



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

**OS MODELOS REGULATÓRIOS DOS CANAIS DE DENÚNCIA DE
CORRUPÇÃO NO BRASIL: ORIGENS E PERSPECTIVAS**

BRASÍLIA

2023

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

**OS MODELOS REGULATÓRIOS DOS CANAIS DE DENÚNCIA DE
CORRUPÇÃO NO BRASIL: ORIGENS E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej

Brasília – DF

2023

Ficha catalográfica

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é fruto de uma trajetória que antecede o início desse mestrado, e que permitiu que o campo de estudo sobre o qual me debrucei pudesse servir como espaço de autocrítica do campo organizacional em que atuo há quase uma década. Nesse sentido, não poderia deixar de iniciar esses agradecimentos citando aqueles que não apenas incentivaram e apoiaram essa trajetória profissional como, mais além, foram fundamentais para que eu ingressasse e concluísse este mestrado. São eles os amigos e colegas Valmir Dias e Wagner Rosário.

Também não posso deixar de agradecer ao João, meu marido, que esteve ao meu lado ao longo de toda essa jornada, exercitando diariamente o companheirismo, a compreensão, o amor e a crítica necessários para que nós chegássemos juntos do outro lado desta história.

Mas não estivemos sozinhos. Com ele, alguns leitores e revisores desta dissertação também me acompanharam de perto, e pela dedicação e carinho em todas as suas observações, não posso deixar de agradecer ao Matheus, à Zara e ao Joe, que, talvez sem saber, por muitas vezes me fizeram repensar os rumos desta pesquisa.

Finalmente, agradeço a todos os colegas de trabalho que me auxiliaram na obtenção de fontes documentais, amigos de outras instituições a quem por diversas vezes me socorri para validar informações, e a todos os entrevistados e entrevistadas que emprestaram um pouco da sua história para a construção desse retrato do canal de denúncia na Administração Pública brasileira.

RESUMO

Esta pesquisa tem o objetivo geral de investigar a forma por meio da qual os canais de denúncia auxiliam na detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil. Para tanto, ela cumpre com quatro objetivos específicos: (i) descrever o contexto histórico e político em que ocorreu o desenvolvimento do canal de denúncia como instrumento de controle social no Brasil; (ii) identificar os modelos regulatórios de canais de denúncia encontrados no país; (iii) averiguar as consequências da implantação dos modelos regulatórios em âmbito nacional; e (iv) identificar a capacidade de contribuição das denúncias para a detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil. A pesquisa adota abordagem neoconstrutivista do conceito de corrupção, e utiliza abordagem neoestruturalista para a análise de suas causas e impactos nos diferentes campos. O processo histórico e político em que se desenvolve o canal de denúncia no Brasil é analisado desde uma perspectiva neoinstitucionalista, com base na literatura de isomorfismo organizacional. A economia comportamental e a psicologia social foram utilizadas para embasar a análise acerca de como estes desenhos influenciam o comportamento dos denunciantes. Com abordagem multimétodo, socorreu-se de pesquisa documental e entrevistas, bem como das bases de dados do “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante” (CGU, 2023), do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (CGU, 2021) e da Plataforma Fala.BR. Como resultado, demonstrou-se que os modelos regulatórios de canais de denúncia se relacionam com o desenvolvimento do campo organizacional das ouvidorias públicas, no qual ocorreu processo de isomorfismo baseado na conformidade ao desenho consolidado no campo. Com foco na coleta de informações e na gestão de riscos, o modelo não endereçou respostas a questões fundamentais para quem denuncia: o resultado da apuração e a proteção contra retaliação. Verificou-se, ainda, que a melhoria dos controles e dos instrumentos de gestão da informação ao mesmo tempo diminui a dependência das áreas de apuração em relação a denúncias como meio de detecção de irregularidades e criam cenário para o aumento do uso do canal de denúncias, o qual não é acompanhado pelo incremento qualitativo da sua capacidade de apoiar a apuração de casos de corrupção.

Palavras-chave: corrupção, controle social, canal de denúncia, ouvidoria pública.

ABSTRACT

The general aim of this research is to investigate how whistleblowing channels help to detect and sanction cases of corruption in Brazil. To this end, it fulfils four specific objectives: (i) to describe the historical and political context in which the development of the whistleblowing channel as an instrument of social control took place in Brazil; (ii) to identify the regulatory models of whistleblowing channels found in the country; (iii) to analyze the consequences of the implementation of regulatory models at a national level; and (iv) to identify the capacity of whistleblowing channels to contribute to the detection and investigation of corruption cases in Brazil. This research adopts a neoconstructivist approach to the concept of corruption, and uses a neostructuralist approach to analyze its causes and impacts in different fields. The historical and political process in which the whistleblowing channel is developed in Brazil is analyzed from a neoinstitutionalist perspective, based on the literature of organizational isomorphism. Behavioral economics and social psychology were used to support the analysis of how these designs influence the behavior of whistleblowers. With a multi-method approach, documentary research and interviews were used, as well as the databases of the "National Mapping of Practices and Regulation in Whistleblower Protection and Incentives" (CGU, 2023), the Public Ombudsman Maturity Model (CGU, 2021) and the Fala.BR Platform. As a result, it was shown that the regulatory models for whistleblowing channels are related to the development of the organizational field of public ombudsmen, in which there has been a process of isomorphism based on conformity to the design consolidated in the field. With a focus on information gathering and risk management, the model has not addressed answers to fundamental questions for whistleblowers: the outcome of the investigation and the protection against retaliation. It was also found that improving controls and information management tools at the same time reduces the dependence of investigative areas on whistleblowers' reports as a means of detecting irregularities and creates a scenario for increased use of the whistleblower channel, which is not accompanied by a qualitative increase in its capacity to support the investigation of corruption cases.

Keywords: corruption, social control, whistleblowing channel, public ombudsman.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Layout da plataforma I Paid a Bribe.

Figura 2 - Interações possíveis no fenômeno de denunciar.

Figura 3 - Distribuição geográfica das regulações estaduais de canais de denúncia, de acordo com os modelos mapeados.

Figura 4 - Distribuição cronológica da publicação de regulações estaduais sobre proteção a denunciante, conforme modelos de normas identificados.

Figura 5 - Distribuição geográfica da similaridade entre regulações estaduais e federais.

Figura 6 - Distribuição geográfica das regulações municipais de canais de denúncia, de acordo com os modelos mapeados.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Taxonomia de danos, ordenados segundo a sua tangibilidade.

Quadro 2 - Padrões de interação entre denunciante, fato denunciado e destinatário da denúncia.

Quadro 3 - Preditores de mudanças isomórficas no nível organizacional e no nível do campo.

Quadro 4 - Listagem de entrevistados.

Quadro 5 - Aspectos básicos da Resolução RENOUV nº 3, de 2019.

Quadro 6 - Comparativo entre os standards definidos por UNODC (2015) e a Lei nº 13.608, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019.

Quadro 7 - Pressupostos adotados pelo mecanismo de proteção contra retaliação do Poder Executivo federal.

Quadro 8 - Modelos de regulação de canais de denúncia.

Quadro 9 - Normas do Poder Executivo municipal de proteção a denunciante associadas às normas federais de referência.

Quadro 10 - Normas do Poder Legislativo municipal de proteção a denunciante.

Quadro 11 - Preditores de mudanças isomórficas no campo organizacional das ouvidorias públicas no Brasil 2018-2023.

Quadro 12 - Stakeholders do processo apuratório e sancionatório, segundo os entrevistados.

Quadro 13 - Fontes de informação para o início de apurações e investigações, por respondente, na ordem de relevância informada.

Quadro 14. - Problemas detectados no modelo de canal de denúncia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Normas do Poder Executivo estadual de proteção a denunciante em relação às normas federais.

Tabela 2 - Regulações segundo relação entre denunciante, denunciado e destinatário, distribuídas por Poder.

Tabela 3 - Regulações de acordo com a tangibilidade do dano, distribuídas por Poder.

Tabela 4 - Resultados agrupados acerca da percepção de relação e dano quanto ao escopo das regulações de canais de denúncia.

Tabela 5 - Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao processo de tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder.

Tabela 6 - Características dos sistemas utilizados para recebimento de denúncias (que não sejam o Fala.BR).

Tabela 7 - Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao desenvolvimento de capacidades das equipes que realizam o tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder.

Tabela 8 - Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas a criação de cultura institucional de confiança respeito a denunciante, segregadas por Ente e Poder.

Tabela 9 - Correlação entre a variável “proteção ao denunciante” e as variáveis de Resolutividade e Satisfação obtidas no Poder Executivo Federal após teste de correlação de Spearman.

Tabela 10 - Importância de denúncias como meio de detecção de irregularidades, por circunstância apresentada.

LISTA DE SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
AGU - Advocacia Geral da União
AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGARO - Corregedoria Geral da Administração do Estado de Rondônia
CGDF - Controladoria Geral do Distrito Federal
CGEMG - Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CGESP - Controladoria Geral do Estado de São Paulo
CGU- Controladoria-Geral da União
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público
CRG - Corregedoria-Geral da União
CPI- Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT - Central Única dos Trabalhadores
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DEM - Democratas (Partido)
DF - Distrito Federal
DPF - Departamento da Polícia Federal
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INB – Indústrias Nucleares do Brasil
LAI - Lei de Acesso à Informação
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados
MMOuP - Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública
MPSP - Ministério Público do Estado de São Paulo
MPF - Ministério Público Federal
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OGE - Ouvidoria Geral do Estado

OGU - Ouvidoria-Geral da União

ONU - Organização das Nações Unidas

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PGERS - Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul

PL - Projeto de Lei

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

POB - Prosocial Organizational Model

PT - Partido dos Trabalhadores

RENOUV - Rede Nacional de Ouvidorias

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

RFB - Receita Federal do Brasil

SAESBA - Secretaria de Administração do Estado da Bahia

SISCOR – Sistema de Corregedoria do Poder Executivo Federal

SISOUV - Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Transparência Internacional

TRE-PI - Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

TRE-RS - Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

USMSPB - United States Merit Systems Protection Board

Sumário

Introdução	13
1. Referencial Teórico	23
1.1 Corrupção: uma análise desde a perspectiva da oferta.....	23
1.1.1 O conceito de corrupção.....	23
1.1.2 Causas da corrupção.....	27
1.1.3 Tolerância à corrupção	34
1.2 O denunciante como indivíduo: conceitos de whistleblowing e principais vertentes teóricas do estudo de seu comportamento.....	40
1.2.1 Delimitação do conceito de whistleblowing	41
1.2.2 Vertentes teóricas dos estudos sobre a motivação do whistleblowing.....	45
1.3 Campos organizacionais e isomorfismo organizacional	53
2. Metodologia	57
2.1 Tipologia do estudo	57
2.2 Fontes de dados, caracterização das amostras, metodologias de coleta e de análise	57
3. Detectar e Sancionar: canal de denúncia e o combate à corrupção na administração pública brasileira.....	62
3.1 Contexto histórico e político dos canais de denúncia e da formação do campo organizacional das ouvidorias públicas.....	63
3.2 O modelo regulatório dos canais de denúncia no Brasil	78
Denúncia como dever ou direito	97
O anonimato	99
Medidas protetivas	102
3.3 Consequências do modelo regulatório	104
3.4 Capacidade de contribuição dos canais de denúncia para a detecção e apuração de casos de corrupção	116
4. Considerações Finais.....	124
4.1 Proposta de intervenção	128
Referências.....	131

Introdução

Talvez não exista nenhuma fonte mais útil para a compreensão do que seja corrupção em determinado tempo e em determinado lugar do que o relato que é chamado de “denúncia”. A denúncia, compreendida como uma narrativa em que um indivíduo, o denunciante, relata e exerce um juízo de valor sobre a conduta de outro indivíduo (o denunciado), é, também, um dos instrumentos mais viscerais e controversos na construção das relações entre atores na sociedade e entre estes e o Estado. Não à toa, o processo brasileiro de regulamentação da relação entre denunciante, denunciado e Estado encontra sistemáticas barreiras, e segue em um estágio de incipiente evolução. A baixa densidade normativa formal ao redor do tema, no entanto, não impede que ele tenha se convertido, nas últimas décadas, em instrumento central das estratégias voltadas à ampliação da integridade pública e privada, e, bem assim, do combate à corrupção (CGU, 2021b).

A centralidade do canal de denúncia contrasta, todavia, com a insegurança jurídica e social que cerca o instituto. Combinando, de uma parte, a expectativa nas capacidades sancionatórias do Estado e, de outra parte, o risco de uma reação organizacional de proteção de interesses privados manifesta muitas vezes por meio da retaliação, o ato de denunciar parece ser informado por uma racionalidade própria, que talvez seja mais bem compreendida desde uma perspectiva contextual. A história recente do país parece nos fornecer muitos exemplos de como essas dinâmicas podem variar, levando a distintos resultados para denunciante e denunciado.

Em 1992, Pedro Affonso Collor de Mello, irmão do então presidente Fernando Collor de Mello, denunciava abertamente, em entrevista à revista *Veja*, o esquema de corrupção chefiado pelo empresário e ex-tesoureiro de campanha Paulo César Farias, envolvendo extorsão, superfaturamento de contratos, lavagem de dinheiro e uso de contas fantasmas. Além da condenação do empresário na justiça, que ocorreria de modo bastante célere, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada no Congresso concluiria pela participação ativa do então presidente no esquema. Ao final desse episódio, o primeiro presidente brasileiro eleito de forma direta após o fim da ditadura militar sofreria impeachment, envolvido em um esquema de caixa 2 administrado por seu tesoureiro. Pedro teve a sua sanidade mental questionada por sua

família, mas gozou, por um curto espaço de tempo, da mesma aura de salvador da pátria da qual disfrutara seu irmão anteriormente.

No ano seguinte à denúncia de Pedro Collor, o assessor da Comissão de Orçamento José Carlos Alves dos Santos era preso, sendo acusado de haver assassinado a sua esposa, Ana Elizabeth Lofrano. Em meio à repercussão do caso, José Alves implicaria novos suspeitos, e, ao imputar-lhes motivação, ofereceu informações à polícia sobre aquele que seria o segundo grande esquema de corrupção a ser descoberto no Brasil após a sua redemocratização. Naquele mesmo ano, se instauraria a CPI dos Anões do Orçamento, que terminaria com seis deputados federais caçados, quatro renúncias a mandato e a queda do próprio presidente da Câmara, o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB). O esquema, que entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 teria movimentado o equivalente a mais de 100 milhões de reais, inauguraria uma série de outros casos semelhantes na história recente do Brasil, os quais definiriam o compasso da narrativa da Nova República em capítulos marcados por grandes crises, decorrentes da descoberta de esquemas de corrupção, e também da resposta social e política a estas descobertas.

Em anos mais próximos, tais esquemas seguem sendo descobertos a partir de relatos de indivíduos que, nesse estudo, serão referidos de maneira genérica como “denunciantes”. Em 2011, um funcionário da empresa Siemens revelou ao ombudsman da instituição na Alemanha a existência de esquema de conluio em que aquela empresa e seus supostos concorrentes estariam combinando os resultados de trechos a serem licitados no Brasil, com pagamento de propina a servidores públicos. Com base nessas informações, a empresa buscou as autoridades brasileiras a fim de firmar acordos de leniência e de colaboração premiada. O desbaratamento do “Cartel de Trens de São Paulo” possui repercussões ao longo de mais de uma década: em 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica condenaria 11 empresas e 42 pessoas físicas ao pagamento de R\$ 535,1 milhões por formação de cartel em ao menos 26 certames entre 1999 e 2013 nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. (CADE, 2019)

Em 2015, um agente fiscal de rendas em São Paulo revelaria um esquema de corrupção na Secretaria da Fazenda. A “Máfia do ICMS” oferecia meios para a redução de multas fiscais, e seria desarticulada pela “Operação Zinabre” naquele ano. Estima-se que, entre 2006 e 2012, a máfia teria recebido ilegalmente cerca de R\$ 35 milhões (Sundfeld & Palma, 2020). Três anos depois, o relato de um ex-funcionário de uma

empreiteira permitiria a deflagração da “Operação Pedra no Caminho”, que investigaria o superfaturamento de cerca de R\$ 1 bilhão nas obras do Rodoanel de São Paulo (Prado *et al.*, 2019).

Em 2020, em meio à Pandemia de COVID-19, o Governo Federal passou a divulgar os nomes dos beneficiários do programa de complementação de renda emergencial denominado “Auxílio Emergencial”. Na mesma tela em que era possível consultar os nomes, inseriu-se banner com link direto para a Plataforma Fala.BR, responsável pelo recebimento de denúncias no Poder Executivo federal. Naquele ano, o Governo recebeu mais de 40 mil denúncias relacionadas a fraude no recebimento do benefício, segundo dados da Plataforma Fala.BR, detectando entre 2020 e 2021 o pagamento potencialmente indevido de R\$ 11,2 bilhões. (CGU, 2022a).

Em 2022, após tentativas infrutíferas junto aos canais de denúncia internos à organização, cinco empregadas da Caixa Econômica Federal (CAIXA) vieram a público denunciar casos de assédio sexual cometidos pelo seu então presidente, o economista Pedro Guimarães. Nos dias seguintes, outros relatos de funcionárias se somaram a esses, o Diretor de Controles Internos e Integridade da instituição cometeu suicídio, Guimarães foi indiciado pelo Ministério Público e a presidência da CAIXA passou a ser ocupada pela administradora Daniella Consentino (Metrópoles, 2022; G1, 2022; CNN, 2023).

Todos esses eventos têm em comum um conjunto de características bastante marcantes: indivíduos, cientes da gravidade de um fato, buscam meios de reportá-los a pessoas ou instituições que possam fazer tal fato cessar. As motivações, e os meios, no entanto, variam. Pedro Collor de Mello parecia motivado a contar sobre o esquema de corrupção no governo de seu irmão em razão de tentativas de interferência desse último em seus negócios de comunicação em Alagoas. Sem confiança nas instituições de controle de um Estado controlado pelo denunciado, optou por ir direto à mídia. Já José Alves denunciaria os parlamentares no esquema dos Anões do Orçamento como forma de implicá-los no assassinato de sua esposa, que supostamente haveria ameaçado denunciá-los. O funcionário da empresa Siemens parecia acreditar nos valores da companhia para a qual se dedicava, e a empresa, que passara por várias denúncias de corrupção ao redor do globo nos últimos anos, implementara um programa de integridade suficientemente robusto para que o relato do funcionário ao ombudsman pudesse levar a uma ação aparentemente efetiva para fazer cessar o fato e buscar colaboração junto às autoridades brasileiras (Rafih, 2020). Mesma sorte aparentemente não tiveram as

funcionárias da CAIXA, que, após inúmeras denúncias infrutíferas realizadas nos canais internos, acabaram por recorrer à mídia, ambiente no qual outras muitas vítimas haveriam de endossar o relato.

No Brasil da pandemia, em meio a mortes e a insegurança social e econômica, o auxílio emergencial, comunicado pelo Governo como uma política pública que duraria enquanto houvesse recurso, levou a que potenciais beneficiários se tornassem verdadeiros fiscais do bom uso do dinheiro público – afinal, o dinheiro que era embolsado indevidamente em um mês poderia ser o dinheiro que faltaria para a continuidade do benefício no mês seguinte.

A busca pelo apoio da população por meio de denúncias no controle de políticas que garantissem o poder de compra não é novidade no país. Em 1986, em meio a uma dentre muitas tentativas de controlar a hiperinflação que corroía o poder de compra da população brasileira, lançava-se o Plano Cruzado, que congelava o preço de mercadorias. Munidos de uma cartela de preços do governo, cidadãos eram chamados a atuarem como fiscais – os fiscais do Sarney – denunciando os pontos de venda que aumentassem os preços de seus produtos.

As características do indivíduo, o contexto em que ele se insere e a natureza do fato denunciado parecem ditar diferentes jornadas dos denunciantes no Brasil. Tais jornadas podem resultar em ações concretas das organizações para fazer cessar os fatos denunciados; mas também podem resultar em ações contundentes para os fazer calar. Essa última possibilidade parece ser mais frequente do que a primeira.

Segundo dados do estudo brasileiro *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal*, publicado pelo Banco Mundial em 2021, “Apesar de um terço dos servidores públicos terem presenciado atos antiéticos nos últimos três anos, somente 12% [...] denunciaram atos de corrupção no mesmo período” (Banco Mundial, 2022, p. 3). Perguntou-se àqueles que denunciaram (2.417 respondentes) qual teria sido a repercussão da denúncia: 41% indicaram que a denúncia não teve andamento, 27,4% sofreram retaliação, 14,9% não sabiam o resultado e 7,8% indicaram que o denunciado teria sido punido (Banco Mundial, 2022). Ou seja, a retaliação é uma resposta organizacional quatro vezes mais frequente do que a correção do ato segundo os dados do estudo recente.

A prática parece corroborar esse achado: apesar do desenlace do caso da “Máfia do ICMS”, o denunciante sofreu retaliação, indiciado em um processo

administrativo disciplinar que o acusava de quebra de sigilo fiscal, ao repassar a terceiros as provas do relato obtidas por meio do acesso aos sistemas internos do órgão (Sundfeld & Palma, 2022). No caso CAIXA, relatos de retaliação, com ameaça e perda efetiva de cargos, também compõem o cenário da jornada das denunciantes. Nem mesmo o irmão do presidente Fernando Collor conseguiu escapar dos mecanismos mais tradicionais de retaliação. Operando o que Kenny (2018) denomina desrealização do sujeito, grande enredo foi criado a fim de desacreditar a sua narrativa, culminando com uma carta aberta de sua própria mãe – também mãe do Presidente da República – na qual o destituía do cargo de diretor das empresas de comunicação da família, sob o pretexto de que ele não gozaria, naquele momento, de suas plenas faculdades mentais. Por breve período, a narrativa de Pedro se transformaria em discurso impossível (Kenny, 2018), como resultado da carta materna redigida em papel timbrado da Secretaria de Governo da Presidência da República. (Kramer, 1993).

Na esteira dos casos em questão, Tavares *et al.* (2021) encontram resultados ainda mais pessimistas do que aqueles apresentados pelo Banco Mundial. Ao realizar estudo com base em pesquisa aplicada a 652 servidores públicos federais no Brasil, os autores constataram que 36% dos 324 membros da amostra que haviam afirmado já haver realizado denúncia disseram ter sofrido retaliação, sendo que em 46% dos casos, a responsável única pela retaliação teria sido a chefia, em 23% teriam sido seus pares e em 31% chefia e pares teriam concorrido no processo. Ou seja, se por um lado em 77% dos casos a retaliação poderia ser caracterizada como uma prática vinculada às estruturas e circunstâncias hierárquicas da Administração, por outro lado, em 54% dos casos a retaliação surge como uma verdadeira cultura organizacional, que mobiliza a corporação em desfavor do denunciante.

Diante de tais números, não surpreende o fato de que a perspectiva de retaliação, vista como um dos principais riscos do ato de denunciar, desempenhe um papel tão importante na tomada de decisão de denunciante.

É também no cenário do serviço público brasileiro que foi desenvolvido estudo pelo Grupo de Direito Público da Fundação Getúlio Vargas, em 2020. Dentre muitos achados, os experimentos conduzidos demonstram que 96% dos respondentes da amostra afirmaram que não relatariam, ou que as chances de o fazer diminuiriam consideravelmente, se a proteção ao denunciante não fosse suficiente para impedir retaliações (Sundfeld & Palma, 2022).

Em que pese os apontamentos dos estudos empíricos, no Brasil, o direito a denunciar é assegurado constitucionalmente. Desde 1988, o texto constitucional prevê, à alínea 'a' do inciso XXXIV do art. 5º, o direito, a qualquer pessoa, de peticionar aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Mais além, o constituinte previu que qualquer cidadão, partido político ou sindicato seria parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º).

A Constituição Federal ainda seria revisitada a fim de incluir mais dispositivos de ordem semelhante nos anos seguintes. Em meio às reformas gerencialistas da década de 1990, o receituário neoinstitucionalista reforçaria a preocupação do legislador com o tema, passando a Constituição a prever, também, a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública como um dos meios de participação direta dos usuários no serviço público (art. 37, §3º, III).

Apesar das linhas dedicadas ao tema, apenas quando a Constituição já completava 31 anos o país passou a ter a sua primeira legislação abrangente sobre proteção e incentivos a denunciante, catapultada pela agenda anticorrupção que pautaria a política nacional a partir da segunda metade da década de 2010.

Se internamente o Brasil apenas começara a endereçar o tema de modo mais contundente de maneira tardia, no plano internacional não foram poucos os pactos internacionais firmados e ratificados que dispunham sobre a necessidade de políticas efetivas de proteção e incentivo a denunciante, em especial dentro do setor público. Esse é o caso, por exemplo, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações Comerciais Internacionais, de 1997, do Plano Anticorrupção do G-20, de 2018, e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996 (Sundfeld & Palma, 2022). Certamente, à ânsia por posicionar-se internacionalmente favorável às pautas anticorrupção se seguiria uma longa fatura que, nesse caso, se materializaria em extensa lista de recomendações dos mecanismos internacionais de monitoramento dos pactos.

A falta, ou precariedade dos instrumentos de proteção a denunciante, no entanto, não parece constituir impeditivo ao aumento do uso dos canais de denúncia pela

população brasileira. Se, por exemplo, em 2022, segundo dados do “Painel Resolveu”, da Controladoria-Geral da União (CGU), o Poder Executivo Federal recebeu na Plataforma Fala.BR o total de 116.574 denúncias, relativa a temas diversos, no primeiro semestre de 2023 esse número já alcançara a cifra de 92.425 denúncias. Esses dados, no entanto, não são necessariamente representativos da evolução sofrida em outros níveis da federação ou outros Poderes da União.

Se, de uma parte, pode-se dizer que, mesmo em face a mecanismos ainda frágeis de proteção e incentivo a denunciante percebe-se um incremento desigual no uso dos canais de denúncia pela sociedade em geral, aí incluídos servidores públicos; de outra parte, poucos ou escassos são os dados disponíveis sobre o uso efetivo das informações prestadas para a correção das falhas e responsabilização dos agentes. Exemplo disso é o que encontramos quando investigamos os dados públicos da CGU. Apesar de atuar como órgão central de ouvidoria no Poder Executivo federal, os dados parciais divulgados sobre o volume de denúncias recebidas na CGU que são analisadas e consideradas aptas para envio ao órgão de apuração dizem respeito somente às manifestações encaminhadas diretamente ao órgão central (parcela mínima daquilo que é enviada ao Poder Executivo federal, mas que, na ausência de melhor dado público, utilizaremos como proxy para essa breve análise).

Segundo Relatório de Gestão da Ouvidoria-Geral da União de 2022 (CGU, 2022b), em 2021, foram automaticamente consideradas inaptas 45% das denúncias recebidas, e aptas apenas 5%. Os demais 50% das denúncias foram analisadas individualmente, por analistas, mas não dispomos dos dados sobre qual o deslinde dessa análise. Mantida a mesma proporção da análise automatizada, poderíamos supor que o total de denúncias consideradas aptas estaria por volta de 15% do total. Apesar de não sabermos a proporção de denúncias consideradas aptas pela ouvidoria que não superam o juízo de admissibilidade da área correcional, sabemos, segundo dados da mesma CGU, que, entre 2020 e 2023, a média de punições do Sistema de Correição do Poder Executivo federal atingiu 63,8% dos processos instaurados (CGU, 2023a; 2023b). Caso consideremos a *proxy* adequada, quanto à análise da ouvidoria, e ainda supondo que todas as denúncias consideradas aptas por aquela unidade também foram consideradas adequadas no juízo de admissibilidade das corregedorias, apenas 9,53% das denúncias recebidas levariam a alguma sanção ao agente público infrator. Ou seja, nesse cenário

bastante otimista, o denunciante teria 9,53% de chances de que a sua denúncia levasse a uma sanção no âmbito administrativo.

Outro cálculo possível, considerando o volume de 1.200 denúncias recebidas pela CGU em 2021 (CGU, 2022b), seria compará-lo com o total de penalidades aplicadas pela própria CGU no ano subsequente (considerando o tempo médio de processamento dos Processos Administrativos Disciplinares e de Responsabilização informado de 404 dias, conforme dados do Painel Corregedoria em Dados, da CGU). O percentual de denúncias que reverteria em aplicação de sanção reduziria para 5,7% partindo da premissa, pouco defensável, de que todos os processos administrativos instaurados teriam derivado de denúncias, e não de outros meios, como representações de outros órgãos de controle ou mesmo de ações de controle da própria instituição. Avaliando ambos os cenários otimistas, o denunciante teria algo entre 9,53% e 5,7% de probabilidade de que sua denúncia repercutisse em uma providência efetiva da administração. Ao colocar esses dados de um lado da balança e de outro os dados acerca da incidência de retaliação, que oscilam entre 27% e 36%, mostra-se difícil analisar o fenômeno da denúncia desde uma abordagem estritamente racional – claramente trata-se de cenário de racionalidade limitada.

Os dados são pouco exatos, mas revelam que as narrativas de sucesso do processo de denunciar talvez reflitam apenas uma pequena parcela da colaboração que a sociedade oferece por meio do controle social nos canais de denúncia – como evidenciado pelo estudo do Banco Mundial, já referido.

Esta pesquisa nasce de um conjunto de suposições, que serão exploradas ao longo de sua execução. A primeira é a de que os modelos ou desenhos de canais de denúncia no Brasil sofrem profunda influência da estruturação do campo organizacional das ouvidorias públicas, levando a um processo de isomorfismo que reduziu a diversidade de modelos existentes. Tal suposição é resultado da experiência do próprio pesquisador, que acompanhou o processo de regulação federal, bem como o avanço do tema junto aos estados brasileiros entre 2016 e 2022. Como consequência da suposição anterior, que também se associa ao processo histórico que os estabeleceu como instrumentos de controle e combate à corrupção a partir dos anos 1990, os desenhos de canais de denúncia não adotam abordagens contextuais, vez que o modelo adotado no campo organizacional é inspirado por uma lógica de serviço público individual, que prioriza, de um lado, detecção e apuração, e, de outro, a criação de controles amplos para a gestão de riscos.

Além disso, acredita-se que canais que adotam abordagens contextuais em seu desenho, se e quando existentes, seriam mais bem-sucedidos na coleta de informações acerca dos casos de corrupção, mas esse sucesso pode estar mais associado ao volume de informações coletadas do que à sua qualidade, propriamente dita. Parte da explicação para esse fenômeno pode ser creditado ao fato, a ser investigado, de que o desenvolvimento dos canais de denúncia no Brasil aprofundou lógicas de silo entre ouvidorias e as áreas de apuração e sanção de práticas de corrupção. Dois são os possíveis resultados dessa forma de desenvolvimento que se mostram relevantes para a pesquisa: o primeiro é o fato de que o denunciante não seria identificado como stakeholder pelas áreas de apuração; o segundo, de que existiria um baixo aproveitamento da denúncia como ferramenta efetiva de combate à corrupção.

A consequência dessas suposições poderia levar à conclusão de que a melhoria dos canais de denúncia não repercutiria na ampliação de seu uso para detecção de corrupção, levando a uma redução das expectativas, por parte dos denunciantes, acerca da atuação do Estado na resolução das irregularidades reportadas. Daí a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de prevenção e combate à retaliação, bem como de outras espécies de incentivos, como meios para a manutenção do engajamento nesses canais.

Por meio da análise de tais suposições, esse estudo visa a colaborar com a compreensão de como ocorre a colaboração dos canais de denúncia para o combate à corrupção na administração pública brasileira, e, assim, propor meios para o aprimoramento de seu desenho. Ao fim e ao cabo, tais suposições nos conduzem a duas reflexões relevantes, que permearam o estudo realizado: existe uma uniformidade de modelos regulatórios de canais de denúncia no Brasil? Em caso positivo, o quão benéfica essa uniformidade se revela diante dos desafios do combate à corrupção e das especificidades de cenários existentes no país?

Com o objetivo geral de investigar de que forma os canais de denúncia auxiliam na detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil, este estudo apresenta quatro objetivos específicos. O primeiro é descrever o contexto histórico e político em que ocorreu o desenvolvimento do debate acerca do canal de denúncia como instrumento de controle social no Brasil. O segundo consiste na identificação dos modelos regulatórios de canais de denúncia encontrados no país. O terceiro busca averiguar as consequências da implantação dos modelos regulatórios em âmbito nacional. Finalmente, o quarto

objetivo específico consiste na identificação da capacidade de contribuição das denúncias para a detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil.

Essa dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, se apresentará o referencial teórico, que utiliza de uma abordagem neoconstrutivista para a definição do conceito de corrupção, e uma abordagem neoestruturalista para a análise de suas causas e impactos nos diferentes campos. O neoinstitucionalismo e o neoestruturalismo também servirão de base para a análise dos processos históricos e políticos que constroem o contexto de desenvolvimento do canal de denúncias no Brasil, e os estudos de economia comportamental servirão de base para a análise de como estes desenhos influenciam o comportamento dos denunciantes.

No segundo capítulo, será abordada a metodologia aplicada para resposta dos objetivos e das suposições aqui levantadas; já no terceiro capítulo, serão analisados os resultados obtidos, a fim de identificar a contribuição efetiva dos canais de denúncia para a detecção e sanção de casos de corrupção e responder ao problema de pesquisa. Finalmente, no último e quarto capítulo, serão apresentadas considerações, bem como sugestões de pesquisas futuras e de uma revisão da agenda relacionada ao desenvolvimento de canais de denúncia no Brasil.

1. Referencial Teórico

Para analisar o modelo regulatório de canais de denúncias no Brasil, o seu desenho de implantação, suas consequências para os denunciante e seu potencial de contribuição para a detecção e sanção de casos de corrupção no Brasil, se recorrerá a um referencial teórico composto por três grandes campos: estudos sobre corrupção; estudos sobre whistleblowing, conceito este que será equiparado ao de denunciante na presente dissertação, embora juridicamente não guardem plena equivalência; e estudos sobre campos organizacionais.

1.1 Corrupção: uma análise desde a perspectiva da oferta

Nesse subcapítulo, se buscará aprofundamento no conceito, causas e percepções da corrupção no âmbito social. A proposta aqui desenvolvida associará aspectos complementares de abordagens neoconstrutivistas e neoestruturalistas para a análise do fenômeno da corrupção, e, desta forma, introduzir uma teoria acerca da tolerância à corrupção e seus impactos na capacidade de indivíduos fazer frente a ela.

1.1.1 O conceito de corrupção

Corrupção é um conceito em disputa. Ao longo de séculos, o termo vem sendo utilizado com importante carga simbólica para definir práticas ilegítimas e imorais; ora relacionadas à vida privada, ora relacionadas ao contato entre as esferas pública e a privada, no que se convencionou denominar corrupção política. Ao longo desse período, a corrupção, enquanto fato social, ganhava relevância jurídica à medida que se incorporava ao processo formal de normatização.

Para os fins deste estudo, a corrupção não será tratada desde uma perspectiva normativa formal, entendida mais como uma resposta do Estado ao fenômeno do que propriamente o fenômeno em si. Interessa, aqui, o que Romeiro (2017) descreve como “limites de tolerância a determinados comportamentos” que indicam uma percepção do que seria justo ou injusto no ato de governar. A historiadora, que utiliza das denúncias recolhidas aos arquivos públicos como retratos que definem os contornos da construção

da noção de corrupção na sociedade brasileira, atesta empiricamente o conceito eminentemente neoconstrutivista proposto por De Graaf (2007), ao afirmar que “corrupto é aquilo que é considerado corrupto em um determinado lugar e em um determinado tempo.” O conceito é certamente mais abrangente do que a maior parte daqueles que inserem o agente público como figura necessária para a caracterização do ato de corrupção.

