

Direcionamento de crédito e whistleblower protection

por **RICARDO ANDRÉ GALENDI JÚNIOR**

07/12/2016 18:45
Atualizado em 09/12/2016 às 13:18



Resumo e palavras-chave

Este artigo foi o primeiro colocado na edição 2016 do Prêmio JOTA INAC de Combate à Corrupção

Resumo

O presente artigo analisa medidas de controle sobre políticas de direcionamento de crédito, enfocando-se a experiência brasileira sobre o tema. A partir da literatura especializada no assunto, buscam-se elementos para o controle do direcionamento de crédito levado a cabo por bancos de desenvolvimento. Propõe-se que a adoção de medidas de proteção a *whistleblowers* seria efetiva para combater práticas ilícitas eventualmente observadas na implementação de políticas de direcionamento de crédito. Os debates em torno do Projeto de Lei n. 4850/16 constituem relevante oportunidade para que se possa implementar tais medidas.

Palavras-chave

Bancos de desenvolvimento – política industrial – direcionamento de crédito – corrupção – *whistleblower protection*.

Abstract and key-words

Abstract

The present article poses measures on the control over subsidized credit policies, focusing on the Brazilian experience on the issue. Based on academic studies on the theme, the author seeks elements able to provide for the control over subsidized credit programs carried out by the Brazilian development bank. It is suggested that the adoption of whistleblower protection legislation could be effective to counter corrupt behavior eventually observed in the implementation of subsidized credits programs. The debates on Bill No. 4850/16 is a relevant opportunity to implement such measure.

Key-words

Development Banks – industrial policy – subsidized credit policies – corruption – whistleblower protection.

CAPÍTULO 3

Introdução

A corrupção não é meramente um tipo criminal, tomando, por vezes, a forma de verdadeira “atividade econômica ordinária que surge em alguns ambientes institucionais”^[1]. O risco de corrupção é substancialmente maior em ambientes em que a denúncia de condutas espúrias não é encorajada ou protegida^[2]. Assim, diversas políticas públicas, posto que bem intencionadas, acabam sofrendo distorções, em virtude da opacidade ainda reinante na administração pública e da inexistência de incentivos ao reporte de irregularidades por parte de sujeitos atuantes no setor privado.

Mansueto Almeida demonstra que, tal como nos demais países em desenvolvimento, a concentração setorial e a formação de grandes grupos empresariais no Brasil é uma decisão de política econômica do governo, que a coloca em prática por meio dos empréstimos e aquisições de seu banco de desenvolvimento, o BNDES. Considerando-se esta política de criação de grandes empresas, é preciso indagar de que maneira o governo leva a cabo tal política e

de que forma este processo é controlado pela sociedade, como forma de se evitar o que alguns autores denominam “capitalismo de amigos”^[3]. A hipótese de *rent-seeking*, sustentada por autores dedicados ao estudo da teoria da escolha pública, encontra evidências de que atores políticos criam e mantêm bancos estatais não para canalizar fundos para atividades socialmente eficientes, mas sim para maximizar seus objetivos pessoais ou estender para o âmbito do Estado suas conexões políticas com industrialistas^[4].

Levando em conta tais distorções concernentes à atuação dos bancos de desenvolvimento, o presente trabalho tem como escopo o estudo dos mecanismos de controle jurídico relacionados à atuação do banco de desenvolvimento brasileiro.

Em que pese o substrato do trabalho seja econômico, a análise que se pretende é jurídica. Nesse sentido é que se deve compreender a lição de Vivante, para quem constitui “uma deslealdade científica, um defeito de probidade, falar de um instituto para corrigir sua disciplina jurídica, sem o conhecer a fundo em sua realidade”. Com efeito, “se o direito tem como escopo regular os efeitos de um instituto, é evidente que o estudo prático de sua natureza deve preceder aquele do direito”^[5]. Conforme lição de Diogo Coutinho, “[p]ara que o direito econômico possa ser considerado uma ‘tecnologia’ capaz de arranjos institucionais” tem-se como fundamental que “tais arranjos possam ser com objetividade avaliados do ponto de vista de sua eficácia, efetividade e legitimidade”^[6]. Vale dizer, tem-se por essencial que as políticas públicas “sejam passíveis de diagnósticos que deem ensejo a proposições de aperfeiçoamento”^[7].

Em suma, pode-se concordar ou discordar da conveniência da atuação de bancos de desenvolvimento e de sua eficiência na promoção do desenvolvimento econômico^[8]. Este é um debate essencialmente econômico, e não integra o escopo do presente trabalho. Para fins do presente artigo, importa tão somente firmar a premissa de que, uma vez tendo o Legislativo ou o Executivo optado por esta modalidade de intervenção no domínio econômico – e não há dúvidas de que o Brasil o tem feito, em maior ou menor grau, nas últimas décadas –, o ordenamento jurídico deve ser dotado de instrumentos capazes de garantir que sua implementação não seja distorcida.

Partindo-se de tais premissas, buscar-se-ão, no ordenamento jurídico, elementos que permitam alguma forma de controle do direcionamento de crédito levado a cabo por bancos de desenvolvimento. Para tanto, parte-se, no item I, de estudo da função dos bancos de desenvolvimento em direito comparado, para, a seguir,

identificar-se, no item II, de que forma o banco brasileiro se assemelha ou se distancia de tais noções. No item IV, buscam-se elementos jurídicos que permitam maior controle do direcionamento de crédito, o qual não pode, por razões que serão apontadas, consubstanciar-se em fenômeno discricionário, sob considerações de conveniência política e econômica do administrador público.

O exame de tais elementos evidencia que medidas especificamente direcionadas ao controle de políticas industriais podem não ser suficientes na ausência de um ambiente institucional favorável à apuração de irregularidades. Com efeito, no item V, analisa-se de que forma a implementação de medidas de proteção a *whistleblowers* pode ser uma resposta à necessidade de maior transparência nas interações entre o Estado e o mercado, dadas as evidências em debates sobre políticas públicas de que tal proteção é essencial para que se promova transparência, integridade e a detecção de práticas ilícitas^[9].

CAPÍTULO 4

Bancos de Desenvolvimento e Política Industrial: uma perspectiva comparada

A experiência internacional é repleta de exemplos de utilização de instituições financeiras de fomento, destacando-se os papéis de funding de operações e os instrumentos de direcionamento de crédito e de taxa de juros^[10].

