....** Esse é um **caminho um pouco mais viável do que intermediário**, do que você substituir todo um sistema governamental de lei orçamentária por uma *blockchain* em que você faça transferência de valor. **Claro que é um futuro desejável, mas como o Alexandre disse, ainda tem muito caminho e aprendizado para chegar lá. Realmente, criar um espelho onde a população possa conferir, auditar de forma autônoma e individual** – pode-se ainda capilarizar, até um gasto educacional, para evitar que prefeitos façam saques de fundo educacional – **é tecnicamente possível**. Imagino que um dia possamos chegar nesse nível de sofisticação. Realmente, é muito interessante ver essa tecnologia se desenvolvendo. Realmente é do papel dos órgãos institucionais e dos cidadãos entender como isso pode afetar o trabalho e papel de cada um como cidadão (FUNDAÇÃO ETHEREUM, 2017, grifo nosso).

A resposta ao questionamento acaba por esclarecer uma dúvida técnica essencial para a proposta que se pretende construir, qual seja a participação cidadã combinada com o uso da tecnologia *blockchain* para controle social do Estado. Assim, a tecnologia *blockchain* efetivamente tem as características necessárias para pensar em um espelhamento⁵⁰ de contas públicas. Mas a questão problemática que fica é: que cidadão teria capacidade de utilizar, compreender e beneficiar-se do uso da tecnologia *blockchain*? Imagina-se que seja uma quantidade extremamente baixa. O conhecimento técnico especializado é uma condição primordial, em fase de início de utilização da tecnologia, para a proposta não ser mera utopia.

Neste sentido, visualiza-se que as universidades, como instituições mais confiáveis no Brasil, poderiam preencher algumas lacunas. Pelo menos, entende-se que duas questões essenciais poderiam ser supridas: primeiro pelo fato que o cidadão

⁴⁹ O portal e-democracia “foi criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital. ” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017)

⁵⁰ Por “espelhamento” faz-se referência a uma função de “cópia”. Não é possível obrigar o Estado a utilizar a tecnologia *blockchain* em vista da sua extrema utilidade em auditorias. Contudo, é possível utilizar as informações públicas disponíveis e acessíveis para reconstruir o sistema contábil nacional com essa tecnologia. Assim, produzir informações precisas para subsidiar denúncias de desvios de recursos públicos.

confia na instituição pública de ensino superior, podendo, inclusive, ser parte dela como discente, docente ou funcionário; e segundo pela questão que o corpo docente das Universidades detém conhecimento técnico suficiente para uso de tecnologias inovadoras como a *blockchain*. Compreende-se, neste sentido, conhecimento não só para o uso da tecnologia, mas também para a compreensão jurídica e contábil, que inevitavelmente envolve o problema do controle de recursos públicos.

Nessa esteira, pensar a confluência do saber pela interdisciplinaridade torna-se essencial. Um grupo de extensão que se proponha a reunir conhecimentos jurídicos, contábeis e de tecnologia da informação poderiam trazer bons resultados. Obviamente, os contornos dessa sugestão precisam ser metodologicamente debatidos, estudados e aprofundados. No entanto, sugere-se que uma subdivisão mínima em grupos de apoio jurídico, de tecnologia e de contabilidade sejam pilares essenciais.

Em uma abordagem superficial, considera-se que: as Ciências Exatas alimentariam, criariam e operariam o sistema; as Ciências Contábeis identificariam problemas e dirigiriam as demandas; e as Ciências Sociais e Jurídicas seriam as responsáveis pela assessoria de obtenção de informação pública e de elaboração e remessa de denúncias.

Alguns dados estatísticos, oriundos das universidades, indicam que as instituições têm uma estrutura que viabiliza essa proposta. Dados governamentais auxiliam nessa visualização da quantidade de instituições, número de alunos e capilaridade territorial.

Ao todo no Brasil, têm-se 2.407 instituições de ensino superior (IES), sendo 2.111 privadas (87,7%) e 296 públicas (13,3%) (MEC, 2016, p. 3). Como estudantes, têm-se um total de 8.399.289 de alunos matriculados, sendo 6.166.768 (72,83%) estudantes de IES privadas e 2.282.521 (27,17%) estudantes de IES públicas (MEC, 2016, p. 3).

