



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

MELHORIA NOS CANAIS DE RECEPÇÃO DE DENÚNCIAS NO ÂMBITO DO
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO

BRASÍLIA

2023

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

**MELHORIA NOS CANAIS DE RECEPÇÃO DE DENÚNCIAS NO ÂMBITO DO
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para aprovação na disciplina Oficina de Elaboração de Dissertação.

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

BRASÍLIA

2023

Sumário

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	4
2. CONTEXTO E JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA	5
3. OBJETIVOS	6
3.1 Objetivo Geral	8
3.2 Objetivos Específicos	8
4. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO	9
4.1 Whistleblowing como processo de denúncia	9
4.2 Percepção de dano e o comportamento de denunciante: need e greed corruption.	10
4.3 Retaliação e o assédio	12
5. MÉTODO DE COLETA DE DADOS	13
5.1 Local da intervenção	15
5.2 Público-alvo da intervenção	15
5.3 Instituição gestora	15
6. ESCOPO	16
7. CRONOGRAMA	19
REFERÊNCIAS	20

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Desde o início do processo de redemocratização no Brasil, buscou-se criar, no plano normativo, condições para que qualquer cidadão exercesse o direito de reportar ao Poder Público ilegalidades e irregularidades de que tenha conhecimento. Em 1988, o texto constitucional já previa, 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.

No entanto, a regulação sobre o tema começaria tarde e de forma incipiente. Em 2011, na esteira de pactos internacionais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, o estatuto do servidor seria alterado para que a obrigação de reportar irregularidades pudesse ser exercida em face de unidade com competência apuratória, quebrando o vínculo hierárquico com a sua chefia imediata, sempre que esta pudesse estar envolvida no fato relatado. Também nessa mesma alteração, passou-se pela primeira vez a prever a proteção contra a retaliação de servidores que representassem (Sundfeld & Palma, 2022).

A timidez dos avanços normativos, no entanto, se reflete em práticas ainda incipientes de proteção, responsáveis por aumentar o custo da retaliação decorrente do ato de denunciar (Tavares *et al.*, 2021). Em que pese esse cenário, nos últimos anos percebeu-se um esforço relevante do Poder Executivo federal a fim de incentivar comportamentos relacionados à adoção de modelos e padrões de canais de denúncia junto aos entes federados.

Tal processo levou a uma redução da variação de práticas adotadas e a adesão muitas vezes acríticas ao modelo estabelecido no âmbito federal. Como resultado, os desenhos prevalentes de canais de denúncia institucionalizados no Brasil vêm reproduzindo disfuncionalidades de distintas ordens, levando a 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 em pesquisa que antecede este projeto. Estes problemas e respectivas causas detectadas são sistematizados no quadro 1, em três categorias: (i) expectativas do denunciante; (ii) capacidade contributiva da denúncia para o Estado e (iii) tendências.

Quadro 1.

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.	• 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.	• 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); • 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.	• Falta de competências, junto aos denunciante, 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.	• 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 resolatividade e satisfação com o canal.	• 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 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.

2. CONTEXTO E JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA

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 denunciantes.

De fato, o exercício do controle social nesses moldes não constrange 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

largo prazo, com a erosão da confiança na capacidade do Estado em lidar com os problemas denunciados.

Para além desses fatores 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 denunciante 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 é 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, cabe 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.

3. OBJETIVOS

Neste capítulo apresentam-se o Objetivo Geral (Seção 3.1) e os Objetivos Específicos (Seção 3.2).

3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste projeto de intervenção é implementar um desenho contextual integrado de jornada para denunciante na Administração Pública.

3.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo geral proposto foram elencados objetivos específicos:

- (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.

4. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

4.1 Whistleblowing como processo de denúncia

Para Near e Miceli (1985) o denunciante é 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 sucederam, considerava *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, a qualificação do whistleblowing como comportamento prossocial (Near & Miceli, 1985; Miceli & Near, 1992). 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, estabelecendo um encadeamento lógico de ações com antecedentes e preditores (Cassebatis & Wortley, 2012; Vandekerckhove & Phillips, 2017). O modelo permitiu o desenvolvimento dos estudos de economia comportamental que se debruçam sobre o whistleblowing.

O conceito, as interações nele englobadas e a dimensão do agir (intenção ou ação) são o núcleo conformador do objeto de estudo de whistleblowing. 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 (citado em 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), Kenny (2018) 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.

Nesse trabalho o termo denúncia será sinônimo de whistleblowing. A opção se justifica pelo fato de a literatura qualificar e distinguir whistleblowing (espécie) da denúncia (gênero) de forma objetiva por meio da qualidade da informação prestada e sua capacidade de contribuição para a apuração do problema e sanção dos responsáveis. Contudo, a abordagem contextual, focada na jornada daquele que presta o relato de irregularidade, nos termos originalmente propostos por Near e Miceli (1985), complementada por Vandekerckhove e Phillips (2019), e largamente desenvolvidos pela literatura especializada, traz o foco de análise no processo de denúncia e suas repercussões para o indivíduo, e não na qualidade da informação em si – justificando, desse modo, o recorte teórico adotado no estudo.