Mesmo nos EUA, que apresentam um mercado financeiro altamente desenvolvido, há exemplos de instituições públicas especializadas ou com fomento governamental, voltadas ao financiamento de médio e longo prazo, utilizando-se, para tanto, da emissão de títulos com garantia do Governo, com fulcro em recursos de origem fiscal. Destaca-se, naquele país, o sistema público de suporte ao comércio exterior e a priorização de setores que apresentam dificuldades na captação de recursos no mercado – como é o caso da

agricultura, das pequenas e médias empresas, e mesmo do setor de habitação^[11], que possui função social importantíssima.

Assim, é inegável que, em todo o mundo, os governos intervêm de maneira incisiva no mercado de crédito, o que envolve motivos, meios e propósitos diversos, dentre os quais se situam a regulação, a política monetária e o direcionamento de crédito^[12].

O direcionamento de crédito possui peculiaridades, que o tornam particularmente interessantes para a análise jurídica. Distintamente da política monetária e da regulação, o direcionamento de crédito não possui foco no mercado como um todo, mas apresenta-se com o propósito de afetar as condições mediante as quais se oferecem empréstimos a determinados setores, regiões ou categorias de empresas. Assim, o caráter discriminatório do direcionamento de crédito é evidente e integra o próprio objetivo de tal atuação: através dela, os governos intencionam afetar a própria distribuição do crédito no interior do mercado, em prol de determinados segmentos considerados prioritários^[13] e, como decorrência lógica, em detrimento de outros, julgados menos importantes para o desenvolvimento do país.

No direcionamento de crédito, a atuação do governo pode dar-se de maneira direta ou indireta. Enquanto, na atuação indireta, o fomento dá-se mediante subsídios ou garantias a bancos privados, com o escopo de alterar o risco, o custo ou o prazo das operações aos setores privilegiados, na atuação direta, o governo intervém através de bancos públicos, tornando-se o Estado verdadeiro agente da concorrência bancária.

Tem-se observado, em anos recentes, críticas crescentes à atuação dos bancos públicos. O Banco Mundial posicionou-se contrariamente a esta modalidade de intervenção, no livro *Finance for Growth*, de 2001, entendendo que a propriedade de bancos por parte do Estado tenderia a impedir o desenvolvimento do setor financeiro^[14]. Da mesma forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em seu Relatório sobre o Progresso Econômico e Social da América Latina de 2005, sustenta que existiria alguma evidência endossando a noção de que os bancos públicos não seriam alocadores ótimos de crédito, apesar de tais evidências serem menos robustas do que se esperava^[15].

Ademais, há evidências empíricas de que a atuação de bancos de desenvolvimento pode ser exageradamente afetada por ciclos eleitorais e por doações de campanha^[16]. Assim, adquire importância ímpar a análise dos

mecanismos de seleção a partir dos quais algumas empresas adquirem créditos subsidiados, mas outras não.

- **BNDES: a experiência brasileira**

É notório que o Brasil exerce uma política industrial típica de outros países em desenvolvimento, i.e., voltada para a formação de grandes empresas nacionais. O cerne da atuação do Estado, com efeito, é a política de crédito do BNDES, as aplicações do BNDESPar e a atuação dos fundos de pensão das empresas estatais. Todas essas instituições são fortemente influenciadas pelo Governo Federal na consecução de seu processo decisório^[17].

O BNDES tem atuado de forma reiterada no fomento à formação de grandes grupos econômicos aptos a fazer frente à concorrência internacional (geralmente denominados de “campeões nacionais”), o que tem sido compreendido, inclusive, como uma política declarada do próprio Banco. Existe atuação ativa em operações de fusões e aquisições, em consonância com a política econômica do Governo. Pesquisas empíricas têm encontrado, no entanto, associação significativa entre doações realizadas em campanhas eleitorais pelas empresas a candidatos e a posterior “contraprestação” em termos de financiamento das atividades da empresa e acesso à celebração de contratos com o Governo^[18]. Ademais, menciona-se que o direcionamento de crédito tem beneficiado grandes grupos empresariais que, de resto, seriam capazes de ir a mercado e obter financiamento caso inexistisse a atuação do banco estatal^[19].

Conforme dados investigados por Schapiro em 2010, no que se referia às empresas consideradas “emergentes”, a carteira de investimentos do BNDES era composta por cerca de quarenta empresas, de setores que incluíam tecnologia da informação, Biotecnologia, Química e alimentos. Por outro lado, os investimentos em grandes empresas favoreciam os setores de mineração, alimentos, tecnologia da informação e frigoríficos, em uma carteira com aproximadamente 185 empresas^[20].

De outro lado, a inexistência de correspondência efetiva entre as atividades fomentadas pelo BNDES e o desenvolvimento tecnológico já engendrou a conclusão de que “as medidas da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – ricardiano – do que para uma plataforma transformadora do estado da arte industrial – schumpeteriana”^[21].

Esta configuração decorreria de uma série de fatores, tais como: (i) o tipo de capacidade do arranjo político-institucional brasileiro, portador de debilidades nas dimensões de análise política e técnico-administrativa; (ii) os gargalos para a realização de reformas institucionais, de que é exemplo a reforma tributária, que acabam por distorcer os efeitos da política industrial; (iii) o corporativismo fragmentado, que contribuiria para uma debilidade política no que diz respeito à representação industrial, haja vista a conseguinte dificuldade em coordenar esforços e formular uma agenda política de caráter estruturante, capaz de alterar os problemas de competitividade^[22].

Assim, a política industrial padeceria “de uma cacofonia decisória, proporcionada por um arranjo institucional vago, com representantes de diversos ministérios, mas sem a centralidade decisória formal e material”, o que seria um evidente problema de “coordenação intra-governamental”^[23]. Como decorrência da falta de efetividade institucional dos processos decisórios, reconhece Schapiro que “as relações dos grupos de interesse com o governo são estabelecidas de modo a favorecer relações informais e não (ou não apenas) as representações institucionais de classe”, o que pode “incentivar alguns procedimentos decisórios a ocorrerem para além da estrutura institucional”, favorecendo “a tomada de decisões *ad hoc* e a implementação de agendas pontuais, resultantes do acesso assimétrico que os grupos de interesse têm nas agências governamentais”^[24]. Em nosso entendimento, trata-se de uma descrição mais rebuscada, talvez porque fundada em outros pressupostos teóricos, daquilo que os autores filiados à teoria da escolha pública caracterizariam como *rent-seeking*. Na inexistência de controle ao poder estatal, acabam os agentes políticos por garantir interesses pessoais em detrimento do efetivo cumprimento de políticas públicas.