Os cursos de Direito e de Ciências Contábeis constam como o terceiro e quarto curso, respectivamente, com mais ingressantes no ano de 2016. Naquele ano, os referidos cursos contam com 255.128 (8,2%) de novos estudantes de Direito e 137.682 (4,4%) de novos estudantes de Ciências Contábeis. O número total de novos estudantes, em 2016, foi de 3.111.316 distribuídos em 34.366 diferentes cursos de graduação (MEC, 2016, p. 13).

O censo de 2014 traz dados que agregam fatores acerca da distribuição

territorial do número de cursos de graduação em IES públicas federais. Os dados das instituições de ensino superior de âmbito federal são os seguintes: a região norte tem 390 cursos nas capitais e 421 cursos no interior; a região nordeste tem 789 cursos nas capitais e 827 cursos no interior; a região centro-oeste tem cursos IES nas capitais e cursos no interior; a região sudeste tem 454 cursos nas capitais e 1.209 cursos no interior; e a região sul tem 363 cursos nas capitais e 729 cursos no interior (MEC, 2014, p.16).

Os dados mostram que as universidades têm condições, ao organizarem-se e reunir esforços, de desenvolver grupos de apoio ao cidadão, produzindo informações mastigadas que podem ser subsídio para o exercício da denúncia, caso seja assim o desejo do cidadão.

A proposta procura indicar que a academia, ao pôr os seus serviços à disposição da sociedade, aproxime o cidadão do Estado e, com isso, possa auxiliar no aumento da qualidade da democracia brasileira.

Acredita-se que o trabalho local ajudaria a disseminação de diversas formas de controle social de maneira descentralizada e mútua, além do fato que os municípios e os Estados detêm um controle. Além disso, as demandas do cidadão comum terão provavelmente mais identificação com o que ele vivencia, porém, trata-se de uma sugestão aberta a críticas e à construção coletiva.

A proposta não pretende fechar a discussão, mas, ao contrário, procura abrir questionamentos para que novos estudos sejam desenvolvidos de modo a tornar possível o amadurecimento dessas ideias de forma que seja plausível superar a crise de legitimidade na qual o Brasil está imerso.

4 CONCLUSÃO

Dentro de um escopo hipotético-dedutivo, propôs-se identificar as dificuldades que sustentam uma inefetividade do exercício da denúncia pelo cidadão. Combina-se a isso a necessidade de propor-se um caminho possível para a solução dessas dificuldades. Algumas respostas foram obtidas e tornam-se esclarecedoras, na medida em que revelam pontos centrais, que barram a participação cidadã no controle de recursos públicos.

Antes de enunciar as conclusões alcançadas, faz-se necessário indicar que as respostas são possíveis de serem obtidas a partir do momento em que se pensa a democracia qualitativa em multidimensões. É essencial pensar dessa forma porque é nessa teoria que a *accountability*, como condição para a existência de uma democracia, se estabelece.

Refere-se, ademais, que, calcado em dados estatísticos, é possível confirmar a suspeita inicial da inefetividade no exercício da denúncia de desvio de recursos públicos. A constatação foi feita a partir da análise de dados referentes às denúncias que foram apreciadas pelo Tribunal de Contas da União, conquanto somente elas efetivam o direito público subjetivo de denúncia.

Assim, não é efetivo o exercício do direito da denúncia no Brasil porque a apreciação é de apenas 328 denúncias por ano, número irrisório em um país com cerca de 207 milhões de habitantes. Além disso, o número de apreciações pelo TCU está em descréscimo progressivo, com base no período compreendido entre 2012 e 2016.

Refere-se também, confirmando a inefetividade, que a apreciação de denúncias representa cerca de 5% da atividade fiscalizatória promovida pelo TCU anualmente. Por outro lado, dados confirmam que 42% dos casos de corrupção, em âmbito global, são descobertos a partir de denúncias. Dessa forma, o número de denúncias apreciadas deveria ser expressivamente maior.

Ademais, em que pese a existência de um canal de denúncia constitucionalmente positivado, os dois principais casos de corrupção na história recente do Brasil – mensalão e lava-jato – foram efetivados através do escândalo. Ignorou-se a denúncia do art. 74 §2º da CRFB.