A fim de tornar tal processo efetivo, a literatura aqui referida estuda preditores ambientais e comportamentais da denúncia, adotando uma perspectiva de racionalidade limitada. Esse projeto de intervenção será pautado por dois importantes preditores a fim de construir um desenho de canal que enderece tais variáveis: de uma parte o tipo de dano, qualificado da forma proposta por Bauhr (2017), de outra parte, o risco de retaliação, como tratado em estudos como Lee *et al.* (2004), Tavares *et al.* (2021), bem como nos estudos de psicologia social de Kenny (2018) e Kenny *et al.* (2019).

4.2 Percepção de dano e o comportamento de denunciante: need e greed corruption.

Ao analisar o problema da corrupção e do engajamento social em seu combate sob o prisma da ação coletiva, Bauhr (2017) propõe uma nova forma de categorização do fenômeno. Contrapondo-se a taxonomias baseadas em nível social (grande e pequenas corrupções), distinções relacionais (corrupção extorsiva e colusiva), distinções entre diferentes tipos de favoritismos (nepotismo, clientelismo), a autora analisa os motivos

que levam cidadãos a praticar corrupção para estabelecer o que denominou *need corruption* (corrupção por necessidade) e *greed corruption* (corrupção por cobiça). Para a autora, estas definições, focadas no lado da oferta de transações corruptas, teria importante função em explicar o engajamento social no combate a tais práticas.

Segundo a autora (2017), cidadãos realizam atos corruptos ou para receber um tratamento justo, no que denomina corrupção por necessidade, ou para receber vantagens ilícitas e especiais, no que denomina corrupção por cobiça. Assim, no primeiro caso, a motivação está diretamente relacionada ao fato de a corrupção ser o único meio de receber um serviço ou de evitar um abuso; já no segundo caso, a motivação está relacionada a receber vantagens especiais. Haveria, portanto, uma diferença fundamental, por exemplo, entre pagar uma propina se esse é o único meio para se acessar um serviço ou se esse é um meio para, por exemplo, acessar um serviço a um custo inferior. Em ambos os casos, a corrupção “resolve problemas dos cidadãos, independentemente se eles estão envolvidos em corrupção por necessidade ou por cobiça” (Bauhr, 2017, p. 564).

Segundo evidências analisadas por Bauhr (2017), essa distinção teria importante relação com os níveis de engajamento cívico no combate à corrupção, visto que haveria uma correlação positiva entre os níveis de engajamento e a percepção maior de existência de corrupção por necessidade, ao passo que haveria uma correlação negativa entre os níveis de engajamento e uma percepção maior de corrupção por cobiça. Analisando os dados de 2013 do Barômetro Global de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, ela afirma que, no primeiro caso, o comportamento dos cidadãos dispostos a denunciar o ato de corrupção estaria mais próximo da ação coletiva; no segundo caso, o comportamento estaria mais próximo do que se denomina “free rider”, relacionando-se a expectativa de que outros arquem com o ônus de engajar-se em seu combate. Um dos fatores que a autora utiliza para explicar esse fenômeno se relaciona à percepção dos efeitos da corrupção no tempo. Se, de uma parte, os efeitos da corrupção por necessidade são sentidos imediatamente pela sociedade, e, mais especificamente, por aqueles que necessitam realizar o ato de corrupção; de outra parte, os efeitos da corrupção por cobiça tendem a ser diluídos no tempo.

O que autora sugere é que os componentes de tangibilidade e contemporaneidade do dano decorrente do ato corrupto são fundamentais para compreender o comportamento daqueles que denunciam: quanto mais tangível e presente o dano, maior será a tendência de o denunciante agir. Se isso se comprovar para além do estudo de corrupção, seria possível associar danos tangíveis, como o físico e o psicológico, a comportamentos de denunciante qualificáveis dentro da lógica mais ampla de ação coletiva. Casos concretos como o movimento #MeToo parecem oferecer indícios de que esta conclusão seria válida.

4.3 Retaliação

Como visto na primeira seção desse capítulo, parte expressiva dos estudos que adotam o whistleblowing como processo incorporam em seu escopo o estudo da retaliação.

Os trabalhos de Kenny (2018), Kenny *et al.* (2019) e Kenny *et al.* (2020) adotam uma perspectiva construtivista pós-estruturalista lacaniana desenvolvida por Judith Butler para a construção da subjetividade do whistleblower e compreensão do fenômeno da retaliação. Utilizando-se de métodos qualitativos de análise, as três obras se propõem a avaliar a resposta organizacional à denúncia, bem como seus efeitos sobre os denunciantes.