Desde a perspectiva funcionalista de Huntington (1989), a corrupção seria o comportamento de agentes públicos que desvia de normas aceitas a fim de servir a fins privados. O agente público, nesse caso, assume centralidade; mas a lógica normativista segue não sendo estática: ela é antes um reflexo de um contexto – um determinado lugar e um determinado tempo. Da mesma forma, Friederich (2002) identifica o agente público como parte indissociável do que ele denominou de componentes nucleares do conceito de corrupção:

Corrupção é um tipo de comportamento que desvia da norma efetivamente predominante ou que se acredita que assim seja em determinado contexto, como o político. É um comportamento desviante associado com uma motivação particular, especificamente aquela relacionada à obtenção de ganhos privados à custa da coisa pública. Mas seja essa a motivação ou não, o que importa é que o ganho privado foi obtido às custas da coisa pública. Tal ganho privado pode ser de ordem financeira, e, no imaginário da maior parte das pessoas assim é, mas também pode assumir outras formas. Pode ser uma promoção mais rápida, uma ordem, uma condecoração, e o ganho pode não ser pessoal, mas beneficiar a uma família ou a um grupo. (Friederich, 2002, p. 15, em inglês no original)

Tais componentes nucleares encontram eco na definição sintética proposta pela Transparência Internacional: “o abuso de um poder outorgado para ganhos privados”. Esse conceito é adotado e disseminado por Rose-Ackerman e Palifka (2016), para quem tal definição conseguiria capturar o problema de agência que estaria na raiz de todos os tipos de corrupção. A construção do conceito pelos autores, desde a perspectiva do neoinstitucionalismo econômico, possui uma base normativa formal, visto que ela se realiza com base em categorias predefinidas de atos que seriam considerados corruptos, tais como propina, extorsão, tráfico de influência, nepotismo, fraude judicial, contábil e eleitoral. Ou seja, partindo de tipos formalmente normatizados de corrupção, esses autores a conceituam, por meio da identificação de sua dinâmica comum, a qual denominam causa: o problema entre principal e agente. A corrupção seria, portanto, o resultado de uma dinâmica comportamental ditada por configurações institucionais e pela

teoria da escolha pública, segundo a qual os agentes racionais, que buscariam maximizar seus ganhos, perceberiam que os benefícios potenciais de praticar a corrupção seriam maiores do que os seus custos potenciais (De Graaf, 2007).

A definição da Transparência Internacional, se bem bastante útil para o estabelecimento do escopo do campo de estudo sobre corrupção, diminui de modo relevante o papel do agente privado no fenômeno. A corrupção passa a ser um problema a ser tratado no nível das organizações burocráticas, e não no nível da sociedade. Nesse cenário, o estudo do agente privado corruptor acaba se tornando periférico, e situações reais da prática social acabam por não se enquadrar no campo. Veja-se, por exemplo, o caso em que o agente privado obtém vantagens indevidas para si ou para outrem, utilizando-se de uma falha de gestão ou de controles no âmbito público. Nesse caso, se estaria diante de situação em que o bem público teria sido violado por privado em face de condições possibilitadas por agente público, que não teria antevisto o risco ou, em o antevendo, não teria adotado as medidas necessárias para mitigá-lo. Não se estaria, portanto, diante de uma escolha racional do agente público, nem tampouco de um ato de cooptação do aparato estatal em benefício próprio.

Ainda, por tratar-se de um conceito que reage à norma e à tipificação de condutas, a definição difundida pela neoinstitucionalismo econômico acaba por sucumbir ao próprio processo de normatização formal da corrupção. Ao ancorar o conceito que pretende explicar um fato social em um conjunto de fatos jurídicos, este acabou por cristalizar-se no tempo, o que levou à perda de sua capacidade explicativa. Desde 2013, por exemplo, a Lei Anticorrupção passou a considerar corrupção um conjunto de condutas que prescindem totalmente da atuação de um agente público, como se percebe em seu artigo 5º:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

- I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
 - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
 - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
 - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
 - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
 - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
 - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Como se percebe, a legislação brasileira passou a considerar corrupção comportamentos que tenham pouca ou nenhuma capacidade de ação direta de agentes públicos, adotando como conceito-chave a natureza da conduta atentatória ao interesse público. Tome-se, por exemplo, a prática comum no cenário brasileiro relacionada à frustração do caráter competitivo da licitação por meio da formação de cartel ou por meio de constituição de pessoa jurídica para ocultar a identidade dos reais beneficiários. Neste caso, mesmo que não haja conivência com algum agente público, estará caracterizada a corrupção. Mais ainda, mesmo que não haja ganho individual do agente privado, o ato já terá encontrado a sua tipicidade na lei, como derivação de uma infração de ordem moral, que de alguma sorte causou prejuízo ao interesse público.

Não há como não retornar, aqui, ao conceito neoconstrutivista de De Graaf (2007), o qual é adotado por este estudo, para quem “corrupto é aquilo que é considerado corrupto em um determinado lugar e em um determinado tempo.” Nesse sentido, a corrupção passa a ser entendida como o resultado dos valores que circulam no plano social, que constroem a significação dos aspectos normativos da corrupção. Para Filgueiras (2009, p. 398) “a legitimidade da ação política apenas é construída com a pressuposição desses valores que configuram o que é e o que não é corrupção: ou seja, valores que configuram uma antinomia entre o interesse público e corrupção, tendo em vista concepções de mundo e valores diferentes na moralidade política”. Não por outra razão, completa o autor que “o conceito de corrupção não se resume aos interesses dos agentes, nem mesmo às normas jurídicas do ordenamento político, assumindo um caráter

plástico que apenas pode ser definido no contexto linguístico, em que esses juízos são realizados” (Filgueiras, 2009, p. 399).

1.1.2 Causas da corrupção

Neste item, serão abordadas as principais perspectivas analíticas sobre corrupção ao longo dos últimos setenta anos, quando ela passa a tornar-se um dos mais potentes elementos explicativos da construção da relação entre sociedade e Estado brasileiro. Se iniciará pela análise da vertente modernizante, para depois avançar pela vertente do neoinstitucionalista econômico e, finalmente avaliar a contribuição prática da análise sociológica neoestruturalista do fenômeno.

A vertente de modernização se baseia primariamente nos estudos de Max Weber, relacionados aos tipos de dominação legítima, às formas de orientação da ação e aos conceitos de patrimonialismo, burocracia e estamento, partindo de uma epistemologia centrada na construção da compreensão dos fenômenos sociais a partir da concepção de modelos ideais. Tendo o patrimonialismo como conceito central, a corrupção resultaria dos arranjos institucionais pré-modernos, em que predominariam relações de dominação legitimadas pela tradição, em contraposição ao moderno, em que predominaria o tipo de legitimação ideal orientada ao paradigma racional-legal ocidental. Os principais expoentes dessa linha são Sergio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro.

Holanda creditava as raízes da corrupção à existência de tipos primitivos baseados na família patriarcal:

“Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...] se caracterizavam [...] pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Mas Weber.” (Holanda, 1995, p.145).

No centro desse cenário encontrava-se o homem cordial, reforçando o modo pelo qual o indivíduo afirmaria os interesses pessoais sobre o interesse público no âmbito de um modelo de dominação tradicional.

De outra parte, Faoro aborda o “Estado Patrimonial de Estamento”, uma comunidade na qual se estrutura uma corporação de Poder organizada e aparelhada

“político-administrativamente, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas” (Faoro, 2003, p. 60), refletindo um modelo institucional baseado em um capitalismo politicamente orientado.

A prescrição para tal diagnóstico seria a racionalização das relações entre Estado e sociedade como meio de se buscar o desenvolvimento e superar o primitivismo das relações que se encontravam na base do problema. Do ponto de vista prático, a aplicação do receituário pode ser encontrada nas reformas burocráticas dos anos 1930.

A segunda grande perspectiva é a que Oliveira Junior *et al.* (2016) denominam nova economia institucional, o neoinstitucionalismo econômico. Com marco inicial na obra “Corruption: a study in Political Economy” (1978), de Susan Rose-Ackerman, encontra no *rent-seeking* o conceito central, e se tornaria hegemônica a partir dos anos 1990, quando as instituições financeiras internacionais passaram a defender programas de reformas baseados na Nova Administração Pública. Para esta autora, os diferentes atores acabariam tendo seu comportamento orientado pelo conjunto de incentivos criados pelo contexto institucional que os envolve. Assim, a corrupção nasceria da existência de situações de competição entre atores autointeressados que buscam por meios lícitos ou ilícitos subverter decisões coletivas em seu benefício pessoal.

O conceito de *rent-seeking* se articula sobre duas premissas principais: relacionando-se ao postulado do *homo aeconomicus*, considera que os indivíduos racionalizariam suas decisões de modo utilitarista, e, como resultado não existiriam decisões coletivas que derivassem de um verdadeiro interesse coletivo. Buscando explicar o problema do consumo de recursos por conta da competição entre agentes pela obtenção ou manutenção de monopólios, a corrupção proporcionaria transferências de rendas entre diferentes grupos dentro da sociedade, rendas essas criadas artificialmente por conta da intervenção do Estado sobre os mecanismos de mercado.

A corrupção ocorreria, assim, quando atores que exercem prerrogativas de Estado se aproveitam da competição entre diferentes atores econômicos pela manutenção ou obtenção desses monopólios decorrentes da intervenção estatal. Assim, ela seria “um comportamento oportunista de atores amorais, que se manifesta por meio de ações, no caso, ilegais, voltadas a propiciar transferências de renda que atendam aos interesses particulares desses atores em detrimento do interesse público” (Oliveira Junior *et al.*, 2016, p. 120).

Desse conceito de corrupção seria derivado um conjunto de teorias, às quais emprestam centralidade à Teoria da Escolha Pública (De Graaf, 2007). Segundo Oliveira Junior *et al.* (2016), referida teoria estuda a agregação de preferências e da decisão coletiva, o que corresponderia ao ponto de vista da demanda de bens públicos. Ela se relacionada à escolha racional e à teoria dos jogos, visto que está voltada à compreensão dos desenhos constitucionais e das instituições relacionadas às decisões colegiadas típicas dos processos legislativos ou eleitorais. Ao entorno desta teoria, como derivações e pressupostos, se relacionariam as teorias da escolha racional, dos incentivos, dos custos de transação, dos jogos e do principal-agente.

O receituário proposto por esse conjunto extenso de teorias para a contenção do fenômeno da corrupção se relacionaria ao acirramento das atividades de controle, vigilância e punição de agentes como meio de promover o aumento dos custos das atividades de corrupção e levar ao desestímulo condutas ímprobas. Como resposta à corrupção, em certa medida, essa corrente prescreve a “disciplina”, no sentido que se vê refletido em Foucault (1999). Para Foucault, o poder disciplinar do Estado teria uma função de adestramento, que se materializaria por meio de instrumentos: “o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame” (Foucault, 1999, p. 195), sendo esse último definido como um controle normalizante, que qualifica, classifica e pune. A vigilância, para o autor, seria pré-requisito do processo de adestramento.

O contexto do neoinstitucionalismo econômico estaria marcado pelo surgimento da sociedade civil organizada e pelos processos de redemocratização da América Latina, o que permitiria inverter os polos da vigilância e da disciplina, como ferramentas de controle social sobre as ações e sobre os agentes do Estado. Vê-se, nesse momento, o surgimento das políticas de tolerância zero, associadas à assunção da premissa de que a corrupção diminuiria com o aumento do controle. No Brasil, tais medidas são visíveis no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), e, bem assim, nas sucessivas reformas com matiz gerencialista ocorridas a partir dos anos 1990.

Tanto De Graaf (2007) quanto Oliveira Junior *et al.* (2016) consideram que ambas as perspectivas possuem suas limitações. De uma parte, pode-se dizer, quanto à modernização, que a tese do patrimonialismo geraria uma visão simplificada e distorcida sobre a realidade brasileira (Oliveira Junior *et al.*, 2016), levando a uma demonização do

Estado e idealizando o seu contraponto no mercado. Além disso, levaria ao estreitamento do entendimento da corrupção, naturalizando-a e atribuindo-a ao Estado e à cultura política, o que, finalmente, daria causa à indiferença por parte da sociedade em face à corrupção. A corrupção, portanto, seria inerente ao fenômeno político.

De outra parte, quanto ao neoinstitucionalismo econômico, os autores afirmam que o pressuposto utilitarista ignoraria dimensões altruístas, lúcidas e simbólicas do indivíduo, e que o pressuposto do racionalismo ignoraria questões sobre o processo decisório, orientações ideológicas e insuficiência de informações. Além disso, a orientação microeconômica e a teoria dos jogos desnaturalizariam o agir político e excluiriam da análise o debate sobre as questões contextuais, sociais, políticas ou econômicas.

Do mesmo modo como proposto por De Graaf (2007), Oliveira Junior *et al.* (2016) afirmam que as limitações de ambas as vertentes reclamariam uma nova abordagem, com um modelo teórico que, a um mesmo tempo, considere os diferentes fatores associados ao conjunto de causas relevantes da corrupção nos distintos contextos, que incorpore os diferentes níveis de análise e que articule as variáveis de diferentes níveis relacionados a esses fatores.

É nesse contexto que os debates mais recentes acerca da corrupção e suas causas se voltam para a sociologia (De Graaf, 2007; Graaf *et al.*, 2010; Neu *et al.*, 2013; Jancsics, 2014), mais especificamente para a teoria da ação social, como abordada por Bourdieu, que, por meio do conceito de *habitus*, conseguiria articular todos seus níveis, causas e contextos. O *habitus* é concebido na forma de esquemas individuais socialmente constituído por disposições estruturadas no ambiente social e por disposições estruturantes no ambiente subjetivo, desenvolvidos em contextos práticos específicos da existência do indivíduo, que guiam suas ações do agir cotidiano.

Para Setton (2002, p.63), “pensar a relação entre indivíduo e sociedade com base na categoria *habitus* implica afirmar que o individual, o pessoal e o subjetivo são simultaneamente sociais e coletivamente orquestrados”. Ao distanciar o agir do indivíduo de teorias como a da escolha racional, e, da mesma forma, afastá-lo de interpretações deterministas do campo sociológico, Bourdieu faz repousar o foco sobre uma racionalidade prática, que permite que o agente performe dentro do campo de acordo com o conjunto de regras e relações que o conformam.

Para Bourdieu, o micro e o macro seriam falsas antinomias, visto que divisões sociais e esquemas mentais seriam estruturalmente homólogos, estariam ligados de forma que o último seria a encarnação do primeiro. Para ele, a exposição a um conjunto de práticas levaria à criação de comportamentos que internalizam as necessidades do ambiente social, sendo o habitus o elo entre a estrutura social e a ação individual. Por meio desse jogo de vasos comunicantes, se criaria um sistema de disposições operadas pelo habitus. Ele atuaria como um operador de uma racionalidade prática, seria criador e inventivo; contudo, estaria contido pelos limites das estruturas (Bourdieu & Wacquant, 1992).

O locus no qual atuam e se transformam o habitus é o campo, um espaço conformado por regras de jogo (escolar, cultural, político, religioso), e, em cada campo, um diferente tipo de capital, seu capital específico, ditará como os atores irão interagir. Seja este um capital artístico, financeiro, científico ou religioso, os atores no campo racionalizarão seu agir desde uma perspectiva prática, com o intuito de acumulá-lo. Por meio desse construto, Bourdieu nos ofereceria meios para a interpretação da corrupção como um problema de ação coletiva (Nunes, 2013).

Os autores que enveredam pela identificação do habitus como causa da corrupção propõem meios e métodos de estudo do fenômeno; mas, diferentemente das correntes modernizante e neoinstitucionalista, não desenvolvem receituários para o seu enfrentamento. Três razões podem ser exploradas para tanto.

De uma parte, a atribuição ao habitus da função de preditor do agir corrupto pode reforçar uma visão tautológica segundo a qual a prática segue o condicionamento de um determinado meio ou campo, ao mesmo tempo que o conforma, sendo ela mesma a regra do jogo naquele campo. Nessa perspectiva, a adoção do habitus como fator explicativo da prática ofereceria, antes, uma lente analítica, e não um meio de intervenção. De outra parte, a adoção do habitus como fator explicativo implicaria assumir, desde o ponto de vista objetivo, a existência de múltiplas causalidades a influírem de modos distintos em diferentes campos.

Desde o ponto de vista do desenvolvimento de uma política pública voltada ao combate à corrupção, a ênfase nas relações contextuais do fenômeno levaria, também, à necessidade de desenvolvimento de abordagens menos generalistas, menos massificadas, e de menor alcance do que o receituário das abordagens que antecedem a

visão neoestruturalista do fenômeno da corrupção. Essa perspectiva se mostra em evidência nos estudos de De Graaf (2007) e Oliveira Junior *et al.* (2016), por exemplo, que são taxativos ao afirmar que tais estudos teriam natureza empírica e se aplicariam a contextos específicos. Individualmente, salientam, tais estudos não seriam capazes de definir políticas públicas; mas, por meio da repetição da análise em distintos contextos, seria possível gerar o conhecimento para tal finalidade.

Finalmente, uma terceira razão pela qual se verificam poucas estratégias de enfrentamento à corrupção desenvolvidas desde a perspectiva neoestruturalista pode ser resultante do que diferentes autores reportam como lacuna na teoria de Bourdieu: o incipiente debate acerca do modo como o habitus se transforma (Dortier, 2002; Fournier, 2002). Ocorre que, para se pensar um receituário contemporâneo para o enfrentamento à corrupção entendida como produto do habitus, este deveria ser capaz de induzir a transformação do próprio habitus, alterando assim a lógica do jogo performado nos diferentes campos.

Para Bourdieu (1990), os campos estavam, de fato, sujeitos a inúmeras transformações, e, como consequência, o habitus que neles incidia também. Assim, as intervenções sobre os campos e o habitus que visassem a mudança na razão prática deveriam ter em conta ao menos três formas básicas de mudança nas regras do jogo. A primeira diz respeito ao impacto das lutas dentro dos campos sobre a mudança nas regras que são neles utilizadas. Tais lutas geram mudanças na distribuição de capital e nas posições no campo, podendo resultar não apenas na contestação de hierarquias, que subverteriam a lógica de contabilização do próprio capital, como, também, poderiam levar ao aumento da complexificação do campo, no desenvolvimento de subcampos e, finalmente, na cisão de campos inteiros.

Em segundo lugar, Bourdieu não descartava a possibilidade de que um agente realizasse uma socio-análise como forma de emancipação, mesmo que parcial, das regras do jogo a que estava submetido em determinado campo:

O habitus também pode ser transformado através da sócio-análise, a tomada de consciência que permite ao indivíduo voltar-se sobre suas disposições. Mas a possibilidade e a eficácia deste tipo de auto-análise são elas mesmas determinadas em parte pela estrutura original do habitus em questão, e em parte pelas condições objetivas sob as quais se produz este tipo de consciência. (Bourdieu, 1990)

Finalmente, um terceiro motor de transformação do habitus estaria relacionado à diversidade de campos nos quais um mesmo ator poderia performar, e os impactos de uma maior circulação entre campos na complexificação das estruturas do habitus. Acessando diferentes capitais em diferentes campos, e jogando com diferentes regras, atores ganhariam maior plasticidade, utilizando-se das regras de um campo para obter vantagens e capital em outro – induzindo, desse modo, mudanças significativas nas regras que conformam este último. Desse modo, a criação de oportunidades e estímulos para o trânsito de agentes em diferentes campos poderia assim subverter a lógica dos jogos, introduzindo novas formas de capital no campo.

Essa parece ser, em grande medida, a estratégia que alguns instrumentos de combate à corrupção vêm se utilizando, mesmo que seu desenho derive de abordagens racionalistas e neoinstitucionalistas. Veja-se, a título de exemplo, o impacto do acordo de leniência, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro de forma pioneira por meio da Lei nº 10.149, de 2000 no âmbito da defesa da concorrência e posteriormente apropriado na Lei nº 12.846, de 2013, ou mesmo de outras estratégias de incentivo às denúncias. Em todos esses casos, o Estado cria um novo espaço de transações (do qual ele passa a fazer parte) em que os agentes envolvidos nas práticas corruptoras, quer porque partícipes, quer porque realizadas por outros agentes com a finalidade de obter vantagens nas disputas em campos dos quais fazem parte, podem desenvolver novas razões práticas, introduzindo incertezas e desestabilizando o habitus do campo em que as regras do jogo justificam a corrupção. Aquilo que outrora era socialmente naturalizado pelo habitus deixa, assim, de sê-lo.

No caso específico da leniência, por mais que a teoria dos jogos lhe sirva de lastro mais evidente, a simples possibilidade de que um dos membros de um conluio decida por dirigir-se ao Estado para obter vantagens em detrimento de seus pares introduz um novo componente na regra do jogo, componente este que fulmina a lógica de lealdade que amarra as partes desta prática corruptora. O acúmulo excessivo de capital de um ator muito provavelmente passará a ser visto como oportunidade para que outro ator, descontente, lance mão das regras de outro campo, implodindo, ou fragilizando substancialmente, as regras que o conformam.

Nesse sentido, uma estratégia de combate à corrupção passaria a responder a campos específicos em que a razão prática levaria ao agir corrupto, criando condições para a transformação do habitus por meio de mecanismos não apenas voltados à detecção,

mas à prevenção. A abordagem para o estudo das causas e de desenho de seus mecanismos mitigação é, portanto, eminentemente contextual, como já salientava De Graaf (2007).

Para os fins dessa dissertação, se adotará a perspectiva neoestruturalista da dinâmica dos campos e do habitus como fatores de explicação da prática de corrupção, sendo esta última conceituada desde uma perspectiva neoconstrutivista, conforme analisado no item 1.1.1. No item seguinte, será incorporado a esse referencial teórico uma proposta útil de taxonomia da corrupção, que auxiliará a compreensão sobre a forma por meio da qual indivíduos se relacionam com e toleram tal fenômeno.

1.1.3 Tolerância à corrupção

O item 1.1.1 propôs uma discussão acerca do papel da legitimidade da ação política para a construção de um conceito de corrupção em determinado contexto, como resultado de oposições em que, em um campo, figuraria a ação legítima e, em outro, a ação ilegítima entendida como corrupta. Essa legitimidade, por sua vez, seria lastreada por uma moralidade política baseada em diferentes valores, sobre os quais o indivíduo operaria juízos, informados por preferências, princípios legitimadores e expectativas do agir correto de agentes e instituições. A ação política seria, assim, organizada por meio de um conjunto de juízos morais. Filgueiras (2009) os distingue em juízos de valor e juízos de necessidade.

Os primeiros, os juízos morais de valor, dependem de relações empáticas que identificam os atores em uma comunidade regida por valores comuns, sendo o conceito de corrupção acessado para referir a não excelência da ação do corpo político em relação a esse conjunto de valores institucionalizados. De outra parte, os juízos morais de necessidade se relacionam à vida cotidiana, e têm a solidariedade como lastro da moralidade. No âmbito destes últimos, não se busca senão a neutralidade do agir político em relação ao conjunto de valores, visto como condição para que cada indivíduo consiga satisfazer a sua necessidade. Essa antinomia entre os juízos na formação da ação política se refletiria na contradição muitas vezes identificada entre a moralidade e a prática social da corrupção, e ofereceria as fronteiras da tolerância à corrupção na sociedade: ela ocorreria no espaço entre os juízos de valor e os juízos de necessidade, entre o limite dos valores e o limite das necessidades (Filgueiras, 2009).

A lógica da necessidade desempenha papel relevante não apenas na construção da aceitabilidade da corrupção no plano social, mas também na construção do agir. É esse o aspecto que explora a análise de Bauhr (2017), ao propor uma taxonomia para corrupção que se estabelece com a distinção entre a corrupção por ganância e a corrupção por necessidade. A autora identifica a corrupção como o resultado de duas racionalidades práticas básicas desde uma perspectiva da oferta, ao investigar os processos de engajamento na corrupção e seus reflexos na capacidade de tolerância e no desenho dos mecanismos destinados a mitigá-la. Se, no caso da corrupção por ganância, o indivíduo engajaria no processo corruptor com a finalidade de assegurar a si uma vantagem ilícita, que não lhe seria devida, no caso da corrupção por necessidade, o indivíduo se submeteria à corrupção como único meio de obter um tratamento “justo”, conseguindo exercer em face do Estado um direito que a qualquer um seria facultado de igual forma. A guisa de exemplo, no primeiro caso, poderíamos fazer um paralelo com fraudes a licitações e contratos ou o pagamento de propina para acelerar um processo; no segundo caso, estaríamos diante da exigência de propina para liberação e um veículo regular, ou para emissão de um alvará de funcionamento de uma empresa que também se encontrasse regular, ou, ainda, para a realização de um procedimento de urgência em uma Unidade de Pronto Atendimento.

A motivação básica para engajamento em um ato de corrupção influenciaria a predisposição dos indivíduos para denunciá-la.

Para a autora, como a corrupção por necessidade está relacionada não a uma vantagem, mas simplesmente a uma exigência ilegítima para obtenção de tratamento justo, indivíduos estariam mais propensos a perceberem-se como vítimas em face de um tipo de corrupção que as expõe a uma forma mais intrusiva, direta e tangível de abuso de poder por parte dos agentes. Do ponto de vista da reação, estaríamos diante de um comportamento mais propenso à insurgência contra a prática. Aqui, teorias de ação coletiva apontam para a importância da existência de normas de reciprocidade, reputação e confiança, em que a ação individual é ao menos em parte pautada pela expectativa acerca de como outros indivíduos irão agir. Assim, no caso da corrupção por necessidade, os denunciantes são vistos como cooperadores condicionais, que estarão tão mais propensos a agir quanto mais solidário se mostrar o ambiente em relação a outras vítimas.

Da análise de Filgueiras (2009) e Bauhr (2017), salta à vista o fato de que, ao fim e ao cabo, a corrupção tolerada é muitas vezes aquela com efeitos mais tangíveis e

que mais acentua as relações de vitimização (Cassebatis & Wortley, 2013), e, ao mesmo tempo, aquela que reúne as condições para uma resposta mais efetiva da sociedade no que se refere ao engajamento em sua exposição e combate, induzindo a um comportamento de cooperação condicionada a uma propensão geral do campo social.

Se, de uma parte, a ação coletiva parece ser um meio adequado para endereçar o comportamento daqueles que se engajam na corrupção por necessidade; de outra parte, para Bauhr (2017), não se pode dizer o mesmo no caso daqueles que se engajam na corrupção por ganância. Como a corrupção por ganância é utilizada como meio de obtenção de vantagens indevidas, às quais uma sociedade não corrupta tenderia a criar mais barreiras, os estímulos à denúncia se tornam menos evidentes. Mesmo que indivíduos que se engajem em atos de corrupção por ganância possam ter uma noção de que, no longo prazo, uma sociedade com menos corrupção seja melhor do que uma sociedade com mais corrupção, a existência de uma regra de jogo corrupta é benéfica àqueles que se engajam nessa espécie de corrupção, visto que um sistema menos imparcial poderia reduzir as suas oportunidades no campo. Da mesma maneira, denunciar um comportamento corrupto desta espécie poderia levar ao desmantelamento das redes de atores que conformam o campo, e acabar com a possibilidade de alcançar benefícios a curto prazo. O comportamento destes indivíduos em relação à lógica da ação coletiva não seria, portanto, de cooperação condicional, mas sim de “caronas” (*free riders*) nos esforços anticorrupção de outros indivíduos da sociedade.

Como será abordado em subcapítulo a seguir, é nesse contexto específico que se consegue compreender o valor dos estudos de economia comportamental que analisam o processo de denúncia sob a lógica das lealdades divididas e dos *trade-offs* morais. Também é nesse caso que se consegue mais claramente identificar a lógica dos campos e do habitus conformando a razão prática que define o agir desses indivíduos, como analisado em item anterior, e o impacto de estratégias de combate à corrupção tais como a leniência no caso de práticas colusivas.

A corrupção por ganância e a corrupção por necessidade, desse modo, diferem no nível de percepção de transgressão do abuso do poder governamental, na tangibilidade de seus efeitos, na capacidade de geração de percepção de vitimização e na extensão que tais formas de corrupção podem ser mantidas em segredo e à distância do escrutínio público. Não por outra razão, as estratégias governamentais destinadas a combater tais práticas precisam ser capazes de produzir diferentes estímulos para incidir de forma

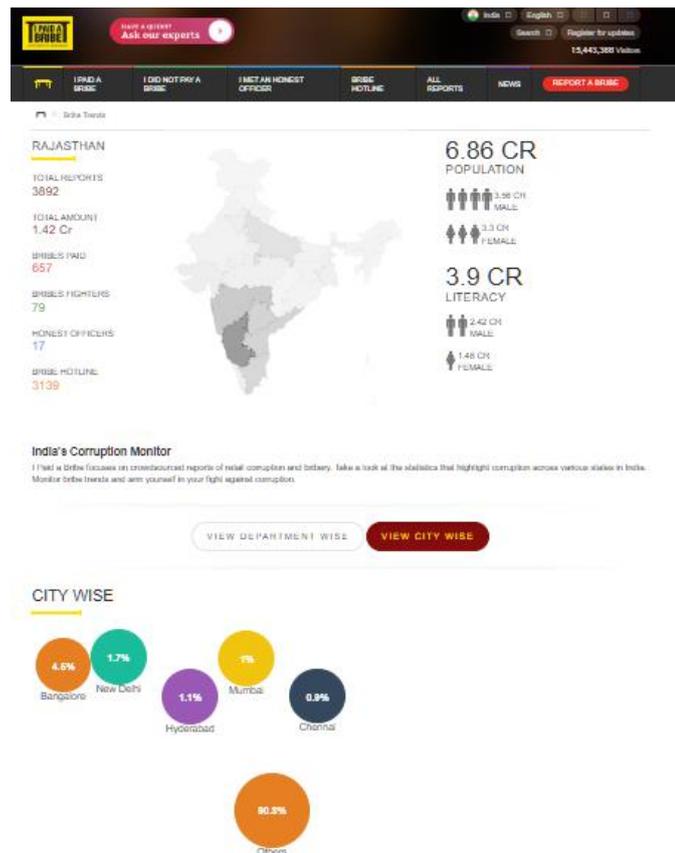
efetiva junto à sociedade, caso a finalidade seja a detecção eficiente dos casos de corrupção.

Comportamentos típicos de cooperação condicionada que levaram ao sucesso massivo de iniciativas de compartilhamento de experiências de abuso de poder e que apostam na construção de uma narrativa a muitas vozes sobre práticas de corrupção parecem ter uma correlação expressiva com as características básicas dos efeitos da corrupção por necessidade, a tangibilidade e o imediatismo do dano. Tome-se por exemplo os casos da plataforma *I paid a bribe* (Eu paguei propina), na Índia, e o movimento global contra assédio sexual #MeToo.

No primeiro caso, a Plataforma, lançada em 2010 e que treze anos depois conta com mais de 198 mil relatos em mais de mil cidades indianas, foi criada por uma organização não governamental, que visava a promover um espaço para a coleta anônima de denúncias de solicitação de propina na forma de *crowdsourcing*. Em 2017, a Plataforma já operava em outros treze países ao redor do globo (Ryvkin *et al.*, 2017). Apesar de não dar acesso indiscriminado ao conteúdo do fato relatado, ao estabelecer o foco dos relatos em uma única conduta e oferecer dados agregados, a plataforma passou a criar incentivos para a denúncia por meio da evidenciação do impacto coletivo resultante do agir corrupto, estimulando a cooperação entre indivíduos desde uma perspectiva de ação coletiva.

Figura 1.

Layout da plataforma I Paid a Bribe



Fonte: [I Paid A Bribe | Bribe-trends, 2023](#)

De modo semelhante, e com dependência tecnológica não estabelecida em uma plataforma, mas em redes sociais, o movimento #MeToo, iniciado em 2017 no intuito de criar um espaço de fala para vítimas de assédio e agressão sexual, espalhou-se viralmente, em uma dinâmica lastreada no compartilhamento de experiências, em um circuito em expansão que criou condições para que o tema fosse encarado como um problema de ação coletiva. Em que pese o movimento tenha um escopo distinto daquele tratado nesta dissertação, encontra-se importante ponto de convergência quando da análise do assédio no ambiente das organizações do Estado, uma vez que o assédio sexual está diretamente relacionado a um ambiente de hierarquia e de poder, e do uso desse poder para obtenção de ganhos privados às expensas da estrutura burocrática sobre o qual se assenta. Desde a perspectiva adotada na definição de corrupção, portanto, tal tipo de conduta passaria a compor o campo de estudos aqui tratado.

Ambos os exemplos, secundados pelos estudos de Bauhr (2017), parecem indicar uma escala de tolerância pautada pela tangibilidade e contemporaneidade do dano, poderia influenciar o comportamento de denunciante tomar a decisão de denunciar,

influenciando a sua avaliação acerca da gravidade do fato a ser reportado. Assim este estudo adotará quatro categorias, ordenadas segundo a sua tangibilidade, descritas no Quadro 1.

Quadro 1

Taxonomia de danos, ordenados segundo a sua tangibilidade

Tipo de dano	Descrição
Dano físico	experimentado diretamente pelo denunciante ou por pessoa do seu círculo afetivo íntimo, com repercussão em seu corpo, tal como agressões diversas, aí inseridas o assédio sexual.
Dano moral	experimentado diretamente pelo denunciante ou por pessoa do seu círculo afetivo íntimo, que repercute na esfera de sua subjetividade e constituição como indivíduo, tal como condutas discriminatórias e assédio moral.
Dano capital	experimentado diretamente pelo denunciante ou por pessoa de seu círculo afetivo íntimo, que repercute na sua esfera de poder ou capital acumulado dentro de um campo, seja ele político, econômico ou social.
Dano institucional	experimentado diretamente pelo denunciante, que repercute no seu sistema de crenças e valores.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os três primeiros danos possuem características tangíveis, e a cessação ou punição do ato corrupto poderia levar a uma repercussão material na esfera individual do denunciante. É claro que, a depender do habitus, um dano capital poderia ser vivenciado de forma muito mais gravosa do que um dano moral ou físico, e que se torna difícil dissociar o corpo do conjunto de capitais possíveis dentro de um campo. Todavia, o Quadro 1 auxiliará a compreensão de como o dano pode ser experimentado de maneiras distintas pelo denunciante. Veja-se, a título de exemplo, a comparação entre o dano capital e o dano institucional, em um mesmo cenário: conluio em contratações públicas. Um licitante que não participasse do conluio e perdesse poderia experimentar um dano capital, e, assim, somente em razão da falta de perspectiva de ganhar a concorrência, estar propenso a denunciar a conduta dos demais licitantes. Provavelmente, ele operaria na lógica de cooperação condicional.

De outra parte, um empregado de uma das empresas que fazem parte do conluio poderia perceber a gravidade da conduta, que violaria seu sistema de crenças e valores, mas não sentiria seus efeitos tangíveis – de fato, poderia mesmo sentir efeitos positivos da corrupção. Nesse caso, provavelmente este empregado estaria em face de um dilema de lealdades divididas, e talvez necessitasse de outra ordem de incentivos para tomar uma atitude. Ele mais provavelmente atuaria como um *free rider*.

Desde uma perspectiva neoestruturalista, tais tipos de danos repercutem diferentemente dentro da lógica do campo. Se os danos físico e moral atuam diretamente sobre o sujeito, o ator do campo, em sua capacidade de agir para mobilização de capitais, o dano capital, como o próprio nome já o diz, operaria sobre a distribuição do capital entre os atores daquele campo (seja ele econômico, político, religioso ou qualquer outro que assuma relevância simbólica neste ambiente). Finalmente, o dano institucional parte da crítica ao habitus existente (seja em razão de conflito com outros sistemas de crença, seja em razão da própria violação das regras do habitus que rege as relações naquele campo).

Nesse sentido, a fronteira entre o dano institucional e o dano capital parece estabelecer a distinção do comportamento de denunciante que agiriam como cooperadores condicionais ou como *free riders*. Ao inserir estímulos para a transformação do habitus em campos nos quais os atores envolvidos somente perceberiam a corrupção como dano institucional (o reconhecimento de que, talvez, um Estado menos corrupto seja melhor do que um Estado mais corrupto), algumas espécies de políticas públicas podem fazer com que os atores passem a antecipar o risco do dano capital, tornando-se mais propensos a denunciar. Esse é, como já mencionado, o caso da leniência, e também da colaboração. Outras políticas podem desenvolver incentivos que associem a denúncia ao aumento de capital, naquele ou em outro campo, como são os casos dos programas de incentivos financeiros. A adequação de uma ou outra estratégia parece estar relacionada ao grau de vantagem auferida em decorrência do ato corrupto por cada ator no campo: se, para um ator situado na periferia do campo, instrumentos como a leniência ou a colaboração perdem sentido, para aqueles que estão no centro, estas parecem mais coerentes; já lógica inversa poderia ser utilizada no caso dos incentivos financeiros.

1.2 O denunciante como indivíduo: conceitos de whistleblowing e principais vertentes teóricas do estudo de seu comportamento

Nos subcapítulos anteriores, este estudo buscou apresentar, primeiramente, uma perspectiva ampla e macro do fenômeno da corrupção, aprofundando-se em questões como seu escopo, suas causas e seus impactos. Neste subcapítulo, pretende-se aprofundar, em uma perspectiva micro e comportamental, sobre as principais vertentes teóricas que se debruçam sobre o processo de denunciar.

A produção acadêmica sobre o tema da denúncia no Brasil, se bem crescente desde o início dessa década, ainda se mostra essencialmente voltada a discussões programáticas voltadas à melhoria do marco normativo de proteção e incentivos existente (a exemplo de Rocha, 2015; Rocha, 2018; Bento, 2015, Varella & Dematté, 2020; Oliveira, 2015, Abreu & Taroco, 2020, Rafih & Matos, 2020; Barcelos, 2019). Poucos estudos avançam, como fazem Sallaberry e Flach (2022), Silva e Sousa (2017), Iwai *et al.* (2020) Sundfeld e Palma (2020) e Tavares *et al.* (2021), no estudo do comportamento de denunciante, seus antecedentes e consequências. Ao fazê-lo, tais estudos inserem-se na discussão mais ampla sobre o fenômeno do *whistleblowing*.