Nesse sentido, cumpre avaliar em que medida pode o Direito contribuir para o controle intersubjetivo da tomada de decisão no âmbito de políticas industriais, mormente no que se refere a políticas de direcionamento de crédito.

CAPÍTULO 5

Política Industrial e desafios jurídicos: discriminação e parâmetros para o seu

controle

Conforme bem o sustenta Mansueto Almeida, a análise da relação entre empresários e Estado é fundamental para que se compreenda o sucesso da política industrial. Mais precisamente, há que se examinar como se dá a relação entre grandes grupos empresariais e o Estado. Afinal, um dos grandes problemas da política industrial na América Latina tem sido a pouca disciplina que o Governo impõe às empresas beneficiadas pela política de direcionamento de crédito^[25].

Parece-nos existir um problema de metodologia jurídica subjacente a tal debate^[26]. O grande empecilho relacionado ao controle jurídico sobre o direcionamento de crédito é o debate econômico que o antecede. Enquanto alguns autores entendem a atuação dos bancos de desenvolvimento como essencial para aliviar restrições de capital em mercados que têm dificuldade de acesso ao crédito, destravando-se investimento produtivos, outros entendem tais bancos como forma de se conceder empréstimos a juros subsidiados a empresas com relações políticas fortes com o Estado, que poderiam, de outra forma, ter acesso a crédito no mercado^[27].

Parte da doutrina econômica tem dificuldade mesmo em aceitar que os mecanismos de direcionamento de crédito sejam utilizados pelo Estado^[28]. Por conseguinte, tem-se evidente insuficiência de mecanismos jurídicos para o controle de tais políticas. Daí a decorrência lógica que se espera da postura do jurista, no sentido de que este, carente de métodos jurídicos para a avaliação da política industrial, meramente endosse a postura negativa do debate econômico subjacente, valendo-se de princípios constitucionais como o Princípio da Igualdade para negar-se a possibilidade de discriminação por parte do Estado em dito contexto. Compreende-se, aqui, a crítica que recai sobre os métodos jurídicos prevalecentes, no sentido de que, nestes, o direito é entendido como mero regulador da atividade dos agentes privados, negando-se, por conseguinte, a possibilidade de atuação interventiva do Estado em dita seara. Assim, “de um lado supõe-se que caiba às regras jurídicas a constituição de espaços seguros para as transações entre os agentes, e, de outro, que essas regras possam proteger os particulares da atuação discricionária do Estado”^[29].

Por outro lado, caso se admita a possibilidade jurídica de dita discriminação, passa-se então a rechaçar a existência de um objeto passível de análise jurídica. Vale dizer: diante do instrumental jurídico hodiernamente disponível, ou se nega totalmente a possibilidade de discriminação (o que, no limite, levaria à inconstitucionalidade da política de direcionamento de crédito), ou se a admite, atribuindo-lhe, porém, caráter completamente discricionário, impassível de qualquer análise jurídica. A discriminação adquire caráter arbitrário, de cunho “político” ou “econômico”, sendo o direito considerado incapaz, ou mesmo ilegítimo, para lidar com dita realidade.

Deve-se compreender, contudo, que a perspectiva do direito econômico permite ao jurista analisar quais funções institucionais a sociedade quer ver desempenhadas pelo Estado e o mercado na economia, conferindo-lhe instrumental suficiente para que ele “possa ‘mapear’ e compreender os discursos, preferências, agendas de grupos, comunidades e indivíduos na definição do escopo e da implementação das medidas de desenvolvimento econômico”^[30]. Como alerta Mário Schapiro, “boa parte da divergência entre a compreensão do papel a ser exercido pelo direito e a realidade do panorama financeiro brasileiro deve-se a uma compreensão estreita e estática das funções exercidas pelos arranjos jurídico-institucionais”^[31].

Tem-se, em outras palavras, a possibilidade de análise do “direito econômico enraizado na institucionalidade das políticas públicas (*policies*)”, bem como do “direito econômico como resultado de embates, conflitos e disputas políticas (*politics*)”^[32].

Assim é que a dogmática e a própria hermenêutica jurídica, no que concerne à implementação e consecução de políticas públicas, deve ser essencialmente pragmática, voltada para a produção dos resultados a que se propõe. Este ponto, em nosso entendimento, não tem sido suficientemente enfatizado pelos autores defensores de políticas industriais estruturantes. No mais das vezes, estes autores, cientes da imensa controvérsia existente acerca da conveniência e oportunidade da utilização de políticas de direcionamento de crédito, parecem tão somente defender a necessidade de utilização de políticas industriais, sem se preocupar, contudo, com os desmandos, autoritarismos e distorções que o poder conferido ao Estado pode engendrar. Vale dizer, diante do fato de que a própria capacidade das políticas de direcionamento de crédito em promover o desenvolvimento econômico é muitas vezes negada, o debate, na literatura, acaba restringindo-se a enfatizar os benefícios ou malefícios da adoção de

políticas industriais, sem que se promova o enfoque no aprimoramento de seu controle social.

Nesse sentido, deve-se atentar à necessidade de se estabelecerem critérios gerais para a concessão de financiamentos, bem como determinar quais as cadeias e segmentos que devem ser priorizados. Em que pese esta última tarefa não se encontre no escopo do presente artigo, existe algum consenso a respeito dos critérios gerais no estabelecimento de políticas de direcionamento de crédito, que podem ser aqui brevemente expostos. Assim, as políticas de direcionamento de crédito devem: (i) ter prazo determinado; (ii) implicar requisitos de performance aos beneficiários; e (iii) engendrar sanções em caso de descumprimento de requisitos por parte dos agentes econômicos.

Assim propugna-se que os incentivos devem ser concedidos de maneira temporária, sendo o prazo de sua duração fixado *a priori*^[33]. No Leste Asiático, em que houve intensa atuação de bancos de desenvolvimento na promoção de políticas industriais, “o controle do Estado sobre o capital decorreu de uma relação circular cumulativa, na qual a concessão de incentivos, aliada à exigência de performance, mostrava resultados positivos no crescimento da produção e das exportações”^[34], o que tornava o Estado cada vez mais comprometido com os resultados da política industrial.

Assim, é indispensável a cobrança de exigência de performance e contrapartida por parte dos setores contemplados, e.g., redução de custos, melhora de qualidade dos produtos, maior eficiência da produção, entre outras possibilidades^[35]. No caso brasileiro, o máximo que se pode dizer é que o BNDES tem “estimulado” a adoção de mecanismos de governança corporativa, de que se dá como exemplo a adesão de três empresas ao Novo Mercado^[36]. Entendemos que o estímulo não basta: a exigência de performance deve ser verdadeiro requisito para a concessão de financiamentos.