Para Kenny *et al.* (2019) o poder nas organizações 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 denunciante participariam do nexos 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).

Os estudos de Kenny *et al.* (2019) evidenciam o *modus operandi* dos mecanismos institucionais de retaliação, indicando a existência de maiores riscos associados aos canais internos de denúncia do que aqueles em que a voz do denunciante é antes legitimada por meios externos à organização. No caso de denúncias relacionadas a assédio, marcadas no contexto brasileiro por importante viés de gênero (CGU, 2023b; CGU, 2023c) identificamos uma tendência ainda mais acentuada de retaliação institucional (Lee et al.,

2004; Rehg et al., 2008 e Tavares et al., 2021), o que operaria como mecanismo de dissuasão para esses indivíduos se manifestassem por meio da denúncia.

5. MÉTODO DE COLETA DE DADOS

Este capítulo se dedica a descrever o método adotado para o desenvolvimento do projeto de intervenção, identificando fontes de dados, métodos de análise, público-alvo, e unidade gestora responsável por sua implementação.

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

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.

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 denunciantes 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).

5.1 Local da intervenção

O projeto de intervenção terá local na Con, onde será desenvolvido e implementado. Por meio desse local, entendido como agente indutor de práticas como órgão central do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo estadual, entende-se que o local da intervenção se expande, atingindo todas as instituições que compõem esse arranjo interorganizacional. Portanto, o local ampliado de intervenção deve ser entendido como todos os órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de São Paulo..

5.2 Público-alvo da intervenção

O projeto visa a impactar diretamente o comportamento de indivíduos que tenham conhecimento de ilícitos e irregularidades, sendo, portanto, esse o público-alvo imediato desse projeto de intervenção. Indiretamente, ao ampliar a capacidade de detecção de casos de ilícitos e irregularidades, o projeto deve apresentar impacto indireto junto aos órgãos com competência apuratória para tais casos.

5.3 Instituição gestora

Em razão do potencial de indução de boas práticas junto a outros órgãos, sugere-se que a Controladoria Geral do Estado de São Paulo possa ter maior responsabilidade sobre a implementação da intervenção.

6. ESCOPO

O escopo do presente projeto de intervenção encontra-se sistematizado no quadro a seguir:

Objetivos Específicos	Ações	Detalhamento	Prazos	Recursos	Responsáveis
Adoção de matriz de dano e ambiente para definição de desenhos contextuais de jornada de denunciante.	Desenvolver jornadas específicas para o denunciante a partir das categorias estabelecidas na matriz de dano e ambiente.	a. Identificar os tipos de situações que se amoldam a cada categoria da matriz; b. Desenhar jornadas específicas, considerando os incentivos específicos para cada caso.	15 de jun 2024	Custo de remuneração dos servidores envolvidos na CGE.	CGE
criação de modelos de crowdsourcing integrados aos modelos de denúncia como serviço individual, com tratamento gerencial das denúncias recebidas por meio deste primeiro modelo	Desenvolver plataformas de crowdsourcing para coleta de informações sobre irregularidades e ilícitos, integradas a uma jornada de denúncia	a. Definir modelo de contratação para desenvolvimento de aplicação; b. Definir requisitos do sistema, bem como histórias para o desenvolvimento; c. Realizar os testes de homologação; d. Colocar o sistema em produção; e. Ação de publicidade dos serviços.	31 dez 2024	Custo de remuneração dos servidores envolvidos; Custo de contratação de fábrica de software; Custo de sustentação do serviço; Custo de publicidade.	CGE, PRODESP, Empresa contratada, Casa Civil
desenvolvimento de instrumentos antirretaliação consensuais ex ante, com participação ativa das áreas de apuração	Aprovação de normas e elaboração de fluxos para a execução de compromissos antirretaliação, para monitoramento e para detecção e sanção de práticas retaliatórias	a. Alteração do estatuto do servidor do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261/1968) para revogação do dever de reportar e para a criação da colaboração administrativa; b. Regulamentação do pacto antirretaliação e da colaboração administrativa por meio de Decreto Estadual; c. Ações de publicidade dos serviços.	31 dez 2024	Custo de remuneração dos servidores envolvidos; Custo de publicidade	CGE, Casa Civil, PGE, Alesp

desenvolvimento de canal para aconselhamento e instrução de denunciante.	Criação de uma hot line para dúvidas sobre denúncias.	a. Elaborar scripts de atendimento com base na matriz de dano e ambiente; b. Definir modelo de execução (contratação de serviço ou uso de servidores/empregados públicos); c. Contratação de empresa para serviço de hotline (se o item b for definido como contratação); f. Treinamento de pessoal; g. Ações de publicidade do serviço.	1º de out 2024	Custo de remuneração dos servidores envolvidos. Custo de contratação da solução. Custo de sustentação do serviço. Custo de publicidade.	CGE, PRODESP, Empresa contratada,
--	---	--	----------------	--	-----------------------------------

Salienta-se que não compõe o escopo desse projeto a definição de requisitos de tecnologia da informação para o desenvolvimento da solução que dê suporte ao desenho de solução apresentada, tampouco a revisão ampla dos procedimentos disciplinares que apurem tais tipos de condutas.