1.2.1 Delimitação do conceito de whistleblowing

Em 1972, Nader *et al.* (1972) propõem a definição de *whistleblowing* como sendo o ato de um homem ou de uma mulher que, acreditando que o interesse público sobrepujasse o interesse da organização à qual serviria, realizaria denúncia de que tal organização estaria envolvida em atividade corrupta, ilegal, fraudulenta ou perigosa (citado em Vandekerckhove & Phillips, 2017). Para o autor, portanto, estaríamos diante de uma decisão cognitiva ética, como pontua Vandekerckhove e Phillips (2017).

Apesar do mérito próprio advindo do pioneirismo do conceito, esta primeira definição apresentaria limitações relevantes para os estudos subsequentes, visto incorporar a intenção do denunciante em uma valoração moral entre o interesse público e os atos e interesses organizacionais. Esta seria a razão pela qual os estudos subsequentes, que se debruçariam nos determinantes comportamentais destes atores, reclamariam um conceito que aceitasse a motivação como uma variável do comportamento, isto é, externa ao conceito.

Near e Miceli (1985) operariam esse efeito ao expurgar o fator subjetivo relacionado às motivações da denúncia inserido por Nader *et al.* (1972). Introduzindo a pauta de estudos organizacionais, elas reforçariam a característica intraorganizacional do denunciante e do processo de denúncia. Tal delimitação de escopo se dá no âmbito da tentativa de desenvolvimento de um modelo analítico que focasse nas decisões realizadas por membros de organizações que acreditassem possuir evidência de irregularidades perpetradas pela própria organização, bem como na reação das autoridades dessas organizações. Resultado de um estudo teórico, as autoras justificariam a definição das

interações incluídas no conceito com base em um então quase consenso da academia, suportado por Farrell e Petersen (1982), Janis e Mann (1977) e USMSPB (1981), bem como Elliston (1982) – este último a fim de incluir o ex-funcionário como parte do conjunto (citados em Near & Miceli, 1985, p. 2).

Para elas, o denunciante seria o indivíduo que verbalizaria a ilegitimidade da ação da organização. A legitimidade do ato é aqui compreendida nos termos propostos por Weber, para quem esta decorreria da adequação do ato à autoridade da organização, sendo tal autoridade definida como a aceitação, tanto pela sociedade quanto pelos demais membros da organização, de que tais atos seriam apropriados (Near & Miceli, 1985). Assim, o conceito seminal proposto pelas autoras, que repercutiu em grande parte dos estudos que lhes sucederiam, consideraria *whistleblowing* como “a comunicação realizada por membros da organização (atuais ou não) de práticas ilegais, imorais ou ilegítimas sob o controle de seus empregadores, a pessoas ou organizações que podem afetar tais práticas.” (Near & Miceli, 1985, p. 4).

Ao conceito proposto se somaria, nos anos seguintes, mais duas contribuições das autoras. A primeira diz respeito ao conceito de *whistleblowing* como comportamento prossocial (Near & Miceli, 1985; Miceli & Near, 1992), o qual serviria como uma espécie de segundo nível de coesão para grande parte dos estudos que se seguiriam (Vandekerckhove & Phillips, 2017). Tal compreensão daria origem ao *Prosocial Organizational Model* (POB), de Dozier & Miceli, (1985), que explica o fenômeno da denúncia como construído por motivações egoísticas e altruísticas, simultaneamente (Cassematis & Wortley, 2012; Vandekerckhove & Phillips, 2017), e abriria espaço para acomodação dos estudos trade-off moral e lealdades divididas.

A segunda contribuição diz respeito à definição da denúncia como ato político destinado a produzir uma redistribuição do poder ou de recursos dentro de uma organização (Jubb, 1999).

Diferentemente de Near e Miceli (1985), o conceito proposto por Jubb (1999) amplia o escopo subjetivo relacionado à condição do agente denunciante, mas o reduz no que se refere ao destinatário, pois remove o indivíduo isolado como potencial agente capaz de corrigir o fato denunciado, mantendo apenas o núcleo material original da formulação de Near e Miceli (1985) praticamente intacto. Para ele, *whistleblowing* é o ato deliberado e não obrigatório de comunicar, e que leva a público ilegalidade não trivial

ou irregularidade que implique ou esteja sob o controle da organização – seja ela atual, suspeita ou ainda por ocorrer –, realizado por pessoa que tenha acesso privilegiado a dados ou informações desta organização, a uma organização externa que tenha poderes para corrigir o fato comunicado (Jubb, 1999). Do mesmo modo que Near e Miceli (1985), o autor não incorpora o motivo do ato ao seu conceito, sendo assertivo ao afirmar que “motivo não nos fala sobre o ato de escolha, mas sim sobre a justificativa para as escolhas, explorando as razões que as sustentam” (Jubbs, 1999, p.89). Ele afirma, todavia, que o ato não poderá ser resultado de ameaça ou força para que possa ser considerado como whistleblowing, o que seria corroborado por Tsahuridu e Vandekerckhove (2008). Assim, para Jubb (1999), o whistleblowing não poderia ser o resultado de uma obrigação ou um dever, mas, ao fim e ao cabo, se constituiria em exercício de direito. A proposta de conceito oferecida por Jubb já aparecia de forma menos estruturada em Perry (1998), e parece ecoar em alguns estudos que extrapolam o ambiente organizacional – foco do conceito de Near e Miceli (1985) –, tais como Andon *et al.* (2016), Arcimowicz *et al.* (2021), Nyrreröd e Spagnolo (2018), Bugarin e Bugarin (2017) e Côrtes (2021).

Ainda no campo das delimitações conceituais, Vandekerckhove *et al.* (2014) propõem o objeto de estudo como *successful whistleblowing*, de forma que o componente *resultado* se incorpore no conceito. Para os autores, tal resultado seria aquele em que o whistleblowing é ao mesmo tempo eficiente em deter o fato e seguro para o denunciante (Vandekerckhove & Phillips, 2017). Para tanto, recorrem novamente a Near e Miceli (1995, p.681), para as quais esta efetividade seria a “medida em que uma prática errada e questionável (ou omissão) é detida ao menos parcialmente em razão da denúncia e em um prazo razoável”.

Partindo da proposta de Near e Miceli (1985), autores realizaram extrapolações ou reduções – como o caso de Jubbs (1999) – com base nas interações que tal conceito comportaria. Para fins comparativos, são identificadas quatro interações básicas tratadas na literatura, que por vezes se combinam, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2.

Padrões de interação entre denunciante, fato denunciado e destinatário da denúncia.

Padrão de interação	Descrição
----------------------------	------------------

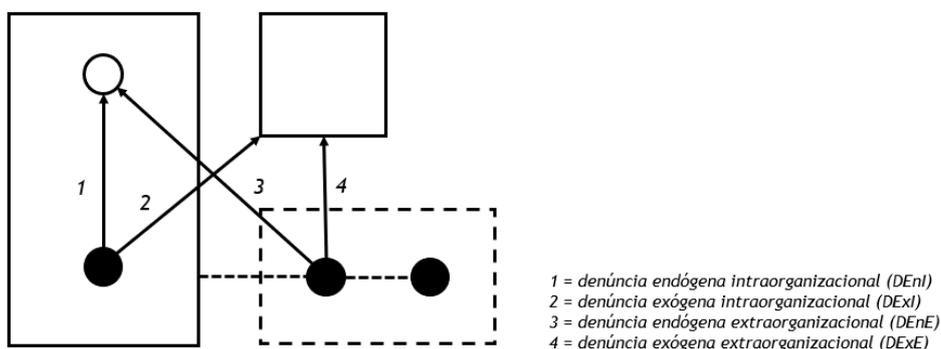
Denúncia intraorganizacional endógena	Denúncia realizada por integrante da organização a outro integrante da organização com competências para corrigir o ato denunciado
Denúncia intraorganizacional exógena	Denúncia realizada por integrante da organização, ou ex-integrante da organização, a organização externa à organização a que pertence, que possa exercer poder coercitivo para correção do fato (incluída aqui a imprensa);
Denúncia extraorganizacional endógena	Denúncia realizada por indivíduo externo à organização, que a realiza perante organização para relatar fato cometido por esta ou por membro desta
Denúncia extraorganizacional exógena	Denúncia realizada por indivíduo a órgão com poderes corretivos para relatar fato imputável a organização ou a indivíduo isolado

Fonte: elaborado pelo autor.

Na figura 2, são apresentados esquematicamente tais interações. O círculo fechado indica o autor da interação inicial (denunciante), ao passo que o círculo aberto representa a autoridade ou conjunto de autoridades internas à organização destinatárias da denúncia. As formas quadradas representam a organização a que pertence o denunciante intraorganizacional e a organização externa destinatária da denúncia. A forma quadrada pontilhada representa outras organizações informais não marcadas pela dinâmica de poder das organizações formais, tais como laços sociais ou outras redes relacionais que poderiam conformar um campo.

Figura 2.

Interações possíveis no fenômeno de denunciar.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Em adição a esses componentes, Vandekerckhove e Phillips (2019) propõem, ainda, uma última distinção, que se relaciona com a forma como o processo de

whistleblowing é reconhecido: como processo ou como processo prolongado. Ao desenvolver seu conceito, Near e Miceli (1985) definem whistleblower como processo composto por quatro elementos: o denunciante, a denúncia, o destinatário e a organização contra a qual a denúncia é realizada. Dozier e Miceli (1985) identificam três etapas deste processo: o denunciante avalia se o ato observado é errado; o denunciante decide denunciar; e a organização decide como reagir (Vandekerckhove & Phillips, 2019). Na prática, a visão de *whistleblowing* como processo implica integrar a retaliação ao objeto de estudo. Esta visão encontra-se refletida nos estudos de Lee *et al.* (2004), Dungan *et al.* (2019), Bocchiaro *et al.* (2012), Jos *et al.* (1989), Dworkin e Baucus (1998), Ting (2006), Rehg *et al.* (2008), Waytz *et al.* (2013), Feldman e Lobel (2009), Callahan e Dworkin (1994), Andon *et al.* (2016), Callahan e Collins (1992), Cassematis e Wortley (2012), Lee *et al.* (2004) e Tavares *et al.* (2021).

Em contraste com a proposta de Near e Miceli (1985), Vandekerckhove e Phillips (2019) cunham a expressão *whistleblowing as a protracted process* (denúncia como um processo prolongado), a fim de diferenciar parte dos estudos desenvolvidos pela academia daqueles que compreenderiam a denúncia como um processo composto por um ato cognitivo único. As principais implicações desta visão se relacionam à incorporação, no objeto de estudo, das jornadas muitas vezes complexas e desconexas do processo de denunciar. Como exemplos dessa corrente, os autores apontam para os estudos de Rothschild e Miethe (1999), Donkin *et al.* (2008), Mansbach e Bachner (2010), Skivenes e Trygstad (2010) e Lewis e Vandekerckhove (2015). A distinção proposta tem o mérito de chamar a atenção para a natureza não linear do processo de denúncia, permitindo também uma imersão na jornada do denunciante; todavia, não é possível verificar os impactos desta concepção nos resultados obtidos pelos pesquisadores, embora o reconhecimento da jornada como componente relevante no whistleblowing surja como pressuposto dos estudos de Kenny (2018), Kenny *et al.* (2019) e Kenny *et al.* (2020), ao realizarem uma imersão mais profunda na individualidade do denunciante e nos processos repressivos levados a cabo pelas organizações na forma de retaliação.

1.2.2 Vertentes teóricas dos estudos sobre a motivação do whistleblowing

Ao longo das últimas décadas, o whistleblowing foi analisado sob um amplo conjunto de vertentes teóricas que buscavam compreender a motivação por trás de um

comportamento socialmente útil, mas que aparentemente desafiaria a lógica do pensamento racional baseado no custo-benefício (Jos *et al.*, 1989; Callahan & Collins, 1992; Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005). Várias formas de distingui-las entre si poderiam ser exploradas, desde aquelas que reconhecem a existência de um trade-off, seja ele moral ou economicamente compreendido, até aquelas que negam a sua existência. Neste estudo, contudo, opta-se por se utilizar da visão de *poder* que cada uma engendra como denominador de diferenciação. Essa escolha resulta de raciocínio eminentemente prático: tendo em vista que a última vertente de estudos a se firmar na academia de forma mais proeminente busca definir-se pela distinção com as demais vertentes por meio de sua concepção específica de como o poder opera nas organizações (Kenny *et al.*, 2019), este componente se torna fundamental para compor o quadro geral das teorias sobre whistleblowing. Tal quadro é composto pela vertente relacionada à economia comportamental, de um lado, e, de outro, pela vertente ancorada na psicologia social. Cada uma destas vertentes apresentará conjunto de ramificações em subvertentes específicas, as quais serão tratadas e analisadas ao longo deste texto.

Para Kenny *et al.* (2019), as dinâmicas do poder nas organizações têm papel central no processo do whistleblowing, em especial na forma como se materializam as formas de retaliação. Em um grupo bastante significativo de estudos, percebe-se uma abordagem eminentemente baseada em recursos, em geral fortemente assentada na economia comportamental, que considera as relações de poder entre os distintos autores da organização como um jogo de soma-zero. Esta percepção, inclusive, é fundamental para a compreensão da classificação de whistleblowing como ato político de redistribuição de poder proposta por Near e Miceli (Jubb, 1999). Esse grupo caracteriza-se pela exploração de trade-offs na busca pela racionalidade do processo de whistleblowing, e, não por outra razão, adota uma abordagem quantitativa e positivista (Kenny *et al.*, 2020), descrevendo os atores das interações e depositando seu foco na tentativa de definir preditores confiáveis para a intenção e a ação, bem como, em muitos casos, para a reação da organização a que ele pertença ou haja pertencido. Para Cassematis e Wortley (2013), a capacidade de estabelecer preditores para as atitudes de whistleblowers teria a função de deslegitimar os discursos de desconstrução da racionalidade destes atores, tanto no que se refere ao ato quanto às suas motivações. A premissa subjacente, portanto, é a de que o ato necessitaria ser justificado a fim de ser válido.

A primeira dessas vertentes, majoritária no campo de estudos de whistleblowing, encontra importante fundamento teórico na economia comportamental, e pode ser analisada por meio da ênfase que empresta a tipos distintos de trade-offs identificados no fenômeno. Near e Miceli (1985) provavelmente são as autoras mais relevantes para essa vertente, ao definir um modelo de análise comportamental composto pela (i) motivação do ato, (ii) pelas circunstâncias relacionadas ao fato relatado, (iii) pelas características pessoais do denunciante e (iv) pelas relações de poder dentro da organização.

Com base neste modelo, amplo conjunto de estudos se desenvolvem a fim de testar hipóteses de acordo com diferentes grupos de variáveis e em diferentes contextos, aliando-se, em muitos casos, à literatura de incentivos, como se percebe nas matrizes de incentivos propostas por Feldman e Lobel (2009) e por Ting (2006), nos estudos de econometria de Bugarin e Bugarin (2017), na análise da aplicação das leis que criam programas de proteção e incentivo a denunciante nos Estados Unidos de Nyrreröd e Spagnolo (2018), e nos estudos para implementação de tais políticas em países como o Brasil, a exemplo de Sundfeld e Palma (2020).

Em meio a esse conjunto de estudos, se destacam as pesquisas realizadas por Lee et al (2004), Rehg *et al.* (2008) e Tavares *et al.* (2021), que incorporam o impacto desempenhado pelo gênero nas relações de poder nas organizações, e seu resultado no processo de whistleblowing. Os três estudos depositam ênfase especial em preditores de retaliação contra mulheres para concluir que o gênero possui papel relevante nos processos de retaliação. Rehg *et al.* (2008) demonstrou a existência de maior correlação positiva na amostra feminina como preditor de retaliação relacionado ao poder do agente denunciado, ao passo que o grau de poder do denunciante feminino mostrou-se como fator menos impeditivo para a retaliação do que no caso dos denunciante do gênero masculino. O achado recupera conclusão de Lee *et al.* (2004), que, em estudo sobre denúncias de assédio sexual, revelaram que alvos mais vulneráveis seriam mais suscetíveis a sofrer retaliação de assediadores poderosos dentro da organização, especialmente se esses alvos tenham realizado denúncias por mais de uma vez e em canais distintos. No âmbito do serviço público brasileiro, esse cenário é complementado por Tavares *et al.* (2021), que identificam as mulheres como mais sujeitas a sofrer retaliação do que homens no ambiente de trabalho.

De modo geral, os estudos desta vertente apresentam grande variedade de preditores em contextos distintos. Em busca por denominadores comuns, toma relevância o estudo de Mesmer-Magnus e Viswesvaran (2005), que conduzem uma meta-análise de 193 correlações encontradas em 26 amostras analisadas em 21 artigos sobre denunciadores intraorganizacionais, incluindo a intenção de realização da denúncia, a efetivação da denúncia, a probabilidade de denunciar e a retaliação contra denunciadores. Além de concluírem acerca da distinção entre os preditores de intenção de denunciar e os referentes à realização da denúncia, os autores demonstram que o julgamento ético e a percepção positiva da denúncia apresentam correlação relevante apenas na intenção de denunciar, mas não no ato de denunciar; já a satisfação com o trabalho, por exemplo, se mostraria relevante no ato de denunciar, mas não na intenção de fazê-lo.

Este primeiro conjunto de estudos analisa as dinâmicas de poder nas organizações desde uma perspectiva institucionalista, bem como a forma pela qual se materializam nas relações de dependência que conformam as estruturas organizacionais formais. Uma segunda perspectiva, no entanto, convida a analisá-las por meio do trade-off que envolve as visões morais e as relações de lealdade entre as partes. Os estudos que emergem desta vertente acabam constituindo uma subvertente própria, na qual se inserem os trabalhos de Jubb (1999), Tsahuridu e Vandekerckhove (2008), Waytz *et al.* (2013), Feldman e Lobel (2009), Bugarin e Bugarin (2017), Dungan *et al.* (2019) e Côrtes (2021).

Estes estudos apresentam uma grande variedade em termos de abordagens e metodologias; contudo, apesar da variedade de referenciais teóricos adotados, ainda assumem importantes pressupostos da economia comportamental. Partindo da identificação do *dilema moral* (Jubb, 1999), os autores racionalizam o problema de duas formas distintas: o *rompimento* da relação de lealdade do denunciante para com a organização e para com seus pares por meio do uso de canais externos de denúncia (Jubb, 1999; Tsahuridu & Vandekerckhove, 2008; Waytz *et al.*, 2013; Dungan *et al.*, 2019); e o impacto, no âmbito da literatura de incentivos, dos desincentivos morais relacionados ao pagamento de recompensas (Feldman & Lobel, 2009; Bugarin & Bugarin, 2017; Côrtes, 2021).

Enquanto Jubb (1999) busca desenvolver um modelo analítico do whistleblowing baseado na identificação das *lealdades divididas* como dilema central do processo, os estudos de Waytz *et al.* (2013) e de Dungan *et al.* (2019) inserem a discussão acerca do dilema moral no âmbito das relações de lealdade na organização. Os achados

decorrentes dos estudos levam à conclusão de que a proeminência da valoração moral da noção de justiça sobre a noção de lealdade seria um preditivo importante para os casos em que os respondentes mostrassem maior propensão a denunciar. Além disso, ressaltam que o trade-off específico analisado seria mais pertinente nos casos em que o autor da injustiça é socialmente próximo ao denunciante (Waytz *et al.*, 2013). Tais preocupações morais, no entanto, não se mostravam relevantes no que diz respeito ao meio ou canal pelo qual a denúncia seria realizada (Dungan *et al.* 2019).

Estudos teóricos como o de Côrtes (2021) usam os trabalhos empíricos de Waytz *et al.* (2013) e de Dungan *et al.* (2019) como ponto de partida para a análise deste trade-off à luz da Teoria das Fundações Morais – teoria da psicologia social que busca entender os fatores que levam a que indivíduos discordem sobre os valores que devem ser protegidos e defendidos na esfera pública. A autora alcança conclusões que reforçam a proposta de trade-off moral defendida por Waytz *et al.* (2013) e Dungan *et al.* (2019), posicionando os estímulos sobre os laços interpessoais de lealdade como fatores de relevância para a compreensão dos incentivos ao comportamento do denunciante.

A partir dos anos 2000, vários autores começam a revisar a noção de racionalidade do trade-off do processo de whistleblowing. Como relembra Vandekerckhove e Phillips (2017), Gundlach *et al.* (2003) e Edwards (2008) já referiam as respostas emocionais como grandes influenciadoras do ato de denunciar. A eles pode-se somar o estudo de Jos *et al.* (1989). Dessa percepção parece emergir os primeiros trabalhos que negam o trade-off como meio de explicação da racionalidade do whistleblowing, abrindo espaço para estudos que compreendiam o poder como uma força pervasiva, complexa e formativa das organizações e das subjetividades. É nesse contexto que se insere uma segunda vertente importante de estudos acerca do tema, mais diversa em termos de fundamentos teóricos, mas com importante base na psicologia social.

Para além dos estudos de antropologia e sociologia como os de Perry (1998) e de Arcimowicz *et al.* (2021), que focam nos contextos e construções sociais do processo, duas subvertentes emergem da leitura de Foucault acerca do whistleblowing como parresia. A primeira, que parece encontrar menor eco, aqui será denominada *libertária*, também referida como romântica ou profética (Perry, 1998; Dungan *et al.*, 2019). Avakian e Roberts (2012) se associam a essa subvertente ao afastar-se da visão do whistleblowing como comportamento prossocial e vê-lo como um ato de liberdade em sua análise sobre profetas bíblicos. Já a segunda, mais predominante, sofre forte influência da abordagem

construtivista pós-estruturalista lacaniana desenvolvida por Judith Butler acerca da ontologia performativa formadora da subjetividade. A grande verbalizadora dessa corrente é Kate Kenny.

Andrade (2014), em sua crítica teórica à visão autopoietica de organizações adotada como premissa ao estudo empírico de Vandekerckhove (2006) – que se encontra refletida também em Tshuridu e Vandekerckhove (2008) –, introduz a visão de *Whistleblower-as-Parrhesiastes* no contexto da teoria da complexidade crítica aplicada à formação da identidade em organizações. Segundo o autor, parrhesista (do grego antigo, “porta-voz da verdade”), seria aquele que falaria a verdade ao poder, experimentando a ética como prática, e não como um exercício cognitivo abstrato. Esta “ética como uma prática” se torna integrada à identidade do whistleblower, havendo, por força da teoria da complexidade crítica, a coincidência das identidades da organização e de seus membros. Para o autor:

o Whistleblower-as-Parrhesiastes se torna a consciência coletiva social da organização, que representa o limite da transgressão aceitável que poderia ser tolerada pela sociedade em geral, ou por um *stakeholder* em específico, a qualquer momento. O whistleblower, portanto, não é aquela pessoa que se coloca em oposição à organização, mas é a própria manifestação da organização. (Andrade, 2014, p. 334, tradução do autor)

A visão proposta por Andrade (2014) abre caminho para os estudos de Kenny (2018), Kenny *et al.* (2019) e Kenny *et al.* (2020), que a ela integra a perspectiva de Judith Butler para a construção da subjetividade do whistleblower. Utilizando-se de métodos qualitativos de análise e voltadas ao estudo da retaliação, os três estudos se propõem a avaliar a resposta organizacional à denúncia, bem como seus efeitos sobre os denunciantes.

Para Kenny *et al.* (2019), a diferenciação entre a visão de poder como jogo de soma-zero, presente na vertente relacionada aos estudos de economia comportamental, e a proposta pelos autores é elaborada para afirmar que o poder operaria por meio de redes difusas de discurso e exclusão normativa. Tal exclusão normativa decorreria da violência normativa, entendida como a violência inerente à operação de categorias de discurso, relacionadas tanto à formação das subjetividades quanto à facilitação de violências mais típicas. Para os autores, a retaliação operaria em ambas as formas.

Seus achados jogam luz sobre as etapas da retaliação nos processos de formação de subjetividades: inicialmente, os denunciantes se veriam excluídos do

contexto das normas, o que significaria que deixariam de ser reconhecidos como funcionários *válidos*, situação que resultaria em sofrimento emocional e na desintegração do *eu*. Para reconstruir o senso de si como denunciante, estes paradoxalmente o fariam por meio de um discurso de saúde mental, ao descreverem-se como vítimas da retaliação organizacional. Esse discurso, por sua vez, seria apropriado pela organização, a fim de posicioná-los como “não confiáveis”, ou “loucos”, desconstruindo a imagem de denunciante e de “porta-vozes” da verdade. Ou seja, os denunciantes participariam do nexo opressivo do discurso por meio da internalização ativa das normas. Ao final desse processo, a censura organizacional já teria criado limites ao discurso e à subjetividade viável do denunciante, criando espaços de discurso impossível (Kenny, 2018).

Ao longo dos últimos cinquenta anos, a aparente *irracionalidade econômica* do whistleblowing suscitou intenso debate acadêmico na busca de explicar a racionalidade do processo e compreendê-lo como uma decisão que pudesse ser prevista e controlada dentro das premissas definidas pela teoria dos incentivos. Tal debate concentrou-se, principalmente, nos estudos de economia comportamental, em uma matriz relativamente rígida de análise proposta por Near e Miceli (1985). Se, por um lado, tal característica permite hoje que estudos de meta-análise de correlação consigam ocorrer com fontes secundárias, isto é, com fontes oriundas de pesquisas anteriores (Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005), vertentes mais recentes parecem se ressentir do mecanicismo e do determinismo que as análises comportamentais acabam impondo sobre o objeto de pesquisa.

É desse sentimento que surgem os estudos de psicologia social e uma nova visão de poder que nega a tradicional dicotomia proposta pelos trade-offs e pelas racionalidades mapeadas pela vertente majoritária. Ambas as correntes, no entanto, parecem possuir importante potencial de complementaridade, como se percebe da semelhança de achados entre estudos como os de Jos *et al.* (1989) e Kenny (2018), cada um de um lado do espectro teórico aqui analisado, ou mesmo como se infere do trânsito de autores de extensa produção acadêmica, como Vandekerckhove, de uma vertente a outra.

Nesse aspecto, faz-se especialmente interessante o aprofundamento em alguns achados do estudo de Jos *et al.* (1989), que demonstram que a abordagem racional de custo-benefício não seja a forma mais adequada de analisar o comportamento de denunciantes. Os autores analisam os dados coletados por meio de questionários enviados

a indivíduos, majoritariamente servidores públicos, que se identificaram como denunciadores insatisfeitos (intraorganizacionais) em grupos de apoio, a fim de identificar quatro questões fundamentais: que tipo de pessoa denuncia; se a denúncia gera resultados ou é apenas um gesto fútil; se os custos de denunciar são de fato altos; e se os denunciadores se arrependem de tê-lo feito. O estudo revelou altos índices de retaliação (demissão de 59% dos agentes públicos e de 69% dos privados), levando a altos níveis de uso de apoio psiquiátrico (30%). Contudo, 81% afirmam que denunciariam novamente. Quanto ao perfil desses denunciadores, verifica-se que 74% rejeitaram visões relativistas sobre a moral, apresentando alta responsabilidade social e baixo nível de “auto-monitoramento” – isso é, não viam necessidade de ajuste de conduta em diferentes contextos de vivência. Ao que tudo indica, os achados de Jos *et al.* (1989) apontam para o fato de que tais denunciadores teriam uma baixa propensão a se conformar ao habitus em distintos campos.

Essa teimosia do denunciante identificada por Jos *et al.* (1989) é explicada por Kenny *et al.* (2020) ao tentar demonstrar o papel dos “apegos obstinados”, tal como teorizados por Judith Butler, no processo de tomada de decisão de denunciar, bem como nos efeitos destes sobre os denunciadores mesmo após a retaliação. Os autores consideram que o indivíduo buscaria reconhecimento de sua subjetividade por meio do discurso e por meio de apegos afetivos a normas e valores, visto que o reconhecimento é condição de sua existência social – e essa habilidade de prover reconhecimento residiria na percepção difusa dos outros, gerando uma interdependência entre subjetividade e o grupo em que ela se insere. A organização, assim, proveria parte importante dos valores que criam a subjetividade do denunciante. Quase três décadas após o estudo de Jos *et al.* (1989), os dados analisados por Kenny *et al.* (2020) reforçam a ideia de que os denunciadores nutriam um apego obstinado a suas instituições ou profissão (organizações ou campos), e que a racionalidade do denunciante seria fundada em uma estrutura psíquica complexa de reconhecimento.

Ambas as vertentes analisadas possuem especial importância para a discussão proposta nessa dissertação. De uma parte, a vertente da psicologia social incorpora aos estudos de whistleblowing tanto aspectos do construtivismo, que suporta a concepção do fenômeno da corrupção que esta dissertação adota, quanto a perspectiva estruturalista que fundamenta a visão de causalidade do fenômeno e da construção dos juízos morais que permitem a sua tolerância. De outra parte, os estudos de economia comportamental apontam para estímulos que poderiam induzir comportamentos desejáveis na construção

de uma política pública de whistleblowing e, bem assim, levar a transformações nos campos e no habitus que define a prática social corrupta. Assim, o conjunto das teorias revisitadas parece apresentar tanto um potencial explicativo que conecta o fenômeno da corrupção ao comportamento do denunciante, quanto um potencial programático, que permite uma melhor avaliação sobre os meios que o Estado oferece para que esse denunciante realize o seu relato.

1.3 Campos organizacionais e isomorfismo organizacional

Ao performar dentro de diferentes campos, o denunciante utiliza-se dos instrumentos existentes em tais campos para realizar o seu agir. Esses instrumentos são frutos de um desenho que reflete regras institucionalizadas. Canais de denúncia correspondem a uma variação possível desses desenhos, que são encontrados em determinados tipos de organizações que atuam em determinados campos organizacionais.

O neoestruturalismo encontra seu espaço nos estudos organizacionais por meio do neoinstitucionalismo, especialmente no que se refere ao conceito os campos organizacionais. Para DiMaggio e Powell (2005), campos organizacionais seriam compostos por aquelas organizações que em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional, tais como fornecedores-chave, consumidores, agências regulatórias e organizações que produzem produtos similares. Tal conceito abrangeria, assim tanto a noção de conectividade quanto a de equivalência estrutural.

A lógica de conformação dos campos organizacionais constrói-se sobre pressupostos relevantes da sociologia e do institucionalismo organizacional, tal como o foco na importância das instituições em moldar o comportamento das organizações, enfatizando a influência das normas sociais, valores culturais e práticas institucionais sobre as ações das organizações e sobre os comportamentos dos indivíduos que nelas trabalham. Nesse contexto, a legitimidade, como questão central, é construída por meio da conformidade com as normas, valores e práticas institucionais que seriam amplamente aceitas em uma determinada sociedade, mesmo que essa conformidade se desse em detrimento de sua eficiência ou desempenho. Ao fim e ao cabo, seria por meio dela que as organizações manteriam o apoio e a confiança dos seus públicos, incluindo clientes, funcionários, acionistas e governos.

Para Meyer e Rowan (1977), as estruturas formais das organizações não correspondem necessariamente a um critério de eficiência, mas a critérios cerimoniais oriundos de mitos. Assim, a incorporação de elementos institucionalizados demonstraria que a organização atuaria sob valores considerados adequados pela coletividade, se tornando legítima – mesmo que ao custo de eventual ineficiência. A influência do ambiente sobre as organizações levaria à institucionalização – o fenômeno por meio do qual processos, obrigações ou realidades assumiriam um status de regra no pensamento e na ação social. Tais regras institucionalizadas se converteriam em mitos, definidos como elementos de estrutura formal altamente institucionalizados que funcionariam como verdadeiros blocos agregáveis às estruturas formais das organizações.

Para os autores, o surgimento de tais mitos se daria por meio de três processos distintos, que poderiam se combinar entre si: a criação de redes relacionais complexas; a organização coletiva do ambiente, com foco nos processos regulatórios; e os esforços de liderança de organizações locais para moldar seus contextos (Meyer & Rowan, 1977). Nesse ambiente, à medida que regras são racionalizadas e institucionalizadas como mitos em determinados domínios de trabalho, as organizações formais evoluiriam incorporando tais regras na forma de elementos estruturais e conduzindo a um processo de isomorfismo. Isso levaria, também, ao emprego de critérios de avaliação cerimonialísticos para definição do valor desses elementos estruturais.

Dentre os problemas potenciais que esses autores apontam como decorrência do processo de incorporação de mitos estariam tanto o conflito entre regras cerimoniais e a demanda por eficiência quanto o conflito entre distintas regras cerimoniais.

Partindo da crítica às explicações para o isomorfismo organizacional, DiMaggio e Powell (2005), propõem a adoção de uma abordagem consoante com a literatura etnográfica e teórica sobre o modo como as organizações funcionam. Ao invés de analisarem a organização em seu relacionamento com o ambiente, estes autores agregam um elemento de análise que permite a compreensão de um novo espaço de interação, no qual regras do jogo são estabelecidas e seguidas, e no qual diferentes atores (as organizações) ocupam posições com maior ou menor capital simbólico. Ganha centralidade, assim, o conceito de campo organizacional.

Segundo DiMaggio e Powell (2005), campos somente existem se puderem ser definidos institucionalmente, e seu processo de estruturação se desdobraria em um

conjunto de etapas mais ou menos padrão: primeiro, ocorreria um aumento na amplitude da interação entre as organizações; na sequência, se testemunharia o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões definidos. Como resultado dessas etapas iniciais, se seguiria um aumento na carga de informação com a qual as organizações necessitariam lidar e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo que estão envolvidos em um negócio comum. O campo, assim definido, passaria a atuar, segundo os autores, como uma espécie de caixa de reverberação.

O conceito de isomorfismo que esses autores utilizam é emprestado de Amos Hawley (1974), em sua “Human Ecology”, que o define como processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Tomando de partida esse conceito, DiMaggio e Powell (2005) estabelecem três tipos de isomorfismo: “coercitivo”, quando derivado de influências políticas e do problema de legitimidade; “mimético”, quando resultante de respostas padronizadas às incertezas; e “normativo”, quando associado à profissionalização, entendida como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir condições e métodos de seu trabalho, enfim, para controlar a produção dos produtores, e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão.

Segundo esses autores, características organizacionais e características do campo organizacional poderiam se constituir em possíveis preditores de mudanças isomórficas, em qualquer um dos três tipos descritos. Tais preditores são apresentados esquematicamente no Quadro 3.

Quadro 3.

Preditores de mudanças isomórficas no nível organizacional e no nível do campo.

Tipo	Nível Organizacional	Nível do Campo
Coercitivo	Elevado grau de dependência de uma organização em relação à outra	Elevada dependência do campo organizacional de uma única fonte (ou muitas, porém similares) de fornecimento de recursos vitais
	Centralização do fornecimento de recursos para a organização	Elevada interação das organizações em um campo com as agências governamentais

Mimético	Incerteza no relacionamento entre meios e fins	Baixo número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo
	Ambiguidade de metas de uma organização	Incertezas quanto as tecnologias ou ambiguidade das metas de um campo;
Normativo	Confiança em credenciais acadêmicas para a escolha de pessoal gerencial e funcional	Alto grau de profissionalização de um campo
	Participação de gestores organizacionais em associações de comércio e profissionais	Alto grau de estruturação de um campo.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em DiMaggio e Powell (2005).

A abordagem neoinstitucionalista dos estudos organizacionais apoia-se, portanto, no que Scott (2014) denominou pilar cultural cognitivo das instituições. Pilar esse que se fundamenta em uma lógica eminentemente ortodoxa e utiliza-se de mecanismos miméticos para alcançar legitimação por meio da compreensibilidade, do reconhecimento e do apoio cultural. Para esse autor, sua base de conformidade seria o senso comum que predominaria em determinado campo – o que, para fins desse estudo, pode auxiliar na explicação acerca dos modos pelos quais modelos regulatórios se disseminaram por diferentes regiões do Brasil, resultando em diferentes níveis de efetividade e impacto.

2. Metodologia

Neste capítulo serão abordados aspectos fundamentais da pesquisa realizada, sua classificação, instrumentos de coleta de dados e características da amostra, bem como a descrição de sua execução. Ao final, serão apresentados os resultados obtidos mediante a aplicação da metodologia, os quais serão objeto de análise no capítulo seguinte.