No que diz respeito aos mecanismos de reciprocidade, inexistem, na política brasileira, mecanismos claros para que se avalie o sucesso da política industrial sobre as empresas beneficiadas^[37]. Embora os incentivos concedidos no Brasil direcionem-se a empresas específicas, as metas estabelecidas são setoriais^[38]: vale dizer, inexistente correspondência direta entre o critério de avaliação e o objeto que se pretende avaliar, o que impossibilita que se leve a cabo o controle social direto sobre os empréstimos concedidos a cada um dos distintos grupos empresariais.

Também é considerado como prática salutar de concessão de financiamentos por parte do banco de desenvolvimento o estabelecimento de sanções. Caso não se observem resultados efetivos no curso dos prazos estabelecidos legal ou contratualmente, os incentivos devem ser imediatamente tolhidos do beneficiário, com a conseguinte imposição de sanções^[39]. No entanto, as metas setoriais brasileiras não sinalizam quando um grupo empresarial deveria perder os incentivos concedidos pelo BNDES em virtude do não cumprimento de metas. Inexiste na política industrial brasileira qualquer elemento que se assemelhe ao conceito de mecanismos de reciprocidade referido amplamente na experiência internacional^[40].

Cumpra-se notar que tais medidas demandam planejamento: não é possível que quaisquer dessas medidas sejam tomadas após a concessão do empréstimo, sendo, em vez disso, verdadeiras condições de sua negociação.

Há que se ver, ainda, que a contraposição entre *politics* e *policy*, no direito econômico, da maneira como exposta por Diogo Coutinho é de importância ímpar para a compreensão da dificuldade de atuação mais institucionalizada por parte do BNDES. Conforme se expôs brevemente, no campo da política (“*politics*”), tem-se grande dissenso a respeito do que seja a conduta ideal na consecução da política industrial. Defende o autor que todos os países, por ação ou omissão, possuem uma política industrial. As políticas ditas “omissas” meramente ratificariam escolhas pretéritas, projetando “as trajetórias passadas para o futuro”. As políticas ditas “tópicas”, por sua vez, voltar-se-iam a problemas localizados, endossando agendas de interesses setoriais ou regionais. Finalmente, as políticas ditas “estruturantes” seriam marcadas por um elevado grau de consistência e permanência temporal, com objetivos a serem cumpridos no longo prazo^[41]. Em uma democracia, digladiam-se tais concepções na esfera pública, e os interesses prevaletentes fazem com que a atuação do poder estatal convirja para algum ponto situado na zona nebulosa entre essas três concepções.

Diante de tamanho dissenso, a dificuldade da regulamentação encontrar-se-á, posteriormente, ao transformar-se o resultado obtido no debate político em política pública (“*policy*”). Quanto maior a tensão política, maior a dificuldade em se institucionalizar e positivar a política pública. Como consequência de tal tensão, têm-se problemas com a aplicação de critérios e parâmetros para o direcionamento do crédito, na medida em que é incerto para quais setores da atividade econômica o crédito deve ser direcionado. Na ausência de parâmetros objetivos, acaba-se por legar ao administrador público a tarefa – que acaba por

tornar-se discricionária – de estabelecer os critérios e parâmetros para o direcionamento de crédito na política industrial.

Uma política industrial que se diga verdadeiramente institucionalizada deve ser positivada, ainda que mediante atos administrativos, como forma de se permitir maior controle intersubjetivo da concessão do financiamento. Deve-se estabelecer de maneira transparente qual é o objetivo da política pública e quais são os instrumentos de que lançará mão o Estado para tanto. Além dos critérios gerais para a adoção de políticas setoriais (exigências de performance, caráter temporário e imposição de sanções) deve-se ter por claro quais segmentos e cadeias produtivas serão fixados como prioritários, tendo em vista aspectos teóricos e empíricos. Também este aspecto deve ser positivado, como forma de orientar expectativas e estabilizar a conduta dos agentes econômicos. Obviamente, o processo de elaboração da política pública deve ser permeado pela devida participação democrática, como parte de sua legitimação^[42].

CAPÍTULO 6

Whistleblower Protection

Deve-se ver, contudo, que os parâmetros de controle expostos (exigências de performance, caráter temporário e imposição de sanções) possuem limitações de natureza material e temporal. No que diz respeito às limitações de natureza material, é notório que, em um ambiente institucional desfavorável, os critérios expostos são facilmente derrotados. Ao fim e ao cabo, qualquer critério que se pretenda impor para fins de controle de políticas industriais depende da existência de mecanismos institucionais aptos a assegurar sua efetividade.

Em relação aos prazos, não é difícil conceber-se que a influência política dos beneficiários do direcionamento de crédito poderia levar a sua renovação indefinida; em relação aos mecanismos de reciprocidade, não é um exagero vislumbrar-se situação em que a influência política e econômica do beneficiário da política alcança os próprios sujeitos responsáveis pelo controle do sucesso da

política industrial sobre as empresas beneficiadas, distorcendo-o, portanto; finalmente, se as sanções propostas dependem do descumprimento de requisitos por parte dos agentes econômicos, é óbvio que o afrouxamento ou a inexistência de fiscalização inviabilizaria a aplicação de qualquer sanção. Por mais que se esforce o formulador de políticas públicas em conceber critérios objetivos para a descrição da hipótese de incidência da norma, a aplicação de tais critérios encontrar-se-á, invariavelmente, sujeita à atuação do intérprete: a subjetividade no Direito é inexorável.

No que se refere à limitação de natureza temporal, conforme se expôs, a aplicação dos critérios demandaria sua fixação *a priori*, projetando-se tão somente à atuação futura da instituição financeira. Em que pese a adoção de tais critérios constitua proposta imediatamente aplicável, que seria facilmente levada a cabo mediante atos administrativos, a proposta não possui caráter corretivo ou reparador. Vale dizer, não se corrigiria, ou sequer se apuraria, mediante a aplicação destes parâmetros, qualquer ilegalidade eventualmente verificada em contratos já celebrados, cuja execução esteja em curso ou já se tenha encerrado.

Com efeito, faz-se necessária a inserção de elemento que, de um lado, promova incremento institucional, no sentido de se garantir maior transparência e controle intersubjetivo na atuação de órgãos públicos e empresas privadas e, de outro, seja relevante para a apuração e punição de delitos passados. A legislação de *whistleblowing* mostra-se capaz de exercer precisamente estes papéis.