Assim, confirmada a inefetividade, algumas conclusões são apresentadas para explicitar seis fatores responsáveis pela ausência de participação cidadã, no controle

social de recursos públicos, conforme:

a) a participação cidadã no exercício da denúncia para controle social tem como premissa o estabelecimento de confiança institucional, a qual, no Estado brasileiro, tem níveis baixíssimos, que levam a um quadro de desconfiança política elevada. A desconfiança política de nível elevado gera uma aversão à política. A aversão à política, que por sua vez, provoca um distanciamento do cidadão das formas participativas, como é o caso do exercício do controle social pela denúncia. Assim, por não confiar que o esforço despendido para fiscalizar as contas públicas dê qualquer resultado prático, a população deixa de cogitar exercer o seu direito subjetivo público de controle;

b) em vista da necessidade de estabelecimento de confiança institucional para que haja a participação cidadã e a estabilidade democrática, verificou-se que a confiança pode ser aumentada através da experiência. A experiência decorre da percepção que o cidadão tem que uma instituição é coerente com a sua autojustificação normativa, ou seja, de que determinada instituição cumpre o papel para o qual foi criada. A experiência gera familiaridade que demanda certo lapso temporal, assim, alcançando aumento de confiança. É impossível obter confiança institucional instantaneamente. As tecnologias não têm capacidade de suprir, de maneira efetiva, o estabelecimento de confiança institucional, uma vez que não se confia no que não se é familiarizado;

c) conhecimento especializado é necessário para que se possa estabelecer confiança em um cenário de participação política no controle de recursos públicos. Conhecimento profundo acerca das nuances que envolvem o controle de recursos públicos demanda ao cidadão que, para poder controlar, tenha conhecimentos técnicos complexos para isso;

d) a denúncia só pode ser exercida a partir do momento em que se tem informação pública acerca de possíveis desvios. O problema da informação pública no Brasil não está na transparência ativa ou no seu acesso, uma vez que, apesar de ter-se efetivado a Lei de Acesso à Informação, desde a sua implementação o número de denúncias apreciadas foi reduzindo gradativamente. O problema da informação pública no Brasil está na complexidade de sua compreensão, sendo um dever do Estado procurar meios para concretizar a simplificação da informação pública. Isso se justifica na medida em que se leva em conta que o direito ao exercício da denúncia, em que pese ser um direito público subjetivo, precisa ter a sua dimensão objetiva

efetivada, de modo a tornar possível ao cidadão o controle social. A simplificação da informação pública é diretriz brasileira, expressa no compromisso ao governo aberto, na estratégia de governança digital e nas convenções internacionais de combate à corrupção da OEA e da ONU. Verifica-se que o apoio ao cidadão, para que obtenha uma informação mastigada, é condição de efetividade para o exercício da denúncia. Sem informação pública, não há denúncia;

e) ao não privilegiar a proteção ao sigilo para o cidadão que denuncia irregularidades, estabelece-se uma vulnerabilidade indesejada, na medida em que a vulnerabilidade pode gerar receio no cidadão quanto às consequências de suas ações de controle, barrando, de certa forma, a ação cidadã. A postura brasileira de não privilegiar o sigilo ao denunciante vai na contramão da concepção global de incentivo à denúncia, conforme dados da *Association of Certified Fraud Examiners*;

f) os requisitos para admissibilidade de uma denúncia não são simplificados e demandam um conhecimento aprofundado da via administrativa para proposição. Em que pese a pauta pela governança digital, requisitos excessivos de certificação digital – por *token* ou cartão magnético – adicionam custos para acesso ao sistema de protocolo eletrônico do Tribunal de Contas da União. Além de todos os fatores que tornam o controle cidadão uma iniciativa pouco atrativa, ainda somam-se os custos de certificação digital que não são arcados pelo Estado.

Em síntese, os seis fatores supramencionados mostram-se como fatores de dificuldade para a efetivação do controle social de recursos públicos por meio da denúncia. Dessa forma, a fim de indicar um caminho possível para a efetivação do §2º do Art. 74 da CRFB, a proposta de solução necessariamente precisa suprir essas dificuldades. Neste sentido, indicou-se a instituição das universidades como essenciais nessa efetivação.