2.1 Tipologia do estudo

Ao buscar investigar a forma por meio da qual os canais de denúncia estabelecidos pela administração pública auxiliam na detecção e na sanção de casos de corrupção no Brasil, este estudo pode ser classificado, quanto a seu propósito, como uma investigação descritiva (Vergara, 2016) inserida na categoria de estudos transversais, uma vez que o fenômeno sob análise não teria o componente temporal como variável explicativa (Hair *et al.*, 2005). De acordo com Hair *et al.* (2005), os planos de pesquisa de investigações desta natureza necessitam ser estruturados e criados de forma a medir as características descritivas da questão de pesquisa, tendo as hipóteses ou suposições derivadas da teoria como verdadeiras guias para identificar o que, em um determinado contexto de pesquisa, deverá ser mensurado. Tais suposições foram apresentadas à introdução desta dissertação.

Quanto aos meios de investigação, trata-se de estudo que se socorrerá de abordagem multimétodo: a fim de descrever o fenômeno e o objeto de estudo, será realizada investigação documental e pesquisa bibliográfica, bem como análise de bases de dados secundárias e primárias, coletadas por meio de *survey*, bases de dados de sistemas corporativos e entrevista aberta, a fim de prover uma descrição quanti e qualitativa do fenômeno.

2.2 Fontes de dados, caracterização das amostras, metodologias de coleta e de análise

Com o intuito de identificar o contexto histórico e político em que ocorreu o desenvolvimento do debate acerca do canal de denúncia como instrumento de controle social no Brasil, este estudo utilizou análise documental, por meio da consulta a

normativos e relatórios de órgãos públicos. Posteriormente, foi realizada entrevista aberta com o gestor encarregado de conduzir essa política entre os anos de 2019 e 2023 no âmbito federal.

A fim de identificar os modelos regulatórios de canais de denúncia encontrados no país, também foi realizada pesquisa documental, recorrendo aos Diários Oficiais dos Estados e do Distrito Federal, bem como sítios governamentais de distintos Entes e Poderes da federação. Dessa análise preliminar foram identificados três modelos de regulamentação, guardando dois deles similaridade com normas federais. A categorização dos modelos foi realizada tendo por referência as etapas de regulação da matéria no âmbito federal, e a comparação com as normas editadas naquela esfera, bem como com as práticas delas decorrentes mostrou-se tônica constante na metodologia de análise adotada neste estudo. Os três modelos encontrados, portanto, tendem a guardar semelhanças com o conjunto de características das regulações federais em três distintos períodos.

Apesar de ser possível identificar um processo cronológico de aprimoramento normativo no âmbito federal, é importante salientar que, ao expandir a análise para as regulações de outros entes, não é possível adotar uma lógica cronológica cartesiana entre esses modelos. Desse modo, há de se ponderar que tais modelos não são definitivos, são intercambiáveis, coexistentes, concêntricos e estão sujeitos a serem revisitados constantemente.

Para avaliar a influência dos atores federais sobre os estados, após sistematização dos textos, foi realizada análise de similaridade das regulações dos entes subnacionais com as normas federais, por meio de software de processamento de linguagem natural e *machine learning*, que identifica trechos idênticos, textos com pequenas alterações semânticas e trechos com significados relacionados, indicando um *score* de semelhança entre os textos, expresso em percentual.

A esse teste, seguiu-se a análise da base de dados da pesquisa intitulada “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes”, conduzida pela CGU, e que, entre 29 de maio e 30 de junho de 2023 recebeu 298 respostas de distintas instituições em todos os Entes e Poderes (CGU, 2023c). Desenhada para subsidiar a Ação nº 5, de 2023, da Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV), e a Ação 2, de 2023, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e

Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), importa salientar que tal base de dados contém um importante viés, visto que o instrumento de coleta foi disseminado por meio da RENOUV, havendo, portanto, um grande número de ouvidorias respondentes – o que poderia reduzir a diversidade de padrões das respostas recolhidas.

Tal base de dados foi tabulada a fim de separar todas as variáveis relacionadas às perguntas realizadas na *survey*, o que resultou em 86 variáveis. Posteriormente, realizou-se a análise individual das respostas, a fim de retirar eventuais respondentes que não se enquadravam no escopo desta pesquisa, como organizações da sociedade civil, por exemplo. Também foram excluídas as respostas em que os respondentes não se identificavam ou que, ao fazê-lo, claramente não representavam a organização que diziam representar. Ainda, respostas que faziam referência a características da regulação existente foram avaliadas de acordo com as evidências juntadas, e sempre que estas não as corroborassem, eram retiradas da análise. Após a organização, tabulação e validação dos dados, estes foram organizados, permitindo-se a realização de análise por meio de estatística descritiva.

Os achados oriundos da análise das regulações foram complementados por pesquisa bibliográfica junto a sítios oficiais e por meio de um conjunto de entrevistas semiestruturadas, realizadas com representantes das áreas de apuração de irregularidades de seis instituições, sendo que metade da amostra operava sob uma das espécies de regulação identificada e a outra metade operava sob a outra espécie de regulação identificada, ambas com similaridades em relação às regulações federais.

As entrevistas foram realizadas em meio digital, por vídeo e audiochamadas, com gravação automática. Elas consistiram em dez blocos de perguntas e um teste, no qual os entrevistados foram convidados a organizar sete cenários, de forma a identificar em quais casos a participação de um denunciante seria mais essencial ou menos essencial para a detecção de um ilícito ou de uma irregularidade. A amostra buscou compreender instituições que adotavam os dois modelos mais recentes de regulação de canal de denúncias, e o número de entrevistados foi estabelecido de acordo com as limitações do cronograma do projeto, com sete instituições participantes.

Quadro 4.

Listagem de entrevistados

Tipo de entrevista	Ente	Órgão	Cargo
Semiestruturada	Poder Executivo Federal	Controladoria-Geral da União	Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correção do Poder Executivo Federal Coordenador-Geral de Supervisão do SISCOR
	Poder Executivo do Distrito Federal	Controladoria Geral do Distrito Federal	Corregedora Geral do Distrito Federal
	Poder Executivo do Estado de Rondônia	Corregedoria Geral da Administração	Corregedor Geral do Estado
	Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul	Coordenador da Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa
	Poder Executivo do Estado da Bahia	Secretaria de Administração do Estado da Bahia	Coordenadora de Normatização e Capacitação da Corregedoria-Geral Coordenadora de Fiscalização e Operações Correcionais
	Poder Executivo do Estado de Minas Gerais	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais	Controlador-Geral do Estado
Aberta	Poder Executivo Federal (até 2023)	Controladoria-Geral da União (até 2023)	Ouvidor-Geral da União (até 2023) Coordenador de
	Poder Executivo do Estado de São Paulo (2023 até o presente)	Controladoria Geral do Estado de São Paulo (2023 até o presente)	Coordenador de Ouvidoria e Defesa do Usuário do Serviço Público (2023 até o presente)

Fonte: elaborado pelo autor.

Para analisar as consequências da implantação dos modelos regulatórios em âmbito nacional, socorreu-se das mesmas fontes secundárias e primárias já referidas, as quais foram complementadas por duas bases de dados. A primeira, referente aos dados gerenciais de desempenho das ouvidorias públicas usuárias da Plataforma Fala.BR, disponível por meio de extração manual de dados do “Painel Resolveu”, da CGU, e a segunda, referente ao autodiagnóstico realizado pelas ouvidorias públicas federais no âmbito do “Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)”, (CGU, 2021a) o qual dispõe de informações acerca de capacidades relacionadas à proteção a denunciante de 261 órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A fim de realizar tal avaliação, foi conduzido um teste de correlação bivariada de Spearman, adequado para dados não-paramétricos em amostras superiores a 50 observações (N=261) (Field, 2011). Tais testes buscaram analisar a correlação entre a variável “Maturidade em Proteção ao denunciante” e as variáveis “Resolutividade” e “Satisfação”, com a utilização do software SPSS.

Finalmente, a identificação da capacidade de contribuição das denúncias para a detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil foi avaliada por meio da análise das entrevistas com os representantes de órgãos apuratórios, as quais foram corroboradas por pesquisa documental.

A análise das entrevistas semiestruturadas seguiu o protocolo Bardin (1977) de análise de conteúdo, mediante a execução da pré-análise (organização), da exploração do material (codificação, categorização) e do tratamento dos resultados (inferência e interpretação). Importa salientar que a categorização da informação foi predeterminada pela estrutura da entrevista, que agrupou os temas em blocos, que se converteriam em unidades de registro. Por mais que as categorias houvessem sido predeterminadas, o processo de codificação realizado após a organização das entrevistas, observou as recomendações de Bardin quanto à exclusão mútua, à homogeneidade, à pertinência, à objetividade e à produtividade. Como resultado, procedeu-se à fusão de mais de uma categoria sobre um mesmo código, sempre que identificado que a coexistência de ambas, isoladamente, não obedecesse referidas recomendações. As categorias resultantes desse processo foram: “conceito de denunciante”, “características do processo apuratório”, “stakeholders do processo apuratório”, “satisfação do usuário”, “contexto político e social”, “percepção da relevância da denúncia para a detecção de irregularidades”, “percepção de qualidade das denúncias”, “retaliação”, “relacionamento com o denunciante”.

Na sequência, selecionaram-se os trechos das entrevistas – unidades de contexto – que se relacionavam com cada categoria, para, em seguida, realizar o processo de análise de conteúdo e comparação de resultados, observado o modelo regulatório que cada entrevistado estaria submetido.

3. Detectar e Sancionar: canal de denúncia e o combate à corrupção na administração pública brasileira

Neste capítulo, serão apresentados os resultados das análises dos dados obtidos mediante a aplicação dos procedimentos descritos no capítulo anterior, bem como se proporá a discussão de tais achados à luz do referencial teórico de pesquisa. A fim de tornar mais clara a sequência lógica adotada, optou-se por dividi-lo em quatro subcapítulos, que endereçam cada um dos objetivos específicos da pesquisa, articulando seus achados de forma a responder ao objetivo geral, auxiliando a identificação de padrões regulatórios e buscando compreender o seu impacto no combate à corrupção em distintos cenários.

No primeiro subcapítulo, será realizada a descrição do processo histórico que levou ao desenvolvimento dos modelos de canais de denúncia no Brasil, por meio de pesquisa documental secundada por entrevista. Especial enfoque será dado ao conceito de controle social e à sua relação com a formação do campo organizacional das ouvidorias públicas.

No segundo subcapítulo, serão analisadas as normas que regulam canais de denúncia nos estados e no Distrito federal, bem como os dados coletados na pesquisa survey “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c), uma vez mais secundados por achados obtidos em entrevistas, a fim de traçar um panorama da regulação da matéria no Brasil.

No terceiro subcapítulo, serão explorados os efeitos dos modelos regulatórios no desenho e nas práticas adotadas junto aos canais de denúncia, na qual, para além dos dados de referida pesquisa, e das entrevistas, serão agregados dados oriundos do Modelo de Maturidade de Ouvidoria Pública (MMOuP) (CGU, 2021a) e do Painel Resolveu, que consolida as informações da Plataforma Fala.BR.

No quarto e último subcapítulo, pesquisa documental e entrevistas realizadas auxiliarão a identificar o modo pelo qual as denúncias recebidas de fato contribuem para a atuação dos órgãos de apuração. Ao fim e ao cabo, portanto, se avaliará se o modelo de canal de denúncia seria capaz de alcançar aquilo que Vandekerckhove *et al.* (2014) denominam *successful whistleblowing*.

3.1 Contexto histórico e político dos canais de denúncia e da formação do campo organizacional das ouvidorias públicas

O conceito de controle social sofreu profundas mudanças e impactos decorrentes do desenvolvimento dos campos da ciência política e da sociologia. Com origens que remontam aos estudos de Durkheim sobre as formas e instituições que provêm a manutenção da ordem na sociedade, a expressão surge pela primeira vez na sociologia americana, especificamente nos estudos de George Herbert Mead e Edward Alsworth Ross, que buscavam compreender os mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade estadunidense (Álvares, 2004). Sofrendo forte influência dos estudos sobre poder de Foucault, o conceito seria resgatado, em um primeiro momento, para designar os instrumentos de dominação que o Estado impunha à sociedade e, em um segundo momento, identificar a forma como a sociedade civil organizada poderia, ela mesma, estabelecer meios de controle da ação estatal.

Os estudos de Cohen e Arato (1992) são de importância fundamental nessa recuperação do conceito, ao dar ênfase à função limitante da sociedade civil ao poder do Estado e à proteção de direitos dos cidadãos, e ao conceituar a sociedade civil como a pluralidade de instituições formais e informais, bem como atores sociais, que conformam uma parte de uma nova governança democrática. Assim, a sociedade cumpriria, de modo geral, três funções básicas: identificar a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação das influências do mercado e do Estado sobre as formas de interação da organização social; desempenhar, por meio de regras positivadas de publicidade, a vigilância sobre os limites legais ao exercício da autoridade e, finalmente, intermediar as relações entre o indivíduo, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, institucionalizando princípios éticos que estas duas esferas não poderiam produzir (Vieira, 1999).

A concepção contemporânea de sociedade civil seria constituída mediante a contribuição da teoria da ação comunicativa, de Habermas, a essa moldura previamente estabelecida pelos trabalhos de Cohen e Arato (1992), bem como outros autores, como Keane (1988). Para aquele autor, em oposição à razão instrumental da ciência e da tecnologia, que colonizara os domínios da economia e da política, haveria uma razão

comunicativa, fundada na linguagem, que se expressaria na busca do consenso obtido por meio do diálogo, e que se encontraria na esfera do cotidiano do mundo da vida.

É no espaço em que tais trocas ocorrem, denominado esfera pública, que se desenvolvem os processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva e em que a sociedade civil se converteria em instância deliberativa e legitimadora do poder político. A democratização como processo contínuo passa assim a ter na esfera pública um mecanismo permanente de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei (Vieira, 1999). Ela passa a ser, em outras palavras, um instrumento de governança democrática (Pereira, 1997). Não à toa, a sociedade civil passaria a ter papel central nos debates acerca das ferramentas e desenhos de governança participativa que se estabeleceriam nas democracias desse momento em diante por meio de interfaces socioestatais (Pires & Vaz, 2012).

As interfaces socioestatais constituem regras institucionalizadas pelo Estado por meio dos quais ocorre a interação entre este e a sociedade civil, com a finalidade de operar os ajustes continuados de legitimidade democrática, resultantes da relação entre a moralidade política do corpo social e a ação política. Como mecanismos institucionalizados, as interfaces resultam de um desenho específico que pode ser analisado desde a perspectiva de mitos (Meyer & Rowan, 1977). Tais mitos, entendidos como desenhos, todavia, não podem ser tomados como neutros em relação às necessidades específicas de legitimação das ações do Estado em determinado contexto. É claro que, se, de uma parte, a existência das interfaces socioestatais possibilita um certo grau de permeabilidade da opinião pública no tecido da burocracia pública, de outra, a conformação de tais espaços também é um meio para o estabelecimento das regras do jogo democrático, e, desta forma, de limitação desses espaços de negociação entre agentes sociais e agentes públicos – indicando assim, também, e principalmente, o não escopo dessa negociação.

A primeira etapa desse processo de institucionalização de interfaces socioestatais no Brasil antecede os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte convocada em 1985. Para Rocha (2008), tais antecedentes remontam aos anos 1970 e 1980, quando, em meio ao regime militar, segmentos da classe média haveriam encontrado formas de organização e mobilização independente em torno de problemas urbanos comuns, como educação, saúde e moradia. Tal processo culminaria com a formação do movimento operário do ABC paulista, bem como com a criação da CUT, do

MST e refundação da UNE. Para a autora, tais movimentos organizados acabariam encontrando um denominador transversal no processo da constituinte, verbalizando a necessidade de criação de espaços de participação em que essa sociedade civil organizada pudesse “canalizar as suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas” (Rocha, 2008, p. 134-135). O meio de intervenção de tal necessidade no texto que seria promulgado em 1988 se daria pela via das emendas populares estabelecidas pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (Avritzer, 2008; Rocha, 2008).

Se, para o presidente da Assembleia, a máxima expressão do poder do povo se materializava nas leis de iniciativa a popular (Guimarães, 1988), seriam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas que melhor simbolizariam esse novo pacto de partilha de poder entre agentes públicos e sociais. A eles se somariam as experiências preexistentes de orçamento participativo (Avritzer, 2008) e, mais adiante, as conferências temáticas, os Planos Plurianuais participativos e as consultas públicas, dentre outros (Pires & Vaz, 2012). Tal ferramental constituiria base empírica para a construção da vertente societal nos estudos de administração pública brasileira (Paula, 2005; Paula, 2010; Ribas & De Meza, 2018).

Em comum, este ferramental apresenta características de regularidade e periodicidade, e assume por público-alvo toda a sociedade, inserindo-se no que Pires e Vaz (2012) classificaram como modelo “coletivizado” de interface socioestatal, no qual grupos de indivíduos assumem uma posição em prol de causas eminentemente coletivas dentro de um processo decisório. Uma das principais consequências desse modelo, portanto, resulta na necessidade de endereçar a questão da *representação*, visto que aqueles indivíduos que nele se inserem verbalizam o discurso de uma coletividade.

A partir da década de 1990, um modelo bastante distinto de participação emergiria do processo de modernização do Estado proposto pela Nova Administração Pública, que teve como um dos seus resultados mais tangíveis a publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Se, por um lado, os modelos societais ofereciam uma burocracia democrática que se legitimava pelo *processo participativo do cidadão*, o novo modelo gerencial haveria de buscar a legitimação por meio dos *resultados* oferecidos pelo Estado à sociedade, medidos, avaliados e validados por um novo ator político, denominado *usuário* de serviços públicos. As reformas, que buscavam atender à pressão dos mecanismos de

financiamento internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, impunham uma agenda liberal de redução do Estado, e vinham acompanhadas do receituário proposto pelo neoinstitucionalismo econômico para o tratamento da corrupção, trazendo a *accountability* como conceito fundamental e baseando-se no acirramento das atividades de vigilância e punição de agentes como meio de promover o aumento dos custos das atividades de corrupção (Oliveira Junior *et al.*, 2016). Como já referido, a premissa assumida era a de que a corrupção diminuiria com o aumento do controle. Ao associar a agenda de governança democrática à agenda de combate à corrupção, os desenhos das interfaces socioestatais passariam a adotar a premissa da publicidade como base para um controle social em que a sociedade civil passava a se constituir em verdadeiro panóptico para vigilância das ações do Estado.

Tais premissas acabariam ingressando no texto constitucional por meio da redação que a Emenda Constitucional nº 19/1998 daria para o § 3º do art. 37, definindo um tripé composto por instrumentos exclusivamente não coletivizados: meios para (i) recebimento de reclamações e avaliações de serviços; (ii) acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; e (iii) recebimento de representações (denúncias) contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Esse tripé de direitos de participação social de matiz gerencialista propunha uma clara modificação da compreensão do papel da sociedade civil no processo de tomada de decisão da gestão e na defesa do patrimônio público. De fato, se antes os desenhos institucionais das interfaces socioestatais buscavam estabelecer os espaços de interação entre esfera pública estatal e esfera pública não estatal, privilegiando o exercício da racionalidade comunicativa, os três novos desenhos introduzidos passavam a privilegiar uma visão de vigilância e controle, aumentando o número de olhares à medida que atomizava a interação entre indivíduos e Estado, e diminuía o espaço para a coordenação dos indivíduos na esfera pública não estatal. De fato, essa interação atomizada introduzia no campo da participação e do controle social o desenho típico de um serviço, o que coadunava com a própria lógica de um Estado voltado à prestação de serviços propugnada pela Nova Administração Pública.

Esse novo conjunto de instrumentos de participação social viria a se somar àqueles tipicamente societários e coletivizados, que compunham uma primeira geração de instrumentos de incidência social nos processos decisórios da gestão após a

redemocratização. Ambas as gerações se diferenciavam entre si pelo grau de representatividade que cada uma buscava no diálogo com a Administração. Se na primeira geração a preocupação com a representatividade da sociedade obrigava a que a participação em conselhos e conferências se desse mediante a escolha de conselheiros ou delegados pelos segmentos que eles representavam; na segunda, uma visão voltada ao cidadão-usuário privilegiou a representação individual, atomizada e direta. Trata-se, aqui, do que Mansbach (2009) classificaria como um conjunto de atos de micropolítica, no sentido de que emergem dos conflitos, da competição e mesmo das rivalidades inerentes às relações entre atores na sociedade, posicionando e reposicionando o indivíduo nesse contexto e assim definindo e relacionando a sua subjetividade política (o *eu*) com a sua identidade coletiva (o *nós*).

É nesse contexto que o Estado consolida o “canal de denúncia” como instrumento de controle social e meio para o recebimento de “representações contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” no Brasil. Por mais que os juízos morais que avaliam a legitimidade da ação política continuassem a se formar no âmbito da sociedade civil, entendida na pluralidade de campos que a compõem, o novo desenho permitiu que a tolerância ao uso ilegítimo do poder e a capacidade de reação a ele passassem a operar ao nível do indivíduo. Caso esse indivíduo reagisse, ele seria um denunciante.

Contemporânea à reforma administrativa, percebe-se a ampliação das discussões, no plano internacional, acerca da necessidade de Estados adotarem medidas concretas de combate à corrupção. É nesse mesmo período que o Brasil firma o primeiro instrumento internacional de combate a corrupção de que seria signatário, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996, a qual seria ratificada pelo país em 2002 (Barcelos, 2022). A ela seguiram-se a assinatura e a ratificação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da OCDE em 1997, e as Convenções das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e Contra a Corrupção, de 2000 e 2003, respectivamente. Em 2018, o Brasil ainda assinaria o G-20 Anti-Corruption Action Plan.

Em comum, todos esses instrumentos previam a necessidade da criação de canais de denúncia efetivos, bem como de institucionalização de medidas protetivas para quem denunciasse as irregularidades de que tratavam. Para Sundfeld e Palma (2020), se

percebe, ao longo das últimas décadas, uma “chancela do whistleblowing” pelas principais organizações internacionais, tais como a ONU, a OCDE e a Organização Internacional do Trabalho (que também prevê o mecanismo em sua Convenção nº 158, de 1982, bem como na sua Convenção nº 190, de 2019).

Signatário das convenções da OEA, ONU e OCDE, o Brasil vem, desde então, colecionando recomendações dos mecanismos de monitoramento dos pactos internacionais para que implemente não apenas canais, mas também programas destinados a proteger os denunciante que colaborem para a detecção de ilícitos e irregularidades.

No âmbito federal, um primeiro delineamento da relação entre denunciante e Estado seria realizado por meio do Decreto Federal nº 6.029, de 2007, que Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, alterando o Decreto nº 26, de 1999, que criara a Comissão de Ética Pública vinculada à Presidência da República. Foi neste normativo que pela primeira vez previu-se a possibilidade de proteção à identidade do denunciante, mediante solicitação deste (Sundfeld & Palma, 2020).

Um segundo, e talvez mais relevante avanço incremental para o desenvolvimento de canais mais adequados e proteções a denunciante surgiria por meio da aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011. Alterando o Estatuto do Servidor Público (Lei Federal nº 8.112, de 1990), a LAI passou a prever que o dever funcional de reportar poderia ser exercido perante autoridade diversa ao superior hierárquico, e, também, passou a proibir a responsabilização do servidor pelo ato de reportar. Como notam Sundfeld e Palma (2020), tais alterações não se encontravam no projeto original da Lei que tramitava no Congresso, mas sim no Projeto de Lei nº 5.228, de 2010, proposto pelo Poder Executivo federal, em cuja exposição de motivos entendia o direito de acesso à informação como “indispensável ao exercício da cidadania, [mas] constitui como um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção”. A alteração buscou amparar os dois eixos principais de programas de proteção a denunciante: a proteção à identidade e a proibição à retaliação.

Para que se abra caminho a esse primeiro eixo, o dever de representação do servidor, que desde a redação do Decreto-Lei nº 1.713, de 1939 (art. 224, V) se dirigia à sua chefia imediata ou à autoridade superior, passou a poder ser direcionado, alternativamente “ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”.

Desta forma, criava-se a oportunidade para que canais segregados de recebimento de denúncias e encaminhamento a áreas de apuração pudessem ser desenvolvidos no âmbito das organizações públicas e estabeleciam-se condições para que o instituto do *whistleblowing*, na sua acepção clássica, pudesse começar a sua consolidação no âmbito da Administração Pública brasileira.

Ao afastar a cadeia hierárquica do fluxo de reporte da denúncia, a LAI conferiu os meios para que a identidade do denunciante pudesse ser preservada, visto que não raro as autoridades que originalmente estariam no fluxo de reporte eram coniventes com a irregularidade ou, mesmo, autoras dela – o que muitas vezes implicava a absurda obrigação de realizar a denúncia diretamente ao denunciado. Não fosse o bastante, a mesma Lei ainda sancionava aquele que descumprisse o dever de reportar com pena de advertência ou suspensão. Ora, é de se pensar se não foi justamente a impossibilidade fática de cumprimento de tal dispositivo que contribuiu para que parte da doutrina passasse a tratá-lo como “mera regra moral de conduta” (Sundfeld e Palma, 2020, p.85).

Já o segundo eixo viria justamente a introduzir os primeiros dispositivos anti retaliação no ordenamento jurídico brasileiro. Por meio do artigo 126-A, a Lei, que antes criava condições ideais para a prática retaliatória dentro das organizações, passou a prever a impossibilidade de responsabilização civil, penal ou administrativa do servidor por dar ciência à autoridade superior ou a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tivesse conhecimento.

É claro que outras formas mais sutis de retaliação ainda poderiam ocorrer no ambiente laboral sem que para tanto fosse necessária a instrução de um processo de qualquer natureza; mas, de toda sorte, em 2011, a LAI sutilmente começava a esboçar os primeiros passos em direção a um sistema mais protetivo a denunciante no Brasil. Essa primeira fase, no entanto, é marcada por uma limitação entre o modelo de denunciante intraorganizacional que a LAI protegeu e aquele conjunto maior e mais amplo de atores que o tripé da participação social gerencialista dos anos 1990 havia identificado. Tais garantias, portanto, dialogavam apenas parcialmente com o direito de representação a que se referia o inciso III do §3º do art. 37 da Constituição Federal, deixando de fora talvez aquela parcela que mais importava ao legislador: a sociedade civil.

Esta ação de ampliação ficaria a cargo das instâncias encarregadas da implementação da LAI, curiosamente daquelas diretamente relacionadas à prática

cotidiana e à construção de conhecimento dos processos de transparência passiva – em outras palavras, aos serviços de informação ao cidadão e às ouvidorias, que em muitos casos assumiram as funções dos primeiros.

Em 2014, impulsionada pela necessidade de firmar entendimento acerca da aplicação do direito de acesso à informação ao conteúdo de denúncias, a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que então desempenhava no âmbito da Controladoria-Geral da União as competências de órgão garante de acesso à informação no Poder Executivo federal, em conjunto com a Corregedoria-Geral da União, publicam a Instrução Normativa nº 01/2014 CRG/OGU, que estabeleceu não apenas normas relacionadas ao recebimento de denúncias anônimas como, também, instituiu a “reserva de identidade” com base no artigo 31 da LAI, que versa sobre as informações pessoais que possam prejudicar os direitos de personalidade, tais como a intimidade, vida privada, honra e imagem. Segundo a norma, “sempre que solicitado, a ouvidoria deve garantir acesso restrito à identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas.” Naquele mesmo ano, a OGU publicaria uma segunda Instrução Normativa (nº 01/2014/OGU), por meio da qual disciplinaria os procedimentos básicos para recebimento e tratamento nas então 174 ouvidorias federais existentes (Sundfeld & Palma, 2020).

É digno de nota que a edição de ambos os normativos baseava-se em uma competência atribuída à OGU por meio do Decreto Federal nº 8.243, de 2014, que em maio daquele ano instituíra a Política Nacional de Participação Social, e definiu a ouvidoria como o lócus do recebimento da denúncia ao descrever o conceito de “ouvidoria pública federal” como “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública”. Ocorre que, em outubro do mesmo ano, o Congresso Nacional suspenderia os efeitos do Decreto, em meio à crise entre os Poderes Executivo e Legislativo inaugurada no início do segundo mandato da Presidente Dilma Russel (PT). Apesar disso, a observância aos normativos em questão perduraria até uma nova evolução do tema, uma vez mais capitaneada pela OGU, visto que, ao final de 2014, aquele órgão lançaria o Sistema Eletrônico de Ouvidoria do Poder Executivo federal, o e-Ouv, que embutia em seu desenho as categorias de denúncia anônima, denúncia identificada e reserva de identidade, obrigando órgãos e denunciantes que o utilizavam à observância

das suas normas. Se iniciava, assim, um modelo concomitante, de “regulação via sistema”, em que a conformação não se daria somente pela norma, mas também pela infraestrutura e os controles que nela eram inseridos.

Em 2016, pela primeira vez o tema de proteção e incentivos a denunciante seria tratado de maneira coordenada e abrangente no âmbito da administração pública brasileira. Trata-se da Ação nº 4 levada à cabo naquele ano pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que buscava “Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e whistleblower.” Contando com importante conjunto de instituições, dentre as quais Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Agência Brasileira de Inteligência, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Conselho Nacional do Ministério Público, Comissão de Valores Mobiliários, Departamento da Polícia Federal, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de São Paulo, Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Associação dos Juizes Federais do Brasil, que o coordenou, o grupo lograria consolidar um documento denominado “Subsídios ao Debate para Implantação de Programas de Whistleblower no Brasil” (Rocha, 2018) e um Anteprojeto de Lei, que seria apresentado ao então Deputado Federal Onyx Lorenzoni (DEM). Como relator do projeto oriundo das “Dez Medidas Contra a Corrupção”, movimento lavajatista capitaneado pelo Ministério Público Federal, o Deputado acabou apensando o Anteprojeto da ENCCLA aos demais, os quais não lograram avançar na Câmara.

No ano seguinte, movimento em nada associado ao anteprojeto da ENCCLA, a aprovação da Lei Federal nº 13.460, de 2017, não apenas consolidava o entendimento segundo o qual a identidade de manifestantes seria informação pessoal protegida nos termos da LAI, mas também reafirmava as ouvidorias públicas como o lócus do recebimento de denúncias em âmbito nacional, lançando as bases para que uma nova governança finalmente pudesse se estabelecer sobre o tema. Esta governança seria exercida, no âmbito federal, pelo Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOUV), criado pelo Decreto Federal nº 9.492, de 2018, e, no âmbito nacional, pela Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV), instituída pelo Decreto Federal nº 9.723, de 2019.

Aberta à adesão de instituições de todos os Entes e Poderes e regida por estatuto aprovado pelos seus membros, a RENOUV passou a desempenhar papel fundamental no

debate e na cocriação regulatória sobre os temas afetos à ouvidoria pública. Mais do que isso, a Rede criou condições para a consolidação do campo organizacional da ouvidoria pública, no sentido em que propõem DiMaggio e Powell (2005). Dentro desse campo, o canal de denúncia ganhou relevância simbólica e estratégica no posicionamento da identidade da ouvidoria pública em face das organizações, permitindo que essa instituição reclamasse para si o monopólio de uma relação entre Administração e denunciante que até então se espalhava de forma descoordenada entre unidades de correição, auditorias internas, comissões de ética, setores de recursos humanos, dentre outros.

Um dos primeiros frutos da atuação da Rede foi a aprovação, em sua Assembleia Geral, da Resolução RENOUV nº 3, de 2019, que introduziria uma norma modelo sobre medidas gerais de salvaguarda de proteção à identidade de denunciante. Nos considerandos da resolução, a Rede reforçava o compromisso com a tutela da confiança dos denunciante, reconhecia a precariedade da legislação protetiva e reafirmava a necessidade de fazer cumprir os compromissos internacionais do Estado brasileiro referentes à matéria. O Quadro 5 identifica os pilares básicos sobre os quais se assentam a Resolução RENOUV nº 3, de 2019.

Quadro 5.

Aspectos básicos da Resolução RENOUV nº 3, de 2019

Canal de denúncia	Identificado como sendo exclusivamente a ouvidoria do órgão ou entidade
Direitos do denunciante	<ul style="list-style-type: none"> • Formular a denúncia por qualquer meio existente; • Ter acesso livre, desimpedido e gratuito aos meios e canais oficiais de recebimento de denúncias, sendo vedada a cobrança de taxas e emolumentos; • Conhecer dos trâmites da denúncia;
Gestão de riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção da identidade por padrão; • Pseudonimização dos elementos de identificação para o trâmite à área de apuração, isto é, a ouvidoria passa a ser a “guardiã” da informação acerca da identidade do denunciante; • Solicitação de consentimento do denunciante para encaminhamento da denúncia a outro órgão, quando o órgão destinatário não for competente.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Resolução RENOUV nº 3, de 2019.

Com uma abordagem voltada à gestão de riscos que pudessem colocar em xeque a tutela da confiança do denunciado, a Resolução RENOUV nº 3, de 2019, reverberava a discussão interna havida na CGU naquele mesmo ano, que levaria ao texto do Decreto

Federal nº 10.153, principal norma de salvaguarda a denunciante no Poder Executivo federal.

Segundo dados obtidos em entrevista realizada para este estudo com o Ouvidor-Geral da União à época, naquele mesmo ano a OGU passara a se preocupar cada vez mais com a falta de capacidades instaladas para o uso gerencial da informação coletada por meio de denúncias, bem como com as altas taxas de anonimato evidenciadas nos relatórios de gestão – o que impedia uma relação de diálogo com denunciante a fim de qualificar as informações prestadas. Portanto, o debate na OGU ao longo de 2019 concentrou-se, principalmente, em buscar meios de proteção para ampliar a confiança e a segurança de denunciante, e assim possibilitar a melhoria das informações coletadas. Segundo o Ouvidor, o controle e a gestão dos riscos sobre o processo do canal de denúncias seria, de certa forma, a resposta necessária à desconfiança das áreas de apuração acerca da capacidade das unidades de ouvidoria tratarem temas de maior sensibilidade, como seria o caso da denúncia.

A influência da Resolução da RENOUV, no âmbito dos demais Entes e Poderes, pode ser verificada de duas formas. De uma parte, assim como ocorreu no âmbito federal, outras instituições passaram a utilizar a norma como base para as suas regulações sobre o tema. De outra parte, a acentuada dependência do campo organizacional em relação à OGU também teve o seu papel na consolidação de práticas isomórficas, tal como tratado por DiMaggio e Powell (2005).

Ocorre que as regras estabelecidas na Resolução passaram a ser internalizadas no sistema informatizado de ouvidorias (rebatizado em 2020 para Fala.BR), o qual era oferecido gratuitamente pela OGU como serviço para ouvidorias estaduais e municipais, que passaram a dele depender. Segundo dados do Relatório de Gestão da CGU de 2020 (CGU, 2021c), naquele ano, o sistema era utilizado por 400 instituições Estaduais ou Distritais e por outras 1.605 instituições municipais no Brasil. Ou seja, para tais instituições, mesmo que a matéria não houvesse sido regulada ou houvesse sido regulada de maneira distinta, a dependência estabelecida em relação à OGU as conduzia a um isomorfismo de natureza coercitiva no que se refere às práticas de tratamento de denúncias.

Além disso, a ampliação da política de capacitação de ouvidorias, realizada no âmbito da RENOUV pela OGU passava a incorporar todas as práticas relacionadas à

regulação federal. Os dados acerca do número de pessoas capacitadas pelo Programa de Formação Continuada em Ouvidoria no período dão conta de sinalizar a força desse mecanismo de disseminação: somente no exercício de 2020, 68.152 pessoas seriam atingidas por meio de cursos, treinamentos, cursos de certificação e uma pós-graduação oferecida no âmbito do Programa (CGU, 2021). Para o Ouvidor-Geral da União à época, a centralidade da OGU nesse campo a tornava referência, de sorte que, inclusive órgãos que não estavam submetidos a orientação técnica da OGU a buscavam formalmente para fixar entendimentos.

Tais fatos indicam um esforço, por parte da OGU, de condução do tema, por meio de estratégias combinadas que levariam de modo planejado a um processo isomórfico.

Também em 2019, mudanças legislativas relevantes viriam a robustecer a tutela jurídica do denunciante no Brasil. A Lei Federal nº 13.964, de 2019, conhecida como Pacote Anticrime, promoveria reflexos profundos no sistema de justiça criminal e estabeleceria novos direitos aos denunciantes. Com uma redação que contou com a colaboração do coordenador da Ação nº 4, de 2016, da ENCCLA, uma versão desidratada do antigo anteprojeto de lei que havia sido incorporado às Dez Medidas Contra a Corrupção era reduzida a quatro artigos que visavam a alterar a Lei Federal nº 13.608, de 2019, que originalmente versava sobre os “disque-denúncias”.