O incremento da proteção aos chamados *whistleblowers* é capaz de promover maior transparência na atuação do Governo e de empresas e de garantir mecanismo adicional para apuração e punição de delitos já praticados, sem que se incorra em problema relacionado à aplicação retroativa da legislação. Cumpre expor, portanto, quais são as principais características do instituto, quais são as melhores práticas a respeito de sua aplicação, conforme estas têm sido recomendadas por organismos internacionais dedicados ao estudo do tema, para que, em seguida, seja possível investigar-se o estado da arte acerca da matéria do Brasil.

Escopo e melhores práticas sobre legislação whistleblowing

Inicialmente, cumpre observar que *whistleblowing* é instituto distinto da delação premiada, conforme instituída pela Lei nº 12.850/13. Enquanto a delação premiada pressupõe a incriminação de terceiro, realizada por suspeito, indiciado ou réu, com vistas à obtenção de um benefício por parte do delator (tal como redução de pena ou mesmo extinção da punibilidade), no *whistleblowing*, não se

tem o envolvimento do sujeito que realiza a denúncia na conduta criminosa. O *whistleblower* é um mero terceiro desinteressado, que tem conhecimento de informações relevantes, em decorrência do exercício do seu trabalho ou mesmo de outros fatores acidentais, sendo sua motivação de natureza preponderantemente moral^[43].

Conforme se depreende da experiência internacional, o escopo da legislação *whistleblowing* é o relato de informações que possam constituir prova de autoria ou materialidade de crime, violação de regras de trabalho, conduta ímproba ou antiética, ou qualquer outra forma de atividade ilícita^[44]. Entende-se que, em muitos casos, empregados e servidores encontram-se cientes de irregularidades, mas sentem-se incapazes de dizer qualquer coisa, por temerem repressão, terem preocupações em relação a atuar consoante a cultura da organização, bem como desconfiarem de que o caso não será tratado seriamente^[45]. Ademais, entende-se que a proteção de *whistleblowers* promove uma cultura de transparência e integridade tanto no setor público quanto no setor privado, contribuindo para um ambiente de confiança e tolerância, e aumentando a capacidade dos países em responderem a questões de interesse público.

A OCDE tem acompanhado legislações protetivas nos últimos vinte anos. Em verdade, nota-se que a importância do *whistleblowing* é tamanha para esta organização que as recomendações relacionadas ao tema, posto que estejam concentradas em um único documento, também se encontram presentes em diversas das recomendações de políticas públicas editadas pela instituição^[46]. Também a legislação estadunidense sobre o tema é tomada como referência, em virtude das estimativas bilionárias de prejuízos evitados à economia daquele país, em virtude da ação eficiente de *whistleblowers*^[47]. Finalmente, deve-se mencionar a importância dos documentos editados pela Transparência Internacional, que tomam por central a adoção de mecanismos de *whistleblowing*.

Com efeito, idealmente, deve-se ter um diploma legislativo único e abrangente, que proteja tanto agentes públicos quanto privados. Devem ser estabelecidos procedimentos claros e efetivos de reporte e de acompanhamento, que assegurem mecanismos de recurso e revisão, bem como compensações (financeiras) adequadas por retaliações sofridas pelo *whistleblower*^[48]. Nesse aspecto, é importante ressaltar que, consoante o entendimento que prevalece nos organismos internacionais que se dedicam ao estudo de tais legislações, bem como entre os autores que comentam a legislação estadunidense, a compensação financeira não possui o escopo de “remunerar” o *whistleblower* por

um serviço prestado à sociedade, mas sim de compensá-lo por danos sofridos em decorrência da denúncia realizada. Argumenta-se, de maneira geral, que, ao optarem pela denúncia, tais agentes sofrem perdas em seu convívio social e mesmo em sua atividade profissional, devendo ser compensados por tanto, sob pena de inexistir estímulo ao reporte de informações relevantes. Este argumento explicita a razão pela qual o *whistleblower* não deve ser visto como um “caçador de recompensas”, já que a realização de denúncias não gera somente a percepção dos valores decorrentes de eventuais compensações financeiras, mas sim verdadeiros prejuízos à vida social e profissional do indivíduo.

Conforme relata Juliana Oliveira, os principais requisitos que se podem extrair do relatório da Transparência Internacional sobre legislação *whistleblowing* são: i) proteção ao *whistleblower* contra qualquer tipo de retaliação (“*protection against retribution*”); ii) criação de sistemas e órgãos internos de delação (“*incentivise internal reporting*” e “*whistleblower complains authority*”); iii) mecanismos ou incentivos para estimular a delação (“*rewards systems*”); iv) proteção da identidade do delator (“*protection of identity*”); v) inversão do ônus da prova na comprovação da delação (“*reversed burden of proof*”); vi) imunidade civil, penal e administrativa para o delator de boa-fé (“*waiver of liability*”); vii) punição àquele que fizer retaliações ao delator (“*penalty for retaliation and interference*”); viii) ausência de sanções na hipótese de denúncias equivocadas, se fundadas em erro honesto (“*no sanctions for misguided reporting*”); ix) invalidação de regras particulares que obstruam os efeitos da legislação denunciante (“*no circumvention*”)^[49].

Nota-se, por conseguinte, que, não apenas existem evidências empíricas de que a legislação sobre *whistleblowing* é produtora de bem-estar social, como também dedicam-se doutrinadores e organismos internacionais a compilar as melhores práticas acerca da matéria. É salutar, por conseguinte, que o legislador brasileiro se beneficie de tal experiência para a construção de um diploma legislativo adequado à realidade brasileira.

Elementos para a implantação da proteção ao whistleblower no Brasil

No Brasil, constitui dever do servidor público “levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”^[50]. Em que pese a Lei de Acesso à Informação tenha disposto de maneira expressa sobre a impossibilidade de se responsabilizar civil, penal ou administrativamente o servidor público que denunciar a prática de crime

ou improbidade^[51], é inegável que a proteção substantiva a este tipo de atuação ainda se encontra por ser editada. Pode-se traçar um paralelo entre essa norma e o “*waiver of liability*” (vi) de que tratam as melhores práticas da Transparência Internacional. Em suma, pode-se dizer que, de nove requisitos mínimos das melhores práticas, a legislação brasileira cumpre com apenas um, e de maneira pouco clara. Ainda que uma interpretação razoável do dispositivo possa levar à conclusão de que também aquele que promove relatos equivocados, mas de boa-fé, encontra-se tutelado, tal proteção não é expressa e evidente no dispositivo.

