

# A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing<sup>1</sup>

*Who are you loyal to? Motivations for whistleblowing*

*¿A quién eres leal? Motivaciones para el whistleblowing*

**Pâmela de Rezende Côrtes<sup>2</sup>**

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.350>

**Resumo:** O objetivo desse trabalho é discutir as motivações intrínsecas para a existência do *whistleblower*, contrapondo com as motivações extrínsecas, que são mais amplamente discutidas no meio acadêmico e usadas em regulações pelo mundo. Focaremos na importância do julgamento social do ato e das motivações morais vinculadas ao *trade-off* entre os valores da lealdade e da equidade. Para tanto, primeiro apresentaremos o instituto, tendo em vista a regulação internacional e a recente regulação nacional trazida pelo Pacote Anticrime aprovado em 2019. Depois, apresentaremos a principal motivação utilizada, a recompensa financeira. Passaremos para os paradigmas teóricos usados na pesquisa para estudar a motivação intrínseca, notadamente o Modelo Social Intuicionista para a importância do julgamento dos outros e a Teoria das Fundações Morais para a explicação sobre equidade e lealdade. Por fim, refletiremos a importância de compreender as motivações intrínsecas para um desenho institucional e legislativo mais eficiente.

**Palavras-chave:** *Whistleblower*; Pacote Anticrime; Julgamento Moral; Teoria das Fundações Morais.

**Abstract:** The aim of this paper is to discuss the intrinsic motivations for the existence of the whistleblower, opposed to the extrinsic motivations, which are more widely discussed in academia and is used in regulations around the world. We will focus on the importance of the social judgment of the act and the moral motivations linked to the trade-off between the values of loyalty and equity. To this end, we will first introduce the institute, with an overview on international regulation and the recent brazilian regulation brought by the Pacote Anticrime, approved in 2019. Then, we will present the most used motivation, the financial reward. We will move on to the theoretical paradigms used in research to study intrinsic motivation, notably the Social Intuitionist Model for the importance of judging others and the Moral Foundations Theory for explaining equity and loyalty. Finally, we will discuss the importance of understanding the intrinsic motivations for a more efficient institutional and legislative design.

**Keywords:** *Whistleblower*; Pacote Anticrime; Moral Judgment; Moral Foundations Theory.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es discutir las motivaciones intrínsecas para la existencia del denunciante, contrastando con las motivaciones extrínsecas, las cuales son más discutidas en el ámbito académico y utilizadas en normativas alrededor del mundo. Nos centraremos en la importancia del juicio social del acto y las motivaciones morales vinculadas al trade-off entre los valores de lealtad y equidad. Para ello, en primer lugar presentaremos el instituto, con miras a la regulación internacional y la reciente regulación brasileña que trajo el Pacote Anticrime aprobado en 2019. Luego, presentaremos la principal motivación utilizada, la recompensa económica. Pasaremos a los paradigmas teóricos utilizados en la investigación para estudiar la motivación intrínseca, en particular el Modelo Social Intuicionista por la importancia de juzgar a los demás y la Teoría de los Fundamentos Morales para explicar la equidad y la lealtad.

1 Artigo recebido em 11/09/2020 e aprovado em 12/04/2021

2 Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil

Finalmente, reflejaremos la importancia de comprender las motivaciones intrínsecas para un diseño institucional y legislativo más eficiente.

**Palabras clave:** Denunciante; Pacote Anticrime; Juicio moral; Teoría de los fundamentos morales.

## INTRODUÇÃO

O tema da corrupção tem crescido em importância no mundo. O mais conhecido índice sobre a corrupção, o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*, CPI) da Transparência Internacional hierarquiza 180 países e territórios através de uma escala de 0 a 100. A ONG, referência no estudo do tema, define-se como “um movimento global com uma visão: um mundo em que governos, empresas, sociedade civil e o dia-a-dia das pessoas esteja livre da corrupção”<sup>3</sup>. No ano de 2019, dos 180 países avaliados, mais de dois terços são considerados corruptos de alguma forma pela população, o que significa que mais de cinco bilhões de pessoas estão vivendo em países que consideram corruptos<sup>4</sup> (TRANSPARENCY INTERNATIONAL: *Corruption Perceptions Index 2019*).

O tema é também bastante relevante no país. O Latinobarômetro, um estudo sobre a opinião pública da América Latina que realiza em torno de 20.000 entrevistas em 18 países, revelou que em 2018 o tema “corrupção” foi o quarto problema mais importante na América Latina. No Brasil, o problema da corrupção é considerado o segundo problema político mais importante em 2018, atrás apenas da saúde. (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, Informe 2018).

Perigosamente, os brasileiros diminuíram o apoio à democracia em 2018 em comparação a 2017, acompanhando a tendência da região. O Brasil é o último colocado na região com relação à satisfação com a democracia e, quando os entrevistados foram perguntados se a democracia, mesmo tendo seus problemas, ainda é o melhor regime, “o Brasil cai 25 pontos percentuais desde 2013, de 81% a 56% em 2018”<sup>5</sup> (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, Informe 2018).

O tema também tem ganhado cada vez mais atenção na arena política, e, como resposta, tem sido

objeto de mudanças legislativas importantes. No entanto, a despeito da importância política e jurídica da corrupção, ainda há pouco debate brasileiro sobre uma das ferramentas mais importantes e controversas no debate internacional: o instituto do *whistleblower* ou o *whistleblowing*.

A definição e a tradução do termo são questões ainda não pacificadas. Utilizaremos o termo no original, às vezes chamando o ato como reportar. Definiremos como aquele que a) expõe uma infração, ilícita ou não; b) que não tenha participado da irregularidade; c) que não tenha sido obrigado a reportar; d) que faça a denúncia em canais ou vias adequados para recebê-las e que e) tenha presenciado a infração cometida por alguém que seja de algum grupo em comum, em especial no ambiente profissional, mas sem excluir outras relações e grupos possíveis.

A definição escolhida tem como objetivo evitar a confusão com outros institutos presentes no direito brasileiro. Assim, não se confunde com os delatores (que participaram da irregularidade), com as testemunhas (obrigadas a contar o que viram em juízo), com aqueles que expõem a público as infrações, como as publicando na internet ou simplesmente espalhando a notícia nos ambientes sociais (não faz a denúncia em vias adequadas) ou o denunciante anônimo que presencia alguma infração sem ter qualquer relação com os envolvidos, como uma infração ocorrida em via pública (em um ambiente sem qualquer relação especial ou qualquer identificação grupal).

O *whistleblower* é tratado em dois documentos internacionais importantes. Na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo país, o art. 33 afirma que cada país deve considerar a possibilidade de incorporar o instituto em seu ordenamento jurídico, oferecendo medidas apropriadas de proteção (BRASIL, Decreto N° 5.687, de 31 de janeiro de 2006). O ponto negativo desse artigo é que ele não é mandatório. O artigo apenas recomenda os Estados-parte, mas não os obriga de nenhuma forma a garantir a proteção dos *whistleblowers* dentro de seu arcabouço jurídico interno. Assim, torna-se “plenamente factível para um Estado dizer que tem consi-

3 Tradução livre de: “*global movement with one vision: a world in which government, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption*”.

4 O índice é feito como uma escala que vai de 0 (zero), muito corrupto, a 100 (cem) totalmente “limpo”. Dois terços dos países pontuaram abaixo de 50 pontos.

5 Tradução livre de “*Brasil esta cae 25 puntos porcentuales desde 2013, de 81% a 56% en 2018*”.

derado o artigo 33 enquanto não adota nenhuma medida”<sup>6</sup> (CARR, LEWIS, 2010, p. 57).

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, por sua vez, também prevê o instituto do whistleblower, ao considerar que, dentre as medidas preventivas de corrupção contidas no art. III, está prevista a consolidação de sistemas capazes de proteger servidos e cidadãos que denunciem atos de corrupção (BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002).

Em termos nacionais a ENCCLA, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, criada em 2003, criou um documento chamado “Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil” em 2016 (ROCHA, 2016). E temos duas regulamentações que tratam do tema e que veremos em momento oportuno: a Lei de Acesso à Informação em 2011 e a Lei nº 13.608, promulgada em 2018 com importantes modificações feitas pela aprovação do chamado Pacote Anticrime em dezembro de 2019.