A partir da aprovação do Pacote Anticrime, o Estado Brasileiro passou, então, a dispor de uma norma que abrangesse não apenas a proteção à identidade, mas também a proteção contra retaliações, o direito de reparação do dano delas oriundo, a tipificação da conduta do agente público retaliador e, finalmente, o estabelecimento de programas de recompensa financeira, no limite de até 5% do valor recuperado aos cofres públicos em razão da denúncia.

A nova redação da Lei nº 13.608, de 2018, passou a prever alguns dos principais aspectos estabelecidos nos standards internacionais sobre a matéria, a exemplo do Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, (UNODC, 2015), com base no Quadro 6.

Quadro 6.

Comparativo entre os standards definidos por UNODC (2015) e a Lei nº 13.608, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019.

UNODC, 2015	Lei nº 13.608, de 2018
Marco jurídico claro	Existência de Lei com abrangência nacional.
Mecanismos alternativos de denúncia	Não se limita às denúncias intraorganizacionais, mas se estende a toda denúncia realizada para órgãos e entidades.
Aceitação de denúncias anônimas	Garantia do anonimato (art. 1º, II).
Garantia da confidencialidade	Direito à preservação da identidade (art. 4º-B).
Benefício ou honraria pública	Autorização para o estabelecimento de formas de recompensa (art. 4º), e ainda pagamento de recompensa equivalente a até 5% do valor efetivamente recuperado.
Proteção Física	Extensão das medidas de proteção a testemunhas da Lei nº 9.807, de 1999. (art. 4º-C).
Proteção contra responsabilidade civil ou penal	Isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato (§ único do art. 4º-C).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em UNODC (2015) e Lei nº 13.608, de 2018.

No âmbito federal, a alteração legislativa repercutiu no desenho de um “mecanismo antirretaliação”, instituído pelo Decreto Federal nº 10.890, de 2021, que se somaria às medidas de gestão de riscos previstas na resolução da Rede e no Decreto Federal nº 10.153, de 2019. O mecanismo, que operaria apenas quando demandado e em razão da ocorrência efetiva da retaliação, partia de um conjunto de pressupostos, analisados no Quadro 7.

Quadro 7.

Pressupostos adotados pelo mecanismo de proteção contra retaliação do Poder Executivo federal

Canal de denúncia	Centralização do recebimento de denúncias na ouvidoria setorial e concentração dos processos de apuração nas unidades específicas de apuração, tais como corregedorias setoriais.
Denunciantes sujeitos a proteção	Proteções somente aplicáveis quando a denúncia for habilitada pela ouvidoria setorial e encaminhada para apuração junto aos órgãos apuratórios setoriais.
Causa da retaliação	Retaliação como resultante de problemas na gestão dos controles destinados a mitigar o risco de vazamento da informação relativa à identidade do denunciante.
Deteção e Sanção	Competência exclusiva do órgão central (CGU) para recebimento e apuração de denúncias de retaliação, visto estarem relacionadas a problemas na gestão das unidades setoriais.
Cessaçã da retaliação	Atribuições de competências para a declaração de nulidade de atos e de adoção de medidas acautelatórias por parte do órgão central (CGU).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante da inexistência de dados desagregados acerca do recebimento de denúncias de retaliação nos Relatórios Anuais de Gestão da Ouvidoria-Geral da União, bem como do “Painel Resolveu”, que agrega os dados de ouvidoria da Plataforma Fala.BR, é impossível saber ao certo o alcance que tal mecanismo de fato obteve no âmbito do Poder Executivo federal. Certo é, no entanto, que ele se caracteriza por adotar uma postura reativa à prática retaliatória – isto é, é necessário que a retaliação ocorra para que o mecanismo opere, mediante provocação do indivíduo retaliado.

Apesar da existência de lei que autorize a criação dos programas de incentivos, não há notícia, até o presente, que estes tenham sido regulados ou implementados. Isso não significa que não tenham sido objeto de debate. Em 2021, a CGU lançou, como uma das metas do Plano Anticorrupção, a Ação nº 77, que tinha como objetivo “Publicar decreto regulamentador do mecanismo de incentivo previsto no § 3º do Art. 4º-C da Lei nº 13.608/2018, relativo à recompensa a denunciante que apresentem informações que resultem em recuperação de produtos de crime contra a administração pública”, com prazo de entrega para novembro de 2022 (CGU, 2021b).

Dificuldades na operacionalização das formas de pagamento, bem como a discussão acerca do percentual baixo autorizado em lei em face de experiências mais bem sucedidas (especialmente em face de estudos como o de Nyreröd & Spagnolo, 2018), levaram à mudança de estratégia e apresentação de proposta de novo projeto de lei, o qual ingressou como substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 3.165, de 2015, prevendo, dentre outros, aprimoramentos nos meios de pagamento de incentivos financeiros, que passariam ao limite de 15% do valor total correspondente a bens, direitos, vantagens e valores auferidos irregular ou ilicitamente relativos aos fatos revelados pelo denunciante.

Importa perceber, no cenário Brasileiro, que o desenvolvimento do desenho do canal de denúncia como meio para o exercício do controle social parece estar intimamente relacionado com o processo recente de institucionalização das ouvidorias públicas, não encontrando mesma repercussão em outros âmbitos, como por exemplo o da segurança pública. Mesmo que o Pacote Anticrime tenha tido ênfase no Direito Penal, e que a Lei nº 13.608, de 2018, versasse originalmente sobre disque-denúncias, a sua regulamentação coloca a ouvidoria como a gestora desse canal. Questionado sobre esse fenômeno, o Ouvidor-Geral da União que esteve à frente da regulamentação do tema no âmbito federal ponderou que “a ouvidoria trouxe uma abordagem de acolhimento, de preocupação com

o indivíduo, e isso refletiu em mecanismos mais efetivos de proteção”, ao mesmo tempo que ressaltou uma maior capacidade de articulação com a gestão para atendimento efetivo das demandas.

3.2 O modelo regulatório dos canais de denúncia no Brasil

Da análise das leis e regulações sobre canais de denúncia editada pelos Poderes Executivos estaduais e distrital, verificou-se a existência de três modelos distintos, que revelam um processo incremental de regulação. Tomando por referência as normas federais, foi possível identificá-los segundo grau de abrangência e instrumentos protetivos adotados, conforme se verifica no Quadro 8.

Quadro 8.

Modelos de regulação de canais de denúncia

Modelo de Controle e Proteção	Dispõem sobre regras voltadas à gestão de risco, principalmente relacionado ao vazamento ou acesso indevido à identidade do denunciante. Algumas podem trazer meios de proteção contra retaliação. Mais modernas, adotam a proteção da identidade por padrão, e tendem a regulamentar a Lei Federal nº 13.608/2018, e guardam semelhança com a regulamentação federal (Decreto nº 10.153/2019) e com a Resolução RENOUV nº 3/2019.
Modelo de Governança	Dispõem sobre a estruturação dos canais de ouvidoria, ou de canais de denúncia, estabelecendo regras de governança, em geral na forma de sistemas. Nem sempre adotam a proteção a identidade por padrão, mas admitem que o denunciante a solicite. Tendem a regular a Lei nº 13.460/2017, e a se assemelhar ao Decreto Federal nº 9.492/2018, que regulamenta a criação do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.
Modelo de Instituição	Dispõem sobre regras que obrigam a criação de canais, mas não estabelecem regras de governança ou de proteção.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses três grupos parecem refletir três momentos recentes das normas de proteção a denunciante no Brasil. Um primeiro (Modelo de Instituição), que se situa cronologicamente previamente à publicação da Lei Federal nº 13.460, de 2017, (Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos), apresenta a preponderância de parâmetros regionais de regulação, tratando de temas como a competência das ouvidorias e a possibilidade de recebimento de denúncias anônimas, por exemplo. Um segundo (Modelo de Governança), que utiliza de normas federais ou de normas-modelo da RENOUV, situados todos após 2018, com a vigência da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, passa a regular o tema da denúncia como uma das competências dos sistemas de ouvidorias, padronizando procedimentos de tratamento. Finalmente, um terceiro e último modelo (Modelo de Controle e Proteção), que começa a surgir a partir de 2019, com as alterações promovidas pelo Pacote Anticrime na Lei nº 13.608, de 2018, usando como referência a regulação federal e, novamente, as normas modelo da RENOUV, passa

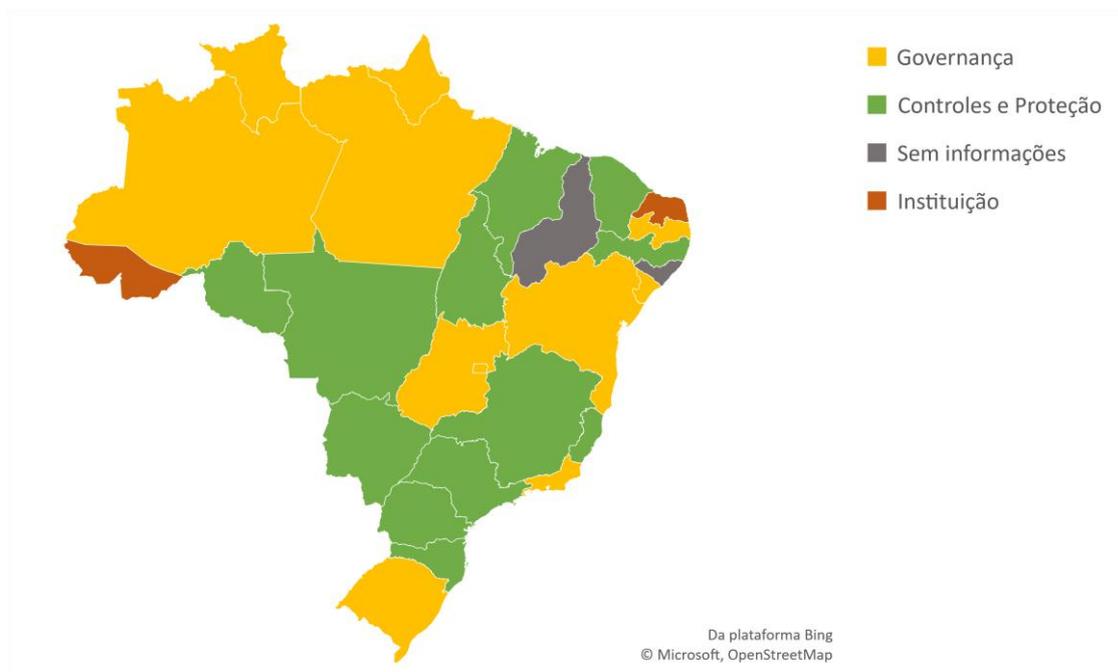
a regular de maneira pormenorizada os procedimentos de proteção à identidade do denunciante e, em alguns casos, os mecanismos de proteção antirretaliação. É importante salientar que, nos Estados que adotam o Modelo de Controle e Proteção, existem normas que estabeleceram, previamente, o modelo de governança sobre a matéria.

Da análise das regulações, verificou-se a disseminação desses modelos em 25, das 27 unidades federativas. O modelo de norma de instituição alcançou apenas duas unidades federativas (7,4%), o modelo de norma de governança foi detectado em 11 unidades (40,7%) e o modelo de norma de controle e proteções foi detectado em 12 unidades (44,4%)¹. Na Figura 4, são apresentados estes resultados, de acordo com o escopo da norma de regulação do canal de denúncias.

Figura 3.

Distribuição geográfica das regulações estaduais de canais de denúncia, de acordo com os modelos mapeados.

¹ Convém destacar que, no se refere ao Estado de São Paulo, minuta de Decreto que regulamenta parte da Lei nº 13.608, de 2019, encontrava-se, ao momento em que este estudo se realizou, em fase final do processo de elaboração normativa, estando já aprovada pela Assessoria Técnica do Governo (ATG) da Casa Civil do Estado, último ato antes da assinatura e publicação da norma. Esta versão final, portanto, foi utilizada para a realização do presente estudo. A pesquisa documental realizada encontrou, também, referências à existência de minutas de regulação estadual nos Estados do Ceará e de Goiás. A minuta do Estado do Ceará continha características relacionadas ao modelo de Controles e Proteção, o qual acabou sendo adotado por meio de norma editada pela própria Controladoria-Geral do Estado, não levando, portanto, a alterações na classificação aqui adotada. No caso do Estado de Goiás, a minuta de nova regulação também se alinha ao modelo de Controles e Proteção, com inspiração na resolução RENOUV nº 3, de 2019, sendo incremental, portanto, ao modelo de Governança já adotado no Estado. Todavia, como não há registro de que a minuta tenha sido submetida à Casa Civil do Estado, e tampouco se obteve acesso ao seu texto, optou-se por considerar apenas a regulação publicada para a presente análise.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Após esse primeiro levantamento, procedeu-se à análise de similaridade dos textos com os padrões de referência federal encontrados, a fim de averiguar a suposição segundo a qual a posição da OGU no campo organizacional das ouvidorias públicas teria sido responsável pelo processo isomórfico que gerou os modelos “Governança” e “Controle e Proteção”. Para a realização desse teste, utilizou-se o sistema *Copyleaks*, que utiliza de processamento de linguagem natural e *machine learning* a fim de identificar trechos idênticos, textos com pequenas alterações semânticas e trechos com significados relacionados, indicando um score de semelhança entre os textos, expresso em percentual. Os resultados desse teste podem ser analisados por meio da Tabela 1.

Tabela 1

Normas do Poder Executivo estadual às normas federais.

Tipo	Estado	Norma	Similaridade com o Decreto 9.492/2018	Similaridade com o Decreto 10.153/2019
Controles e Proteções	Rondônia	Decreto nº 25.854/2021	0%	84,7%
	Maranhão	Decreto nº 38.194/2023	0%	50,6%
	Minas Gerais	Decreto nº 48.582/2023	0%	47,6%
	Paraná	Decreto nº 7.791/2021	0%	46,7%
	Tocantins	Decreto nº 6.312/2021	46,6%	0%
	Espírito Santo	Decreto nº 5026-R/2021	0%	42,3%
	Santa Catarina	Decreto nº 1933/2022	25,7%	27,3%

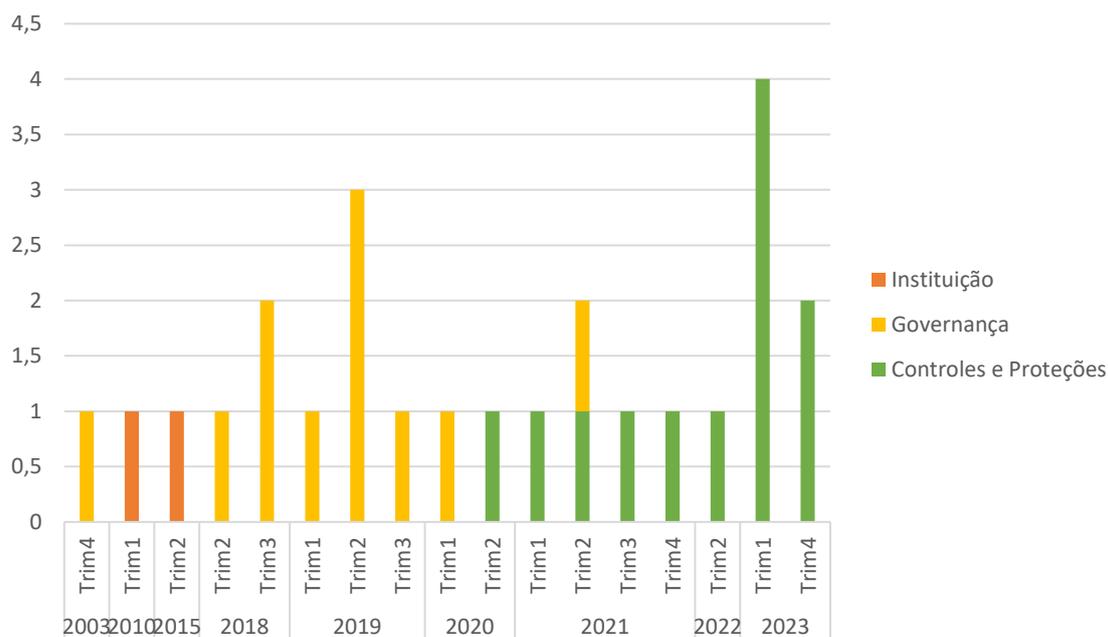
	Mato Grosso do Sul	Resolução CGE nº 80/2023	0%	10,6%
	São Paulo	Minuta de Decreto processo SEI 00090.00001395/2023-19	0%	7,2%
	Pernambuco	Portaria SCGE nº 51/2023	0%	5,8%
	Ceará	Portaria nº 052/2020	0%	0%
	Mato Grosso	Decreto nº 806/2021	0%	0%
Governança	Pará	Decreto nº 113/2019	53,6%	0%
	Amapá	Decreto nº 1.563/2021	49,9%	0%
	Amazonas	Decreto nº 40.636 /2019	42,6%	0%
	Roraima	Decreto nº 26.553-E/2019	38,3%	0%
	Paraíba	Decreto nº 38.309/2018	28,8%	0%
	Rio de Janeiro	Resolução CGE nº 37/2019	20,8%	0%
	Goiás	Decreto nº 9.270/2018	16,1%	0%
	Distrito Federal	Lei nº 6.519/2020	0,3%	0%
	Rio Grande do Sul	Decreto nº 54.155/2018	0%	0%
	Sergipe	Decreto nº 40.370/2019	0%	0%
	Bahia	Decreto 8.803/2003	0%	0%
Instituição	Acre	Lei nº 2.261/2010	-	-
	Rio Grande do Norte	Decreto 25.177/2015	-	-
Sem Informação	Alagoas	-	-	-
	Piauí	-	-	-

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como esperado, as normas dos estados que adotam os modelos “Controle e Proteções” e “Governança”, mostraram maiores níveis de similaridade em relação às normas federais, indicando a adoção das normas disseminadas pela OGU como referência. A análise da distribuição cronológica das regulações também corrobora o achado apresentado à Tabela 1, visto que a norma federal que estabelece o modelo de governança para o tema data de setembro de 2018, momento a partir do qual se começa a verificar a disseminação desse modelo; já a norma federal que estabelece o modelo de Controle e Proteção data de dezembro de 2019, momento a partir do qual, uma vez mais, se percebe a disseminação desse segundo modelo, incremental ao primeiro.

Figura 4.

Distribuição cronológica da publicação de regulações estaduais sobre proteção a denunciante, conforme modelos de normas identificados.



Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas realizadas em parte dos estados podem auxiliar na compreensão de nuances desse fenômeno. O Corregedor-Geral da Administração do estado de Rondônia, por exemplo, referiu que o estado, de constituição recente, adotou muitas normas do Poder Executivo federal para desenvolver a sua regulação, a exemplo da Lei Complementar nº 68, de 1992, que estabelece o regime estatutário dos servidores civis, a qual se assemelharia, em muito, à Lei Federal nº 8.112, de 1990. Apesar de referir-se ao fato de que, atualmente, com um poder legislativo estadual constituído, essa prática já não seria mais adotada, é possível verificar que, no âmbito regulamentar, o estado foi aquele que apresentou maior semelhança com a regulamentação federal, atingindo 84,7% de similaridade textual.

A entrevista realizada com o Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais também lançou luz sobre outras influências que podem ter colaborado para o incremento substancial das regulações de proteção a denunciante no ano de 2023. Segundo informado, em 2022, o Índice de Transparência e Governança Pública, da Transparência Internacional, que avalia a transparência dos Poderes subnacionais brasileiros, passou a considerar, na dimensão normativa, a existência de normas de proteção a denunciante. Ainda, segundo o entrevistado, a inexistência de tal norma, em 2022, fez com que o estado de Minas Gerais não alcançasse o primeiro lugar na pontuação, ficando 0,4 pontos atrás

do estado do Espírito Santo, que já dispunha de tal norma. Relatou, ainda, que a agenda de proteção a denunciante teria sido inserida na pauta prioritária de regulação pela própria CGE, e não pela Ouvidoria Geral do Estado, que não manifestara interesse no tema, e que somente após a divulgação do índice da Transparência Internacional fez-se possível avançar com o projeto do decreto estadual.

Para uma compreensão adequada do contexto da regulamentação mineira, convém ressaltar que CGE e OGE são secretarias distintas, não utilizando o estado do modelo de Controladoria que incorpora as funções de ouvidoria. Também é relevante considerar que, em que pese a OGE de Minas Gerais faça parte da RENOUV, não foi ela, e sim a CGE, comandada por integrante da carreira de finanças e controle da CGU, que impulsionou a pauta, associando-a à política de governança e transparência pública. O aspecto da carreira da CGU atuar como mecanismo de disseminação do modelo também auxilia a explicar a sua adoção em São Paulo a partir de 2023, quando tanto o Controlador-Geral da União que ocupou o cargo entre 2017 e 2022 quanto o Ouvidor-Geral da União que ocupou o cargo entre 2019 e 2022 assumiram, respectivamente, a Controladoria-Geral e a Ouvidoria-Geral do Estado.

Em alguns casos, portanto, elementos externos ao campo organizacional da ouvidoria pública parecem ter tido um papel fundamental no processo de constituição isomórfico dos canais de denúncia nos Poderes Executivos estaduais.

Merecem atenção, também, casos em que se percebe a adoção dos modelos identificados, mas com baixo percentual de similaridade textual. Esse é o caso dos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Santa Catarina, São Paulo e Distrito Federal.

No caso do Rio Grande do Sul, o Decreto nº 54.155, de 2018, passou a tratar dos procedimentos relacionados à operacionalização do canal de denúncia, tema que já era tratado pelo Decreto nº 52.235, de 2015. A governança do canal ficou a cargo do “gestor central”, agente público vinculado à Secretaria da Casa Civil do estado, o qual deveria atuar de forma integrada com a Ouvidoria-Geral do Estado. A iniciativa do processo de regulação, portanto, parece ter estado distante da atuação da ouvidoria – não obstante, conste que, atualmente, a gestão central do canal haveria sido transferida para este órgão, segundo informações oriundas do sítio eletrônico da própria OGE.

Importa ressaltar que, embora a norma tenha instituído referido canal, proliferaram canais oficiais de denúncias, e a governança sobre o tema não parece estar totalmente bem definida. Segundo dados do Portal de Serviços do Estado (rs.gov.br), o recebimento de denúncias poderia ser realizado por meio do que denominam “Denúncia online” – a qual consiste no canal de denúncias regulado pelo Decreto Estadual nº 54.155, de 2018 –, bem como por meio de formulário físico, em posto de atendimento da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência, no protocolo da Seção de Arquivo e Protocolo da Secretaria da Casa Civil ou pelos correios, ou ainda por correio eletrônico da Casa Civil do Estado.

No caso do Mato Grosso, o Decreto Estadual nº 806, de 2021, acabou procedendo a uma atualização de um conjunto amplo de normativos vigentes, regulando a LAI, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e, finalmente os procedimentos de proteção a denunciante, os quais também são extensíveis a manifestantes que realizam reclamações nos termos da Lei nº 13.460, de 2017. O Decreto prevê técnicas de anonimização e pseudonimização para a proteção de sua identidade. Apesar de o tema ser tratado no escopo da atuação das ouvidorias, a norma não guardou similaridade com a norma federal em razão de seu escopo mais amplo, assim como em razão de dedicar-se de maneira bastante sucinta ao tema de proteção ao denunciante.

O caso dos Estados de Tocantins e Santa Catarina também guarda especificidades. Apesar de classificadas como normas de controle e proteções, elas acabaram por inserir esses elementos em norma que estrutura a governança dos respectivos sistemas de ouvidoria, diferentemente de outros entes que optaram por diferenciar os atos normativos. Como se pode verificar no resultado do teste, apesar de adotarem uma abordagem de regulação distinta, os estados continuaram usando como referência o decreto federal.

O caso de São Paulo se distingue dos demais em razão de apresentar um percentual de similaridade inferior ao esperado, uma vez que a sua redação foi elaborada pela mesma equipe que, entre 2019 e 2022, esteve à frente da CGU e da OGU. Em entrevista com o dirigente da área responsável pelo tema, o ex Ouvidor-Geral da União e atual Ouvidor-Geral do Estado de São Paulo, este creditou a baixa similaridade em termos de redação às diferenças nos arranjos institucionais estaduais, bem como às revisões sistemáticas que o texto sofreu; todavia, ponderou que os aspectos principais das normas federais estão contemplados no texto estadual.

Convém ainda destacar que, em que pese se haja agrupado um conjunto de estados em um modelo único denominado “Controle e Proteção”, as medidas protetivas a denunciante se mostram desiguais entre eles. De fato, da análise dos textos, os únicos estados que enfrentaram de maneira abrangente o tema de proteção ao denunciante foram Espírito Santo e São Paulo. O primeiro o fez permitindo a inserção dos denunciante no Programa Estadual de Proteção a Testemunhas e estabelecendo, como ocorre no âmbito federal a partir da edição do Decreto Federal nº 10.890 de 2021, que alterou o Decreto Federal nº 10.153, de 2019, a competência exclusiva do órgão central de ouvidoria e de correição para o recebimento e apuração de denúncias de retaliação.

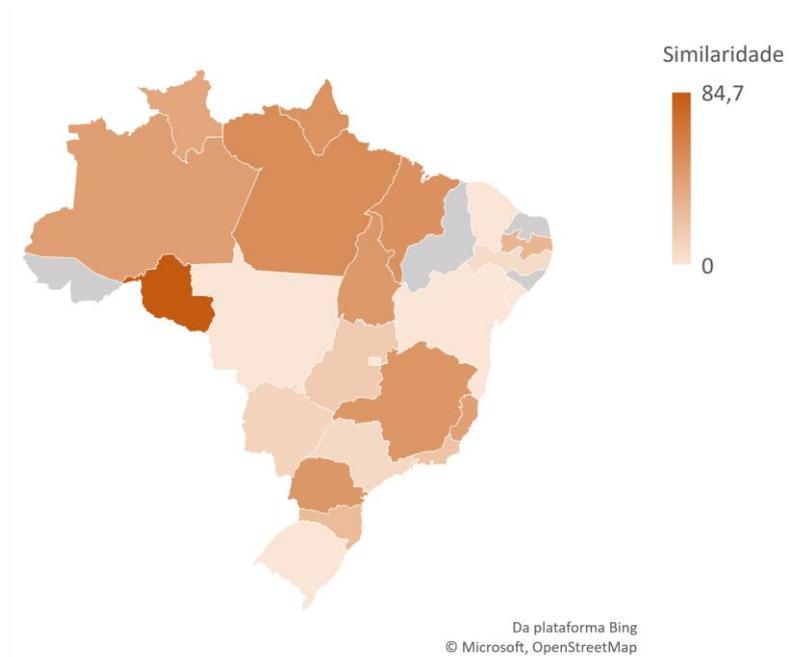
Já no caso de São Paulo, além de incorporar os elementos do Decreto Federal nº 10.890, de 2021, se desenvolveu a figura do compromisso antirretaliação, instrumento consensual de proteção *ex ante* para denunciante que possam apresentar informações com grande capacidade de apoio na detecção de casos de corrupção, que possam colaborar com a investigação e que apresentem receios fundamentados de sofrer retaliação. A norma paulista também estabelece caminhos para a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de retaliação, tanto no âmbito da Lei Anticorrupção quando da Lei de Licitações, ao prever e necessidade de existência de política antirretaliação em empresas como cláusula editalícia.

Finalmente, no caso do Distrito Federal, o tema é regulado por Lei, diferentemente dos outros casos, em que atos do Poder Executivo definiram as regras de proteção. Além disso, como se percebe, a do Distrito Federal praticamente replica, no âmbito deste Ente, a Lei Federal nº 13.460, de 2017, que já previa a competência das ouvidorias para o recebimento de denúncias. Ao realizar o teste de similaridade entre a Lei Federal e a Lei Distrital, esta relação se torna bastante evidente, visto que o resultado apontou para um percentual de 61,8% de similaridade. O fato evidencia prática corriqueira, em vários entes da federação, de internalizar leis nacionais, que poderiam ser reguladas por ato do Poder Executivo, por meio de leis estaduais e distritais que nada regulam.

Outro fator que salta à vista na análise dos dados de legislação estadual diz respeito à concentração geográfica das ocorrências em que se constatou maior similaridade e aderência ao texto dos normativos federais. Tal visão pode auxiliar a percepção de que exista maior incidência da influência da OGU no campo das ouvidorias públicas na região Norte do Brasil, e menos nas regiões Centro Oeste e Nordeste.

Figura 5.

Distribuição geográfica da similaridade entre regulações estaduais e federais



Fonte: elaborada pelo autor.

Diante dos achados no âmbito da regulação estadual, passou-se à análise das regulações apresentadas na *survey* realizada para o “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c). Padrão semelhante encontrou-se nas normas informadas por órgãos e entidades do Poder Executivo municipal. Após análise das 24 respostas, apenas 18 municípios em 10 estados lograram evidenciar possuir norma específica para tratar da matéria.

Na análise da referência normativa preponderante para a elaboração desses normativos, evidenciou-se uma forte influência das normas desenvolvidas pelo Poder Executivo Federal e pela RENOUV, que claramente inspiraram sete das 18 regulações. Em outros quatro casos, normativas federais também aparecem como fonte, como a redação do Decreto federal nº 9.492/2018, em três casos, e a Portaria CGU nº 581/2021 em um caso. Nos demais sete casos (49% da amostra), não se fez possível identificar de

modo claro a referência utilizada. Nesse ponto, convém notar uma semelhança entre as três regulações municipais de Santa Catarina, que vinculam a proteção à identidade a uma solicitação do denunciante, em modelo defasado em relação à Lei nº 13.608, de 2018.

Quadro 9

Normas do Poder Executivo municipal de proteção a denunciante associadas às normas federais de referência

Estado	Município	Norma	Norma de referência identificada
Bahia	Araçás	Decreto nº 1.933/2022	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV)
	Camaçari	Portaria Nº 306/2014	Não identificada
Espírito Santo	Santa Maria de Jetibá	Decreto nº 1069/2019	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV)
	Aracruz	Decreto nº 42.111/2022	Norma modelo de proteção a denunciante (RENOUV)
	Conceição do Castelo	Decreto nº 4273/2022	Norma modelo de proteção a denunciante (RENOUV)
Mato Grosso	Canabrava do Norte	Decreto nº 721/2019	Não identificada
Minas Gerais	Uberlândia	Decreto nº 18.810/2020	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV) Norma Modelo de proteção a denunciante (RENOUV)
	Caparaó	Decreto nº 1.356/2021	Portaria CGU 581/2021
Paraná	Ibiporã	Lei nº 2.946/2018	Não identificada – especificamente para denúncias anônimas
	Londrina	Decreto nº 453/2022	Não identificada – denúncias somente podem ser acompanhadas presencialmente pelos denunciante, com apresentação de CPF
Pernambuco	Verdejante	Decreto nº 4/2023	Decreto Federal 9.492/2018
Rio de Janeiro	Rio Bonito	Decreto nº 220/2022	Norma-Modelo para a Regulamentação da Atividade de Ouvidoria em Órgãos Públicos (RENOUV)
Rio Grande do Sul	São Valentim	Decreto nº 338/2019	Decreto Federal 9.492/2018
Santa Catarina	Camboriú	Decreto nº 1.283/2011	Não identificado – sigilo somente quando solicitado
	Jaguaruna	Decreto nº 185/2018	Não identificado – assemelha-se com a de Camboriú
	São Miguel do Oeste	Lei Complementar nº 93/2019	Não identificado – assemelha-se com os outros dois – o sigilo precisa ser solicitado
São Paulo	Paraguaçu Paulista	Decreto nº 6717/2021	Decreto Federal 9.492/2018
	Santos	Decreto nº 9502/2021	Norma Modelo de proteção a denunciante (RENOUV)

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante” (CGU, 2023)

Ao classificar as normas segundo seu grau de abrangência e modelo protetivo, ao modo realizado com as normas estaduais, e localizá-las geograficamente, percebe-se que a existência do modelo de Controle e Proteções em municípios, mais atualizado, apenas ocorre em estados que também adotam o modelo, podendo indicar eventual influência destes entes sobre a atuação dos municípios.

Figura 6

Distribuição geográfica das regulações municipais de canais de denúncia, de acordo com os modelos mapeados.



Fonte: Elaborada pelo autor, com base na pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante” (CGU, 2023)

Da análise das regulamentações municipais, chama a atenção a semelhança das três normas de municípios de Santa Catarina, mesmo havendo um espaço de oito anos entre a norma mais antiga e a norma mais recente. Considerando que a regulamentação estadual à época vigente (Decreto Estadual nº 1.027, de 2008) tampouco apresentava as

características replicadas pelas legislações municipais, infere-se que o modelo possa ter advindo de município polo naquele estado.

De toda sorte, percebe-se, no âmbito dos Poderes Executivos, nos três níveis da federação, uma forte tendência de convergência normativa, focada em dois instrumentos de regulação da atividade de ouvidoria.

No Poder Judiciário, todavia, a análise dos dados revela outra sorte de realidade. Da avaliação inicial da legislação apontada pelos seis respondentes do Poder Judiciário que afirmaram possuí-la, apenas quatro instituições efetivamente lograram apresentar evidências de sua existência. Se, no âmbito dos Poderes Executivos, a atuação do Poder Executivo federal e da RENOUV parece ter sido fundamental para o processo de convergência normativa, no âmbito do judiciário, as legislações e relatos apontam para a Resolução CNJ nº 432/2021 como tendo esse importante papel. É ela, por exemplo, que pauta a Resolução TRE-PI nº 464/2023 e a Resolução TRE-RS nº 403/2022. Ao mesmo tempo, no âmbito da justiça trabalhista, os respondentes também citaram a Resolução do CNJ para justificar a necessidade de adequação de suas normas, que apenas se debruçavam sobre a existência do canal de denúncias.

Chama a atenção na Resolução do CNJ o fato de a preservação da identidade do denunciante ocorrer apenas mediante solicitação deste, diferentemente do modelo de proteção *por default* que cresce no âmbito dos Poderes Executivos e que é o padrão adotado pela legislação federal (Lei Federal nº 13.608, de 2019). Além disso, não há referência a proteções contra retaliação na normativa do judiciário. O fato se torna ainda mais curioso em razão do papel atuante da AJUFE na Ação nº 4, de 2016, da ENCCLA, e do papel de seu coordenador para a redação do Pacote Anticrime, especialmente no que se refere à alteração da Lei nº 13.608, de 2019 para a inclusão das questões atinentes a proteções e incentivos a denunciante.

Capitaneando esse processo de convergência no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 432/2021 adota paradigma bastante distinto daquele trazido no âmbito dos Poderes Executivos. Se nestes últimos a primeira linha de defesa dos denunciante, isto é, a proteção à sua identidade, vem sendo adotada como padrão, no caso da Resolução, ela deve ser decorrente de solicitação do próprio denunciante (modelo adotado em 2014 pela Instrução Normativa Conjunta CRG-OGU nº 1, de 2014). Além disso, não se percebe na legislação existentes esforços maiores relacionados a procedimentos de

salvaguarda de informações, proteções, direitos e medidas antirretaliatórias. Esse distanciamento entre os dois modelos é merecedor de especial atenção, podendo resultar em cenário de insegurança jurídica, uma vez que não raro uma mesma denúncia acaba levando a tratamentos simultâneos no âmbito administrativo e no âmbito judicial.

No caso do Poder Legislativo, das oito câmaras que afirmaram possuir regulação específica, apenas três o comprovaram. Convém ressaltar que a Câmara Municipal de Formosa do Sul (Santa Catarina) indicou como legislação o Decreto nº 5.039, de 2020, que regula a atuação da ouvidoria no âmbito do Poder Executivo municipal; essa norma se enquadra no modelo de Governança, sendo influenciada pela redação do Decreto Federal nº 9.492, de 2018. Por não ser específica do Poder Legislativo, ou mesmo vinculá-lo, ela não será considerada nessa análise. Chama a atenção, nesse pequeno grupo, a existência de normas relacionadas ao modelo de Governança, com forte referência ao decreto federal em questão, replicando a fórmula de preservação da identidade de denunciante por meio da Lei de Acesso à Informação (a norma de Registro, município de São Paulo, faz referência também à Lei Federal nº 13.709, de 2018, a LGPD). De outra parte, a norma de Venâncio Aires (Rio Grande do Sul), anterior inclusive à Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, admite a proteção à identidade tão somente mediante solicitação do denunciante, algo verificado nas normas dos poderes executivos municipais do estado vizinho, Santa Catarina.

Quadro 10.

Normas do Poder Legislativo municipal de proteção a denunciantes

Estado	Município	Norma	Norma de Referência identificada
São Paulo	Registro	Res. 40/2020	Dec. Federal 9.492/2018
Santa Catarina	Urussanga	Dec Leg. 5/2019	Dec. Federal 9.492/2018
Rio Grande do Sul	Venâncio Aires	Res. 8/2016	Não identificada

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023)

Quanto ao único órgão do Ministério Público estadual que respondeu afirmativamente acerca da existência de legislação específica sobre o tema, salienta-se

que a norma apresentada como evidência não trazia qualquer disposição específica sobre a proteção de denunciante, limitando-se à criação do canal de ouvidoria do órgão com competência para o recebimento de tal espécie de manifestação. Trata-se, portanto, de uma norma de modelo Governança.