As instituições de ensino superior são apontadas como as instituições mais confiáveis pela população brasileira, segundo dados estatísticos da *World Values Survey*. Em busca de um elo ao qual a população poderia participar no cenário político, porque confia, impõe-se que as universidades podem preencher a lacuna de intermediação da participação cidadã no controle de recursos públicos. A instituição universitária pode suprir deficiências de conhecimento especializado no uso de novas tecnologias, de controle financeiro e de questões jurídicas decorrentes. Por isso, aprofundam-se os detalhamentos da proposta na seção que antecede a conclusão.

Justamente dessa forma, a crise de legitimidade da democracia representativa

brasileira pode ser reduzida. Essa redução ocorreria no momento em que a expansão da legitimidade, em uma perspectiva extra-eleições, é propulsionada pela da *accountability social*, em um controle popular de recursos públicos.

A legitimidade expandida tem relação direta com a dimensão de responsividade, da teoria da qualidade da democracia. Isso se justifica na medida em que a relação entre a dimensão da responsividade com a corrupção (pelo desvio de recursos) é inversamente proporcional. Quanto maior a corrupção, menor a disponibilidade financeira estatal para a implementação de políticas que almejam o bem comum.

A governança digital brasileira expressa uma forma de estabelecer-se uma ligação entre as dimensões democráticas procedimentais e substanciais, servindo como um mecanismo de responsividade na realidade moderna da sociedade em rede. As diretrizes nacionais, que abordam essa temática, apontam para a necessidade de chamar o cidadão a assumir a responsabilidade pela política da qual faz parte, em que o controle social de recursos públicos é essencial e precisa começar a efetivar-se a partir do exercício denúncia.

REFERÊNCIAS

ANTONONOPOULOS, A. M. **Mastering Bitcoin**. Tradução em plataforma colaborativa coordenada por André Torres. Disponível em:

<https://www.bitcoinbook.info/translations/pt_BR/book.pdf> Acesso em: 26 maio 2016

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS - ACFE. **Global Fraud Study**. Austin: ACFE. 2014.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARGUIL, J. M. **Um criptossistema é seguro?** Disponível em:
<<http://joao.guru/um-criptossistema-e-seguro/>> Acesso em: 26 maio 2016.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução João Ferreira (Coord.). Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, P. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, n. 3, p. 82-93, 2008.

_____. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Curso de Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio. 2014. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18

jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei orgânica do Tribunal de Contas da União. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 24.405-4**, Brasília, DF, 3 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44231/44765>> Acesso em: 10 nov. 2017.

BRITTO, C. A. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito administrativo**, v. 189, p. 114-122, 1992.

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. **Open Government: Gobierno Abierto**. Granada: Algón, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência pública**: possibilidades da tecnologia de blockchain para controle das contas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/373#1052>> Acesso em: 15 dez. 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CASTANHO, M. A. F. S. **O processo eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CASTELLS, M. **The power of indentity**: The information age: Economy, Society, and Culture. v. 2. ed. 2. Nova Jersey: Wiley, 2009.

_____. **The rise of network society**: The information age: Economy, Society, and Culture. v. 1. ed. 2. Nova Jersey: Wiley, 2011.

CAWREY, D. **Are 51% Attacks a Real Threat to Bitcoin?** Disponível em: <<http://www.coindesk.com/51-attacks-real-threat-bitcoin/>> Acesso em: 27 maio 2016.

COHEN, F. **A short story of cryptography.** Disponível em: <<http://all.net/edu/curr/ip/Chap2-1.html>> Acesso em: 24 maio 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Compromisso de governo aberto.** Brasília: CGU, 2017c. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. **Controle social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012.

_____. **O que é a iniciativa governo aberto?** Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. **Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes:** período de consulta maio 2012 a novembro de 2017, todos os órgãos. Brasília: CGU, 2017a. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>> Acesso em: 10 dez. 2017.

CUNHA, M. A.; et. al. Transparência governamental na federação brasileira: resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI. In: COMITÊ GESTOR DA *INTERNET* NO BRASIL – CGI.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro:** TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Cgi.br, 2015, p. 75-82.