O tema, porém, é polêmico. Embora seja um instrumento interessante, ele é carregado de controvérsia moral, já que o ato pode ser encarado tanto de forma positiva quanto de forma negativa por aqueles que fazem parte do grupo do whistleblower. Nosso objetivo nesse trabalho é compreender como as questões de fundo moral são relevantes para a devida compreensão do objeto, trazendo luz às questões psicológicas subjacentes.

Em especial, intencionamos compreender como as questões morais influenciam a decisão por reportar ou não. Se se deseja não apenas regular, mas estimular as pessoas a denunciarem, então é preciso entender quais motivações importam. Em geral, as regulações buscam estimular por meio de programas de recompensas que podem ser aplicados a organizações do setor público ou privado. Esses programas podem visar indivíduos ou grupos que possuam informação interna sobre atos passados, presentes ou prováveis no futuro, e podem envolver ilícitos, crimes econômicos, atuação irregular da justiça, desperdício ou apropriação indébita por uma organização, degradação do meio ambiente ou perigo para a saúde ou segurança de um indivíduo ou comunidade (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Whistleblower Reward Programmes*).

As recompensas usuais são monetárias, e correspondem a parte do valor que foi recuperado em função da denúncia feita. O foco nos fatores mone-

tários, porém, longe de abarcarem todas as possibilidades regulativas, podem concorrer justamente para tornar ainda mais difícil a decisão moral dos sujeitos, já que a decisão passa a ser encarada sob a ótica do benefício financeiro em detrimento de um reconhecimento social ou de uma decisão por fazer o que é certo.

Entender as motivações morais torna-se fundamental para desenhar estratégias eficientes de estímulo do whistleblower. Em um primeiro momento, é importante entender a importância da opinião e julgamento que os outros fazem a respeito do ato de reportar. Para compreender como as decisões dos indivíduos podem ser influenciadas por deliberações morais de terceiros, utilizaremos o Modelo Social Intuicionista, que afirma que os julgamentos morais são feitos de forma intuitiva e são altamente dependentes da posição moral das demais pessoas.

O que parece é que há dois valores fundamentais em conflito na decisão: a equidade e a lealdade. Eles serão estudados à luz da Teoria das Fundações Morais, que é uma teoria da psicologia social que busca entender quais são os valores morais principais que balizam os julgamentos morais dos sujeitos. Essas fundações, embora estejam presentes em todas as culturas, são preenchidas, determinadas e valoradas diferentemente, a depender do contexto cultural em que o indivíduo está inserido.

Nosso foco principal é a lealdade. Embora possa ter várias definições, ficaremos por ora com uma definição bem ampla: a lealdade seria um valor que se constrói em função da identificação grupal, e nos faz perceber a nós e aos outros como parte de um “mesmo time” (HAIDT, 2013, p. 178). Esse valor parece ser atingido quando alguém decide reportar, de alguma forma traindo as expectativas do grupo ao delatar a irregularidade de um membro. Assim, compreender as redes de lealdade se torna fundamental para entender quais são as reais motivações dos sujeitos que se tornam whistleblowers, assim como é fundamental para entender aqueles que decidem por não relatar as irregularidades presenciadas ou sabidas.

O desenho institucional de um canal de denúncia e a regulação jurídica do tema só se tornarão adequados e capazes de aumentar a probabilidade de reportar se compreendermos quais são os reais estímulos ou desestímulos aos indivíduos whistleblowers. Nesse sentido, o excessivo foco nas vantagens e recompensas financeiras pode ser ineficiente se o objetivo for ampliar a persecução dos atos de corrupção, e deveríamos estar mais atentos aos valores morais envolvidos.

<sup>6</sup> Tradução livre de: “It is perfectly feasible for a State to say that it has considered Article 33 but to have not adopted any measures (...)”.

Para o desenvolvimento do trabalho, primeiro apresentaremos as condições que devem ser preenchidas para a própria existência de um *whistleblower*, sobretudo em relação à proteção dos indivíduos em face de possíveis retaliações. Para tanto, fizemos uma pesquisa exploratória e utilizamos documentos oficiais e de organizações internacionais reconhecidas. Depois, demonstraremos como o debate jurídico está centrado nas recompensas financeiras. Dessa forma, buscamos demonstrar parcialmente como os debates giram em torno das razões monetárias, sem se atentar para o possível deslocamento da questão que é, em última instância, uma decisão moralmente carregada. Nessa parte do trabalho, primeiro exporemos os documentos internacionais e nacionais que tratam do tema, resultado de uma pesquisa exploratória, que propõem, essencialmente, recompensa financeira pelos valores recuperados em função da denúncia. Em seguida, faremos uma pesquisa parcial e apresentaremos alguns artigos encontrados que tratam da efetividade da recompensa financeira ou de outros incentivos, acessados através do Portal CAPES<sup>7</sup> numa busca que utilizou os seguintes termos: *whistleblow\** + *motivation\** OR *incentive\** OR *cause\**. Como esperado, encontramos basicamente trabalhos falando das recompensas financeiras. Faremos uma apresentação não sistemática dos dados, já que muitos trabalhos tratavam de modelos de compreensão da decisão baseada em análise econômica do Direito, por exemplo, ou outras informações correlatas, mas não necessariamente abordando a efetividade da recompensa como estímulo. Por fim, discutiremos a importância da compreensão do aspecto moral da decisão, focando na influência da opinião dos outros na decisão dos indivíduos e nos valores que balizam essa decisão, sobretudo a lealdade e a equidade. Para essa parte do trabalho, fizemos uma pesquisa explicativa, com foco em uma teoria da psicologia social com relevância internacional demonstrada no uso pela Transparência Internacional; então fizemos um aprofundamento teórico do referencial e as primeiras reflexões de caráter analítico e ainda incipiente para o desenho de regulações mais efetivas no Brasil.

7 “O Portal de Periódicos, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional. Ele conta com um acervo de mais de 38 mil títulos com texto completo, 134 bases referenciais, 11 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual.” Disponível em: [https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109](https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109). Acesso em 24 de março de 2020.

## 1. CONDIÇÕES PARA A EXISTÊNCIA DO WHISTLEBLOWER

Há condições básicas para que alguém decida reportar, que, caso não sejam cobertas, serão o principal desestímulo para os indivíduos. Não se trata de estratégias positivas de encorajamento, mas meros requisitos mínimos, sobretudo programas que visem à proteção do *whistleblower* de forma abrangente, já que ele está se dispondo a relatar atos de infração e está suscetível a todo tipo de tratamento injusto.

Um dos princípios fundamentais propostos em um guia pela Transparência Internacional com relação à proteção dos *whistleblowers* diz respeito ao sigilo, afirmando que a identidade só deve ser tornada pública com a anuência explícita deste. O que quer dizer que há uma autoridade que pode conhecer a identidade do *whistleblower*, mas se compromete a não revelá-la, exceto se/quando autorizado (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*).

O guia também fala sobre o anonimato, que seria um passo além na proteção da identidade do *whistleblower*, pois garantiria que ninguém poderia acessá-la. Esse anonimato, porém, impõe algumas dificuldades, já que pode ser importante estabelecer diálogo entre a autoridade que está investigando e o denunciante para que haja esclarecimentos ou até mesmo para garantir sua proteção, se necessário. Há, de toda forma, estratégias possíveis, sobretudo usando meios de comunicação virtuais, de ao mesmo tempo manter o anonimato e permitir o diálogo de forma segura (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*).

A garantia de sigilo está conectada a outra condição fundamental, que é a proteção contra possíveis retaliações (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*). No caso do medo da retaliação, as recomendações gerais no momento da regulação ou implementação do *whistleblower*, são de proteger ao máximo o sujeito, tentando prever todas as formas de retaliação e criando mecanismos de supervisão de possíveis atos contrários ao seu lugar na organização ou até mesmo sua integridade física e psicológica.