À exceção dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, a análise das regulações existentes, revelou a existência de três modelos básicos de regulamentação, sendo que dois deles, os mais recentes, adotam como referência majoritária dois decretos federais, e são utilizados em 22 estados e no Distrito Federal. Do restante, dois não possuem regulamentação (porém utilizam o sistema informatizado fornecido pela OGU) e dois adotam modelos de mera instituição do canal. Tal achado foi corroborado por meio de análise de similaridade entre as regulamentações estaduais e a regulamentação federal. Cronologicamente, a disseminação dessas normas coincide com a instituição e desenvolvimento da RENOUV.

Tal fato pode ser explicado pela existência de um conjunto de preditores de mudanças isomórficas que se estabeleceram no campo organizacional das ouvidorias públicas entre 2018 e 2023 (DiMaggio & Powell, 2005), conforme sistematizados no Quadro 11.

Quadro 11.

Preditores de mudanças isomórficas no campo organizacional das ouvidorias públicas no Brasil 2018-2023

Tipo	Descrição segundo DiMaggio e Powell (2005)	Ocorrência
Isomorfismo coercitivo	Elevada dependência do campo organizacional de uma única fonte (ou muitas, porém similares) de fornecimento de recursos vitais.	A partir de 2017, o sistema e-Ouv passou a ser disponibilizado gratuitamente na modalidade <i>software as a service</i> para entes subnacionais. Segundo CGU (2019;2020;2021), entre 2018 e 2020, o número de instituições usuárias do sistema passou de 776 para 2005. Em 2023, dados do Painel Resolveu indicam que 2207 instituições de estados e municípios fazem uso da Plataforma.
Isomorfismo mimético	Baixo número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo;	Criação da Rede Nacional de Ouvidorias, a partir de 2019, com a centralização da Ouvidoria Geral da União, que se mostrava modelo adequado à implantação da Lei de Proteção e Defesa do

	Incertezas quanto as tecnologias ou ambiguidade das metas de um campo;	Usuário de Serviços Públicos, a qual entrara em vigor em 2018. Baixa tangibilidade das entregas do campo, relacionadas a melhorias em entregas que não estavam sob sua governança (serviços).
Isomorfismo normativo	Alto grau de profissionalização de um campo Alto grau de estruturação de um campo	Ampliação das políticas de capacitação para agentes de ouvidoria, que chegaram a atingir em um único ano, 68.152 pessoas (CGU, 2021), desenvolvimento de certificação e pós-graduação em ouvidoria. Intensificação dos processos de regulação das atividades a partir de 2018.

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar de se haver identificado outros fatores, externos ao campo, que tenham levado ao processo de isomorfismo que padronizou em grande parte os canais de denúncia no âmbito dos Executivos e em parte do Legislativo, como é o caso do Índice de Transparência e Governança da TI, percebe-se que, mesmo nesses casos, o modelo adotado foi aquele já disseminado. Especificamente esse fator, apesar de associado a um padrão coercitivo, parece haver agido como catalizador sobre o preditor de isomorfismo mimético. A identificação da atuação da TI, no caso concreto, como elemento de predição de isomorfismo coercitivo deriva de uma releitura do preditor originalmente proposto por DiMaggio e Powell (2005) segundo o qual o aumento da interação entre organizações e agências governamentais levaria a um maior isomorfismo no campo. Nesse caso, considerando que o campo em estudo se relaciona a organizações públicas, o elemento externo de controle se inverteria, passando a constituir-se na pressão, exercida pela sociedade civil, por conformidade e adequação a standards de proteção, os quais coincidiriam, em muito, com a regulação de referência do campo (TI, 2013).

Assim, parece confirmada a suposição de que os modelos de canais de denúncia existentes tenham sofrido influência profunda do campo organizacional das ouvidorias públicas, o que resultou, por um processo de isomorfismo, a uma diversidade muito baixa de modelos.

Se, de uma parte, a regulação apresentou grandes similaridades, identifica-se, no entanto, que a percepção sobre a natureza dessa regulação é bastante variada entre os seus operadores. A fim de analisar a legislação em termos da relação entre denunciante, denunciado e destinatário (Quadro 2), foi indagado aos respondentes quais tipos de contextos de denúncia a regulação existente abrangeria, segundo a sua percepção. Para

tanto, foram estabelecidos os quatro contextos, que poderiam ser cumulativos, relacionados ao eixo de percepção de risco de retaliação. Para a análise das respostas, foram retiradas as respostas sem evidenciação de existência de norma, bem como aquelas que informaram que não possuíam normas específicas. O resultado, discriminado por Poder, pode ser verificado na Tabela 2.

Tabela 2

Regulações segundo relação entre denunciante, denunciado e destinatário, distribuídas por Poder

Poder	Número de respondentes	Intra-endógena	Intra-exógena	Extra-endógena	Extra-exógena
Executivo	50	44	23	40	20
Judiciário	4	3	2	2	2
Legislativo	3	2	2	1	2
Total	57	49	27	43	24

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c)

Percebe-se, pelas respostas obtidas, que os respondentes apresentam uma visão, sobre suas regulações, de proteção centrada em sua organização, ao associar a regulação de proteção de modo mais evidente àquelas denúncias realizadas diretamente junto à instituição em que o fato irregular ou ilícito teria ocorrido (modelos endógenos), dando menor atenção às situações exógenas, em que unidade apuratória competente de outra instituição é chamada pelo denunciante a intervir. Este padrão se mostrou consistente em todos os níveis da federação no âmbito do Poder Executivo. No âmbito do Judiciário e Legislativo, em que a amostra é bastante reduzida, esse padrão não se manteve.

Trata-se de resultado que contrasta com as informações coletadas às primeiras perguntas realizadas no *survey*, visto que 92,2% das unidades afirmaram receber denúncias internas e externas à organização, ao passo que menos da metade delas afirma que a regulação existente cobriria tal hipótese. Acredita-se que duas hipóteses possam auxiliar a explicar tais resultados. A primeira seria a de que a maior parte das unidades não se entendem como tendo competência para receber e eventualmente apurar denúncias relacionadas a outros órgãos – sendo assim, mesmo que a regulamentação do Ente ou do Poder previsse a hipótese, as unidades respondentes não a verificariam na prática. A outra hipótese, que poderia atuar complementarmente à primeira, levaria a crer que os

respondentes, talvez em razão da prática burocrática processual que vivenciam em seus órgãos, simplesmente não identificam os denunciantes externos como titulares de direitos perante a norma.

Além do contexto da denúncia, também se questionou se a norma abarcaria denúncias considerando o tipo de dano sofrido pelo denunciante, que foram agrupadas de acordo com as categorias descritas no Quadro 3 deste estudo.

Considerando o critério de existência comprovada da norma, apenas 17 respondentes foram aptos para terem suas contribuições contabilizadas em resposta a esta pergunta. Percebe-se que todos os respondentes afirmaram que suas regulações teriam alguma espécie de provisão para o caso de denunciante que sofresse dano psicológico, sendo elevado também o volume de respostas que informavam sobre a existência de proteções para aqueles que sofresse danos físicos ou que se referissem a danos institucionais. Com menor volume de respostas encontra-se o dano capital.

Tabela 3

Regulações de acordo com a tangibilidade do dano, distribuídas por Poder

Rótulos de Linha	Número de respondentes	Dano físico	Dano psicológico	Dano capital	Dano institucional
Executivo.	15	13	15	10	14
Judiciário.	1	1	1		
Legislativo.	1	1	1	1	1
Total	17	15	17	11	15

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante” (CGU, 2023c)

Do cruzamento dos valores totais obtidos nos dois eixos, obtém-se um quadro geral da percepção dos respondentes acerca da abrangência das normas regulamentares do canal de denúncia em face da matriz de análise contextual desenvolvida nesse estudo.

Tabela 4.

Resultados agrupados acerca da percepção de relação e dano quanto ao escopo das regulações de canais de denúncia.

	Dano físico	Dano psicológico	Dano capital	Dano institucional
Intra-endógena	735	833	539	735
Intra-exógena	405	459	297	405
Extra-endógena	645	731	473	645
Extra- exógena	360	408	264	360

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c)

Percebe-se que os respondentes, na média, consideram que a sua regulamentação protetiva daria maior enfoque para os casos de denúncia interna (intraorganizacional-endógena), com maior ênfase nos casos de denunciante que sintam o dano do ato denunciado no âmbito psicológico, como nos casos de assédio moral, seguidos, em igual medida, pelo dano físico e institucional. O dano capital surge com menor recorrência nesta análise. É interessante notar que uma espécie de dano com baixa tangibilidade, como é o caso do dano institucional, tenha pontuado tanto quanto o dano físico, e mais do que o dano capital. O que se pode presumir, no caso concreto, é que o resultado reflita o grau de relevância dado pelos respondentes (agentes de ouvidoria, em sua maioria) aos valores institucionais, que, no âmbito da burocracia, tendem a ser moldados pelo valor público.

No outro extremo, os respondentes evidenciam não considerarem os modelos exógenos como abrangidos pela norma regulamentadora, sendo novamente o dano capital aquele com menor incidência. O fato chama especial atenção, pois trata-se de situações relevantes para a detecção de práticas típicas de corrupção, como no caso do licitante prejudicado em processo licitatório que reage denunciando eventual fraude à licitação (extraorganizacional exógena com dano capital).

Se faz importante observar que nenhuma das normas identificadas apresenta escopo mais restrito do que aquele representado pela integralidade da matriz. Em um cenário, portanto, de compreensão ampla da abrangência regulatória sobre os diferentes tipos de contexto apresentados, se esperaria que, em todos os casos, a pontuação alcançada fosse igual a 969 (=17x57). Isso significa que os respondentes apresentaram

uma tendência a interpretar restritivamente o escopo da norma regulamentar a que estão submetidos.

Quanto a outros incentivos a denunciante, para além da proteção, os dados coletados revelaram realidade ainda incipiente em termos regulatórios.

Das 285 respostas coletadas, 47 respondentes indicaram que teriam legislação específica para incentivo a denunciante. Desse total, 28 apresentaram normas que, teoricamente, versariam sobre os incentivos. Todavia, ao serem indagados sobre os tipos de incentivos previstos, apenas três respondentes indicaram de maneira clara a quais tipos de mecanismos de incentivos as regulações versariam. Analisadas as informações juntadas como evidência, apenas uma instituição logrou apresentar algum dado que corroborasse a existência de ações de incentivo, para além dos mecanismos protetivos; trata-se das Indústrias Nucleares do Brasil (INB).

A instituição apresentou o seu plano de integridade como evidência da existência de uma política de incentivos, a qual compreende ações de comunicação e a fixação do dever de denunciar a todos os colaboradores; além disso, medidas protetivas antirretaliação são mencionadas, sem que haja maior detalhamento sobre quais medidas seriam.

Em que pese a análise das regulações sobre o tema de incentivo tenha redundado em um volume pouco expressivo, é relevante ressaltar que, assim como no caso da INB, Planos de Integridade podem se tornar mecanismos importantes dentro de uma política de incentivos, principalmente no que se refere à provisão de incentivos não financeiros. Não à toa, parte significativa das normas de modelo Instituição encontradas neste estudo estabelecem o canal de denúncias no âmbito de políticas e programas de integridade. Afinal, não se pode perder de vista o fato de que ambientes íntegros, em que canais de denúncia são devidamente comunicados e funcionam de modo a preservar a tutela da confiança de denunciante, tendem a se constituir em importantes incentivos. Nesse sentido, tendo em vista a profusão de planos de integridade em órgãos públicos, parece razoável considerar a existência de subnotificação, no âmbito dessa amostra, de normas específicas voltadas ao incentivo à denúncia.

A partir da análise das regulações sobre o canal de denúncia no Brasil, é possível identificar três temas de debate que evidenciam tensionamentos a serem enfrentados em maior ou menor medida pelas jurisdições dos diferentes Entes e Poderes. São eles a

natureza da denúncia como dever ou direito, o anonimato e os mecanismos protetivos, como a seguir problematizados.

Denúncia como dever ou direito

O programa de integridade da INB suscita o debate acerca da efetividade de incentivos como a “obrigação de reportar”. Estudos como o de Tsahuridu e Vandekerckhove (2008) apontam para os efeitos adversos de estratégias dessa ordem. Os autores analisam o impacto de legislações e políticas corporativas que impõem ao funcionário, enquanto agente moral, o dever de denunciar irregularidades no âmbito de sua organização a fim de avaliar os impactos sobre a autonomia moral do denunciante em face da introdução do componente heterônomo normativo da obrigatoriedade de denunciar – componente este associado ao determinismo moral. Aplicando o conceito de distância moral de Bauman, os autores afirmam que as políticas e leis que tratam o ato de denunciar como um direito permitem que a denúncia aumente a distância ética entre o denunciante e o fato, tornando-o responsável do ponto de vista moral; de outra parte, aquelas políticas que tratam a denúncia como obrigação diminuem a distância ética entre os denunciantes e o fato, tornando-os responsabilizáveis pelo fato. Assim, essas últimas apresentariam o risco de transferir os deveres de agir de acordo com as leis da organização para seus funcionários. Daí concluírem que programas de incentivo a denúncia deveriam, portanto, tratá-la como direito, criando canais adequados para a sua realização e ampliando os espaços de autonomia moral do denunciante no processo decisório.

De maneira semelhante, autores que introduzem a psicologia social e o construtivismo na discussão acerca do comportamento do denunciante buscam demonstrar que o senso de dever de denunciar não resultaria de uma ordem normativa formal, mas de um processo que parte de um juízo fundamentado nos valores do indivíduo (Avankian & Roberts, 2012; Kenny *et al.*, 2020). Conclusão semelhante alcançam Feldman e Lobel (2009), ao buscar desenvolver uma matriz de incentivos para o *whistleblowing* no âmbito intraorganizacional. Os autores realizam pesquisas experimentais empíricas com amostra superior a dois mil empregados, a fim de avaliar os efeitos de quatro mecanismos regulatórios desenhados para promover a denúncia individual: proteção contra retaliação, dever de denunciar, responsabilização ou multas e, finalmente, incentivos financeiros. Combinando a economia comportamental com teoria

da governança, os autores chegam a conjunto de conclusões, dentre as quais a de que, apenas em ambientes em que a irregularidade é vista como moralmente ofensiva, o dever de denunciar seria incentivo suficiente. Portanto, o preditor estaria antes relacionado à capacidade de formação do juízo moral do que o dever imposto propriamente dito.

Assumindo como corretos os achados desses autores, se estaria diante de uma explicação para o insucesso de provisões como o “dever de representar” inserido em grande parte dos estatutos de servidores públicos, a exemplo da Lei Federal nº 8.112, de 1990, (art. 116, XII) ou de leis estaduais, a exemplo da Lei Complementar nº 10.261, de 1968, do estado de São Paulo (art. 241, V), da Lei Complementar nº 10.098, de 1994, do estado do Rio Grande do Sul (inciso IX do art. 177), ou da Lei Complementar nº 68, de 1992, do estado de Rondônia (inciso VIII do art. 154).

Em entrevista com representantes de unidades de apuração, todos os respondentes, tanto aqueles que atuam sob a influência do modelo regulatório de governança quanto do modelo de controle e proteção, afirmaram considerar que o servidor público pode ser considerado denunciante, e poderia apresentar o seu relato por meio de canais de ouvidoria, caso a via institucional não lhe fosse segura. Além disso, apesar de parte considerar que seria cabível a responsabilização do servidor por descumprimento do dever de reportar, nenhum dos entrevistados conseguiu se recordar de haver aplicado sanção por violação dessa conduta funcional.

O debate sobre a natureza da denúncia, se dever ou direito, repercute de tal forma que inspira aquilo que talvez seja a maior contradição do “Projeto de Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger aos seus Denunciantes e Testemunhas”, do Departamento de Cooperação Jurídica da OEA. A norma, que pretende estabelecer o standard regional da matéria, define denúncia de corrupção como “a ação *livre e voluntária* de pôr a conhecimento das autoridades competentes um ato de corrupção para sua posterior qualificação, investigação e sanção” (art. 7º). Ao artigo 8º, todavia, passa a reger o que denomina “obrigação de denunciar”: “toda a pessoa que tiver conhecimento de um ato de corrupção tem a *obrigação* de dar ao conhecimento das autoridades competentes” (OEA, 2011).

Interessante notar o quanto se distanciam esses processos normativos formais da lógica do *whistleblowing* proposta no modelo de comportamento *prosocial* de Dozier & Miceli, (1985), ou mesmo na própria definição que Jubb (1999). No primeiro, a denúncia

seria resultado de um conjunto de valorações, tanto sobre a gravidade do fato quanto sobre as possíveis consequências da denúncia; no segundo, a natureza voluntária é incorporada ao próprio conceito, o que leva a crer que, em ambas as circunstâncias, a denúncia é antes vista como um direito, e menos como um dever que contingencia a ação.

Nesse sentido, do ponto de vista do referencial teórico que embasa este estudo, estratégias dessa natureza não seriam efetivas. A inversão da perspectiva, de direito a dever, força o indivíduo a, uma vez realizando o seu juízo moral sobre o fato e sopesando os prováveis desfechos do ato de denunciar, passe a racionalmente não cumprir com a norma que estabelece o dever de denunciar. Isso porque, de uma parte, o foco do juízo moral não reside no dever de denunciar, mas no fato a ser denunciado e, de outra parte, porque o cálculo racional acerca dos possíveis desfechos da denúncia pode forçar o possível denunciante a se conformar com o *habitus* no qual o fato denunciável se materializou.

O anonimato

Para além das políticas de integridade e do debate sobre a efetividade do estabelecimento do *dever* de denunciar, convém analisar também o anonimato desde a perspectiva de incentivo à denúncia. É digno de nota o fato de que, dos 61 respondentes que enumeraram as características de suas regulações, apenas nove não tenham citado o anonimato. Analisadas as regulações desses respondentes, resultou que quatro pertenciam ao Poder Executivo federal, que admite o anonimato nos termos do Decreto Federal nº 9.492, de 2018, dois (municípios de Londrina, Paraná, e Jaguaruna, Santa Catarina) também a admitiam expressamente em suas normas, e outros dois (Câmara de Vereadores de Registro, em São Paulo, e Ministério Público do Rio de Janeiro) eram omissos sobre o tema. De todas as normas, portanto, apenas uma vedava, expressamente, o anonimato (Câmara de Vereadores de Veranópolis, do Rio Grande do Sul), totalizando 1,6% da amostra.

Trata-se de um dado importante a vista das controvérsias que envolveram o tema no Brasil ao longo das últimas décadas. Em 2003, decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 24.405-4/DF, em que o impetrante questionara a constitucionalidade do art. 55, §1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei

nº 8.443, de 1992), que dispunha sobre o sigilo da informação acerca da identidade do denunciante, criou situação de insegurança jurídica que somente seria superada anos depois. Na ocasião, o Tribunal considerou que esse sigilo violaria o direito à honra e à imagem do denunciado, bem como seu direito de resposta e de reparação por danos morais decorrentes dessa violação (art. 5º, V e X da Constituição). Como resultado deste julgamento, o Senado Federal suspendeu a eficácia do §1º do art. 55 da Lei Orgânica do TCU, por meio da Resolução nº 16, de 2006, não permitindo ao Tribunal manter em sigilo a identidade de seus denunciante.

Mesmo que, em 2009, decisão do STF já reconhecesse a validade de denúncias anônimas como base para a realização de investigações, o receio do uso do termo “anonimato” em regulações sobre canais de denúncia se manteve ao longo dos anos que se seguiriam. Exemplo disso é a escolha, no Decreto nº 9.492, de 2018, do termo “comunicação de irregularidade” para descrever denúncias sem identificação. Tal termo pode ser encontrado disseminado em volume considerável das regulações analisadas nesse estudo.

Ocorre que o anonimato, se de uma parte tende a representar um importante fator de estímulo para a denúncia, também tende a reduzir a capacidade de colaboração do denunciante com o processo apuratório, visto que não se faz possível contatá-lo a fim de solicitar-lhe eventual complementação de informações. Além disso, em vista dessa impossibilidade de contato, ele também perderia a possibilidade de ser notificado acerca dos resultados de eventual apuração (Sundfeld & Palma, 2020; UNODC, 2015), o que diminuiria, também, eventual pressão externa por sua apuração. Não obstante, em cenários em que não haja confiança no canal de denúncia ou nos mecanismos estabelecidos para apuração, o anonimato segue sendo um dos instrumentos mais efetivos para salvaguardar a identidade do denunciante e mitigar eventual risco de retaliação.

Em experimento de *cojoint* realizado por Sundfeld e Palma (2020), identificou-se que o anonimato aumentaria as chances de relato em 10% do universo dos respondentes, revelando-se a medida de proteção de identidade mais forte entre os respondentes do experimento. A conclusão é condizente com achados de Near e Miceli (1995), Ayers e Kaplan (2005), Kaplan e Schults (2007), Hunton e Rose (2010), Johanson e Carrey (2016) e Silva e Sousa (2017). Também é condizente com dados da Primeira Pesquisa Sobre Integridade Pública do Estado de São Paulo, que coletou 17.340 respostas de servidores estaduais, dos quais 47,8% afirmaram que somente denunciariam algum ato de corrupção,

fraude ou desvio ético que tivesse conhecimento dentro da instituição em que trabalhava caso o fizesse anonimamente (CGESP, 2023).

Tais experimentos e conclusões exploram uma análise racional do fenômeno do anonimato e seus impactos diretos no ato de denunciar, desde a perspectiva da economia comportamental. Não são raros os estudos, todavia, que apontam para o fato de que tal efeito se limita ao ato, e não interferem na intenção de denunciar. Eles estariam, portanto, muito mais relacionados ao desenho do canal, e não explorariam a “racionalidade” que se esconderia por trás da denúncia anônima (Olesen, 2019).

Uma abordagem alternativa de análise do fenômeno, desde uma perspectiva neoestruturalista pode revelá-la como estratégia de ação dentro de um determinado campo, justamente na medida em que impede a individualização da racionalidade do juízo. Como o juízo de valor moral não individualizado, ela seria uma manifestação não de atores percebidos como indivíduos, mas, simbolicamente, de um campo inteiro que reclama uma conformidade ou uma transformação de um determinado habitus. O modelo adotado pela plataforma “I Paid a Bribe” parece explorar esse potencial, visto que utiliza da denúncia anônima para mobilizar outros atores, também anônimos, expondo de maneira ampla um juízo moral coletivo acerca de determinado comportamento merecedor de repreensão social.

De outra parte, caso se analise o anonimato desde uma perspectiva parresista (Andrade, 2014), resgatando a influência dos estudos de poder de Foucault, seria possível interpretá-lo como mecanismo de reforço à lógica de vigilância do panoptismo, de modo que, se o denunciado não sabe quem o denunciou, todos os atores do campo passam a desempenhar o papel de possíveis delatores. Não se estaria diante de circunstância na qual o indivíduo experimentaria uma coincidência de identidades com a organização; mas sim de circunstância em que ele nulifica a sua identidade e passa a performar como a organização em si, aos olhos do denunciado que toma ciência da existência de uma denúncia assim. Nesta circunstância, talvez a denúncia anônima logre causar um efeito de conformação normativa de comportamentos mais eficiente do que uma denúncia identificada.

De fato, considerando o dado segundo o qual, oferecida a opção ao denunciante de identificar-se ou não, 59,2% optam pelo anonimato na Plataforma Fala.BR, a postura ainda reticente da Administração em face da denúncia anônima pode ser reveladora da

incapacidade de encará-la mais como um mecanismo de conformação normativa, com potencial para apoio ao processo investigativo, do que como uma fonte pouco confiável de informação para a condução de um processo sancionatório, como reiteradamente repetido nas entrevistas realizadas junto a órgãos de apuração.

Medidas protetivas

Tanto no caso denominado modelo de governança quanto no caso denominado modelo de controle e proteções, identifica-se a confidencialidade do canal de denúncia como uma medida inicial para a proteção de denunciantes, partindo-se do pressuposto de que, limitando-se o acesso à sua identidade, mitiga-se o risco de retaliação. Do primeiro ao segundo modelo, todavia, há de se notar dois pontos de evolução relevantes. O primeiro diz respeito à proteção à identidade passar a ser aplicada por padrão, independentemente de solicitação do denunciante, o que guarda aderência à Lei nº 13.608, de 2018 e aos standards internacionais (UNODC, 2015; TI, 2013, 2022). Desse modo, o canal de denúncia passa a tratar apenas dois tipos de casos, em tese: a denúncia anônima e a denúncia confidencial. O segundo ponto diz respeito à descrição do conjunto de medidas de tratamento de informação que passam a ser descritas na norma, tendo o instrumento da pseudonimização como figura central, o qual, por sua vez, transformaria a ouvidoria em um silo de informações confidenciais relacionadas à identidade dos denunciantes.

É claro que, mesmo estabelecida por padrão, a confidencialidade pode encontrar dificuldades para ser efetivada, inclusive no processo apuratório. Tal é o caso em que o dano do denunciante opera no âmbito físico ou no âmbito psicológico. Por mais que no processo apuratório o Estado sequestre o seu conflito para imputar determinada conduta ao denunciado acusado, o denunciante é parte intrínseca do fato denunciado, ele é a vítima. Não à toa, por mais que não haja previsão regulamentar em nenhuma das normas analisadas, ao menos na seara apuratória a confidencialidade que o canal propugna acaba necessitando ser substituída por estratégias que reduzam o risco de revitimização e de retaliação do denunciante que se expõe. Tal circunstância levaria a um esforço mais intenso em obter conjunto probatório na fase de apuração prévia ao processo acusatório, a fim de chamar o denunciado ao processo apenas quando o fato denunciado esteja

suficientemente caracterizado, evitando-se, assim, a exposição desnecessária do denunciante.

Para além da confidencialidade, quatro, das 12 regulações do modelo controle e proteções avançaram, ao modo como realizado pelo Decreto Federal nº 10.890, de 2021, que alterou o Decreto Federal nº 10.153, de 2019, para abordar temas relacionados às garantias antirretaliação previstas na Lei Federal nº 13.608, de 2019. Tais avanços, no entanto, são bastante assimétricos. Se, de uma parte, a regulação paranaense apenas afirma que ao denunciante é garantida a proteção contra retaliação, sem trazer maiores elementos sobre o modo como realizá-lo, a regulação capixaba amplia o rol de beneficiados do Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas, a fim de alcançar, também, denunciantes, quando necessário. Por meio de Resolução, o Mato Grosso do Sul introduziu dispositivos previstos no Decreto Federal nº 10.890, de 2021, associando o momento em que as garantias contra retaliação passam a vigorar à habilitação da denúncia pela ouvidoria e ao seu encaminhamento à área apuratória, e adotando uma estratégia *ex post* para lidar com os casos de retaliação. Tal estratégia emula aquela adotada no âmbito federal, segundo a qual as denúncias de retaliação passam a ser de competência apuratória exclusiva do órgão central do sistema de ouvidoria e de correição, no caso federal, a CGU, no caso estadual, a CGE. Apesar de louvável o esforço desse estado, a adoção de tais medidas, que estabelecem competências para a CGE por meio de Resolução assinada pelo próprio Controlador, gera dúvidas quanto à validade jurídica dos dispositivos existentes nesta norma, os quais, salvo melhor juízo, deveriam estar previstos, no mínimo, em Decreto estadual.

Finalmente, a regulação paulista incorpora, como visto, instrumentos *ex ante* e *ex post* para lidar com a retaliação, amplia a competência sancionatória para pessoas jurídicas por atos de retaliação e, também, incorpora mecanismos de ressarcimento de danos ao denunciante prejudicado – aparentando, assim, ser a mais inovadora e abrangente das regulações em questão.

Por serem todas regulações recentes, ainda não existem dados que permitam realizar uma análise comparativa entre os resultados dos diferentes modelos protetivos, e a julgar pela experiência federal, talvez esses dados tardem a existir. Para os servidores entrevistados na CGU, apenas em tempos mais recentes, transcorridos dois anos desde a edição da norma federal que estabeleceu o fluxo para o recebimento de denúncias de retaliação, estas passaram a ser recebidas em volume considerável para aquele órgão.

Indagados acerca dos possíveis motivos para que somente em 2023 isso ocorresse, apontaram para o fato de que a agenda de combate ao assédio moral e ao sexual colocada em prática na gestão atual levou a que o debate acerca do tema alcançasse, também a retaliação. Assim, as denúncias de retaliação parecem haver acompanhado o incremento das denúncias de assédio neste período, o que não repercutiu nem em aumento de sanções por retaliação e tampouco em aumento de sanções por assédio no mesmo período.

3.3 Consequências do modelo regulatório

Ao indagar sobre as práticas relacionadas à proteção ao denunciante, a pesquisa separou três blocos distintos de perguntas, um referente à dimensão “Processo”, um à dimensão “Tecnologia” e outro à dimensão “Pessoas” (CGU, 2023c). Em cada caso, a pergunta convidou o respondente a marcar, dentre uma lista de opções, aquelas práticas que seriam utilizadas em sua unidade. Diferentemente das perguntas relacionadas à regulação, esta parte da pesquisa não contou com mecanismo de validação por meio de evidências. Nota-se, no entanto, que muitas das práticas alegadamente exercidas não constam dos normativos das instituições em que ocorreriam, podendo constituir, portanto, boas práticas que mereceriam análise detida sobre o modo como se materializam no dia a dia da instituição.

Dos 285 respondentes, 42 responderam “não se aplica” ao serem questionados sobre as práticas por eles adotadas relacionadas à dimensão processual. As respostas dos demais 243 respondentes foi consolidada na Tabela 5, associando-as a Poder e Ente.

As 21 práticas elencadas na questão oferecem um panorama amplo, que se inicia no processo de acolhimento, de proteção, de resposta, de retaliação e reparação – todos componentes de uma jornada possível do denunciante, desde a perspectiva de denúncia como processo (Vandekerckhove *et al.*, 2014; Vandekerckhove & Phillips, 2017; Near & Miceli, 1985).

É de se notar que, em todos os Poderes, mostraram-se raras, senão inexistentes, as práticas relacionadas ao procedimento para recebimento de denúncias de retaliação, sua apuração, adoção de medidas acautelatórias e eventual reparação. Também menos comum se mostrou a existência de protocolos específicos para determinados contextos de denúncia, nomeadamente casos em que o denunciante seja mulher ou menor de idade, ou

quando a denúncia versa sobre assédio sexual ou assédio moral. Os protocolos específicos em questão foram os únicos que constaram no *survey*, razão pela qual não se pode afirmar a ausência de outras espécies de protocolos desenvolvidos tendo em vista distintos cenários. De toda sorte, pode-se inferir que, considerando o procedimento de acolhimento ao denunciante como parte do desenho de um canal de denúncia, a amostra revela pouca capacidade de adequação a situações específicas, porém não atípicas, no âmbito das denúncias de ilícitos e irregularidades administrativa.

De outra parte, a maioria dos respondentes, em todos os Poderes, afirmou existir espaço físico (67%) e atendimento telefônico (76,5%) para denunciante. Outras práticas apenas são encontradas em maioria em um outro Poder, mas não em todos. O denominador comum que emerge de tais práticas, portanto, não se reflete para além da mera instituição de canais.

Quanto a procedimentos de pseudonimização para manutenção dos controles sobre a identidade do denunciante, percebe-se a prevalência da prática no Poder Executivo, principalmente em contraste com as respostas dadas pelas instituições dos Poderes Judiciário e Ministério Público. A prática parece condizente com os achados relacionados à regulação nestes Poderes, a qual ainda não internalizou a proteção à identidade do denunciante como primeiro, e talvez mais fundamental, pilar de um programa de proteção e incentivos. Todavia, chama a atenção o fato de que o número de respondentes que tenha indicado possuir “procedimentos de pseudonimização do denunciante para envio às áreas de apuração” seja maior do que aqueles que responderam existir “segregação clara entre as funções de ouvidoria (recebimento de denúncias) e de apuração e responsabilização”. Isso porque somente faria sentido realizar um tratamento da informação dessa natureza se houvesse referida segregação.

Este achado pode indicar, especificamente no âmbito dos Poderes Executivos e Legislativos, os quais, como visto, adotaram padrões semelhantes de regulação, um esforço de conformidade com normas de gestão da informação incompatível com as estruturas organizacionais a que estão submetidos. A conclusão pode ser corroborada por segundo conjunto de dados, relacionados à resposta à indagação acerca da existência de mapeamento dos riscos do processo de tratamento de denúncias. Tratando-se a pseudonimização, originalmente, de medida de mitigação de riscos relacionados ao vazamento da informação sobre a identidade do denunciante no processo apuratório realizado em outra área, e havendo grande adesão ao uso dessa medida, seria natural que

se encontrassem práticas de gestão de riscos implementadas nas unidades responsáveis pelo tratamento de denúncias. Isso ocorreu somente em 15,6%, contrastando com os 72% dos respondentes que afirmaram realizar a pseudonimização de denúncias.

Percebe-se, portanto, uma cultura muito mais voltada à conformidade regulatória do que à gestão de riscos, por mais que a regulação de referência haja sido desenvolvida a fim de impor medidas de mitigação de riscos. Tal conformidade regulatória, todavia parece basear-se no senso comum de que o modelo de canal de denúncia proposto pelo ator principal do campo organizacional é necessariamente bom. O canal de denúncia seria, portanto, um “mito”, na forma como o descreve Meyer e Rowan (1977): estruturas organizacionais padrão que refletem conceitos institucionalizados, os quais se somam às estruturas das organizações não porque oferecem ganhos de eficiência, mas porque conferem maior legitimidade às organizações.

Tabela 5

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao processo de tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de respondentes	Há procedimento para envio à ouvidoria de denúncias recebidas por unidades incompetentes para o seu recebimento dentro da organização	Há espaço físico reservado e dedicado para o acolhimento de denunciantes	Há canal de atendimento telefônico para denunciantes	Há protocolo/roteiro para atendimento de denunciantes	Há protocolo específico para o atendimento a denúncias em que o denunciante ou a vítima seja mulher	Há protocolo específico para atendimento a denunciantes em que o denunciante ou a vítima seja menor de idade	Há protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio moral	Há protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio sexual	Há procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio às áreas de apuração	Há procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio a outros órgãos	Há segregação clara entre as funções de ouvidoria (recebimento de denúncia) e de apuração e responsabilização	Há mapeamento do processo de tratamento de denúncias	Há mapeamento dos riscos do processo de tratamento de denúncias	Há procedimentos para a solicitação de consentimento do denunciante para trâmite da denúncia entre instituições	Há fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a ouvidoria possa, quando necessário, solicitar complementação de informações ao denunciante	Há fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a área de apuração informe o resultado da apuração à ouvidoria	Há procedimento para que a unidade de ouvidoria informe ao denunciante o resultado do processo de apuração	Há procedimento para recebimento de denúncias de retaliação	Há procedimentos para análise de denúncias de retaliação e adoção de medidas acatolatórias para fazer cessar o ato praticado em retaliação	São produzidos dados acerca da ocorrência de denúncias de retaliação e sobre o resultado de sua apuração	Há mecanismos céleres para a reparação de danos decorrentes da retaliação
Executivo	208	100	141	157	104	15	9	34	28	155	143	131	102	37	84	137	125	124	45	18	20	10
Estadual.	42	25	24	28	15	1	1	9	5	29	26	27	21	5	14	27	27	25	9	4	5	1
Federal.	74	49	59	45	32	9	4	16	16	65	57	60	47	17	41	53	51	44	21	7	6	5
Interestadual.	1		1	1																		
Municipal.	91	26	57	83	57	5	4	9	7	61	60	44	34	15	29	57	47	55	15	7	9	4
Judiciário	10	5	8	10	5	5	0	7	7	5	5	8	1	0	5	6	6	7	3	2	0	0
Federal.	10	5	8	10	5	5		7	7	5	5	8	1		5	6	6	7	3	2		
Legislativo	17	10	9	14	11	1	0	1	1	10	9	7	3	0	4	10	6	10	2	0	1	0
Estadual.	1		1	1	1							1	1			1	1	1				
Municipal.	16	10	8	13	10	1		1	1	10	9	6	2		4	9	5	9	2			1
Ministério Público	3	2	3	3	3	2	1	0	0	1	1	3	2	0	3	3	2	1	0	0	0	0
Estadual.	3	2	3	3	3	2	1			1	1	3	2		3	3	2	1				
Não se aplica	5	4	2	2	3	1	0	1	1	4	3	4	2	1	1	3	2	2	0	0	0	0
Estadual.	2	2		1	1	1				1	1	1										
Federal.	3	2	2	1	2			1	1	3	2	3	2	1	1	3	2	2				
Total	243	121	163	186	126	24	10	43	37	175	161	153	110	38	97	159	141	144	50	20	21	10

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023)

Finalmente, chama a atenção a baixa incidência de práticas destinadas auxiliar o denunciante a lidar com as possíveis consequências da denúncia: a apuração ou a retaliação. Na média, apenas 59% dos respondentes informaram possuir procedimento estabelecido para a comunicação, ao denunciante, acerca dos resultados de eventual apuração de sua denúncia. Esse dado, todavia, é muito mais elevado do que aqueles que responderam possuírem procedimento para recebimento de denúncias de retaliação: 20,6%. As duas informações parecem indicar que o desenho dos canais de denúncia tende a privilegiar muito mais a coleta de informações e subsídios para eventual apuração do que a comunicação dialógica com o denunciante, por meio, no mínimo, do endereçamento de questões relacionadas ao desfecho do processo de denúncia, tal como propõe Vandekerckhove *et al.* (2014).