Desse modo, apesar de existir norma em abstrato obrigando o servidor público a reportar ilegalidades, tal norma carece de eficácia social, em virtude da insuficiência de proteção substantiva contra retaliações que podem advir de tal conduta. O cenário é ainda mais incipiente em relação ao setor privado, no qual inexistente qualquer obrigação em abstrato de reportar ilegalidades, tampouco qualquer forma de proteção expressa na legislação àqueles que o fazem.

Contudo, diversos são os instrumentos internacionais de que o Brasil é signatário que propugnam a instituição de legislação *whistleblowing*. A Convenção Interamericana contra a Corrupção^[52], no item 8 de seu art. III, dispõe sobre o comprometimento dos Estados em criar sistemas para proteger tanto funcionários públicos quanto cidadãos particulares “que denunciarem de boa-fé atos de corrupção”, prevendo-se, inclusive, “a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno”.

Também a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção^[53] estabelece, em seu art. 33, o compromisso dos Estados em incorporar em sua legislação “medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis”, atos relacionados à corrupção, conforme descrita naquela Convenção.

Deve-se mencionar, ainda, a Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais^[54], cujos relatórios de acompanhamento, redigidos pela OCDE, apontam reiteradamente a necessidade premente de que o Brasil adote proteções efetivas aos *whistleblowers*^[55]. Nota-se, por conseguinte, que não apenas é recomendável que o Brasil adote proteções efetivas a *whistleblowers*. Tem-se verdadeiro compromisso brasileiro em fazê-lo, decorrente de diversos instrumentos internacionais assinados.

No caso específico a que se dedica esse artigo, nota-se que o incentivo ao *whistleblowing* seria capaz de garantir maior efetividade a (i) observância dos prazos instituídos em relação à política específica; (ii) cumprimento dos requisitos de performance aos beneficiários; e (iii) aplicação de sanções em caso de descumprimento de requisitos por parte dos agentes econômicos. Conforme amplamente evidenciado pela experiência internacional, ao promover maior transparência na relação entre Estado e mercado, a legislação *whistleblowing* mostra-se apta a garantir o cumprimento mais efetivo de tais critérios, no caso de estes serem adotados, conforme se expôs nos itens anteriores. De outro lado, a proteção ao *whistleblower* também contribuiria para que se promovesse a denúncia de irregularidades eventualmente praticadas em contratos já firmados, garantindo-se a possibilidade de apuração e punição de irregularidades já consumadas, sem que se incorresse no problema da aplicação retroativa da legislação.

O presente artigo, em decorrência de sua limitação de escopo, discorre apenas sobre os benefícios da existência de mecanismos de proteção ao *whistleblower* sobre o controle de políticas de direcionamento de crédito, concebendo tal instituto como elemento fomentador de um ambiente institucional mais transparente. No entanto, a política de direcionamento de crédito é apenas um exemplo de medida que seria mais efetiva se o Brasil protegesse os *whistleblowers* de maneira satisfatória. É evidente que tal iniciativa seria relevante também para o combate a diversas outras formas de corrupção, públicas e privadas, fundamentalmente aquelas que “ocorrem dentro de quatro paredes”^[56], e que são, por conseguinte, de difícil comprovação para fins processuais. Também em relação a estas outras práticas, a proteção do *whistleblower* é capaz de produzir ganhos decorrentes da maior transparência das atividades de empresas e órgãos governamentais, bem como garantir a repressão contra ilegalidades já praticadas, sem que se incorra em problemas de aplicação retroativa da legislação.

Deve-se ver, ademais, que também a implementação de políticas de *whistleblower protection* impõe desafios. A OCDE aponta a existência de óbices em relação a tais formas de denúncia no Brasil, a qual decorreria, essencialmente, de dois elementos: a percepção cultural do brasileiro, que – tal qual se observa em outros países, em que o relato é visto como forma de “espionagem” ou “traição”^[57] – não enxergaria de maneira positiva a realização de tais denúncias; e a ausência de confiança nas autoridades governamentais, apontando-se a existência de casos de acordos de leniência e de confidencialidade que não foram cumpridos pelo Estado^[58]. Pode-se acrescentar,

como um agravante da falta de confiança no Estado, o recorrente vazamento de informações sigilosas à imprensa, que não tem sido satisfatoriamente apurado e punido pelas autoridades competentes.

Parece-nos que existe evidente oportunidade de se contemplarem tais desafios nos debates legislativos referentes ao Projeto de Lei n. 4850/16, que institui medidas destinadas ao combate à corrupção. Cumpre ver que, no âmbito das audiências públicas realizadas, o Des. Márcio Antônio Rocha apresentou minucioso trabalho monográfico, desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção (“ENCCLA”), que não apenas relata o estado da arte sobre a legislação de proteção a *whistleblowers* mundo afora, como também enfrenta os principais desafios referentes ao transplante deste instituto jurídico ao ordenamento jurídico brasileiro^[59]. Assim, é louvável o esforço do Legislativo na realização de tais debates, sendo fundamental que tal discussão tenha continuidade, inserindo-se também a instituição de dispositivos sobre *whistleblower protection* no pacote de medidas contra a corrupção, “para que se possa adotar as melhores práticas já identificadas, em um diploma amplo, moderno e eficiente, devidamente adaptado à realidade nacional”^[60].

CAPÍTULO 7

Conclusão

Diversos países optam por promover políticas industriais mediante a implementação de programas de direcionamento de crédito. Em que pese haja controvérsias sobre a eficiência de tais medidas, trata-se de escolha legítima em um Estado Democrático.

Contudo, como tem sido amplamente demonstrado pela literatura econômica a partir de pesquisas empíricas, existe correspondência evidente entre a relação política dos agentes econômicos com o Estado e sua capacidade de obtenção de direcionamento de crédito no Governo. A consequência imediata disso é a implementação de uma política industrial distorcida, que leva os cidadãos a

subsidiarem atividades econômicas daqueles que possuem relações políticas mais intensas, ainda que sua atividade pouco interesse ao desenvolvimento nacional. Daí se entende que, para que se mantenha (ou, quiçá, se restabeleça) a legitimidade democrática das políticas industriais brasileiras, é essencial a construção de espaços institucionais democráticos, que convertam posições políticas em políticas públicas, positivando-as e tornando-as mais transparentes e passíveis de controle intersubjetivo.

A experiência internacional fornece balizas para que haja maior efetividade das políticas industriais, devendo-se estabelecer critérios gerais para a concessão de financiamentos, bem como determinar quais cadeias e segmentos devem ser priorizados. Tal forma de atuação estatal deve ser apriorística, como forma de se orientar a atuação dos agentes econômicos, criando-se sinergias na atuação conjunta entre o Estado e o mercado.