A retaliação pode ocorrer em diversos ambientes e culturas distintos. Isso demonstra o quanto é importante compreender como o ato é visto pelos demais membros do grupo. Cultura, aqui, está sendo usada de duas formas. No sentido mais amplo, cultura é o conjunto de costumes, comportamentos e crenças formados por e para uma sociedade. No sentido mais estrito, pode ser usada com relação a

empresas ou organizações, como o modo comum de pensamento e de ação, relativamente compartilhado e que deve ser aprendido e aplicado por todos os membros dessa referida coletividade menor (DORTIER, 2010, p. 104-106)

Em culturas organizacionais hierárquicas, como ambientes burocráticos, pode haver uma retaliação forte nos casos de *whistleblowing* especialmente quando não são claras as normas tanto sobre a irregularidade quanto sobre as proibições à retaliação. Além disso, o *whistleblower* pode estar atentando diretamente contra a estrutura de autoridade, ao questionar decisões do alto escalão, por exemplo, quebrando aquilo que mantém a burocracia coesa (no sentido weberiano). É possível pensar, portanto, que a retaliação seja grande em organizações em que há uma burocracia rígida e com pouco espaço para mudanças. Em sistemas baseados no desempenho e no mérito, porém, também pode haver retaliação. Especialmente quando a infração parece ter na verdade colaborado para o desempenho da organização da qual faz parte o *whistleblower*, a denúncia é vista como prejudicial aos objetivos do grupo (MICELI, NEAR, DWORKIN, 2008, p. 118-119).

Mesmo que haja um sistema efetivo de combate à retaliação ao *whistleblower*, é possível que o medo concorra para impedi-lo de relatar as infrações presenciadas ou percebidas. O impedimento ocorre porque, por mais que se tomem os devidos cuidados para protegê-lo dos danos prováveis ou perceptíveis, ainda é difícil evitar os “danos imateriais de difícil acautelamento, tais como abalos psicológicos, à carreira, dificuldades nos relacionamentos interpessoais, familiares e profissionais, tudo em decorrência do ato de reportar” (ROCHA, 2016, p. 17).

Dessa forma, o medo de sofrer em função do ato é um desincentivo que deve ser considerado e é fundamental garantir a proteção do *whistleblower*, sob o risco do sistema não alcançar os fins almejados. O sistema de *whistleblowing* deve ter como objetivo, portanto: receber com confidencialidade as dúvidas dos possíveis *whistleblowers*, tanto com relação aos seus direitos quanto às próprias atitudes suspeitas, e deve receber as denúncias das infrações de forma discreta, encaminhando-as para as autoridades, internas ou externas, competentes para a investigação (ICC, Guidelines on Whistleblowing).

## 2. REGULAÇÃO DO WHISTLEBLOWING E MECANISMOS DE RECOMPENSA

A decisão de denunciar uma irregularidade é certamente complexa e é influenciada por múltiplos fatores. Em geral, o comportamento do *whistleblower* pode ser motivado por fatores intrínsecos ou extrínsecos. A motivação intrínseca é aquela de cunho interno do sujeito, como razões morais ou dever cívico. Já a motivação extrínseca está conectada a ações dirigidas por comandos externos, como recompensas ou pagamentos. Esses conceitos foram posteriormente ampliados e é possível falar na identidade como uma motivação intrínseca e nas expectativas e regras sociais e jurídicas como motivações extrínsecas (FELDMAN, LOBEL, 2009). Discutiremos essa divisão mais à frente, mas por enquanto é interessante utilizar essa divisão que é bastante difundida na literatura.

Em geral, os ordenamentos jurídicos tratam das motivações extrínsecas, em especial, o oferecimento de recompensas quando o ato leva à efetiva persecução e recuperação de recursos financeiros. O país mais reconhecido pela possibilidade de ser recompensado caso se reporte algum ilícito é os Estados Unidos, que tem diversas regulações e programas de *whistleblower*. Um dos documentos legais mais importantes é o *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, que regula recompensas envolvendo a SEC (*Securities and Exchange Commission*, a Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos) e as leis de valores imobiliários. Dentro dessa regulação, a recompensa só ocorre quando as informações fornecidas pelo *whistleblower* levam à execução bem-sucedida da ação judicial ou administrativa pela SEC, que deve recuperar pelo menos U\$1.000.000 decorrentes desse processo. Esses denunciante recebem de 10 a 30% do valor que for recuperado, há proteções contra retaliações e o *whistleblower* não é obrigado a esgotar mecanismos internos antes de reportar para a SEC (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Whistleblower Reward Programmes*).

Alguns juristas americanos criticam esse sistema de recompensa do *whistleblower* alegando que, como privilegiam a denúncia às autoridades, podem ser prejudiciais para as instituições e para os mecanismos internos de *whistleblowing* e compliance. Porém, esses sistemas podem ser vistos também como um estímulo para que as empresas e outras organizações tenham mecanismos efetivos de compliance, e abrem um canal para evitar potenciais abusos que possam ocorrer quando a denúncia é tra-

tada exclusivamente em âmbito interno (BLOUNT, MARKEL, 2012).

Há também sistemas de recompensa do *whistleblower* no Canadá, Coréia do Sul, Gana, Paquistão, Hungria, Austrália e Reino Unido, que se apresentam como mais ou menos abrangentes que o norte-americano, mas ainda estão focados na recompensa monetária (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Whistleblower Reward Programmes*). A União Europeia está trabalhando em uma regulação própria para a proteção do *whistleblower*, mas sem previsão de sistema de recompensa (*COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION*, 2019).

No Brasil, temos duas regulações importantes sobre o *whistleblower*. A primeira, de 2011, na esteira da chamada Lei de Acesso à Informação (BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), foi feita tendo em vista os servidores como *whistleblowers*<sup>8</sup>. Porém, foi uma alteração tímida e a “intenção do legislador foi proteger o servidor denunciante, possibilitando que a ‘informação’ seja conhecida por outras autoridades competentes e não apenas por seu chefe imediato” (DA MOTA JUNIOR, 2012, p. 10), sem nenhuma previsão de recompensa e sem abarcar também o cidadão comum.

A segunda regulamentação ocorreu no escopo da Lei nº 13.608, promulgada em 2018 e que sofreu modificações em 2019 e, dentre outras determinações, abre espaço para sistemas de denúncia dentro de órgãos públicos, bem como a criação de serviço telefônico de recebimento de denúncias e possibilita a recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais. Era uma lei enxuta, mas foi modificada no conjunto de aprovações do chamado Pacote Anticrime, proposto pelo ex-ministro da justiça, Sérgio Moro. O pacote, com substanciais modificações, foi publicado no dia 24 de dezembro de 2019, como a Lei nº 13.964. Foram adicionados 3 artigos à lei de 2018, que contemplam a proteção e estímulo ao *whistleblower*, chamado nessa lei de informante. A redação legislativa ficou pouco clara, e a lei é muito recente, de forma que ainda não se pode saber ao certo como será interpretada.

O pacote parece ter se baseado de alguma forma no projeto das Novas Medidas Contra a Corrupção, projeto que surgiu em 2018. Essas medidas surgiram depois do encerramento precoce de outro pacote, chamado de as “10 medidas contra a corrupção”. Teve ampla participação social e acabou com 70 medidas distribuídas em 12 blocos (MOHALLEM, 2018,

p. 4). O tema do *whistleblower* (traduzido aqui como reportante, que nos parece a tradução mais acertada) encontra-se no 8º ponto do 2º bloco, Participação e controle Social, denominado “Proteção do reportante de suspeita de irregularidades (“*whistleblower*”)”. O projeto é extenso, conta com 59 artigos e contempla detalhes da proteção: relatos encaminhados a entes privados, relatos encaminhados a entes públicos, medidas de proteção ao *whistleblower*, atos atentatórios ao programa e medidas de incentivo. Seu objetivo geral é o de instituir o “Programa Nacional de Incentivo e Proteção de Relatos de Suspeita de Irregularidades, estabelecendo incentivo e proteção ao cidadão para que colabore com o Estado na luta contra a corrupção” (MOHALLEM, 2018, p. 101).

Dentre as mudanças do pacote aprovado, a lei ampliou as pessoas de direito público abarcadas e, ao invés de possibilitar a criação dos canais de denúncia, acabou por obrigar que todos os entes o tenham (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) (BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018). A lei fala sobre recompensas em dois momentos, no parágrafo único do art. 4 e depois novamente no art. 4-C, que em seu parágrafo 3º afirma:

§ 3º Quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado (BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018).