Quanto às restrições para a implementação do projeto, tem-se, certamente, aquelas relacionadas à alocação da força de trabalho da própria unidade, as quais poderiam ser superadas por meio de contratação de consultorias no âmbito de programas com organizações tais como UNESCO, UNODC, Banco Mundial e OCDE, que possuem linhas de atuação afetas ao tema.

Com relação à governança do projeto, que se reflete em sua estrutura de gestão, mostra-se claro que esta deverá ficar a cargo da Controladoria Geral do Estado, responsável principal pela implementação e disseminação das soluções desenvolvidas.

7. CRONOGRAMA

Etapa	03/24	04/24	05/24	06/24	07/24	08/24	09/24	10/24	11/24	12/24
Mudanças legislativas na Lei nº 10.261/1968										
Regulamentação da Colaboração Administrativa e do Pacto Antirretaliação										
Desenvolvimento das jornadas e scripts para denunciante com base na matriz										
Análise de modelos de contratação para desenvolvimento de software e de prestação de serviço de hotline										
Contratação										
Desenvolvimento de sistema de TI										
Treinamento de pessoal para a hotline										
Entrada em Produção do Sistema										
Entrada em funcionamento da central de aconselhamento (hotline)										
Campanhas de publicidade										

REFERÊNCIAS

- 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.
- Banco Mundial (s/d) WBG Action Plan for Preventing and Addressing Sexual Harassment.
- Bauhr, M. (2017). Need or greed? Conditions for collective action against corruption. *Governance*, 30(4), 561-581.
- 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.
- 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.
- 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.
- CGU (2023a) Tratamento de Denúncias de Assédio Moral e Sexual no Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.
- CGU (2023b) Estudo Temático: Tratamento correcional de assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.
- CGU (2023c) Estudo Temático: Tratamento correcional de assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.
- CGU (2023d) Guia Lilás: Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal.
- 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.
- ENCCLA (2023) Diagnóstico da produção acadêmica, da regulação e das práticas em proteção a denunciante no Brasil.
- 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.
- Guimarães, C. A., Cançado, V. L., & Lima, R. D. J. C. (2016). Workplace moral harassment and its consequences: A case study in a federal higher education institution. *Revista de Administração (São Paulo)*, 51, 151-164.
- ISO (2021) 37002:2021: Whistleblowing management systems – Guidelines.
- Johnson, S. K., Keplinger, K., Kirk, J. F., & Barnes, L. (2019). Has sexual harassment at work decreased since# metoo. *Harvard Business Review*, 18.
- 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.
- Kenny, K. (2018). Censored: Whistleblowers and impossible speech. *Human Relations*, 71(8), 1025-1048.
- Kenny, K., Fotaki, M., & Sriver, 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.
- 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.
- 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.
- MPT (2019) Manual sobre a Prevenção e o Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of business ethics*, 4(1), 1-16.

- 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.
- Rho, E. H. R., Mark, G., & Mazmanian, M. (2018). Fostering civil discourse online: Linguistic behavior in comments of# metoo articles across political perspectives. Proceedings of the ACM on human-computer interaction, 2(CSCW), 1-28.
- 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.
- Sodré, R. J. M. (2017). Sobre corruptos, corrompidos e culpados: relatos de servidores públicos sobre práticas de corrupção. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(31), 21-30.
- 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*.
- TCU (2022) Prevenção e combate ao assédio: práticas e modelo para implantação.
- UNODC (2015) The United Nations Convention Against Corruption: Ressource Guide on Good Prcatices in the Protection of Reporting Persons.
- Vergara, S. C. (2016). Projetos e relatórios de pesquisa em administração (16a ed.). São Paulo: Atlas.
- Sundfeld, C. A., & Palma, J. B. D. (2020). Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção no Brasil?.
- Tsahuridu, E. E., & Vandekerckhove, W. (2008). Organisational whistleblowing policies: Making employees responsible or liable?. *Journal of Business Ethics*, 82(1), 107-118.
- Vandekerckhove, W., & Phillips, A. (2019). Whistleblowing as a protracted process: A study of UK whistleblower journeys. *Journal of Business Ethics*, 159(1), 201-219.
- 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.