Dada a conclusão de que o controle de tais políticas demanda incrementos institucionais de caráter mais abrangente, pode-se afirmar que a adoção de medidas de proteção a *whistleblowers* é uma medida efetiva para que se possa, concomitantemente, combater práticas ilícitas eventualmente observadas na implementação de políticas de direcionamento de crédito, bem como, conseqüentemente garantir maior efetividade a políticas industriais.

A afirmação de que medidas de proteção a *whistleblowers* promovem a eficácia de políticas industriais deve ser adequadamente compreendida. O que se pretende afirmar não é que tal proteção fará com que políticas industriais promovam desenvolvimento econômico – exame este que, conforme se expôs, encontra-se fora do escopo do artigo – mas sim que a legislação *whistleblowing* assegura que a política de direcionamento de crédito seja dotada de maior controle por parte da sociedade. Nesse sentido, dado que o objetivo e pressuposto da edição de uma lei ou ato administrativo é sua imperatividade (vale dizer, que o ato normativo seja aplicado, dotado de eficácia), a utilização de medidas voltadas a promover a transparência na interação entre Estado e mercado deve ser estimulada, como forma de se garantir maior controle sobre políticas de direcionamento de crédito.

O contexto brasileiro demanda a edição de medidas eficientes contra a corrupção. Tendo-se contexto favorável à adoção de iniciativas por parte do Legislativo, deve-se inserir a legislação *whistleblowing* no pacote de medidas contra a corrupção que são discutidas no âmbito do PL 4850/16, em torno do qual existe grande expectativa por parte da sociedade.

Bibliografia

ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo, MARCON, Rosilene. “Unpacking firm effects: modeling political alliances in variance decomposition of firm performance in turbulent environments”, *Brazilian Administration Review*, vol. 2, 2005, pp. 21-37.

BANSAR, David. “Whistleblowing: International Standards and Developments” in SANDOVAL, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, 2011.

BOAS; HIDALGO; RICHARDSON. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. *Working paper*, Boston University, 2011.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo. “As Instituições Financeiras de Fomento e o Desenvolvimento Econômico: as experiências dos EUA e da China”, in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009.

CleanGovBiz e OCDE, Whistleblower protection: encouraging reporting, Relatório de julho de 2012, disponível em: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>, acessado em 8 de outubro de 2016.

COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

FURTADO, João. "Sistematização do Debate sobre 'Política Industrial'", in: CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro: Mauad, 2002

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009", Harvard Business School, Working Paper 12-047, December 08, 2011.

NASSIF, André. "Uma Proposta de Política Industrial para o Brasil: Objetivos, Critérios e Setores Prioritários", *Revista do BNDES*, v. 10, nº 20, 2000, pp. 79-120.

OCDE, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, Outubro de 2014.

OECD, *Committing to effective whistleblower protection*, publicado em 16 de março de 2016.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes, A urgência de uma legislação *whistleblowing* no Brasil, *Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal*, Texto para Discussão nº 175, Maio de 2015.

SCHAPIRO, Mário Gomes. "Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais", *Revista Direito GV*, vol. 6, 2010

SCHAPIRO, Mário Gomes. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial brasileira", *Texto para Discussão nº 1856*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013.

SILVA, Marcos Fernandes da. The political economy of corruption in Brazil, *Revista de Administração de Empresas*, vol. 39, n. 3, pp. 26-41.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. "Mecanismos de Direcionamento de Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES", in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009.

Transparency International, *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, publicado em 2009, p. 4, disponível

em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_

[whistleblower_protection_in_10_european_countries](#), acessado em 10 de outubro de 2016.

Transparency International. *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, Policy Position Report nº 01/2010, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again, acessado em 8 de outubro de 2016.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; SCHAPIRO, Mário. "Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions", University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207.

[1] SILVA, Marcos Fernandes da. The political economy of corruption in Brazil, *Revista de Administração de Empresas*, vol. 39, n. 3, pp. 26-41.

[2] Cf. CleanGovBiz e OCDE, *Whistleblower protection: encouraging reporting*, Relatório de julho de 2012, disponível em: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>, acessado em 8 de outubro de 2016, p. 3.

[3] ALMEIDA, Mansueto. "Desafios da real política industrial brasileira do século XXI", IPEA, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 51.

[4] Cf. LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009", Harvard Business School, Working Paper 12-047, 2011, p. 2.

[5] No original, "*è una slealtà scientifica, è un difetto di probità parlare di in istituto per fissarne la disciplina giuridica senza conoscerlo a fondo nella sua realtà. Se il diritto ha per iscopo di regolare gli effetti di un istituto, è evidente che lo studio pratico della sua natura deve precedere quello del diritto*". (VIVANTE, Cesare. *Trattato di Diritto Commerciale*, 5ª ed., Milão, 1929, prefácio.)

[6] COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 41.

- [7] COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 41.
- [8] Cf., para uma exposição sobre esse debate econômico, LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. “What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009”, Harvard Business School, Working Paper 12-047, 2011.
- [9] Cf. OECD, *Committing to effective whistleblower protection*, publicado em 16 de março de 2016.
- [10] Cf. CINTRA, Marcos Antônio Macedo. “As Instituições Financeiras de Fomento e o Desenvolvimento Econômico: as experiências dos EUA e da China”, in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009, p. 111.
- [11] CINTRA, Marcos Antônio Macedo. “As Instituições Financeiras de Fomento e o Desenvolvimento Econômico: as experiências dos EUA e da China”, in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009, p. 111. Nesse sentido é a atuação do Federal Financing Bank, do Export and Import Bank, da Small Business Administration, do Farm Credit System, o USDA Rural Development, o Federal Agricultural Mortgage Corporation. No que diz respeito ao financiamento de habitação, têm-se, ainda, a Federal Housing Administration, a Federal National Mortgage Association e o Federal Housing Loan Bank System.
- [12] Cf. TORRES FILHO, Ernani Teixeira. “Mecanismos de Direcionamento de Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES”, in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009, p. 13.
- [13] Cf. TORRES FILHO, Ernani Teixeira. “Mecanismos de Direcionamento de Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES”, in: FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; MEIRELLES, Beatriz Barbosa (org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Senac, 2009, p. 13.
- [14] Banco Mundial, *Finance for Growth*, 2001, p. 123.

[15] BID, *Unlocking Credit*, 2004, p. 156.

[16] Cf. LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009", *Harvard Business School, Working Paper 12-047*, 2011, p. 3.