Assim, considerando a leitura somada dos arts. 4 e 4-C, é possível dizer que a lei enfim estabelece a possibilidade de agraciar o *whistleblower* com um valor monetário decorrente de sua denúncia, estabelecendo inclusive um teto de 5%, embora não fixe valor mínimo a ser recuperado para que haja a recompensa como a normativa americana. A lei também esclarece algumas das proteções ao informante, que: tem direito à preservação de sua identidade, que só poderá ser revelada mediante interesse público ou quando necessário para a apuração dos fatos denunciados e com sua concordância formal; também está protegido de retaliações, tais como demissão arbitrária, sanções, prejuízos, ou até mesmo negativa de fornecimento de boas referências; por fim, a lei garante ao informante ressarcimento em dobro por eventuais danos materiais provenientes da denúncia, sem prejuízo dos danos morais cabíveis (BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018).

8 A modificação foi feita na Lei nº 8.112 de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

É importante compreender, também, que a regulação diz respeito não apenas a crimes e irregularidades que digam respeito à administração pública, mas ao interesse público. Embora o art. 4 abarque apenas crimes e ilícitos administrativos, o 4-A aumenta o escopo e fala de quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. A Transparência Internacional, em documento que busca estabelecer um guia para a boa legislação da matéria, afirma que “*Whistleblowers* cumprem um papel essencial na exposição de corrupção, fraude, má gestão e outros ilícitos que ameacem a saúde e segurança públicos, integridade financeira, direitos humanos, meio ambiente e o estado de direito” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*).

A legislação brasileira parece ter atendido algumas das recomendações desse guia, como o fato de detalhar a importância do sigilo e efetivamente propor a introdução do *whistleblower* no sistema jurídico brasileiro. No entanto, o fato é que encontra diversos pontos sensíveis, que demandam muita discussão e que levariam a mudanças em diversos arcabouços jurídicos, como regras do direito penal, alterações em regras trabalhistas, o desenho das instituições que receberão as denúncias, etc. O que se percebe é que o Pacote Anticrime não deu o devido tratamento a um tema de tamanha complexidade, que envolve diversos âmbitos do Direito e que precisaria de um amadurecimento melhor do debate, tanto dos cidadãos quanto do público especializado (BELTRAME, SAHIONE, 2019, p. 25-26), sendo muito menos detalhado do que o que foi proposto nas Novas Medidas Contra a Corrupção, embora nele pareça ter se inspirado. No caso da recompensa, inclusive, ainda não está claro como será apurada a importância da informação na persecução do caso, qual instituição será responsável por garantir o sigilo e a posterior recompensa, como será apurado o valor devido, etc.

Mais do que isso, o documento e a regulação do *whistleblower* não ganharam a devida discussão pública. Quando se buscou fazer uma modificação no âmbito do Distrito Federal em 2013, que daria um prêmio a quem comunicasse às autoridades prática de crime contra a Administração Pública distrital, a repercussão foi negativa e o projeto, embora tenha sido aprovado pela Câmara Legislativa, foi vetado pelo governador distrital (BUGARIN, BUGARIN,

2017). Isso nos faz questionar se o sentimento popular mudou ou se simplesmente o debate não teve tempo de ser amadurecido ou ganhou os holofotes o suficiente para que tivéssemos uma lei que ressoasse uma posição da sociedade sobre o tema.

Todos esses documentos, tanto os extranacionais quanto as novas regulações brasileiras, preveem mecanismos financeiros, ou seja, recompensa monetária para aqueles que decidem reportar. Isso demonstra quanto o debate está centrado no processo decisório estimulado por recursos financeiros, sem levar em conta outros fatores que podem fazer parte dessa decisão. É possível, inclusive, que a oferta de recursos financeiros seja um desestímulo ao *whistleblower* se houver outros fatores, sobretudo morais, que pesem mais quando o sujeito decide ou não por reportar. A efetividade desses mecanismos de recompensa financeira ainda é controversa, e é por isso que é preciso expandir a compreensão do instituto do *whistleblower*. Listaremos a seguir alguns dos estudos encontrados em nossa busca no Portal Capes. Importante ter em mente que essa não é uma apresentação sistemática dos dados, e que os estudos apenas apontam uma tendência explicativa, em especial considerando as limitações próprias dos desenhos das pesquisas (estudos quase-experimentais, surveys não representativos da população como um todo, excesso de trabalhos com falantes de língua inglesa, diferentes irregularidades sendo usadas na decisão de reportar, confiança na autodeclaração dos participantes). Eles apontam uma direção, mas não cravam um resultado.

Pesquisadores da Austrália fizeram estudos quase-experimentais com contadores norte-americanos, buscando compreender a influência tanto do estímulo financeiro quanto da percepção sobre a seriedade do ato presenciado, tanto no *whistleblowing* interno quanto externo (dentro da própria organização em que o ato reportado foi presenciado ou para autoridades externas à organização). O que eles puderam perceber é que a recompensa financeira pode aumentar a probabilidade de denunciar, embora também seja importante controlar a seriedade percebida da irregularidade. Ou seja, nesse trabalho sugere-se que há efetividade em oferecer recompensa para esse grupo de sujeitos experimentais, mas controlada pela impressão que os sujeitos tinham da gravidade do ato. Tanto a recompensa financeira quanto a percepção da gravidade do ato aumentaram a probabilidade de reportamento externo. No entanto, o elemento mais relevante é a gravidade do ato, já que quanto mais grave o ato, maior a probabilidade de reportar, independentemente de existir ou não recom-

9 Tradução livre de: “*Whistleblowers* play an essential role in exposing corruption, fraud, mismanagement and other wrongdoing that threaten public health and safety, financial integrity, human rights, the environment and the rule of law”.

pensa. Por outro lado, quando o ato era percebido como menos grave, então a recompensa financeira parecia pesar mais no processo decisório (ANDON et al, 2018). Nas palavras dos autores da pesquisa:

Os resultados sugerem que a influência do incentivo financeiro na intenção de reportar externamente uma irregularidade está sujeita ao nível de seriedade percebido [...]. Sugerem que a aplicação dos incentivos tende a aumentar significativamente o número de denúncias, sobretudo em relação a incidentes que possam ser considerados de menor relevância<sup>10</sup> (ANDON et al, 2018, p. 175-176).

O interessante nesse estudo é que a percepção da gravidade do ato importa para esse grupo de sujeitos, ainda que não tivessem em mente nenhum ganho direto ou pessoal. Também ficou claro que a efetividade da recompensa como estímulo é relativa, já que as irregularidades com maior probabilidade de reportamento em função da recompensa são justamente as de menor interesse público.

A recompensa financeira surge novamente como objeto em estudos de reportamento de atos de pirataria de software mas, novamente, é preciso controlar outras variáveis. Os sujeitos dessa pesquisa eram universitários singapurenses, e os pesquisadores buscaram compreender a influência tanto de incentivos financeiros quanto de traços atitudinais, facilidade do ato de reportar e outras influências. Dentre os traços atitudinais, o mais relevante sugere que a pressão social importa bastante na decisão de reportar ou não a pirataria. As recompensas financeiras foram relevantes, mas apenas quando o sujeito não tinha uma posição prévia sobre a pirataria. Quando ele tinha posições mais claras, a recompensa financeira tinha pouco efeito (OH, TEO, 2010). É interessante perceber, através desse estudo, que a recompensa financeira não é capaz de sobrepor os traços atitudinais dos sujeitos. A pirataria é provavelmente um assunto diferente de outros, já que suas consequências sociais não são tão claras e há sujeitos que a defendem ativamente. Mesmo assim, pode-se inferir que tanto a pressão social quanto a posição anterior do sujeito sobre a correção ou não do ato podem ser mais relevantes do que oferecer a recompensa em si.