Essa possível deficiência dialógica pode ter raízes no processo de construção do campo organizacional das ouvidorias. O processo regulatório auxilia na compreensão desse fenômeno. A Lei Federal nº 13.460, de 2017, que pela primeira vez tratou da atuação dessas interfaces de maneira ampla, dedicou pouco espaço para o tratamento da denúncia, como pontuado em entrevista com o Ouvidor-Geral da União. Tratando do tema de manifestações de ouvidoria (conceito amplo, que engloba denúncia), ela acabou por estabelecer um procedimento padrão para atendimento aos usuários do canal, fixando prazo de 30 dias, prorrogável por igual período, para que a Administração encaminhasse uma “decisão administrativa final” (art. 16). As regulações que trataram de governança da ouvidoria denominaram essa decisão como “resposta conclusiva”, e, diante da impossibilidade de estabelecer prazos para a atuação dos órgãos apuratórios, não chamados à discussão no desenho do modelo ou da referida Lei, definiu que a resposta conclusiva à denúncia se resumiria à “informação [dada pela ouvidoria] sobre o seu encaminhamento aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento, na hipótese de a denúncia não ser conhecida” (§ único do art. 22 do Decreto Federal nº 9.492, de 2018).

Esse modelo viria a sofrer melhorias incrementais, no âmbito federal, a partir de 2021, com a edição da Portaria CGU nº 581, de 2021, que passou a obrigar as unidades de apuração a informarem as unidades de ouvidoria acerca da conclusão de processos apuratórios oriundos de denúncias.

A segunda dimensão de práticas analisada pela *survey* tratou das tecnologias que davam suporte aos canais de denúncia. Em um primeiro momento, buscou-se traçar um

panorama dos sistemas utilizados para recebimento de denúncias, bem como de suas características. É de se notar, pela natureza da amostra, que 74% dos respondentes afirmou utilizar a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR como ferramenta para recebimento e tratamento de denúncias. As proporções mais relevantes dizem respeito ao Executivo federal, que alcançou 90% dos respondentes, ao Legislativo municipal, que alcançou 80% dos respondentes, e ao Executivo municipal, com 79% dos respondentes.

O comportamento dos órgãos do Poder Legislativo municipal, aqui, parece repetir aquele identificado quando da análise das regulações de entes subnacionais, revelando um alinhamento forte ao Poder Executivo federal.

O número elevado de respondentes que utilizam o mesmo sistema para recebimento e tratamento de denúncias parece reforçar a percepção de que operaria, no campo organizacional das ouvidorias públicas, um incentivo ao isomorfismo coercitivo, com base em dependência tecnológica. Nesse mesmo sentido, importa ressaltar que os dois estados que não apresentaram normas de regulamentação acerca do tema de canais de denúncia, Alagoas e Piauí, são usuários do sistema Fala.BR. Piauí, em sua versão *software as a service*, isto é, com infraestrutura instalada na CGU, e Alagoas, por meio de uma cessão de código-fonte ocorrida antes da alteração de denominação da plataforma Fala.BR.

Apesar do fato de que 5,6% da amostra tenha respondido não possuir sistema tecnológico específico para recebimento de denúncias, averiguação realizada nos sítios da internet de cada uma das organizações respondentes evidenciou que todas possuíam algum sistema para recebimento de manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação, com a possibilidade de envio de denúncias. Desse modo, verifica-se que todas as respondentes a essa questão possuem, de fato, canais eletrônicos para recebimento de denúncias.

No caso dos respondentes que afirmaram utilizar outro sistema, indagou-se acerca de conjunto de características relacionadas aos mecanismos de proteção ao denunciante. Com base nas opções assinaladas pelos respondentes, é possível identificar que os componentes menos privilegiados nos sistemas dizem respeito à comunicação prévia dos direitos aos denunciante e à existência de ferramentas de acessibilidade. Chama a

atenção, também, o fato de que apenas no Poder Judiciário se mostrou mais proeminente a impossibilidade de recepção de denúncias anônimas.

Tabela 6

Características dos sistemas utilizados para recebimento de denúncias (que não sejam o Fala.BR)

Poder/Ente	Total de respondentes	Permite denúncias anônimas	Possui controles de acesso e de registro de logs para quaisquer operações realizadas na denúncia	Indica, antes do primeiro clique, a possibilidade de realização de	Informa ao denunciante, antes de que a denúncia seja enviada, acerca de seus	Conta com ferramentas de acessibilidade, tais como alto contraste e libras	Permite a rastreabilidade da denúncia desde o seu recebimento até a conclusão da apuração
Executivo.	33	31	18	22	11	11	19
Estadual.	11	11	4	5	3	2	6
Federal.	4	4	3	3	1		1
Municipal.	18	16	11	14	7	9	12
Judiciário.	9	2	5	1	1	2	3
Federal.	9	2	5	1	1	2	3
Legislativo.	2	2	1	2	0	1	2
Estadual.	1	1		1			1
Municipal.	1	1	1	1		1	1
Ministério Público.	3	3	2	3	1	1	2
Estadual.	3	3	2	3	1	1	2
Não se aplica.	2	2	1	2	1	1	2
Federal.	2	2	1	2	1	1	2
Total	49	40	27	30	14	16	28

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023)

Da análise combinada dos dados acerca de processos e tecnologias, percebe-se que a abordagem predominantemente adotada para o desenho de canais de denúncia é processual, no qual o denunciante provoca a Administração, por meio de uma peça inicial e individual, a adotar determinada providência. Segue-se, portanto, a lógica da prestação de serviços divisíveis, também denominados *uti singuli*. A baixa variação encontrada nas interfaces para recebimento de denúncias responde a essa lógica fundamental: sistemas de formulário, caixas de correio eletrônico, protocolos físicos ou urnas e disquetes-denúncias. Todas seguem o modelo atomizado de participação social disseminado pela lógica neointitucionalista.

Finalmente, a última dimensão de práticas, relacionada a “Pessoas” refere-se, de uma parte, ao desenvolvimento de capacidades junto às equipes encarregadas de realizar o processo de tratamento da denúncia, e, de outra, ao desenvolvimento de uma cultura organizacional de confiança nos canais de denúncia da instituição. Sobre essa primeira parte, a Tabela 7 indica uma baixa aderência a práticas destinadas a estabelecer controles de admissão a servidores que realizam tratamento de denúncias. O achado é condizente com outros, que demonstram a baixa adesão a práticas destinadas ao mapeamento e mitigação de riscos no processo de tratamento de denúncias para além daqueles normativamente previstos (Tabela 5).

Também baixa é a adesão a ações de sensibilização relacionadas a violência de gênero e sexual. Mais uma vez, a informação é condizente com os achados relacionados a processos, uma vez que não se identificou a disseminação de práticas de acolhimento específicas para questões relacionadas a gênero (Tabela 5).

No outro lado desse espectro, percebe-se a existência de práticas destinadas ao treinamento de servidores em temas voltados à proteção de denunciantes, de maneira genérica, refletindo, talvez, a necessidade de conformidade com a regulação existente sobre a matéria.

É de se notar, também, que, no âmbito do Judiciário, 70% dos respondentes afirmaram contar com equipes exclusivamente formadas por mulheres para atendimento de denunciantes daquele gênero. Essa proporção contrasta com as respostas dos órgãos do Executivo, que chega a 40%, e do Legislativo, com 33%. O Ministério Público, com a sua pequena amostra, obteve 100% de respostas positivas em relação a esse quesito.

Tabela 7

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao desenvolvimento de capacidades das equipes que realizam o tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de Respondentes	As equipes são treinadas, pelo menos, uma vez ao ano no tema de proteção a denunciante	Existe equipe de atendimento formada por mulheres para atendimento de denunciante mulheres	A equipe conta com pessoal que recebeu ao menos uma capacitação para acolhimento de vítimas	Existe treinamento ou dinâmicas de sensibilização da equipe para temas relacionados à violência de gênero ou violência sexual	Existe controle de antecedentes para a admissão de pessoal na equipe de recebimento e tratamento de denúncias
Executivo.	167	127	68	71	30	20
Estadual.	36	30	13	14	3	3
Federal.	66	51	33	31	20	6
Interestadual.	1	1				
Municipal.	64	45	22	26	7	11
Judiciário.	10	4	7	7	4	1
Estadual.	1	1				
Federal.	9	3	7	7	4	1
Legislativo.	12	7	4	4	2	3
Estadual.	1		1	1	1	
Municipal.	11	7	3	3	1	3
Ministério Público.	3	1	3	0	2	1
Estadual.	3	1	3		2	1
Total Geral	192	139	82	82	38	25

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023)

No que diz respeito às práticas destinadas à melhoria da cultura organizacional para criação de um ambiente seguro aos denunciante, a Tabela 7 indica como prática mais adotada a realização de campanhas acerca do canal de denúncias. No outro lado desse espectro, encontra-se a realização de ações de sensibilização direcionadas à alta gestão, especificamente no que se refere à prática de retaliação. Esse achado é condizente com ponderação realizada em entrevista com a Corregedora Geral do Distrito Federal, que apontou para o fato de que as campanhas acerca de assédio moral e retaliação têm se intensificado mirando tão somente servidores, e não trazendo os gestores para o debate. Segundo a entrevistada, como reflexo dessa estratégia, se estaria estimulando, de uma parte, um aumento de um denunciamento vazio e, de outra parte, perdendo-se a oportunidade de tratar o tema de maneira preventiva.

Os dados acerca do uso de campanhas internas contrastam com a baixa adesão a práticas de gestão de riscos relacionadas ao processo de tratamento de denúncias, bem como à baixa adesão às práticas de relacionamento com o denunciante destinadas a lidar

com as possíveis consequências da denúncia, tais como apuração e retaliação. A existência de tais campanhas parecem, portanto, estar relacionada a estratégias de integridade e de obtenção de informações sobre ilícitos e irregularidades, comunicando uma segurança jurídica que talvez não exista de fato no âmbito das organizações.

Tabela 8

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas a criação de cultura institucional de confiança respeito a denunciante, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de Respondentes	São realizadas campanhas acerca do canal de denúncias	São realizadas campanhas acerca dos direitos e proteções aos denunciante	São realizadas campanhas para a alta gestão acerca da prevenção à retaliação	São realizadas campanhas com enfoque de gênero acerca dos direitos e garantias de	Existem mecanismos destinados a medir periodicamente a confiança nos canais de denúncia	São realizadas capacitações sobre canal de denúncia e direitos e garantias de denunciante
Executivo.	167	91	49	9	15	27	58
Estadual.	36	18	8		2	9	15
Federal.	66	42	26	5	8	9	26
Interestadual.	1	1					
Municipal.	64	30	15	4	5	9	17
Judiciário.	10	6	4	0	1	2	4
Estadual.	1						1
Federal.	9	6	4		1	2	3
Legislativo.	12	7	1	0	2	0	3
Estadual.	1	1			1		
Municipal.	11	6	1		1		3
Ministério Público.	3	2	1	0	2	1	1
Estadual.	3	2	1		2	1	1
Total	198	106	55	9	20	30	66

Fonte: Dados pesquisa “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante” (CGU, 2023)

Do mesmo modo como feito com as práticas de proteção a denunciante, foi indagado aos respondentes acerca das práticas relacionadas a incentivos a denunciante, considerando conjunto de critérios que seriam relevantes no caso do pagamento de

recompensas. Nenhum dos respondentes apresentou qualquer prática relacionada a esse tópico.

Os achados oriundos da análise da base de dados da *survey* indicam a adoção de desenhos e práticas com pouca variação, entre Entes e Poderes. De forma geral, percebe-se a constituição de canais de denúncia como mecanismos de manifestação atomizada, que repercutem uma lógica de serviço e processual, com mais foco na coleta de informações do que na capacidade de prestar respostas ao denunciante.

Para avaliar a consequência do modelo regulatório desde a perspectiva do denunciante, buscou-se analisar a correlação entre o grau de maturidade em proteção a denunciante das instituições federais com os índices de satisfação e de resolutividade dos manifestantes que a elas recorriam. O primeiro dado é oriundo da base de dados do MMOuP (CGU, 2021a), desenvolvido pela OGU, sob os parâmetros da regulação federal. Já os dados relacionados a satisfação e resolutividade foram obtidos por meio do “Painel Resolveu”, para o mesmo período de preenchimento do autodiagnóstico do MMOuP, isso é, 2021.

Tratada a base de dados, obteve-se amostra de 261 respondentes, sobre a qual realizou-se teste de correlação bivariada de Spearman entre a variável proteção a denunciante e as variáveis paramétricas “resolutividade” e “satisfação” informadas pelos usuários dos sistemas de ouvidoria no âmbito federal. Em ambos os casos se identificou uma correlação negativa discreta, com significância estatística.

Tabela 9.

Correlação entra a variável “proteção ao denunciante” e as variáveis de Resolutividade e Satisfação obtidas no Poder Executivo Federal após teste de correlação de Spearman.

V1	V2	Sig.	Coefficiente de Correlação
Proteção ao denunciante	Resolutividade	0,012	-,156
	Satisfação	0,009	-,162

Fonte: elaborado pelo autor, com base na base de dados MMOuP 2021 e Fala.BR, Painel Resolveu

O achado não permite realizar inferências relacionadas com causalidade, mas indica que instituições mais aderentes ao modelo federal de proteção a denunciantes apresentam menores índices de resolutividade e de satisfação desde a perspectiva do

manifestante. A baixa percepção de resolutividade pode ser explicada pelo que se denominou deficiência dialógica do desenho do canal, tanto no que diz respeito ao conteúdo da resposta conclusiva oferecida pela ouvidoria – que não traz uma decisão quanto ao mérito, mas muitas vezes um mero despacho de encaminhamento –, quanto pelo distanciamento, no tempo, entre a denúncia e a resposta final da Administração, que foge da governança da ouvidoria, e se situa na área de apuração.

De fato, ao serem questionados sobre a sua percepção acerca da capacidade de o processo apuratório, tal como desenhado em suas instituições, atender às expectativas dos denunciante, grande maioria dos entrevistados nas áreas de apuração se mostrou pouco otimista. Tal percepção estende-se tanto por aqueles que adotam o modelo de governança quanto aqueles que adotam o modelo de proteção e controle. No primeiro grupo, as representantes da Corregedoria-Geral do Estado da Bahia creditaram parte do problema à falta de comunicação entre os sistemas que gerem o processo, já o Coordenador da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares do Rio Grande do Sul chamou atenção para o tempo prolongado dos processos apuratórios. Neste último caso, salientou, todavia, a importância da resposta que, segundo ele, seria sempre dada pela própria Procuradoria ao denunciante, uma vez concluído o processo. Ênfase na resposta também foi questão trazida pela Corregedora-Geral do Distrito Federal, única a responder de forma mais otimista ao questionamento.

Já no grupo dos órgãos que adotam o modelo de Controle e Proteção, percebe-se a preocupação, tanto dos representantes da CGU quanto do Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais, acerca da capacidade operacional das unidades apuratórias em face do volume de denúncias recebidas. Para este último, “quanto mais a gente comunica os canais de denúncia [...] acaba vindo mais dessas manifestações, e o nosso potencial de apuração não aumenta na mesma forma”.

As ponderações dos representantes da CGU também são reveladoras dessa visão segundo a qual a área de apuração não conseguiria, muitas vezes, suprir as expectativas dos denunciante: “muitas vezes, o denunciante tem muita pressa de ver algo concreto, e isso nem sempre é possível”. Tal pressa, na visão da entrevistada, resultaria tanto de conjunturas mais amplas, relacionadas à velocidade em que serviços digitais são prestados e consumidos, como também de uma urgência em ver resolvido o problema que seria ver o denunciado continuar “fazendo as mesmas coisas, no mesmo setor – isso incomoda.”

Chama atenção, também, a resposta fornecida por outro representante da CGU, que separou os denunciante em um tipo “cidadania” e um tipo “passional”. O primeiro seria movido pela necessidade de colaborar com o Estado, a fim de que uma irregularidade fosse corrigida; já o segundo seria aquele que convive com um problema individual, eventualmente fruto de uma irregularidade, e que necessita resolvê-lo. Seria esse último, na visão do entrevistado, aquele que demandaria mais urgência, mesmo quando sua denúncia não passa de “algo corriqueiro da administração, sobre o qual ele não tem conhecimento”. Nesse aspecto, o entrevistado associa a tangibilidade à intolerância ao ato denunciado, e, esta última, à urgência de solução e à insatisfação com o tempo de resposta da Administração.

De uma forma ou de outra, o modelo de relacionamento com o denunciante que se estabelece por meio do canal de denúncias no Brasil parece apresentar poucas alternativas de solução para o problema da satisfação desse ator – e, desenhado na forma de serviço que pressupõe o engajamento como forma de operar, poderia em última instância estar contribuindo para o agravamento de um dos problemas que buscaria equacionar: a lacuna de legitimidade da ação política aos olhos da sociedade.

3.4 Capacidade de contribuição dos canais de denúncia para a detecção e apuração de casos de corrupção

Neste subcapítulo será analisado o modo pelo qual os órgãos de apuração percebem a contribuição da denúncia como instrumento efetivo de detecção de casos de corrupção, bem como a percepção que estes desenvolveram acerca do papel do denunciante em seus próprios processos apuratórios. Para tanto, será realizada a análise das respostas dos oito entrevistados em seis diferentes instituições espalhadas por todas as regiões do Brasil e distribuídos de igual forma entre jurisdições que adotam o modelo de governança e jurisdições que adotam o modelo de controle e proteções.

Primeiramente questionou-se a todos os entrevistados acerca do conceito de denunciante por eles adotado. Os entrevistados apresentaram respostas semelhantes, enfatizando elementos comuns como a existência de uma irregularidade ou um ilícito que passa a ser de conhecimento de um indivíduo que o reporta às autoridades competentes para adoção de providências. A visão dos entrevistados, portanto, alinha-se à perspectiva adotada por Jubb (1999) para a definição de whistleblower. Tal conceito é complementado por algumas ponderações adicionais realizadas pelos entrevistados. Por exemplo, tanto

representantes da CGU quanto da SAESBA referiram aos motivos dos denunciante, segregando-os entre aqueles que seriam em prol do interesse público e aqueles que seriam em prol de interesse particular. A ponderação acerca de que, muitas vezes, o relato seria pouco fundamentado foi também realizada por representantes da CGU, indicando que o denunciante seria considerado como tal independentemente da qualidade da informação aportada ao destinatário da denúncia. Já a possibilidade de o denunciante ser pessoa anônima foi mencionada pelo representante da CGARO. Finalmente, a CGDF referiu a uma dimensão participativa do denunciante na administração pública.

Indagados sobre a abrangência do termo, a fim de incluir pessoas físicas e jurídicas, bem como servidores, todos adotaram a visão mais abrangente possível, embora as entrevistas denotaram diferentes graus de assertividade quanto a tal abrangência. Após ponderação acerca desse tema, o representante da PGERS emprestou centralidade do ato de denunciar para a identificação da abrangência do conceito de denunciante: “quem ele é, para mim, não é relevante; relevante é o fato”.

Menos similar foi a importância dada ao denunciante ao longo do processo apuratório quando indagados sobre quem seriam os stakeholders deste processo. Quatro, dos seis entrevistados citaram nominalmente o denunciante como parte interessada, com distribuição idêntica entre os modelos regulatórios. Outros dois, CGU e CGDF, também com distribuição idêntica, afirmaram de modo expresso e espontâneo que o denunciante não seria parte interessada. Para ambos, defini-lo como parte interessada poderia levar à pretensão de que este teria acesso à investigação – no caso do CGDF, a matéria chegou até mesmo a ser regulada por meio do Enunciado 1, de 25 de maio de 2023, da Comissão de Coordenação de Correição do GDF, que afirma ser o acesso aos procedimentos disciplinares em curso de acesso restrito inclusive para os denunciante.

Quadro 12.

Stakeholders do processo apuratório e sancionatório, segundo os entrevistados

Modelo	Órgão	Stakeholders do processo apuratório
Controle e Proteções	CGU	Acusado
	CGARO	Vítima, denunciante
	CGEMG	Denunciante , Sociedade e órgãos envolvidos
Governança	PGERS	Denunciante , Órgão demandante
	SAESBA	Investigado, denunciante , equipe que realiza a apuração e o titular da pasta
	CGDF	Servidores que realizam a apuração e o denunciado

Fonte: Elaborado pelo autor com base em entrevistas semiestruturadas.

Contudo, até mesmo nos casos em que o denunciante não é considerado um stakeholder do processo apuratório, não raro ele é chamado a colaborar com as investigações: todos os entrevistados, ao descreverem o processo apuratório, relacionaram a necessidade eventual de solicitar que o denunciante complemente as informações trazidas, e que eventualmente atue como testemunha, a depender do fato.

Quanto à relevância da denúncia a fim de dar início a processos apuratórios, as informações apresentadas pelos entrevistados também dão conta de uma grande diversidade de cenários; contudo, parecem indicar uma maior importância da denúncia nos casos regulados pelo modelo de governança. Chama a atenção, justamente, o fato de que o órgão que tenha capitaneado o processo regulatório, a CGU, tenha indicado fazer tão pouco uso das denúncias em seus processos apuratórios. Questionados acerca desse fenômeno, os entrevistados não apresentaram uma visão crítica, considerando que, mesmo diante do pouco uso das denúncias nas apurações levadas a cabo pela organização, não haveria outro órgão com capacidade para conduzir esse processo de harmonização de normas e entendimentos acerca da matéria do que própria CGU.

Quadro 13.

Fontes de informação para o início de apurações e investigações, por respondente, na ordem de relevância informada

Modelo	Órgão	Origem dos processos apuratórios (em ordem de incidência)
Controle e Proteções	CGU	Auditorias, Operações Especiais com a Polícia Federal, denúncias
	CGARO	Apurações de órgãos de controle interno e externo (80%), denúncias (20%)
	CGEMG	Matriz de risco de auditoria, denúncias , representações de outros órgãos
Governança	PGERS	Denúncias recebidas nas secretarias e no Ministério Público
	SAESBA	Demandas das Secretarias que não têm condições de apura as denúncias que recebem; denúncias recebidas diretamente
	CGDF	Denúncias , Ministério Público, auditoria

Fonte: Elaborado pelo autor com base em entrevistas semiestruturadas.

No caso da CGU, os entrevistados consideram que a evolução das técnicas investigativas e da melhoria das bases de dados da Administração fazem com que outros meios de detecção de irregularidade se tornem muitas vezes mais efetivos do que a denúncia – é o que também parece repercutir no relato da CGEMG. Esses relatos contrastam em muito com o oferecido pela SAESBA. As entrevistadas desse órgão

reiteradamente apontaram para a deficiência dos dados governamentais e da dificuldade de obter informações. Afirmou uma das entrevistadas: “A gente aqui tem que pedir, ligar aqui, emitir ofício [...] e por aí você pede a informação, a informação não vem.” Em complemento, a outra informa que “nós temos um problema com a apuração preliminar, por exemplo, que nós pesquisamos em cinco sistemas para chegar a uma conclusão. Então isso dificulta o trabalho da gente.”

A denúncia, portanto, aparenta tender ser mais relevante para as áreas de apuração quando seu relato é capaz de suprir informações não facilmente recuperadas por meio da análise dos próprios dados relacionados à gestão. Ou seja, a deficiência na gestão da informação na Administração poderia ter como repercussão o aumento da relevância da denúncia como meio de detecção de irregularidades. Já nos cenários de maior maturidade na gestão da informação, a denúncia somente teria relevância quando pudesse trazer informações externas àquelas já detidas pela Administração, principalmente quando essas informações são falsas ou são incapazes de refletir a irregularidade ou o ilícito. Nas palavras de um dos entrevistados da CGU: “eu acho que é muito pouco para a Administração depender de uma denúncia para resolver um problema”.

Essa percepção contrasta com estudo realizado pela CGU com dados produzidos até 2019, que buscava propor uma metodologia de gestão de riscos de corrupção com base em dados correccionais (Brito & Capanema, 2022). Referido estudo, apesar de corroborar a percepção de que os controles seriam responsáveis pela detecção da maior parte dos casos de fraudes em licitações ou contratos (56% dos casos em que houve sanção), reputava ainda às denúncias papel fundamental para a detecção de casos envolvendo fraude em fiscalizações e investigações (87%), fraude em formulação ou execução de Políticas Públicas (75%), e abuso de cargo em benefício próprio (56%). Cabe salientar que o estudo dista em quatro anos das entrevistas realizadas, e que este teve por base os dados do SISCOR como um todo, ao passo que a percepção coletada se relaciona somente com a atuação da área correccional da CGU. De toda sorte, pode-se supor que a dependência da denúncia para a detecção de tais casos estaria diretamente relacionada à falta de mecanismos de controle sobre referidos processos, o que poderia, ainda assim, corroborar a conclusão obtida por meio das entrevistas indicando a existência de um trade-off que poderia pender para a redução da dependência das denúncias no longo prazo.

Para confrontar essa suposição, foi realizado um teste com todos os entrevistados, no qual foi solicitado que ordenassem sete distintas circunstâncias a fim de

avaliar aquelas em que a denúncia seria mais relevante como mecanismo de detecção de irregularidade. Após esse exercício, as circunstâncias foram ordenadas segundo a escala resultante de cada teste, visto que em mais de uma vez os respondentes colocaram mais de uma circunstância no mesmo nível da ordem.

Como resultado, percebe-se que, na média, o assédio sexual constitui a conduta que apresentaria maior necessidade de atuação de um denunciante a fim de que seja detectada. Trata-se, como informado pelos entrevistados, de conduta não documentada (CGU), realizada muitas vezes às escondidas, sem presença de testemunhas (CGARO). Essas duas características foram citadas como justificativa distintiva em todas as entrevistas em que os entrevistados posicionaram assédio sexual acima do assédio moral.

No extremo oposto, os entrevistados posicionaram o ilícito ambiental (à exceção da CGDF, que o posicionou em terceiro lugar). Além de citarem a possibilidade de obtenção de provas por outros meios, parte dos respondentes creditaram a sua resposta à pouca familiaridade que guardavam com o tema.

Tabela 10.

Importância de denúncias como meio de detecção de ilícitos e irregularidades, por circunstância apresentada.

Modelos	Órgãos	Assédio Moral	Assédio Sexual	Propina denunciada por servidor	Propina denunciada por quem paga	Fraude em contrato ou licitação denunciada por quem é parte do conluio	Fraude em contrato ou licitação denunciada pela concorrência	Ilícito ambiental
Governança	PGERS	71%	100%	29%	57%	86%	43%	14%
	CGDF	86%	100%	57%	71%	14%	29%	43%
	SAEB BA	100%	100%	83%	67%	50%	33%	17%
Controle e proteções	CGU	100%	100%	67%	67%	100%	67%	33%
	CGEMG	40%	80%	60%	100%	100%	60%	20%
	CGERO	86%	100%	57%	71%	29%	43%	14%
Médias	Geral	80%	97%	59%	72%	63%	46%	24%
	Controle	75%	93%	61%	79%	76%	57%	23%
	Governança	86%	100%	56%	65%	50%	35%	25%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas entrevistas semiestruturadas da pesquisa.

Chama a atenção, quando analisadas as respostas por categorias, que aqueles órgãos que atuam sob um modelo regulatório de controle e proteção apresentaram, na média, respostas mais elevadas à utilidade da denúncia como meio de detecção de casos típicos de corrupção, como fraude a licitação e solicitação de propina; ao passo que aqueles que atuam sob um modelo regulatório de governança apresentaram, na média, uma maior valoração da denúncia como instrumento de detecção para os casos de assédio.

Também é interessante notar que aqueles que adotaram o modelo de controle e proteções valoraram relativamente mais a denúncia que é oferecida por indivíduo que estaria dentro da organização ou que teria alguma participação no fato denunciado – esse é o caso da denúncia de fraude a licitação realizada por quem faz parte do conluio e do pagamento de propina a servidor realizada por quem pagou a propina. Esse achado tende a ser compatível com o grau de maturidade em gestão da informação na jurisdição em que atuam, visto que tais denunciantes poderiam trazer informações que não estariam nos sistemas de governo.

Se, de uma parte, aqueles que deram maior relevância a tais circunstâncias ressaltaram que esses denunciantes certamente teriam boas informações, aqueles que emprestaram menor pontuação consideraram que tal informante poderia não ser confiável. Esse achado parece contradizer a declaração unânime de todos os entrevistados, segundo a qual a proximidade com o ambiente em que ocorreu a conduta delitiva levaria a denúncias melhores. A proximidade, portanto, precisaria ser apenas aquela suficiente para não tornar o denunciante de alguma forma implicado no fato denunciado. Como a amostra utilizada para as entrevistas foi relativamente pequena, não há como se falar em tendência associada ao modelo regulatório.

Contrastando com a importância emprestada para a detecção da conduta ilícita, ao serem questionados acerca das denúncias que tendem a ser mais robustas e apoiar de forma mais evidente o processo apuratório, os entrevistados relataram problemas, de forma unânime, relacionados às denúncias de assédio moral, e, em parte, às denúncias de assédio sexual. No outro extremo, as denúncias relacionadas a fraude a licitação são citadas como as melhores e com maior potencial de colaborar com a apuração.

É interessante notar que as denúncias mais relevantes para a detecção de condutas irregulares apresentam-se, também, como as denúncias menos robustas. Esse achado é condizente com os dados relacionados às apurações disciplinares no âmbito do Poder Executivo Federal. Segundo informações da CGU, o percentual de punição em processos disciplinares de assédio sexual e de assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) entre 2020 e 2023 foi de 51,6% e de 27,8%, respectivamente. Ambos os casos se encontram abaixo da média de punições do Sistema no período, que atingiu 63,8% dos processos (CGU, 2023b; 2023c).

O acúmulo de denúncias muitas vezes *ruins* em face de uma capacidade de apuração limitada, e que necessita adotar critérios de priorização para a realização de suas investigações é uma realidade que os órgãos apuratórios frequentemente apontaram como possível fator de insatisfação de denunciante. Para a CGDF e para a PGERS, a produção de respostas adequadas para o denunciante poderia mitigar eventual insatisfação. De fato, apesar de apenas 59% dos respondentes do “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c) afirmarem possuir procedimento estabelecido para a comunicação, ao denunciante, acerca dos resultados de eventual apuração de sua denúncia, todos os entrevistados da amostra informaram adotar tal prática: PGERS e CGRBA diretamente ao denunciante, e os demais por meio das ouvidorias.

Quanto a procedimentos relacionados ao tratamento de casos de retaliação eventualmente sofridos por denunciante ao longo do processo apuratório, apenas CGU e CGDF apontaram para a existência de instrumentos legais para fazer cessar a retaliação – basicamente a adoção de medidas cautelares para proteger o denunciante em eventual repercussão da denúncia em seu ambiente de trabalho. Todavia, apenas os entrevistados da CGEMG e CGARO trouxeram relatos de retaliação: um relacionado à exoneração de cargo de confiança e outro relacionado à lavratura de boletim de ocorrência contra o denunciante realizado pelo denunciado. Se de uma parte, o tema da retaliação parece começar a ecoar na comunicação acerca dos canais de denúncia, de outra parte, o tema parece ainda não ter sido internalizado na agenda das unidades de apuração responsáveis por investigar e sancionar tais práticas. Esse poderia ser mais um sintoma do descolamento entre o processo apuratório efetivo e o modelo de canal de denúncia prevalente no Brasil, o que geraria um problema relevante em sua implantação, visto que o tratamento à retaliação é eminentemente disciplinar.

As entrevistas realizadas colaboram para a descrição de um cenário paradoxal no que se refere à relação entre canais de denúncia, instrumentos de apuração e maturidade organizacional. Os relatos mostram que, à medida que a Administração desenvolve capacidades de gestão de informação e análise de dados, os mecanismos de controle reduzem a dependência que os órgãos de apuração teriam da denúncia como meio de detecção de irregularidades. Elas se manteriam relevantes apenas nos casos de condutas que não deixassem vestígios nas bases de dados de sistemas de governo. De outra parte, as pesquisas bibliográficas e a análise da *survey* apontam para o fato de que essas mesmas capacidades criam ambientes para uma melhor gestão de riscos e a implementação de modelos regulatórios de canais de denúncia mais robustos e seguros pelas ouvidorias públicas, que, ao divulgá-los, facilitam o acesso ao Estado e permitem o aumento do volume de denúncias. O aumento quantitativo de denúncias, no entanto, não parece estar acompanhado de um aumento qualitativo.

Diante de melhores fontes de informação e em vista da capacidade limitada dos órgãos apuratórios para analisarem em tempo esperado todas as demandas que lhes são endereçadas, as denúncias tendem a se acumular, constituindo-se em passivo e afetando a capacidade do Estado de atender às expectativas do denunciante. Esse processo parece ser agravado pelo desenho processualístico e atomizado do canal de denúncias, que prevê uma resposta, também individual, para cada demanda recebida. O resultado mais facilmente verificável desse mecanismo pode ser medido pela insatisfação do denunciante diante do uso do canal, como verificado no subcapítulo anterior.

4. Considerações Finais

Esse estudo buscou traçar uma visão ampla da forma como os canais de denúncia se estabeleceram na administração pública brasileira de modo a atender a uma agenda de ampliação do controle social, e se tornaram fundamentais na construção do campo organizacional das ouvidorias públicas. De fato, a força dos processos isomórficos dentro desse campo talvez tenha sido o componente mais relevante para a rápida disseminação de modelos regulatórios que hoje são refletidos na maior parte das regulamentações estaduais. Nesse sentido, o estudo da base de dados do “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes” (CGU, 2023c) parece confirmar duas suposições que se relacionavam aos objetivos específicos que buscaram identificar os modelos regulatórios de canais de denúncias e as suas consequências uma vez implementados. Ambas se relacionavam à constituição de um campo organizacional de ouvidorias públicas, e seus reflexos sobre o tema de proteção e incentivo a denunciantes no país. Há, portanto, um modelo regulatório de canal de denúncias em processo de estabelecimento no Brasil, o qual sofre influência do campo organizacional das ouvidorias públicas.

Tal fato é necessariamente bom? As evidências acerca da implantação desse modelo indicam fatores relevantes para que se possa responder a tal pergunta.

Os achados também parecem corroborar, em parte, a suposição de que os modelos não adotariam abordagens contextuais, a vista de que aquele preponderante teria uma perspectiva voltada à detecção, bem como ao estabelecimento de controles amplos para a gestão de riscos. De fato, os dados relacionados à existência de protocolos de atendimento específicos parecem indicar a baixa incidência de uma percepção contextual implementada nas práticas dos processos levados a cabo pelos canais de denúncia. Todavia, uma ausência completa de percepção contextual por parte dos gestores dos canais deveria levar a uma resposta mais homogênea no que se refere ao escopo das regulações a que estão submetidos. Ao que tudo indica, há uma percepção de que determinados contextos possuem maiores proteções do que outros, mas isso não parece se refletir nas práticas adotadas.

Ao analisar as consequências dos modelos regulatórios adotados no campo organizacional das ouvidorias, percebeu-se um esforço desproporcional na implantação

de meios para a coleta de informações em relação à implantação de meios para lidar com as consequências da denúncia desde a perspectiva do denunciante. Tanto as práticas para resposta ao denunciante quanto as práticas relacionadas à proteção em caso de retaliação apareceram em níveis aquém do esperado para um modelo dialógico de serviço, o que parece corroborar a hipótese de que o desenho dos canais de denúncia estaria antes focado na coleta de informações do que na perspectiva de colaboração com o denunciante.