[17] ALMEIDA, Mansueto. "Desafios da real política industrial brasileira do século XXI", *IPEA, Texto para Discussão n° 1452*, Brasília, Dezembro de 2009, p. 46.

[18] BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo, MARCON, Rosilene. "Unpacking firm effects: modeling political alliances in variance decomposition of firm performance in turbulent environments", *Brazilian Administration Review*, vol. 2, 2005, pp. 21-37; BOAS; HIDALGO; RICHARDSON. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. *Working paper, Boston University*, 2011.

[19] Cf. LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009", *Harvard Business School, Working Paper 12-047*, 2011, p. 3.

[20] SCHAPIRO, Mário Gomes. "Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais", *Revista Direito GV*, vol. 6, 2010, p. 245.

[21] SCHAPIRO, Mário Gomes. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial brasileira", *Texto para Discussão n° 1856*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013, p. 9 e *passim*.

[22] Por todos, cf. SCHAPIRO, Mário Gomes. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial brasileira", *Texto para Discussão n° 1856*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013, pp. 50-51.

[23] SCHAPIRO, Mário Gomes. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial brasileira", *Texto para Discussão n° 1856*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013, pp. 50.

[24] SCHAPIRO, Mário Gomes. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial brasileira", *Texto para Discussão n° 1856*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013, p. 51.

- [25] ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 46.
- [26] Cf., sobre o problema, SCHAPIRO, “Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento...”, op. cit., *passim*; COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, *passim*.
- [27] Cf. sobre essas visões contrastantes, LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. “What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009”, *Harvard Business School*, Working Paper 12-047, 2011, *passim*.
- [28] Cf., para uma breve exposição desta posição, FURTADO, João. “Sistematização do Debate sobre ‘Política Industrial’”, in: CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 132 e ss.
- [29] SCHAPIRO, Mário Gomes. “Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais”, *Revista Direito GV*, vol. 6, 2010, p. 219.
- [30] COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 56.
- [31] SCHAPIRO, Mário Gomes. “Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais”, *Revista Direito GV*, vol. 6, 2010, p. 239.
- [32] COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 56.
- [33] Cf. NASSIF, André. “Uma Proposta de Política Industrial para o Brasil: Objetivos, Critérios e Setores Prioritários”, *Revista do BNDES*, v. 10, nº 20, 2003, p. 117.

[34] ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 49.

[35] Cf. NASSIF, André. “Uma Proposta de Política Industrial para o Brasil: Objetivos, Critérios e Setores Prioritários”, *Revista do BNDES*, v. 10, nº 20, 2003, p. 117.

[36] SCHAPIRO, Mário Gomes. “Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais”, *Revista Direito GV*, vol. 6, 2010, p. 245.

[37] Cf. ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 51.

[38] Cf. ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 51.

[39] Cf. NASSIF, André. “Uma Proposta de Política Industrial para o Brasil: Objetivos, Critérios e Setores Prioritários”, *Revista do BNDES*, v. 10, nº 20, 2003, p. 117.

[40] Cf. ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, p. 51.

[41] FURTADO, João. “Sistematização do Debate sobre ‘Política Industrial’”, in: CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 134.

[42] Para discussões sobre aspectos institucionais e democráticos na formulação de políticas industriais, cf. ALMEIDA, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *IPEA*, Texto para Discussão nº 1452, Brasília, Dezembro de 2009, *passim.*; COUTINHO, Diogo. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: uma abordagem institucional*, Tese de Titularidade, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, *passim.*

[43] Cf. OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. A urgência de uma legislação *whistleblowing* no Brasil, *Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal*, Texto para Discussão nº 175, Maio de 2015, p. 6.

[44] Cf. Transparency International. *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, Policy Position Report nº 01/2010, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/-policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again, acessado em 8 de outubro de 2016.

[45] Cf. OECD, *Committing to effective whistleblower protection*, publicado em 16 de março de 2016.

[46] Dentre os relatórios da OCDE que remetem ao *whistleblowing*, mencionam-se, e.g.: *OECD 2009 Recommendation on Further Combating Foreign Bribery in International Business Transactions*; *OECD 2010 Good Practice Guidance*; *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*; e o *G20/OECD Principles of Corporate Governance*.

[47] Cf., para um relato da experiência estadunidense sobre o tema, OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes, A urgência de uma legislação *whistleblowing* no Brasil, *Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal*, Texto para Discussão nº 175, Maio de 2015, pp. 8-12.

[48] Transparency International, *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, publicado em 2009, p. 4, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo-/publication/alternative_to_silence_-_whistleblower_protection_in_10_european_countries, acessado em 10 de outubro de 2016.

[49] Cf. OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. A urgência de uma legislação *whistleblowing* no Brasil, *Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal*, Texto para Discussão nº 175, Maio de 2015, p. 13.

[50] Lei nº 8.112/90, art. 116, inciso VI.

[51] Em sua literalidade, dispõe o art. 126-A, da Lei nº 12.527/11 que “[n]enhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a

outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública”.

[52] Esta Convenção foi aprovada pelo Brasil mediante o Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada mediante o Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

[53] Esta Convenção foi aprovada pelo Brasil mediante p Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada mediante o Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

[54] Esta Convenção foi aprovada pelo Brasil mediante o Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e promulgada mediante o Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

[55] OCDE, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, Outubro de 2014, p. 62.

[56] OCDE, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, Outubro de 2014, p. 62.

[57] Cf. BANSAR, David. “Whistleblowing: International Standards and Developments” in SANDOVAL, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, 2011, p. 7; Transparency International, *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, publicado em 2009, p. 4, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries, acessado em 10 de outubro de 2016.

[58] OCDE, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, Outubro de 2014, p. 62.

[59] ROCHA, Márcio Antônio. *Subsídios ao debate para a implantação de programas de whistleblower no Brasil*, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais-/55a-legislatura/pl-4850-16-estabelece-medidas-contra->

a-corrupcao/documentos/audiencias-publicas/ENC-CLASubsidiosProgramasWhistleblowerDesembargadorMarcioRocha15setembro P.pdf, acessado em 10 de outubro de 2016.

[60] ROCHA, Márcio Antônio. *Subsídios ao debate para a implantação de programas de whistleblower no Brasil*, disponível em: ***<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais-/55a-legislatura/pl-4850-16-estabelece-medidas-contra-a-corrupcao/documentos/audiencias-publicas/ENC-CLASubsidiosProgramasWhistleblowerDesembargadorMarcioRocha15setembro P.pdf>***, acessado em 10 de outubro de 2016, p. 55.