DAHL, Robert. **Poliarquia:** participação e oposição. 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **Sobre a democracia.** Tradução Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DE LA RUE, L. A. **O direito à informação pública no âmbito do poder legislativo: um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa.** 2014, 221 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Federal de Santa Maria, 2014.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy.** Baltimore: Johns Hopkins University, 2005.

DIAMOND, L.; PLATTNER, M. **Democracy in decline?** Baltimore: Johns Hopkins University, 2015.

DONEDA, D. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FACCI, L. P. Confiança e modernidade: uma abordagem sociológica. **Revista EMERJ**. v. 15, n. 58 p. 236-246, 2012.

FERREIRA, O. J. **O direito de qualquer cidadão denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União e seus efeitos**. 1999, 82 f. Monografia (Pós Graduação em Ciência Política)-Universidade de Brasília, 1999.

FILGUEIRAS, F. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FISMAN, R; GOLDEN, Miriam. **Corruption: what everyone needs to know**. Nova Iorque: Oxford University, 2017.

FLEURY, S. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FOBE, N. **O bitcoin como moeda paralela: uma visão econômica e a multiplicidade de desdobramentos jurídicos**. São Paulo: FGV, 2016.

FREITAS, I. **Transparência e controle na era digital**. A agenda da democracia brasileira com a presença dos governos na *internet* pode favorecer o Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

FUNDAÇÃO ETHEREUM. Resposta acerca da possibilidade do uso da tecnologia blockchain através espelhamento de contas públicas. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência pública: possibilidades da tecnologia de blockchain para controle das contas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://youtu.be/JlayzJ9Uyk8?t=1h14m40s>> Acesso em: 15 dez. 2017.

GAZEN, M. A importância da *internet* no controle da gestão pública. In: CHARNESKI, Heron (Org.). **Liberdade na era digital**. v. 15. Porto Alegre: IEE, 2011.

GOLDREICH, O. **Foundations of Cryptography: basic techniques**. New York: Cambridge University Press, 1999.

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. **O federalista**. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2005.

HORNE, C. **Building trust and democracy: transitional justice in post-communist countries**. Oxford: Oxford University, 2017.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Tradução Sergio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence**. Cambridge: Cambridge University, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Acesso à internet e a televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf> Acesso em: 10 nov. 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JARDIM, J. M. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2013.

JOHNSON, R. **The struggle against corruption: a comparative study**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2004.

KAHN, D. **The Codebreakers: The story of secret writing**. Nova York: New American Library, 1973.

KHAGRAM, S.; RENZIO, P.; FUNG, A. Overview and synthesis: The political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world. In: KHAGRAM, S.; RENZIO, P. (Orgs.), **Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability** (pp. 1-50). Washington: Brookings Institution, 2013.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2016**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2016. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>> Acesso em: 12 nov. 2017.

LAVORATO, V. Litigância de má-fé no processo do Tribunal de Contas da União. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Biblioteca digital do TCU**. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/litigancia-de-ma-fe-no-processo-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>> Acesso em: 15 nov. 2017.

LEVY, S. **Crypto: How the code rebels beat the government – Saving privacy in Digital Age**. Harmondsworth: Penguin Group, 2002.

LUHMANN, N. **Confianza**, Barcelona: Anthropos, 1996.

MAIOLINO, E. Z. **Representação e responsabilidade política: accountability na democracia**. 2015. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-06112015-155005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06112015-155005/publico/EURICO_ZECCHIN_MAIOLINO_INTEGRAL.pdf> Acesso em: 5 dez. 2017.

MANCINI, R. **Éticas da mundialidade**: o nascimento de uma consciência planetária. São Paulo: Paulinas, 2000.

MARCACINI, A. T. R. **Direito e Informática**: uma abordagem jurídica sobre a criptografia, Edição Eletrônica, São Paulo, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Censo da educação superior 2016**: principais resultados. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/documentos/censo_superior_tabelas.pdf> Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. **Resumo técnico**: censo da educação superior 2014. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <<http://inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+2014/18f31c19-9885-4d1d-ba53-06008b11531e?version=1.6&download=true>> Acesso em: 12 dez. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – MTFC. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Brasília: MTFC, 2016a.