Uma pesquisa com estudantes de MBA norte-americanos, por meio de um *survey*, por fim, buscou explorar influência da recompensa financeira e da existência de mecanismos de proteção de identidade, anonimizando ou não. Os resultados indicam que a recompensa financeira pode aumentar a probabilidade de denunciar, mas apenas quando são solicitados a imaginarem essa decisão em relação a um outro sujeito. O estudo apresentava aos participantes um cenário hipotético em que um funcionário de uma empresa descobria uma irregularidade cometida por um superior hierárquico. Depois, pedia para eles indicarem a probabilidade de o funcionário reportar o ato, ou de eles mesmos reportarem o ato. Quando o cenário incluía recompensa financeira e a possibilidade de não ser anonimizado, os participantes que se colocaram na terceira pessoa tinham maior probabilidade de reportar, ou seja, imaginavam que o funcionário reportaria a irregularidade. Mas quando esses participantes eram solicitados a assumir a primeira pessoa, a imaginarem se se tornariam ou não um *whistleblower*, o cenário com maior probabilidade de reportamento era o que não incluía recompensa financeira e tinha a possibilidade de não ser anonimizado (POPE, LEE, 2013). Os autores acreditam que os resultados demonstram que as pessoas se sentem mais estimuladas a reportar quando veem outros fazendo, e que isso explica a diferença entre primeira e terceira pessoa. Mas uma outra possível interpretação dos dados é a de que a imagem de si mesmo aceitando a recompensa financeira ser menos desejável do que a imagem dos outros, o que poderia indicar um conflito no processo decisório e na autoimagem. Por um lado, as pessoas gostam de pensar em si mesmas como alguém que reportaria. Por outro, as pessoas não gostam de imaginar que o fazem quando o foco é a vantagem monetária envolvida.

Um relatório publicado pelo Banco da Inglaterra concluiu que não havia fortes evidências de que o sistema de *whistleblowing* nos Estados Unidos tivesse aumentado a qualidade ou a quantidade de denúncias (FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, FCA; PRUDENTIAL REGULATION AUTHORITY, PRA, 2014). Esse relatório, porém, foi rechaçado pelas autoridades americanas que inclusive solicitaram sua remoção em função da imprecisão das informações. Segundo essas autoridades, a quantidade de denúncias aumentou depois da introdução de recompensas. No entanto, não é possível garantir que a causa desse aumento foi de fato a introdução de recompensas ou se se deu por outras razões (NYRERÖD, SPAGNOLO, 2017).

10 Tradução livre de: *The results imply that the influence of financial incentive on the intention to report a wrongdoing externally is subject to the perceived level of seriousness. [...] They suggest that the imposition of incentives is likely to importantly increase the number of allegations, particularly in relation to incidents that may be regarded as of lower significance.*

Esses estudos podem indicar que a adição de recompensa financeira não é um estímulo necessariamente efetivo, sendo necessário considerar outros fatores que influenciam o processo decisório. Os dados não são conclusivos, mas dão espaço para que imaginemos outras formas de recompensa que poderiam estimular o *whistleblower*. Dentre esses fatores, os que parecem ser relevantes são justamente os fatores intrínsecos. Importa bastante a opinião prévia do sujeito sobre o tema, sua percepção do ato, a gravidade que ele imputa à irregularidade, etc. Os fatores intrínsecos parecem ser relevantes no processo decisório, e um desses fatores é justamente a posição moral. Algumas críticas importantes a respeito da motivação sugerem que a atribuição de um valor monetário pode diminuir o valor moral ou social de certa ação esperada de um cidadão. A ação pode ser interpretada como moralmente negativa quando leva a recompensas, existindo um equilíbrio a ser considerado entre o incentivo financeiro e o desincentivo moral (BUGARIN, BUGARIN, 2017).

Num estudo envolvendo dois mil trabalhadores norte-americanos selecionados em empresas de *surveys* virtuais, os pesquisadores buscaram analisar a influência que a oferta de recompensa tem na probabilidade de um sujeito declarar que se tornaria um *whistleblower*. Eles apresentaram um caso hipotético em que uma empresa de construção, com contrato com o governo, está substituindo os produtos combinados por outros de menor qualidade, embolsando a diferença resultante. Os cenários poderiam também conter ou não medidas de proteção ao *whistleblower*, dever de reportar ou multa caso não o fizesse, e os grupos foram separados de forma que cada grupo enfrentasse um cenário distinto. Os participantes eram solicitados a imaginar a si mesmos ou a imaginar o que outras pessoas fariam nesses casos. O primeiro resultado interessante dessa pesquisa sugere que os sujeitos prediziam índices maiores de reportamento de si mesmos que de outros, e mais dos seus colegas de trabalho do que outros. Ou seja, os sujeitos viam a si mesmos como mais éticos, assim como os seus conhecidos, do que o restante da sociedade (FELDMAN, LOBEL, 2009).

A única exceção a essa avaliação de si mesmos e seus pares como mais éticos ocorreu no cenário de recompensas financeiras altas em relação a recompensas menores. Nesse caso, os participantes responderam que aumentar a recompensa aumentaria a probabilidade de outras pessoas se tornarem *whistleblowers*, mas não expandiram esse aumento a si mesmos. Isso sugere que os participantes acreditam que as motivações extrínsecas são mais importantes

para os outros do que para si, acreditando-se mais guiados pela ética (FELDMAN, LOBEL, 2009).

Outro achado desse estudo que pode aumentar a dúvida sobre a efetividade da recompensa financeira por si só diz respeito à opinião dos participantes sobre a severidade do caso. Quanto maior o nível de gravidade e de imoralidade que os participantes atribuíam à irregularidade, maior era a probabilidade de se tornarem um *whistleblower*. Mais importante, nos grupos que atribuíam maior nível de gravidade e imoralidade, a existência de recompensa financeira não modificou a probabilidade de reportar o ato. O que parece implicar que “quando os indivíduos reconhecem um interesse ético em uma questão, as discrepâncias entre os desenhos de políticas diminuem”<sup>11</sup> (FELDMAN, LOBEL, 2009, p. 1193).

Ainda decorrente desse estudo, uma outra forma de enxergar os resultados é se atentando para o grupo que atribuiu à irregularidade uma baixa gravidade. Nesse caso, a influência das motivações extrínsecas aumentou consideravelmente, e os que têm o menor índice de declaração de reportamento são justamente os que estavam num cenário de baixas recompensas financeiras. Ou seja, parece haver nesse grupo uma influência da recompensa na decisão do ato de reportar. Mas, ainda que se atribua altas recompensas, esse grupo tinha probabilidade de reportar muito menor do que o grupo de atribuição de alta gravidade, em qualquer dos cenários. Uma forma de interpretar esses dados é considerando que a moralidade percebida dos casos é mais relevante, tem mais influência e é mais efetiva do que qualquer outra adição externa (recompensa, dever, proteção ou multa) (FELDMAN, LOBEL, 2009).

De acordo com a literatura encontrada na pesquisa, o que se pode concluir é que a efetividade da recompensa financeira como estímulo ao *whistleblower* não está estabelecida, e que, quando é sugerida pelos resultados das pesquisas, é mediada por outros fatores de motivação, em especial fatores intrínsecos. É possível pensar que sua efetividade só ocorra para irregularidades pouco relevantes, ou em situações pouco carregadas moralmente, ou ainda em contextos nos quais há baixa saliência dos valores éticos ou morais. O que se pode dizer é que não se pode confiar, em termos de legislação cientificamente informada, apenas na recompensa financeira como mecanismo de estímulo ao *whistleblower*.

11 Tradução livre de: “when individuals recognize an ethical stake in an issue, policy-design variances are diminished”.

### 3. DINHEIRO NÃO COMPRA OU CONSPURCA A LEALDADE: A IMPORTÂNCIA DO JULGAMENTO MORAL NA DECISÃO DE REPORTAR

Apesar de ser um instituto internacionalmente reconhecido e ser defendido por diversas instâncias internacionais é possível dizer que esse não é uma ferramenta unânime. Há várias formas de enxergar o indivíduo que decide reportar uma irregularidade presenciada, tanto de forma positiva (como alguém com coragem moral ou cumpridor dos deveres cívicos, por exemplo), quanto negativa. No Brasil, podemos pensar em diversos termos que poderiam ser atribuídos aos *whistleblowers*, que não são positivos e poderiam indicar as dificuldades em termos culturais de incentivar a cultura do *whistleblowing*: “x9”, “dedo-duro”, “traíra”, “fofoqueiro”, “linguareto”, “traidor”, “judas” ou outras palavras de uso corrente. No entanto, essa não é uma particularidade brasileira. Em inglês, termos como “sneak”, “informer”, “snitch”, “rat” e outros ainda persistem no vocabulário popular e são representações de estereótipos que podem “enfraquecer a disposição das pessoas em denunciar a corrupção. Esses rótulos e percepções negativas também podem determinar como as pessoas são tratadas depois que elas aparecem”<sup>12</sup> (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Whistleblowing in Europe*).