Quanto à suposição de que o modelo teria ênfase na gestão de riscos, esta parece apenas parcialmente confirmada. Isso porque, se, de uma parte, a regulação da matéria traz mecanismos de mitigação de riscos eventualmente mapeados nos processos, a prática demonstra que esses mecanismos foram incorporados acriticamente nos processos de trabalho das unidades, denotando mais uma cultura de conformidade do que de gestão de riscos, propriamente ditos. De fato, o desenho do canal de denúncias parece surgir, no campo organizacional, como um mito incorporado às estruturas formais das organizações que buscam, por esse meio, alcançar maior legitimidade. A gestão desse mito reverte, para a unidade, em capital dentro de outro campo no qual a ouvidoria opera, a própria organização, revertendo-se em elemento de valor simbólico importante para o seu posicionamento estratégico. O valor cerimonialístico do canal de denúncias se converte, portanto, em capital estratégico da unidade de ouvidoria, o que poderia explicar parte do insulamento do seu desenho em relação a outras áreas vitais para o sucesso desse canal: as áreas que efetivamente apuram a denúncia, ou que podem adotar as medidas disciplinares em face da retaliação.

Com o foco na coleta de dados e uma abordagem processual, os desenhos de canais de denúncia mostraram-se atomizados e com baixa capacidade de amparar o denunciante em face de resultados adversos da denúncia, como a retaliação, ou de comunicá-lo acerca dos resultados da apuração. Da adoção massiva desse padrão parece decorrer uma baixa diversidade de modelos e estratégias, ou de experiências de inovação neste campo, principalmente quando analisada a atuação de órgãos públicos. De um lado, o modelo aparenta atender, do ponto de vista prático, a padrões genéricos de comportamento de denunciante, ao menos até o momento da realização da denúncia; de outro, o modelo pode levar a disfuncionalidades no processo apuratório, ao não endereçar questões específicas do contexto da denúncia, e ao não apresentar capacidade para lidar com o restante da jornada de um denunciante, isto é, as possíveis consequências do ato de denunciar.

Por um mesmo canal e, aparentemente, conformado a uma mesma jornada, um comerciante denuncia o pedido de propina de um fiscal, uma servidora denuncia o assédio sexual sofrido pela sua chefia imediata, um vizinho denuncia o outro por obtenção indevida de assistência social, e o diretor de uma grande companhia denuncia um esquema de corrupção envolvendo milhões de reais. Em todos os casos, o canal de denúncia existe e está institucionalizado, mas o seu desenho pouco parece contribuir para a capacidade de resposta do Estado a cada um desses contextos vividos por denunciante.

De fato, o exercício do controle social nesses moldes não constringe a ação do Estado, mas apenas solicita a intervenção deste para a correção de ações políticas ilegítimas – visto que o monopólio para o agir corretivo segue sendo do Estado. Ocorre que o modelo correcional de atuação deste ente tende a exercer antes o controle da legalidade formal do que da legitimidade política, gerando-se assim uma lacuna entre a expectativa do indivíduo e a reação estatal. Dialogando com o indivíduo em uma posição de absoluta assimetria de poder, essa quebra de expectativa, analisada desde uma perspectiva atomizada e não coletiva, passaria a compor um dano colateral mais facilmente gerenciável pelas instituições – e cujos efeitos somente se fariam sentir no longo prazo, com a erosão da confiança na capacidade do Estado em lidar com os problemas denunciados.

Para além destes achados, o estudo parece revelar dinâmica segundo a qual o aumento da maturidade da Administração, principalmente refletida na gestão da informação, na gestão de processos e na melhoria de controles diminuiria a sua dependência da denúncia como meio de detecção de práticas de corrupção. As denúncias “úteis”, assim, passariam a ser aquelas que trouxessem informações que não deixassem rastros nos sistemas corporativos, seja porque ocorrem inteiramente no âmbito privado (como no caso do assédio sexual, da prática de cartel, ou de grandes corrupções), seja porque ocorrem por meio da inserção de informações falsas nesses mesmos sistemas. Ao mesmo tempo, o aumento na maturidade dos controles também está associado ao aumento das capacidades das unidades de ouvidoria, repercutindo em melhoria dos processos de gestão de riscos e de garantias ao denunciante no âmbito dos canais de denúncia implementados segundo o desenho associado ao seu respectivo mito. Como consequência, essas unidades tendem a fortalecê-lo, inclusive por meio de campanhas de comunicação, aumentando assim o volume de denúncias. Esse incremento de volume não

está associado, necessariamente, ao incremento na qualidade das informações nelas veiculadas, e tampouco em sua capacidade de colaborar com os processos investigativos.

Diante de recursos escassos, as unidades de apuração tenderão a priorizar suas ações desde uma perspectiva racional, utilizando de critérios como gravidade e materialidade da conduta denunciada, ou a qualidade e robustez do conjunto probatório, o que deixará vários denunciantes sem a esperada resposta individualizada do Estado. Como apuração e sanção, de um lado, e retaliação, de outro, acabam sendo os desfechos prováveis de uma denúncia compreendida como jornada, o único meio para manter um equilíbrio racional que propiciasse o ato de denunciar seria a ampliação dos mecanismos de proteção contra retaliação – o que até o momento, salvo raras exceções, tem sido realizado por meio do incremento dos mecanismos de mitigação de riscos no processo, o que está associado, também, ao processo de insulamento da relação entre ouvidoria e denunciante em relação às áreas de apuração

Para equacionar essa relação entre denúncia e capacidade de resposta do Estado talvez seja necessário avaliar a revisão do desenho dos canais de denúncia desde uma perspectiva contextual, que leve em consideração o ambiente e o tipo de dano sofrido pelo denunciante, endereçando de formas distintas os casos dos cooperadores condicionais e dos *free-riders*. Enquanto o modelo atual parece endereçar adequadamente a ação individual dos casos em que o comportamento de free rider seria esperado – cabendo nesse caso uma discussão aprofundada sobre os instrumentos de incentivo à denúncia, principalmente financeiros –; ele pode estar falhando em obter a melhor relação entre os cooperadores condicionais e o Estado. Se sobre esse grupo de atores a ação coletiva parece definir a forma de atuação, talvez caiba ao Estado o desenvolvimento de meios abertos de *crowdsourcing*, que permitam a construção coletiva das informações que de outra forma careceriam de robustez; bem como a possibilidade de respostas coletivas, que endereçassem não apenas a lógica da sanção, como também a lógica da correção da gestão.

Não obstante a complexidade do desafio criado por essas condições, é inegável a força do avanço recente da pauta dos canais de denúncia, da proteção e do incentivo ao denunciante no Brasil. Inegável, também, é a importância que o desenvolvimento do campo organizacional das ouvidorias públicas assumiu ao longo desse processo. Talvez o momento presente, em que mais do que nunca estas instituições se encontram fortalecidas no âmbito de suas organizações, seja a oportunidade para revisar o mito do

canal de denúncia e, desde uma perspectiva integrada com as áreas de controle, repensar o seu desenho de modo a oferecer um meio não apenas seguro, mas também efetivo de controle social para o combate à corrupção no Brasil.

4.1 Proposta de intervenção

Ao investigar a forma por meio da qual os canais de denúncia auxiliam na detecção e apuração de casos de corrupção no Brasil, esta pesquisa ofereceu diagnóstico acerca do modo pelo qual os desenhos prevalentes de canais de denúncia institucionalizados no Brasil vêm reproduzindo disfuncionalidades de distintas ordens, bem como das possíveis consequências da adoção acrítica do modelo no longo prazo. É certo que a disseminação do modelo voltado a gestão de riscos e proteção da identidade do denunciante ainda se mostra como o principal veículo de implementação de referidos canais, e que se mostrou fundamental para que o tema entrasse para a agenda do controle social e ganhasse relevância estratégica; contudo, ele parece não ser capaz de lidar com conjunto importante de questões suscitadas nessa pesquisa. Estes problemas e respectivas causas detectadas são sistematizados no quadro 14, em três categorias: (i) expectativas do denunciante; (ii) capacidade contributiva da denúncia para o Estado e (iii) tendências.

Quadro 14.

Problemas detectados no modelo de canal de denúncia.

Categoria	Problema	Causas detectadas
Expectativas do denunciante	Baixa capacidade para prover respostas aos fatos relatados pelos denunciante.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção exclusiva do modelo de canal de denúncia como requisição de serviço individual; • Foco da ação estatal em tratar a legalidade da conduta, e não em compreender o problema do denunciante em sua dimensão de dano;
	Baixa capacidade para prover proteções efetivas contra retaliação, para além da proteção à identidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Não incorporação dos atores responsáveis pela adoção das práticas protetivas e da sanção às práticas retaliatórias desde o início do processo de denúncia (lógica de silos e monopólio da relação entre estado e denunciante);

		<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilidade de proteção da identidade associada aos casos em que existe maior dependência do Estado para detecção da irregularidade (danos físico e moral).
Capacidade contributiva da denúncia para o Estado	Menor qualidade dos relatos relacionados a casos em que a dependência de denúncias para a detecção de corrupção é maior.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de competências, junto aos denunciantes, relacionadas à elaboração de relatos; • Casos com maior dependência para detecção demandam esforço de constituição de provas fora dos sistemas da Administração (denunciante como única fonte).
Tendências	Ampliação do volume de denúncias não acompanhada de ampliação da qualidade das informações reportadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificação do acesso ao canal de denúncia, associado ao incremento das ações de divulgação. • Impossibilidade de complementação de informações resultante da opção pelo anonimato.
	Redução da capacidade de resposta do Estado às denúncias recebidas, com redução da percepção de resolutividade e satisfação com o canal.	<ul style="list-style-type: none"> • Redução progressiva da dependência de denúncias como meio de detecção de casos de corrupção, estimulada por causas que se relacionam, também, ao aumento do uso dos canais de denúncia

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em face dos problemas identificados, propõe-se uma proposta de intervenção com o objetivo geral de implementar um desenho contextual integrado de jornada para denunciante na Administração Pública. Contextual, porque deverá levar em consideração o dano, o ambiente, o padrão de comportamento e a expectativa do denunciante ao realizar a denúncia; integrado, porque compreendido como uma jornada que não se esgota na comunicação da irregularidade, mas que endereça adequadamente seus desdobramentos e os atores estatais que serão fundamentais para que esses desdobramentos possam ser tratados (as áreas de apuração). Integrado, também, porque seu desenho deverá levar em consideração a necessidade de qualificação das informações necessárias para a apuração efetiva pelo Estado.

Para tanto, quatro objetivos específicos podem ser desenvolvidos: (i) adoção de matriz de dano e ambiente para definição de desenhos contextuais de jornada de denunciante; (ii) integração de modelos de *crowdsourcing* integrados aos modelos de denúncia como serviço individual, com tratamento gerencial das denúncias recebidas por meio deste primeiro modelo; (iii) desenvolvimento de instrumentos antirretaliação

consensuais *ex ante*, com participação ativa das áreas de apuração; e (iv) desenvolvimento de canal para aconselhamento e instrução de denunciante.

A proposta de intervenção poderá ser executada na Controladoria-Geral do Estado de São Paulo, a qual será a instituição gestora e onde será desenvolvida e implementada, e terá como público-alvo imediato os denunciante potenciais ou efetivos que se enderecem a esta instituição. Indiretamente, ao ampliar a capacidade de detecção de casos de corrupção, o projeto deve apresentar impacto indireto junto aos órgãos com competência apuratória para tais casos. O projeto detalhado dessa proposta será apresentado no Relatório Técnico desta pesquisa.

Referências

- Abreu, A. E. L., & Taroco, L. S. Z. (2020). A regulamentação do whistleblowing e o risco de inefetividade da Lei 13.608/2018: The regulation of whistleblowing and the risk of ineffectiveness of Law 13.608, 2018. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura/ RDAI*, 4(12), 231-249.
- Ackerman, S. R; Palifka, B. J. (2020). *Corrupção e Governo: Causas, Consequências e Reforma*. Rio de Janeiro: FGV.
- Alvarez, M. C. (2004). Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em perspectiva*, 18, 168-176.
- Andon, P., Free, C., Jidin, R., Monroe, G. S., & Turner, M. J. (2018). The impact of financial incentives and perceptions of seriousness on whistleblowing intention. *Journal of Business Ethics*, 151(1), 165-178.
- Andrade, J. A. (2015). Reconceptualising whistleblowing in a complex world. *Journal of Business Ethics*, 128(2), 321-335
- Arcimowicz, J., Bieńko, M., & Łaciak, B. (2021). The Social Paradox of Citizen Denunciation: Informing Practices in Modern Poland. *East European Politics and Societies*, 0888325420977640.
- Avakian, S., & Roberts, J. (2012). Whistleblowers in organisations: Prophets at work?. *Journal of business ethics*, 110(1), 71-84.
- Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, p. 43-64.
- Ayers, S., & Kaplan, S. E. (2005). Wrongdoing by consultants: An examination of employees' reporting intentions. *Journal of Business Ethics*, 57(2), 121-137.
- Banco Mundial (2022) *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal*.

- Barcelos, D. R. (2019). *Incentivos ao Whistleblowing: a proteção do reportante na política de combate à corrupção no Brasil* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Bardin, L. (1977) Análise de conteúdo categorial.
- Bento, L. V. (2015). O princípio da proteção ao denunciante: parâmetros internacionais e o direito brasileiro. *Novos Estudos Jurídicos*, 20(2), 785-809.
- Bocchiaro, P., *Zimbardo*, P. G., & Van Lange, P. A. (2012). To defy or not to defy: An experimental study of the dynamics of disobedience and whistle-blowing. *Social Influence*, 7(1), 35-50.
- Bourdieu. (1990) Fieldwork in philosophy”. In: Coisas Ditas.
- Brasil. (1939) Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União
- _____. (1995) Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).
- _____. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.
- _____. (1990) Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
- _____. (1992) Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
- _____. (2000) Lei Federal nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000, Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências.
- _____. (2011) Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e

no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. (2013) Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

_____. (2017) Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

_____. (2018a) Lei Federal nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins.

_____. (2018b) Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

_____. (2019) Lei Federal nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.

Brito, E. M. & Capanema, R. O. (2022) Gestão de riscos de corrupção com base em dados correcionais: um estudo de caso da Administração Direta federal. Cadernos Técnicos da CGU: Coletânea de Artigos Correcionais, V.3, 144-157

Brown, A. J., Vandekerckhove, W., & Dreyfus, S. (2014). The relationship between transparency, whistleblowing, and public trust. In *Research handbook on transparency*. Edward Elgar Publishing.

Bugarin, M. S., & Bugarin, T. T. S. (2017). Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção?. *Revista Direito GV*, 13, 390-427.

Butler, J. (2020) *A vida psíquica do poder: teorias da sujeição*. Autêntica.

Callahan, E. S., & Collins, J. W. (1992). Employee attitudes toward whistleblowing: Management and public policy implications. *Journal of Business Ethics*, 11(12), 939-948.

Callahan, E. S., & Dworkin, T. M. (1994). Who blows the whistle to the media, and why: Organizational characteristics of media whistleblowers. *Am. Bus. LJ*, 32, 151.

Câmara dos Deputados. (1995) Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 18 de agosto de 1995. Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>> Acesso em 8 abr. 2022.

_____. (1997a) Diário da Câmara dos Deputados,, v. 52, n. 23, p. 3926-4296, fev. 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07FEV1997.pdf>> Acesso em: 09 abr 2022.

_____. (1997b) Diário da Câmara dos Deputados, v. 52, n. 58, abr. 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR1997.pdf#page=124>> Acesso em: 19 abr 2022.

_____. (2010) Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

_____. (2015) Projeto de Lei nº 3.165, de 2015, Institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público e dá outras providências.

Câmara Municipal de Registro. (2020). Resolução nº 40, de 14 de dezembro de 2020, Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Câmara Municipal de Registro e regulamenta a ouvidoria.

- Câmara Municipal de Urussanga. (2019). Decreto Legislativo 5, de 16 de julho de 2019, Regulamenta a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, instituindo o Sistema de Ouvidoria da Câmara Municipal de Urussanga, e dá outras providências.
- Câmara Municipal de Venâncio Aires. (2016). Resolução nº 9, de 21 de setembro de 2016, cria a Ouvidoria da Câmara Municipal de Venâncio Aires.
- Cassematis, P. G., & Wortley, R. (2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of business ethics*, 117(3), 615-634.
- CNN Brasil (2023) *Ex Presidente da Caixa, Pedro Guimarães vira réu por assédio*. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ex-presidente-da-caixa-pedro-guimaraes-vira-reu-por-assedio/>
- Cohen, J., & Arato, A. (1992). Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society. *Cultural-political interventions in the unfinished project of enlightenment*, 121-142.
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2019) Cade multa em R\$ 535,1 milhões cartel de trens e metrô. <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-multa-em-r-535-1-milhoes-cartel-de-trens-e-metros>
- Conselho Nacional de Justiça. (2021). Resolução nº 432, de 27 de outubro de 2021, Dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça.
- Controladoria-Geral da União. (2014a) Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01, de 24 de junho de 2014, Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante.
- _____. (2014b) Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014.

_____. (2021a) Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública.
<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica>

_____. (2021b) Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do Governo Federal – boletim de acompanhamento.

_____. (2021c) Relatório de Gestão: exercício 2020.

_____. (2021d) Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021, Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências.

_____. (2022a) Relatório de Avaliação Ministério da Cidadania: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional do Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da informação, exercícios 2020 e 2021.

_____. (2022b) Relatório de Gestão da Ouvidoria-Geral da União exercício 2021.

_____. (2023a) Estudo Temático: Tratamento correccional de assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.

_____. (2023b) Estudo Temático: Tratamento correccional de assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.

_____. (2023c) Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciante

Controladoria Geral do Distrito Federal. (2023). Enunciado nº 1, de 25 de maio de 2023, da Comissão de Coordenação de Correição do GDF.

Controladoria Geral do Estado do Ceará. (2020) Portaria nº 52, de 17 de abril de 2020, estabelece procedimentos e critérios para o tratamento e encaminhamento das

denúncias de ouvidoria para as unidades dos órgãos e entidades do poder executivo estadual

Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul. (2023) Resolução CGE nº 80, de 1º de fevereiro de 2023, Estabelece procedimentos para tratamento de denúncias e proteção ao denunciante no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. (2019) Resolução CGE nº 37, de 7 de agosto de 2019, estabelece orientações para a atuação das unidades da rede de ouvidorias e transparência do Poder Executivo estadual para o exercício das competências definidas pelo capítulo III da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Controladoria Geral do Estado de São Paulo (2023) Primeira pesquisa sobre integridade pública. Disponível em <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/1a-pesquisa-integridade-publica/#gsc.tab=0>

Côrtes, P. R. (2021). A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing. *Revista da CGU*, 13(23), 142-157.

Da Silva, G. R., & de Sousa, R. G. (2017). A influência do canal de denúncia anônima na detecção de fraudes contábeis em organizações. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 46-56.

De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 39-86.

De Graaf, G. ., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2010). *Constructing corruption* (pp. 98-114). B. Budrich.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.

Dortier, Jean-François. Les idées pures n'existent pas. *Sciences Humaines* "La oeuvre de Pierre Bourdieu", Numéro Spécial Pierre Bourdieu, p. 13-15, 2002.

- _____. À propos de Méditations pascaliennes. Sciences Humaines “La oeuvre de Pierre Bourdieu”, Numéro Spécial Pierre Bourdieu, p. 54-57, 2002. FOURNIER, Martine. À propos de... Lês Héritier, lês étudiants e la culture. Sciences Humaines “La oeuvre de Pierre Bourdieu”, Numéro Spécial Pierre Bourdieu, p.13-15, 2002.
- Dungan, J. A., Young, L., & Waytz, A. (2019). The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 103848.
- Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes. *Journal of business ethics*, 17(12), 1281-1298.
- Faoro, R. (2003) *Os donos do poder*.
- Feldman, Y., & Lobel, O. (2009). The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality. *Tex. L. Rev.*, 88, 1151.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a estatística usando o SPSS-5*. Penso Editora.
- Filgueiras, F. (2009) A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião pública*, 386-421.
- Foucault, M. (1999). *Vigiar e punir*. Vozes.
- Friedrich, C. J. (2002). Corruption concepts in historical perspective. *Political corruption: Concepts and contexts*, 3, 1-23.
- G1 (2022) *Diretor da Caixa Econômica Federal é encontrado morto na sede do banco em Brasília*. <https://g1.globo.com/politica/blog/andrea-sadi/post/2022/07/20/diretor-da-caixa-economica-federal-e-encontrado-morto-na-sede-do-banco-em-brasilia.ghtml>
- G20. (2022) G-20 Anti-Corruption Action Plan.

Governo do Distrito Federal. (2020) Lei nº 6.519, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre normas específicas de proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos distritais e de participação dos usuários na fiscalização da eficácia desses serviços e regulamenta o art. 30 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Governo do Estado do Acre. (2010) Lei nº 2.261, de 31 de março de 2010, Institui no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUDH a Ouvidoria sobre assuntos de segurança pública e medidas socioeducativas.

Governo do Estado do Amapá. (2021) Decreto nº 1.563, de 6 de maio de 2021, Institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, a Rede Estadual de Ouvidorias e dá outras providências.

Governo do Estado do Amazonas. (2019) Decreto nº 40.636, de 7 de maio de 2019, Regulamenta a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos no âmbito do poder executivo Estadual e institui o sistema de Ouvidorias (Se-Ouv) e o Conselho Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

Governo do Estado da Bahia. (2003) Decreto nº 8.803, de 10 de dezembro de 2003, Regulamenta o funcionamento da Ouvidoria Geral do Estado, criada pela Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002.

Governo do Estado do Espírito Santo. (2021) Decreto nº 5.026-R, de 10 de dezembro de 2021, Regulamenta a cobertura do Programa PROVITA aos reportantes de casos ilícitos e irregularidades envolvendo recursos públicos, bem como reforça as medidas de proteção e garantia contra represálias decorrentes da apresentação de tais denúncias.

Governo do Estado de Goiás. (2018). Decreto nº 9.270, de 18 de julho de 2018, Dispõe sobre as Ouvidorias no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

Governo do Estado do Maranhão. (2023) Decreto nº 38.194, de 27 de março de 2023, Dispõe sobre salvaguardas de proteção à identidade de denunciante que comuniquem ilícitos e irregularidades praticados contra a administração pública direta e indireta do estado do Maranhão e altera o Decreto nº 35.640, de 6 de março de 2020.

Governo do Estado do Mato Grosso. (2021) Decreto nº 806, de 22 de janeiro de 2021, Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, disciplina a proteção de dados pessoais sensíveis e prevê salvaguardas à identidade dos denunciante.

Governo do Estado de Minas Gerais. (2023) Decreto nº 48.582, de 3 de março de 2023, Dispõe sobre procedimentos e medidas de proteção à identidade do denunciante de ilícito ou de irregularidade praticados contra órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

Governo do Estado do Pará. (2019) Decreto nº 113, de 23 de maio de 2019, Institui a Rede de Ouvidorias do Estado do Pará e estabelece os procedimentos gerais para o tratamento das manifestações dos usuários de serviços públicos prestados pela administração pública estadual.

Governo do Estado da Paraíba. (2018) Decreto nº 38.309, de 21 de maio de 2018, Regulamenta, âmbito do Poder Executivo, Estadual, a Lei nº13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da administração pública de que trata o § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Governo do Estado do Paraná. (2021) Decreto nº 7.791, de 8 de junho de 2021, Dispõe sobre as medidas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública estadual.

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. (2015) Decreto nº 25.177, de 13 de maio de 2015, Dispõe sobre a aplicação, pelos órgãos da Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta do Poder Executivo, da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. (1994) Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.

_____. (2015) Decreto nº 52.235, de 12 de janeiro de 2015, Dispõe sobre a estrutura básica da Casa Civil, e dá outras providências.

_____. (2018) Decreto nº 54.155, de 11 de julho de 2018, Dispõe sobre os procedimentos administrativos e as atribuições dos agentes públicos, civis e militares, na operacionalização do Canal Denúncia no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Governo do Estado de Rondônia. (1992) Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências

_____. (2021) Decreto nº 25.854, de 4 de março de 2021. Dispõe sobre medidas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Governo do Estado de Roraima. (2019) Decreto nº 26.553-E, de 11 de fevereiro de 2019, Regulamenta os capítulos III, IV e VI da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, no âmbito do Poder Executivo estadual e institui a criação da Rede de Ouvidorias do poder Executivo estadual.

Governo do Estado de Santa Catarina. (2008) Decreto nº 1.027, de 21 de janeiro de 2008, Dispõe sobre a estruturação, organização e administração do Sistema Administrativo de Ouvidoria, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e estabelece outras providências.

_____.(2022) Decreto nº 1933, de 18 de maio de 2022, Dispõe sobre a estruturação, organização e administração das atividades de ouvidoria do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria do Poder Executivo Estadual.

Governo do Estado de São Paulo. (1968) Lei Complementar nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado.

Governo do Estado de Sergipe. (2019) Decreto nº 40.370, de 30 de abril de 2019, Regulamenta o funcionamento da Ouvidoria Geral do Estado - OGE, criada pela Lei nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018.

Governo do Estado do Tocantins. (2021) Decreto nº 6.312, de 14 de setembro de 2021, Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Federal 13.460, de 26 de junho de 2017, e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências.

Guimarães, U. (1989). Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, pp. 595-601.

Hair Jr, J.F; Babin, B.; Money, A. H. & Samouel, P. (2005) Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração.

Holanda, S. B. D. (1995) Raízes do Brasil.

Huntington, S. (1989). Modernization and Corruption. In *Political Corruption. A Handbook*. Heidenheimer, A.; Levine, V., (Eds.), New Brunswick: Transaction Publishers, 377-388.

Hunton, J. E., & Rose, J. M. (2011). Retracted: Effects of Anonymous Whistle-Blowing and Perceived Reputation Threats on Investigations of Whistle-Blowing Allegations by Audit Committee Members. *Journal of Management Studies*, 48(1), 75-98.

Iwai, T., Yeung, L., & Artes, R. (2021). Voice or silence: antecedents of whistleblowing intentions. *RAUSP Management Journal*, 56, 186-201

Jancsics, D. (2014). Interdisciplinary perspectives on corruption. *Sociology Compass*, 8(4), 358-372.

Johansson, E., & Carey, P. (2016). Detecting fraud: The role of the anonymous reporting channel. *Journal of Business Ethics*, 139(2), 391-409.

Jos, P. H., Tompkins, M. E., & Hays, S. W. (1989). In praise of difficult people: A portrait of the committed. *Public Administration Review*, 49(6), 552.

Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1), 77-94.

- Kaplan, S. E., & Schultz, J. J. (2007). Intentions to report questionable acts: An examination of the influence of anonymous reporting channel, internal audit quality, and setting. *Journal of Business Ethics*, 71(2), 109-124.
- Kenny, K. (2018). Censored: Whistleblowers and impossible speech. *Human Relations*, 71(8), 1025-1048.
- Kenny, K., Fotaki, M., & Scriver, S. (2019). Mental health as a weapon: Whistleblower retaliation and normative violence. *Journal of Business Ethics*, 160(3), 801-815.
- Kenny, K., Fotaki, M., & Vandekerckhove, W. (2020). Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment. *Organization Studies*, 41(3), 323-343.
- Kramer, D. (1993) Passando a limpo: a trajetória de um farsante.
- Lee, J. Y., Heilmann, S. G., & Near, J. P. (2004). Blowing the whistle on sexual harassment: Test of a model of predictors and outcomes. *Human relations*, 57(3), 297-322.
- Mansbach, A. (2011). Whistleblowing as fearless speech: The radical democratic effects of late modern parrhesia. **Whistleblowing and democratic values**, p. 12-26.
- Mesmer-Magnus, J. R., & Viswesvaran, C. (2005). Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation. *Journal of business ethics*, 62(3), 277-297.
- Metrópoles (2022) *Exclusivo: funcionárias denunciam presidente da Caixa por assédio sexual*. <https://www.metropoles.com/colunas/rodrigo-rangel/exclusivo-funcionarias-denunciam-presidente-da-caixa-por-assedio-sexual>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of business ethics*, 4(1), 1-16.

- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of management*, 22(3), 507-526.
- Neu, D., Everett, J., Rahaman, A. S., & Martinez, D. (2013). Accounting and networks of corruption. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 505-524.
- Nunes, N. (2013). Desigualdades sociais e ação coletiva nas sociedades contemporâneas: a fecundidade teórica de Pierre Bourdieu e de Nicos Mouzelis. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 25.
- Nyreröd, T., & Spagnolo, G. (2021). Myths and numbers on whistleblower rewards. *Regulation & Governance*, 15(1), 82-97.
- Olesen, T. (2019). The politics of whistleblowing in digitalized societies. *Politics & Society*, 47(2), 277-297.
- Oliveira, J. M. F. (2015). A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil. *Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado*.
- Oliveira Júnior, T. M., Costa, F. J. L. D., & Mendes, A. P. (2016). Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas.
- Organização das Nações Unidas (2000) Convenções das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e Contra a Corrupção
- Organização dos Estados Americanos (1996) Convenção Interamericana contra a Corrupção.
- _____. (2011) Projeto de Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger aos seus Denunciantes e Testemunhas.
- Organização Internacional do Trabalho (1982) Convenção nº 158 sobre Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador.
- _____. (2019) Convenção nº 190 Sobre Eliminar a Violência e o Assédio no Mundo do Trabalho

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (1997) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais
- Paula, A. P. P (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*.
- _____. (2010) *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*. In: Estado, Instituições e Democracia: república. Livro 9, vol. 1.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. A administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, MARE/ENAP, 1996, p.4-22
- Perry, N. (1998). Indecent exposures: Theorizing whistleblowing. *Organization Studies*, 19(2), 235-257.
- Pires, R., & Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das " interfaces socioestatais" nos programas federais* (No. 1707). Texto para discussão.
- Prado, R. M. D., Bessa Neto, L. I. C. & Cardoso, L.E.D. (2019) Novos instrumentos de prevenção e enfrentamento à delinquência econômica.
- Prefeitura de Canabrava do Norte. (2019). Decreto nº 721, de 23 de setembro de 2019, Aprova a Instrução Normativa SCI n. 002/2019, Versão 02, que Disciplina os Procedimentos Relativos à Atividade da Ouvidoria no Âmbito do Poder Executivo do Município de Canabrava do Norte-MT
- Prefeitura de Caparaó. (2021). Lei nº 1.356, de 28 de junho de 2018, Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos.
- Prefeitura de Conceição do Castelo. (2022). Decreto nº 4.273, de 9 de agosto de 2022, Dispõe sobre as medidas de proteção à identidade .
- Prefeitura de Formosa do Sul. (2020). Decreto nº 5.039, de 13 de agosto de 2020, regulamenta os capítulos III, IV e VI da Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de

serviços públicos da administração pública de que trata o inciso i, § 3º do art. 37 da constituição federal e institui o sistema de ouvidorias.

Prefeitura de Ibiporã. (2018). Lei Ordinária nº 2.946, de 7 de junho de 2018, Institui o protocolo anônimo de formalização de denúncias que envolvam as áreas públicas e privadas do Município de Ibiporã e dá outras providências.

Prefeitura de Jaguaruna. (2018). Decreto nº 185, de 4 de setembro de 2018, Institui a Ouvidoria do Município de Jaguaruna, subordinada à Secretaria Municipal de Administração e Finanças, dispondo sobre o seu funcionamento

Prefeitura de Londrina. (2022). Decreto nº 453, de 3 de maio de 2022, Regulamenta a prestação dos serviços públicos da Ouvidoria-Geral do Município e dispõe sobre o seu funcionamento.

Prefeitura de Paraguaçu Paulista. (2021). Decreto nº 6.717, de 15 de março de 2021, Regulamenta a Lei Federal nº 13.460, de 2017, dispondo sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos por meio da avaliação dos serviços públicos, Conselho de Usuários, Ouvidoria e relatório de gestão; e a Política Municipal de Atendimento ao Cidadão por meio da Carta de Serviços ao Usuário e Quadro Geral de Serviços Públicos.

Prefeitura de Rio Bonito. (2022). Decreto nº 220, de 19 de setembro de 2022, Regulamenta a atividade da Ouvidoria Geral do Município de Rio Bonito, criada pela Lei Municipal nº 1.886, de 2013.

Prefeitura de Santos. (2021). Decreto nº 9.502, de 18 de novembro de 2021, dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticadas contra a Administração Pública municipal direta e indireta, e dá outras providências.

Prefeitura de Santa Maria de Jetibá. (2019). Decreto nº 1.069, de 5 de setembro de 2019, Regulamenta Lei Federal 13460-17 - Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da Administração Pública – Ouvidoria.

Prefeitura de São Miguel do Oeste. (2019). Lei Complementar nº 93, de 8 de agosto de 2019, dispõe sobre a organização do Sistema de Controle Interno no município de São Miguel do Oeste e dá outras providências.

Prefeitura de São Valentim. (2019). Decreto nº 338, de 14 de junho de 2019, Dispõe sobre os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e institui a Ouvidoria-Geral do Poder Executivo e o Conselho de Usuários de Serviços Públicos.

Prefeitura de Uberlândia. (2020). Decreto nº 18.810, de 29 de setembro de 2020, Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Ouvidoria do município.

Presidência da República. (1999) Decreto Federal nº 26, de 26 de maio de 1999, Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências.

_____. (2007) Decreto Federal nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. (2014) Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

_____. (2018) Decreto Federal nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

_____. (2019a) Decreto Federal nº 9.723, de 11 de março de 2019, Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na

obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

_____. (2019b) Decreto Federal nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

_____. (2021) Decreto Federal nº 10.890, de 9 de dezembro de 2021, Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, para dispor sobre a proteção ao denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta.

Rafih, R. E., & Matos, T. M. D. (2020). Whistleblowing e delinquência econômica: desafios para a consolidação de um programa de reportantes no Brasil.

Rede Nacional de Ouvidorias (2019) Resolução nº3, de 13 de setembro de 2019, aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciante.

Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., & Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships. *Organization Science*, 19(2), 221-240.

Ribas, J. A. N; De Meza, M.L.F.G, (2018). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal?. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 1, p. 45-54

Rocha, Enid (2008) A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios, p. 131-48.

Rocha, M. A. (2015). A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial qui tam action e dos programas de whistleblower. *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre*, (65), 10.

_____. (2018). Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil (Parte I). *Revista Brasileira de Previdência*, 9(2), 12-51.

- Romeiro, A (2017) *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*.
- Ryvkin, D., Serra, D., & Tremewan, J. (2017). I paid a bribe: An experiment on information sharing and extortionary corruption. *European Economic Review*, 94, 1-22.
- Sallaberry, J. D., & Flach, L. (2022). Analysis of whistleblower beliefs in Latin America. *Revista Criminalidad*, 64(1), 133-153.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interest and Identities*. Los Angeles, Sage (Chapter 3. Crafting an analytic framework I: Three pillars of institutions, 55-74).
- Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco. (2023). Portaria SCGE 51, de 10 de outubro de 2023.
- Senado Federal. (2006). Resolução nº 16, de 14 de março de 2006, Suspende a execução da expressão "manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia", constante do § 1º do art. 55 da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do contido no disposto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, quanto à autoria da denúncia, estabelece a manutenção do sigilo.
- Setton, M. D. G. J. (2002). A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista brasileira de Educação*, 60-70.
- Sundfeld, C. A., & Palma, J. B. D. (2020). Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção no Brasil?.
- Tavares, G. M., Lima, F. V., & Michener, G. (2021). To blow the whistle in Brazil: The impact of gender and public service motivation. *Regulation & Governance*.
- Transparency International. (2013) *International Principles for Whistleblower Legislation Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*.
- _____ (2022). *Internal Whistleblowing Systems: Best practice principles for public and private organisations*

- Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. (2023). Resolução nº 464, de 23 de março de 2023, Aprova o Regulamento Interno da Ouvidoria da Justiça Eleitoral do Piauí.
- Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. (2022) Resolução nº 403, de 17 de novembro de 2022, dispõe sobre as atribuições, o funcionamento e a estrutura das ouvidorias eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.
- Tsahuridu, E. E., & Vandekerckhove, W. (2008). Organisational whistleblowing policies: Making employees responsible or liable?. *Journal of Business Ethics*, 82(1), 107-118.
- UNODC (2015) Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons.
- Varella, M. D., & Dematté, F. R. (2020). Limites e Possibilidades de Melhoria dos Programas de Whistleblowers para o Combate à Corrupção no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 15(2), 696-725.
- Vandekerckhove, W., & Phillips, A. (2019). Whistleblowing as a protracted process: A study of UK whistleblower journeys. *Journal of Business Ethics*, 159(1), 201-219.
- Vergara, S. C. (2016) Projetos e relatórios de pesquisa em administração.
- Vieira, L. (1999). Cidadania e controle social. *O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas*.
- Waytz, A., Dungan, J., & Young, L. (2013). The whistleblower's dilemma and the fairness-loyalty tradeoff. *Journal of Experimental Social Psychology*, 49(6), 1027-1033.