_____. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Brasília: MTFC, 2016b.

_____. **Escala Brasil Transparente**. Brasília: MTFC, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/apresentacao-ebt-3-0_2017.pdf> Acesso em: 10. dez. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MPOG, 2016.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

_____. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. In:

_____. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

_____.; MENEGHELLO, R. **A desconfiança política e os impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013.

MOUGAYAR, W. **The business Blockchain**: promise, practice, and application of the next *internet* technology. Hoboken: Wiley's, 2016.

NAKAMOTO, S. **Bitcoin**: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. Disponível em: <<http://nakamotoinstitute.org/bitcoin/>> Acesso em: 26 maio 2016.

NORRIS, P. **Making democratic governance work**: how regimes shape prosperity, welfare, and peace. Cambridge: Cambridge University, 2012.

_____. **Critical Citizens**: global support for democratic governance. Oxford: Oxford University, 1999.

_____. **Digital divide**: civic engagement, information poverty, and the *internet* worldwide. Cambridge: Cambridge University, 2001.

_____. **Election watchdogs**: transparency, accountability, and integrity. Nova Iorque: Oxford University, 2017.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005.

PÉREZ LUÑO, A. E. **Los Derechos en la Sociedade Tecnologica**. Madri: Universitas, 2012.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67, 2006.

RAMOS, C. A. Aristóteles e o sentido político da comunidade ante o liberalismo. **Kriterion**. n. 129. jun. 2014, p. 61-77.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROSANVALLON, P. **La contrademocracia**: la politica en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manatíal, 2007.

SAMPAIO, R. C.; CARREIRO, R. Na prática a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil. In: COMITÊ GESTOR DA *INTERNET* NO BRASIL – CGI.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Cgi.br, 2015, p. 103-110.

SANDERS, D., et al. Output-oriented legitimacy: individual and system-level influences on democracy satisfaction. In: THOMASSEN, Jacques. **Elections and democracy**: representation and accountability. Oxford: Oxford University, 2014, p. 153-180.

SANTANO, A. C. Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de Direito. **Paraná Eleitoral**. Curitiba: TRE-PR, v. 4, n. 1, 2015, p. 123-138. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/391/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-5-ana-claudia-santano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos para a democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARTORI, G. **Teoria da democracia revisitada**. v. 1. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMITTER, P. Crisis and transition, but not decline. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. **Democracy in decline?** Baltimore: Johns Hopkins University, 2015, p. , p. 39-57.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIGH, S. **The Code Book**. Nova Iorque: Anchor Books, 1999.

SILVA, R. L. As tecnologias da informação e comunicação e a proteção de dados pessoais. In: XIX Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), 2010, Fortaleza. **Anais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 3907-3918.

_____. O uso das TIC como instrumentos pra efetivar o Direito fundamental de acesso à informação pública. In: COMITÊ GESTOR DA *INTERNET NO BRASIL – CGI.BR*. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2014**. São Paulo: Cgi.br, 2014, p. 57-63.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004, 212 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SWAN, M. **Blockchain: Blueprint for a new economy**. Sebastopol: O'Reilly, 2015.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perception index 2016**. Berlin: Transparency international, 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016> Acesso em: 10 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Portaria-TCU n. 303, de 14 de novembro de 2016.** Dispõe sobre o recebimento e a gestão de documentos e objetos protocolados junto ao Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20161118%5CPR2016-303.doc>> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. In: **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial.** v. 1. n.1, 2 jan. 2015. Brasília: TCU, 2015.

_____. **Relatório anual de atividades do TCU no ano de 2016.** Brasília: TCU, 2017.

UNIVERSIDADE VIRTUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNIVESP. **Cursos USP - Ciência Política:** Qualidade da Democracia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_bnYr9aXBIg>. Acesso em: 10 jan. 2017.

VÁSQUEZ, R. A. **Confiança institucional e corrupção política no Brasil pós 1985.** 2010, 181 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Estadual de Campinas, 2010.

WARREN, M. **Democracy and Trust.** Cambridge: Cambridge University, 1999.

WORLD VALUES SURVEY - WVS. **Brazil 2014:** technical report. Estocolmo: WVS, 2016. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>> Acesso em: 13 nov. 2017.