Essas visões divergentes devem ser consideradas na reflexão sobre o *whistleblower* especialmente porque, se o ato contraria a visão da cultura organizacional em que se apresenta, chances há que de que nenhum estímulo seja o suficiente para suplantar a culpa moral que pode afligir aquele que considera a possibilidade de denunciar a irregularidade. É fundamental antes ter certeza de que se quer de fato implementar essa ferramenta dentro dos espaços organizacionais e dentro mesmo das instituições brasileiras.

O comportamento do *whistleblowing* é, sobretudo, um comportamento pró-social, ou seja, um comportamento que tem como objetivo beneficiar outras pessoas, mas que, ao contrário do comportamento altruísta estrito, também pode levar a ganhos pessoais. É necessariamente um comportamento que ocorre em função das relações que o sujeito tem com os seus pares, com os líderes e com as instituições. Além disso, é um comportamento que pode conter conflitos morais, uma vez que pode violar normas internas do grupo do qual o *whistleblower* faz parte. So-

mados os aspectos pró-sociais com o conflito moral torna-se ainda mais fundamental que o sujeito tenha pistas provenientes do meio e da cultura em que está inserido de que ele possa ser valorizado, de alguma forma, pelo ato de reportar (DOZIER, MICELI, 1985).

Há, portanto, influências da coletividade na ação de reportar, mas nem todos os fatores influenciam de forma igual. O que se percebe é que fatores próprios das organizações, os contextuais, podem influenciar na decisão de qual o mecanismo de reportamento que será usado (interno ou externo), enquanto as questões de fundo moral são na verdade as responsáveis por motivar os sujeitos a ‘soprarem o apito’ (DUNGAN, YOUNG, WAYTZ, 2019).

As expectativas sociais (que se expressam por meio da cultura) podem ser compreendidas não apenas como motivações extrínsecas, mas como incorporadas em mandamentos morais e regras gerais de ação dos sujeitos. Na perspectiva do Modelo Intuicionista Social (*Social Intuitionist Model*, SIM), um julgamento moral é feito de forma intuitiva na maior parte das vezes, com a razão fornecendo racionalizações depois que o julgamento aconteceu, e a maior influência decorre justamente das expectativas sociais e culturais.

Para compreender essa ideia, precisamos primeiro compreender a mente como tendo pelo menos dois sistemas: Sistema 1 e Sistema 2. O Sistema 1 corresponde à parte mais automática, é responsável pelas respostas mais rápidas e sem muito controle voluntário. O Sistema 2 é a parte que acabamos por vezes designando como eu consciente, responsável pelas atividades mentais mais complexas (KAHNEMAN, 2012, p. 29). Uma metáfora utilizada especialmente no contexto moral para explicar esses dois sistemas é a de que a mente é dividida entre o elefante, que seria o equivalente ao Sistema 1, e um montador, que equivaleria ao Sistema 2 (HAIDT, 2013, p. 53).

Essa divisão entre sistemas é bastante eficiente. Seria extremamente custoso ter de fazer uma análise consciente e refinada de cada escolha enfrentada ao longo do dia, tanto para os caçadores-coletores quanto para a mente moderna. Esse sistema dual é uma resposta elegante para o *trade-off* entre eficiência e flexibilidade (GREENE, 2013, p. 133).

Na perspectiva do intuicionismo moral, quando fazemos julgamentos morais, usamos fundamentalmente o Sistema 1. O Sistema 2 está lá para servir ao Sistema 1, e não o contrário. Embora a razão acredite estar no controle do processo de julgamento moral, na verdade a primeira análise, a análise rápida, é feita por meio do nosso sistema intuitivo. Os julga-

12 Tradução livre e adaptação de: “‘Sneak’, ‘informer’, ‘snitch’ and other derogatory terms for whistleblowers still persist. These stereotypes can weaken the willingness of people to report corruption. These negative labels and perceptions can also determine how people are treated after they come forward.”

mentos morais são feitos de forma rápida, sem esforço e intuitivamente (HAIDT, 2013, p. 54-55; HAIDT, BJORKLUND, 2008, p. 188).

No SIM, basicamente, o que acontece é que temos uma determinada situação ou evento desencadeador do julgamento moral de, digamos, o sujeito A. Esse evento passa primeiro pelas intuições de A, que forma um juízo moral da situação e depois produz uma racionalização ou um raciocínio estratégico. Essa é a parte intuicionista do modelo. A parte social, que mais nos interessa aqui, tem relação com o segundo momento, que é o de externalização do veredito. A racionalização formada entra num processo igual, de outro indivíduo, digamos, B. As razões de A passam pelas intuições de B, que julga e, por fim, racionaliza. A pode convencer B por meio das razões encontradas pelo seu julgamento e pelo julgamento em si, através da racionalização e posterior comunicação de suas racionalizações. É mais provável, nesse prisma, que mudemos nossos juízos morais por meio de outros do que pela reflexão privada, ainda que ela seja possível no modelo (HAIDT, 2013, p. 55-56, 80; HAIDT, 2001).

Assim, o que os outros expressam ser o certo em uma determinada situação será utilizado na deliberação do comportamento individual, e o conceito de motivação intrínseca e extrínseca se misturam. Quando deliberamos moralmente, essa não é uma reflexão isolada e solitária, mas é em parte uma resposta das interações sociais e percepção dos julgamentos dos demais. Se a cultura em que o indivíduo está inserido considera a atitude de reportar como moralmente reprovável, torna-se ainda mais custoso para alguém contrariar as expectativas sociais e ir a público.

Um documento da Transparência Internacional busca justamente compreender os estímulos (sob motivação extrínseca ou intrínseca) possíveis para aquele que reporta (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Whistleblower Reward Programmes*). Além da recompensa financeira, que já foi analisada acima, o documento ainda aponta três outras possíveis recomendações: reconhecimento do ato de reportar como um ato de coragem cívica, transparência e mudança cultural, que dizem respeito, em última instância, a motivações intrínsecas.

As três recomendações estão na verdade bastante próximas e se conectam às motivações culturais e sociais. Na primeira, afirma que o reconhecimento social pode servir como uma forma de incentivo e, de forma tímida, sugere que se conceda prêmios àqueles que reportarem atos, citando alguns prêmios já existentes. Na segunda, fala da importância

da transparência dos casos já recompensados, afirmando que tornar públicos os atos de *whistleblowers* bem sucedidos pode aumentar a confiança dos demais que não se sentem confortáveis em fazer o reportamento interno. E na terceira recomendação, afirma que é preciso fazer mudanças culturais, mudando os valores defendidos pela comunidade para que se desloque a atenção da lealdade para a equidade (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Whistleblower Reward Programmes*).

As duas primeiras propostas são similares e tanto a premiação quanto a transparência estão de acordo com a visão de que nos comportamos de forma pró-social e que prezamos pelo reconhecimento dos pares. A terceira recomendação que o documento da Transparência Internacional faz diz respeito à mudança cultural. Eles usam como base um artigo publicado em 2005 e que demonstrou que a decisão de reportar pode ser beneficiada por uma mudança de enquadramento da questão, no *trade-off*<sup>13</sup> entre equidade e lealdade. Para compreender esse trabalho, é interessante entender antes a teoria que o embasa, chamada de Teoria das Fundações Morais<sup>14</sup>.

A Teoria das Fundações Morais (*Moral Foundation Theory, MFT*) é uma teoria advinda da psicologia social evolucionista e propõe-se a analisar o que faz com que indivíduos discordem sobre quais valores devem ser protegidos e defendidos na esfera pública. Para compreender o que são as fundações morais, Haidt e Joseph (2004) desenvolveram uma metáfora que parece bastante explicativa. Eles pedem que imaginemos que as fundações morais são como os receptores de sabor que possuímos em nosso paladar. Somos capazes de perceber (ao menos) cinco sabores diferentes: doce, salgado, amargo, ácido e *umami*. Embora tenhamos receptores para os cinco sabores, não necessariamente gostamos dos alimentos que os representam da mesma forma. Alguns desenvolvem preferência por doces, outros por comidas salgadas, outros não toleram produtos amargos. A diferença de percepção e de gosto depende da nossa história como espécie (e nossa preferência por comidas calóricas e doces), mas também depende da história de cada cultura, do meio ambiente no qual essa cultura está inserida e da disponibilidade de alguns alimentos, e dos hábitos alimentares de cada um, desenvolvidos especialmente durante a infância.

Analogamente, os autores propõem cinco fundações morais iniciais: cuidado, equidade ou reciprocidade, lealdade, autoridade e pureza. A ideia geral da

13 O termo aqui significa um conflito de escolha entre duas ou mais alternativas mutuamente excludentes.

14 Essa teoria foi um dos objetos da dissertação da autora.

MFT é a de que existem alguns valores, ou fundações morais, que estão presentes em diversas culturas e podem ser explicadas através da história evolutiva humana. Seus pressupostos são: fazemos nossos julgamentos morais de forma intuitiva mais do que raciocinada (utilizando o Modelo Intuicionista Social); nascemos com uma mente moral em rascunho que será desenvolvido através da experiência; a cultura desempenha papel fundamental no desenvolvimento da nossa mente moral; e pluralismo de valores, ou seja, a ideia de que há mais de um valor importante na construção de sistemas morais ou ideológicos (GRAHAM et al, 2013). Além desses, a MFT considera que a teoria evolutiva pode explicar nossos comportamentos e que é impossível compreender o ser humano sem nos atentar para os fatores biológicos que nos compõem (HAIDT, 2013; CÔRTEZ, 2016).

A MFT é uma teoria desenvolvida por psicólogos que estavam interessados em integrar pesquisas realizadas em psicologia moral com as realizadas em ciências sociais, como a antropologia (GRAHAM et al, 2013). Nesse sentido, não apenas é importante compreender os indivíduos, mas também a cultura na qual esses indivíduos estão inseridos (HAIDT, 2013).

O trabalho citado pelo documento da ONG buscou sumarizar o que seria a psicologia do *whistleblower* (DUNGAN, WAYTZ, YOUNG, 2015)<sup>15</sup>. Para os autores, existe um *trade-off* entre duas fundações morais: a lealdade e a equidade. O conceito de lealdade e de equidade são usados de forma mais ampla: lealdade poderia ser compreendida como a preocupação com o bem-estar de pessoas do próprio grupo, enquanto equidade seria a preocupação com o bem-estar de pessoas que estão além dos limites grupais (DUNGAN, YOUNG, WAYTZ, 2019).

De acordo com a MFT e a literatura em psicologia moral e social levantada pelos pesquisadores em *whistleblower*, tanto a lealdade quanto a equidade são valores basilares que podem ser encontradas no desenvolvimento moral de crianças: tanto há uma preferência por redistribuição e divisão justa de recursos, de acordo com a quantidade de esforço aplicada, demonstrando um senso de equidade; quanto há também uma tendência a ser mais leniente com membros do próprio convívio social, compartilhando mais recursos com aqueles que são mais próximos, assim como sendo mais duro com aqueles

que não fazem parte dos grupos reconhecidos das crianças (WAYTZ, DUNGAN, YOUNG, 2013).

A conclusão deles, a partir de quatro experimentos, é que esses dois valores podem conflitar quando alguém toma a decisão de relatar um comportamento desviante, e entender esse conflito torna-se fundamental para entender o comportamento do *whistleblower*. Por um lado, tendemos a achar que as regras devem valer para todos e é bom quando as normas são cumpridas. Nesse caso, o ato de reportar ocorre em função da justiça e equidade. Por outro lado, o reportamento pode ter relação com pessoas conhecidas e que fazem parte de algum grupo de convívio ou de identidade em comum com o *whistleblower*. Nesse caso, pode ser encarado como um ato de deslealdade em face de pessoas que confiam naquele que reporta (WAYTZ, DUNGAN, YOUNG, 2013).

Esses estudos nos levam a afirmar que, para regular ou estimular o *whistleblower*, é importante compreender como está construída a lealdade nesse determinado ambiente de relações interpessoais, profissionais ou não. A lealdade pode ser um fator de desestímulo e o fato de oferecer uma recompensa monetária, longe de ajudar a melhorar a percepção que o grupo pode ter do *whistleblower*, pode fazê-los ainda mais convictos de que o sujeito age à revelia das expectativas morais e visando unicamente o enriquecimento. A lealdade, quando considerada de forma individualizada ou apenas considerada em seu sentido mais amplo, entra em conflito e parece diminuir a probabilidade de se tornar um *whistleblower* (WAYTZ, DUNGAN, YOUNG, 2013). E é por isso fundamental que o desenho de canais de denúncias ou que a regulação tenha uma compreensão mais refinada da decisão de reportar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da pesquisa realizada, pode-se concluir que o ato de reportar é complexo. A atenção tanto da literatura científica quanto das legislações sobre o tema está nas recompensas financeiras como estímulo para o aumento de atos de *whistleblowing*, mas isso decorre da incompreensão da miríade de variáveis que participam da difícil decisão de um sujeito em “soprar o apito”. Argumentamos que as motivações que levam alguém a reportar devem ser consideradas quando se pretende desenhar ferramentas eficazes de estímulo ao *whistleblower*, e que essas ferramentas não podem se limitar aos incentivos financeiros. A efetividade desses incentivos ainda não está bem estabelecida na literatura, e vários estudos demonstram que ela deve vir acompanhada de uma

15 O trabalho se utiliza das conclusões alcançadas pelos mesmos autores em outro texto: WAYTZ, Adam; DUNGAN, James; YOUNG, Liane. The whistleblower's dilemma and the fairness-loyalty tradeoff. *Journal of Experimental Social Psychology*, v. 49, n. 6, p. 1027-1033, 2013.

consideração também das motivações intrínsecas dos sujeitos. Dessa forma, é fundamental compreender como os valores morais podem ser fundamentais na decisão por reportar e um Direito que se pretenda efetivo deve se preocupar em compreender as razões de determinado comportamento que se pretenda regular.

Como vimos, é importante compreender a cultura, tanto micro quanto macro, em que está inserido o sujeito que presencia ou sabe de uma irregularidade. Quando a posição coletiva é a de que o *whistleblower* fez algo errado, o ato torna-se muito mais custoso. Em especial, parece existir um conflito entre equidade e lealdade que pode levar o sujeito a decidir pelo silêncio. Por isso, entender a rede de lealdade e a motivação torna-se fundamental. Oferecer uma recompensa financeira, embora seja uma estratégia interessante, precisa ser combinada com outras que ajudem os sujeitos que reportam a não temer o estigma moral que pode ser a eles infligido.

Algumas pesquisas futuras, desenhos institucionais ou produções legais poderiam levar essas reflexões em consideração, ampliando os estímulos além dos monetários. Os estímulos sugeridos pela Transparência Internacional, reconhecimento do ato de reportar como um ato de coragem cívica, transparência e mudança cultural, parecem bons pontos de partida para um aprimoramento do desenho institucional.

Para tanto, as instituições primeiro precisam compreender como o instituto é visto na sociedade brasileira, um trabalho ainda a ser feito, pelo que se pode perceber nessa pesquisa. Se for constatado que a visão das pessoas sobre o tema apela mais à lealdade do que à equidade, por exemplo, como previsto pela pesquisa realizada em âmbito internacional, então é fundamental repensar a sua implementação ou pensar em propostas que visem deslocar a atenção e tornar sua existência mais provável. Algumas estratégias poderiam ser: reafirmar as vantagens sociais do ato de reportar; demonstrar como o ato

está permeado de coragem; demonstrar como o ato reportado é prejudicial para a economia brasileira ou deslocar o senso de lealdade do grupo menor de convivência direta para o círculo maior considerado como o conjunto de cidadãos do país. Campanhas de conscientização, mudança dos discursos das instituições preventivas e repressivas, aprimoramento do tratamento das denúncias nas vias adequadas, mais cobertura midiática positiva dos atos que se restarem concluídos com as irregularidades comprovadas, etc, poderiam ser meios de implementar essas estratégias.

Outra possibilidade é complementar o incentivo monetário com outras estratégias de estímulo. Uma sugestão interessante feita por pesquisadores é dar ao reportante a opção de ficar com o valor da recompensa ou encaminhá-lo para programas assistenciais ou de caridade de escolha do *whistleblower* (BUGARIN, BUGARIN, 2017). Dessa forma, conecta-se a ação a uma resposta moral que poderia diminuir a carga negativa levantada pela lealdade do sujeito ao grupo.

Não é preciso descartar o instituto do *whistleblower* por completo ou deixar de aplicar os incentivos financeiros para que se aprimore os estímulos. É preciso apenas compreender que o comportamento do *whistleblower*, longe de simples, carece de compreensão aprofundada e debate generalizado dentro da sociedade brasileira antes de se tornar um instrumento efetivo de combate à corrupção. Considerando que compreendemos muito pouco o processo decisório do reportante e suas influências, não faz sentido concentrarmos toda a nossa atenção e esforços na implementação de uma única estratégia, de efetividade incerta e cercada de controvérsias. O mais importante é uma mudança de postura mais profunda, uma ressignificação do ato no imaginário popular e uma mudança de perspectiva institucional, menos centrada em motivações extrínsecas, mas também atenta aos demais elementos que influenciam as decisões dos sujeitos.

## REFERÊNCIAS

- ANDON, Paul et al. The impact of financial incentives and perceptions of seriousness on *whistleblowing* intention. *Journal of Business Ethics*, v. 151, n. 1, p. 165-178, 2018.
- BELTRAME, Priscila Akemi, SAHIONE, Yuri. “Informante do bem” ou whistleblower: críticas e necessários ajustes ao projeto. *Boletim IBCCRIM*, ano 27, nº 317, Edição Especial Projeto de Lei “Anticrime” - Parte I de II, abril/2019.
- BLOUNT, Justin; MARKEL, Spencer. The End of the Internal Compliance World as we Know it, or an Enhancement of the Effectiveness of Securities Law Enforcement-Bounty Hunting under the Dodd-Frank Act’s *Whistleblower* Provisions. *Fordham J. Corp. & Fin. L.*, v. 17, p. 1023, 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm). Acesso em 02 de julho de 2019.
- BRASIL. *Decreto Nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em 25 de junho de 2019.
- BRASIL. *Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 26 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018*, que 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm). Acesso em 26 de fevereiro de 2020.
- BUGARIN, Maurício Soares; BUGARIN, Tomás Tenshin Sataka. Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção?. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 2, p. 390-427, 2017.
- CARR, Indira; LEWIS, David. Combating corruption through employment law and *whistleblower* protection. *Industrial Law Journal*, v. 39, n. 1, p. 52-81, 2010.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Disponível para download em: <http://www.latinobarometro.org/lat-Contents.jsp>. Acesso em 13 de janeiro de 2020.
- CÔRTEES, Pâmela. *Por que nos unimos a grupos ideológicos?: explicações evolucionistas para as discordâncias políticas*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, 2016.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Better protection of whistle-blowers: new EU-wide rules to kick in in 2021*. Press release, 7 de Outubro de 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.
- DA MOTA JUNIOR, João Francisco. A proteção do servidor público denunciante (Whistleblower): Um enfoque na recente tutela jurídica brasileira. *Derecho y Cambio Social*, v. 9, n. 30, p. 22, 2012.
- DORTIER, Jean-François (direção). *Dicionário de ciências humanas*. Revisão e coordenação de tradução de Márcia Valéria Martínez Aguiar. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- DOZIER, Janelle Brinker; MICELI, Marcia P. Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective. *Academy of management Review*, v. 10, n. 4, p. 823-836, 1985.
- DUNGAN, James A.; YOUNG, Liane; WAYTZ, Adam. The power of moral concerns in predicting *whistleblowing* decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, v. 85, p. 103848, 2019.
- DUNGAN, James; WAYTZ, Adam; YOUNG, Liane. The psychology of *whistleblowing*. *Current Opinion in Psychology*, v. 6, p. 129-133, 2015.
- FELDMAN, Yuval; LOBEL, Orly. The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality. *Texas Law Review*, v. 88, p. 1151, 2009.
- FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, FCA; PRUDENTIAL REGULATION AUTHORITY, PRA. *Financial Incentives for Whistleblowers*, Bank of England, 2014. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/financial-incentives-for-whistleblowers.pdf>. Acesso em 02 de março de 2020.

- GRAHAM, Jesse et al. Moral foundations theory: The pragmatic validity of moral pluralism. In: DEVINE, Patricia; PLANT, Ashby (eds). *Advances in Experimental Social Psychology*. Volume 47. Inglaterra: Elsevier, p. 55-130, 2013.
- GREENE, Joshua. *Moral tribes: Emotion, Reason and the Gap between Us and Them*. New York, EUA: The Penguin Press, 2013.
- HAIDT, Jonathan. The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgment. *Psychological review*, v. 108, n. 4, p. 814-834, 2001.
- HAIDT, Jonathan. *The Righteous Mind: why good people are divided by politics and religion*. New York: Vintage Books, 2013.
- HAIDT, Jonathan; BJORKLUND, Fredrik. Social intuitionists answer six questions about morality. In: SINNOTT-ARMS-TRONG, Walter. *Moral psychology*, volume 2: The cognitive science of morality: Intuition and diversity. Cambridge, EUA: MIT Press, p. 181-219, 2008.
- HAIDT, Jonathan; JOSEPH, Craig. Intuitive ethics: How innately prepared intuitions generate culturally variable virtues. *Daedalus*, v. 133, n. 4, p. 55-66, 2004.
- ICC (International Chamber of Commerce). *Guidelines on Whistleblowing*. Disponível em: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>. Acesso em 25 de junho de 2019.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- MICELI, Marcia P.; NEAR, Janet Pollex; DWORKIN, Terry M. *Whistle-Blowing in Organizations*. Estados Unidos, Nova Iorque: Routledge, 2008.
- MOHALLEM, Michael Freitas et al. *Novas medidas contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.
- NEAR, Janet P.; MICELI, Marcia P. Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of business ethics*, v. 4, n. 1, p. 1-16, 1985.
- NYRERÖD, Theo; SPAGNOLO, Giancarlo. Myths and numbers on whistleblower rewards. *Regulation & Governance*, 2017.
- OH, Lih-Bin; TEO, Hock-Hai. To blow or not to blow: An experimental study on the intention to whistleblow on software piracy. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, v. 20, n. 4, p. 347-369, 2010.
- POPE, Kelly Richmond; LEE, Chih-Chen. Could the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 be helpful in reforming corporate America? An investigation on financial bounties and whistle-blowing behaviors in the private sector. *Journal of business ethics*, v. 112, n. 4, p. 597-607, 2013.
- ROCHA, Márcio Antonio. *Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil*. Estudo que visa a complementar os trabalhos desenvolvidos pela Estratégia Nacional de Combate a Corrupção – ENCCLA, em sua Ação nº 4, do ano de 2016. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/whistleblower-1/subsidios-para-implantacao-de-programas-de-whistleblower-no-brasil/view>. Acesso em 25 de junho de 2019.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation). Acesso em 20 de fevereiro de 2020.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index 2019*. Disponível em: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2019\\_cpi\\_report\\_en](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2019_cpi_report_en). Acesso em 01 de março de 2020.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Whistleblower Reward Programmes: Anti-Corruption Helpdesk*, 2018. Disponível em: [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Financial\\_incentives\\_for\\_whistleblowing.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Financial_incentives_for_whistleblowing.pdf). Acesso em 02 de março de 2020.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, 2013. Disponível em: [https://www.stt.lt/documents/soc\\_tyrimai/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf). Acesso em 02 de julho de 2019.
- WAYTZ, Adam; DUNGAN, James; YOUNG, Liane. The whistleblower's dilemma and the fairness-loyalty tradeoff. *Journal of Experimental Social Psychology*, v. 49, n. 6, p. 1027-1033, 2013.



**Pâmela de Rezende Côrtes**

<https://orcid.org/0000-0002-4938-5023>

Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil

[pamela.recortes@gmail.com](mailto:pamela.recortes@gmail.com)

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Bolsista CAPES. Mestra em Direito pela UFMG. Bacharel em Direito pela Unihorizontes. Bacharel em Ciências do Estado pela UFMG. Foi pesquisadora do Programa de Pesquisa em Controle Governamental, Combate e Prevenção da Corrupção, promovido pela CGU, ALMG e AGU em Minas Gerais. Pesquisadora do SAPIENS - Núcleo de Estudos e Pesquisa Interdisciplinar em Neuroética e Comportamento Humano. Pesquisadora do GERE - Grupo de Estudos em Racionalidade Ecológica.

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)



[cguonline](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL