

Revista da CGU

Brasília • Volume 9 • Nº 14 • Jan/Jun 2017



Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 9 • Nº 14 • Jan/Jun 2017

Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Claudia Taya

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

É uma publicação semestral voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de: controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

Equipe Técnica

Comitê de Política Editorial

Dr. Andityas Soares de Moura Costa
Matos

Dr. Bruno Amaral Machado

Dr. Ivan Ricardo Gartner

Dr. Jose Célio Silveira Andrade

Dr. José Eduardo Elias Romão

Dr. José Matias-Pereira

Dr. Marcelo Stopanovski

Dr. Robert Gregory Michener

Revisão Geral

Anne Nogueira Hernandes

Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da
Costa

Corpo Editorial Científico

M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro,
editora

Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa
da Costa, editor-chefe

M. Sc. Rodrigo Fontenelle de Araújo
Miranda, editor

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, editor

M. Sc. Sérgio Roberto Guedes Reis,
editor

Projeto Gráfico, capa e diagramação

Anne Nogueira Hernandes

Guilherme Guimarães Fortuna

Revisão de normalização e língua portuguesa

Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa
da Costa

Pareceristas

Adila Maria Taveira de Lima - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Adriano Augusto de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais

Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará

Antonio Duarte de Lima Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Augusto César Ferreira - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo

Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha

Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Christiano Braga Lopes - SENAC-AL

Claudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Cristiano Coimbra de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio

Danielle de Moura Medeiros - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Demethrius Pereira Lucena de Oliveira - Controladoria Geral do Município de Marituba

Dimas Barreto de Queiroz - Universidade Federal Rural do Semiárido

Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte

Éder Silva Dantas - Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Ericson de Oliveira Faria - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Fabiano Mourão Vieira - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas

Fúlvio Eduardo Fonseca - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Gabriel Aragão Wright - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

George Moura Colares - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Gerson Luiz Ferreira Filho - Controladoria Geral do Estado do Paraná

Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso

Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde

João Marcelo Alves Macedo - Universidade Federal da Paraíba

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia

Jorge Henrique Teixeira Mendonça - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Antonio Gouvêa Galhardo - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional

Laura Letsch Soares - Universidade Federal de Santa Catarina

Leonino Gomes Rocha - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Li Chong Lee Bacelar de Castro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Liliane de Paiva Nascimento - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa

Luciana Cristina Salles - Sociedade Civil no Ministério Público Federal

Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo

Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.

Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília

Luiza Galiuzzi Schneider - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maíra Luísa Milani de Lima - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Márcia Rodrigues Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Márcio Camargo Cunha Filho - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Amália da Costa Bairral - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Esmeralda Rodrigues - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia

Mauro Biancamano Guimarães - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Nilo Cruz Neto - Universidade Federal do Maranhão

Olavo Venturim Caldas - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Orlando Vieira de Castro Junior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Raylla Neves Araujo - Conselho Nacional de Justiça

Renata Mendes de Araujo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Ricardo Placido Ribeiro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio

Romualdo Anselmo Santos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão

Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz

Taiana Fortunato Araujo - Inmetro

Temístocles Murilo Oliveira Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Thiago José Parreira - Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga

Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Vinicius Gomes Martins - Universidade Federal da Paraíba

Índice

Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção

511

Nepotism in the Brazilian Public Administration: historical panorama and association with corruption

Almerinda Alves de Oliveira

Os Servidores Públicos Brasileiros e sua Percepção de Corrupção: Analisando o Diferencial de Gênero

534

Brazilian Public Officials and Corruption: Analyzing the Gender Gaps

Ana Luiza Melo Aranha

Mariah Lança Queiroz Cassete

Auditoria no Sistema Único de Saúde: uma evolução histórica do Sistema Nacional de Auditoria para a qualidade, eficiência e resolutividade na gestão da saúde pública brasileira

559

Audit in the Unified Health System: a historical evolution of the National Audit System for the quality, efficiency, and resoluteness in the management of the Brazilian Public Health

Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias

Márcia Vieira Leite

Juliano de Moraes Ferreira Silva

Acesso à informação de procedimentos administrativos investigativos em curso instaurados por empresas estatais: a excepcionalidade na restrição de acesso ao legítimo interessado

576

Access to the information on current investigative administrative procedures entered by state companies: the exceptionality in the restriction of access to the legitimate interested party

Marcelo Pontes Vianna

Vítor César Silva Xavier

Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação

601

Descriptive Analysis of Information Requests by the users of the Brazilian Federal Government Transparency Portal

Maiara Sasso

Luciano Nurnberg Peres

Ludmila Melo Souza

Natália Dinoá Duarte Cardoso Brito

Henrique Luis Serigatto Vitta

Apresentação

Caros leitores,

A 14ª Edição da Revista da Controladoria-Geral da União traz cinco artigos distribuídos em quatro linhas de pesquisa: correição com um artigo; enfrentamento da corrupção com um artigo; controle com um artigo e transparência com dois artigos.

Na linha de pesquisa correição, o estudo intitulado “Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção” apresenta um panorama histórico, desde o período colonial até o contexto pós-edição da Súmula Vinculante 13 e associando a prática do nepotismo à corrupção. Almerinda Alves de Oliveira é a autora desse artigo.

Na linha pesquisa enfrentamento da corrupção, o artigo, intitulado “Os Servidores Públicos Brasileiros e sua Percepção de Corrupção: Analisando o Diferencial de Gênero”, evidencia que as servidoras realizam avaliações mais negativas quanto à percepção da corrupção das principais instituições políticas. Ana Luiza Melo Aranha e Mariah Lança Queiroz Cassete são as autoras desse artigo.

Na linha de pesquisa controle, o artigo intitulado Auditoria no Sistema Único de Saúde: uma evolução histórica do Sistema Nacional de Auditoria para a qualidade, eficiência e resolutividade na gestão da saúde pública brasileira”, traz um resgate histórico da evolução das auditorias realizadas no setor público de saúde, no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria de 1986 a 2016. Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias, Márcia Vieira Leite e Juliano de Moraes Ferreira Silva são os autores desse artigo.

Na linha de pesquisa transparência, o artigo intitulado “Acesso à informação de procedimentos administrativos investigativos em curso instaurados por empresas estatais: a excepcionalidade na restrição de acesso ao legítimo interessado”, avalia se o investigado empregado público em procedimento administrativo de natureza investigatória em curso tem a faculdade de acessar as informações de seu interesse. Marcelo Pontes Vianna e Vítor César Silva Xavier são os autores desse artigo.

O último artigo desta edição, na linha de pesquisa transparência, intitulado “Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação” analisa a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida. A realização de testes estatísticos apontou que os assuntos ou temas

que possuem maior chance de resultarem com o acesso do pedido negado referem-se à “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, impreterivelmente nesta ordem, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, que corresponde a categoria de referência. Maiara Sasso, Luciano Nurnberg Peres, Ludmila Melo Souza, Natália Dinoá Duarte Cardoso Brito, Henrique Luis Serigatto Vitta são os autores desse artigo.

Os textos apresentados não representam necessariamente a opinião e/ou posicionamento do Ministério e são de inteira responsabilidade dos seus autores.

Os Servidores Públicos Brasileiros e sua Percepção de Corrupção: Analisando o Diferencial de Gênero*

Brazilian Public Officials and Corruption: Analyzing the Gender Gap

Ana Luiza Melo Aranha**

Mariah Lança Queiroz Cassete***

Resumo

O objetivo desse trabalho é analisar como se configura a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil. Buscamos compreender como essa parcela da população, que está mais próxima à esfera do poder público, avalia as principais instituições políticas do país quanto ao nível de corrupção. Em especial, as análises incluem testes estatísticos que medem a diferença de percepção da corrupção entre homens e mulheres, buscando verificar se gênero é um fator que influencia o julgamento dos servidores públicos federais a respeito das instituições políticas brasileiras. Os resultados demonstram que sexo é a única variável que permanece significativa como preditor da percepção de corrupção das instituições políticas brasileiras – em modelos de regressão logística que também testam o impacto do nível de instrução e de renda. Consistentemente, as servidoras realizam avaliações mais negativas a respeito das principais instituições políticas. Esses resultados corroboram a literatura internacional que tem defendido a existência de um gender gap em se tratando de corrupção, mas apontam para a armadilha em vê-lo como solução simples para combater este fenômeno.

Palavras-chaves: Corrupção; Gênero; Servidores Públicos Federais; Instituições Políticas Brasileiras.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the perception of corruption among federal public servants in Brazil. We seek to understand how this specific group of the Brazilian population – which works close to the sphere of power – evaluates the main political institutions of the country in relation to the level of corruption. In particular, the analyzes include statistical tests that measure the difference in perceptions of corruption between men and women, to verify whether gender is a factor that influences the judgment of federal public servants regarding Brazilian political institutions. The results show that sex is the only variable that remains significant as a predictor of the perceived corruption of Brazilian political institutions – in logistic regression models that also included education and income. Consistently, the female servants carry out more negative evaluations regarding the main political institutions. These results corroborate the international literature, which has de-

fended the existence of a gender gap in relation to corruption, but also point to the trap of seeing it as a simple solution to reduce corruption.

Keywords: Corruption, Gender, Federal Public Officials, Brazilian Political Institutions.

* *Artigo enviado em 30.10.2016 e aceito em 09.02.2017.*

** ** Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil. Pesquisadora do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP-UFMG).

*** Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil.

I. Introdução

É possível notar, ao analisarmos a realidade das democracias contemporâneas, que a política é compreendida apenas como função e prática dos políticos profissionais e não como responsabilidade e privilégio também do conjunto de cidadãos. De fato, como aponta Hannah Arendt (2005), as sociedades modernas tendem a enxergar essa esfera apenas como um “mal necessário”, como um mero meio para a garantia de seus direitos e das possibilidades para o usufruto livre de suas vidas privadas.

A própria teoria democrática hegemônica ao longo do século XX desenvolveu e consolidou essa ideia, alegando que a democracia não poderia ser interpretada como sendo mais que um procedimento mínimo de governo responsável por garantir a eficácia administrativa através do revezamento das elites no poder, por meio de eleições livres e representativas (SCHUMPETER, 1984). Nesse sentido, qualquer expectativa que apresente ideais abstratos e normativos em relação ao sistema democrático liberal; que inclua em seu interior a massa da população ou que exija responsabilidades maiores que o simples funcionamento eleitoral-representativo adequado, seria uma maneira de descaracterizar a verdadeira função dos governos democráticos além de torná-los ineficientes.

Tal afastamento entre o mundo político e social tende a gerar uma crise de legitimidade dos governos e dos governantes (HABERMAS, 2003), acentua a desconfiança da população em relação à política (NORRIS, 1999), além de contribuir para um despreparo por parte dos governos e do próprio sistema liberal em absorver novas demandas e desafios que surgem com uma frequência cada vez maior nas sociedades contemporâneas (PAREKH, 1996). De fato, o que se verifica em várias sociedades consideradas como democracias consolidadas é um hiato de representatividade entre cidadãos e governantes, em que a violência e a corrupção tornam-se cada vez mais presentes de forma maciça tanto por parte da sociedade, como por parte da elite política; e em que as próprias instituições democráticas vêm sendo questionadas como âmbitos realmente confiáveis nos governos contemporâneos.

Essa realidade tem sido constatada como fenômeno global. A crescente desconfiança nas instituições, nos políticos e na política como um todo é fato tanto nas antigas e consolidadas democracias como Estados Unidos e Europa (NORRIS, 1999), como nas democracias mais recentes, destacando aqui os altos níveis de desconfiança política na América Latina (LAGOS, 2000) e mais especificamente no Brasil (MOISÉS, 2005).

Em relação à América Latina, ela é, hoje, mais democrática do que em qualquer outro momento de sua história. Todavia, no curso do seu processo de democratização, mesmo com governantes eleitos através de eleições livres e justas, problemas graves como insegurança econômica individual, altos índices de criminalidade, uma crescente crise de representação e altos níveis de desconfiança política, embasados, sobretudo, por escândalos de corrupção envolvendo altos cargos do governo, contribuem para que as instituições democráticas sejam vistas, cada vez mais, como irrelevantes, ou até mesmo como um obstáculo, para lidar com os desafios que os latino-americanos enfrentam cotidianamente (OXHORN, 2010).

O tema da desconfiança e o tema da corrupção adquirem, portanto, uma relevância central nos estudos sobre a democracia na contemporaneidade, posto que atingem o núcleo central da mesma, representando a negação da justiça, a falta de acesso dos cidadãos na determinação das decisões políticas e ações coletivas que afetam as suas vidas, minando a essência da cidadania democrática. A percepção de corrupção erode, assim, as fundações básicas de confiança sob as quais a democracia deveria residir (WARREN, 2005).

No contexto latino-americano, há uma luta contínua das democracias da região para diminuir os níveis de corrupção real e percebidos. Nesses países, a dinâmica da corrupção combina rotas históricas com uma habilidade de se adaptar para evitar ser detectada (BLAKE E MORRIS, 2009). E o Brasil não escapa a essa luta. A dificuldade dos governantes em lidar com a coisa pública de forma adequada, em se sujeitar às regras e leis que organizam a sociedade e respeitar o patrimônio público tem apresentado um grande impacto na forma dos brasileiros entenderem e lidarem com a democracia (MOISÉS, 2005).

Este artigo partilha do entendimento que a corrupção espelha, sobretudo, uma natureza moral que depende dos juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política (FILGUEIRAS, 2009). O estudo da corrupção estaria vinculado ao entendimento dos julgamentos que cidadãos e atores centrais fazem cotidianamente em relação ao trato com a coisa pública.

Os estudos empíricos que buscam captar a corrupção através de medidas de percepção tem captado a elevada sensação, entre os cidadãos latino-americanos, que políticos e instituições são corruptos – a Transparência Internacional, tem classificado os países desse continente entre os mais corruptos do mundo desde o início do seu índice de corrupção em 1995 – Transparency Corruption Index (BLAKE E MORRIS, 2009). A percepção de corrupção no continente estaria associada com resultados não desejáveis, como a diminuição da confiança no governo e redução no suporte à democracia (MOISÉS, 2005; BOOTH E SELIGSON, 2009; MORRIS E KLESNER, 2010). Sendo assim, devemos nos preocupar com a percepção de corrupção no geral e, no caso deste artigo, por parte daqueles envolvidos diretamente com os recursos públicos, como a burocracia estatal.

O objetivo desse artigo é analisar a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil. Os estudos sobre burocracia no país desvelam o papel dos burocratas no processo decisório das políticas públicas, observando a centralidade de sua atuação, no contexto das transformações gerenciais ocorridas na década de 1990 (LOUREIRO et al., 2010). Contudo, ainda há uma enorme agenda de pesquisas a cobrir temas relacionados à questão da capacidade de gestão, às especificidades do treinamento e a redução da margem de presença da corrupção no cotidiano da administração pública brasileira, especialmente no que se refere ao suborno e à propina (FILGUEIRAS E ARANHA, 2011). A ideia central deste artigo é compreender como certa parcela da população brasileira – que compõe a burocracia estatal e que, portanto, está mais próxima à esfera do poder político, mais especificamente da esfera de execução das políticas públicas – avalia as instituições e atores políticos quanto ao nível de corrupção.

Especificamente, propomos investigar as possíveis associações entre os temas corrupção e gênero. Há um intenso debate na literatura que aponta para a relevância das práticas culturais no entendimento da corrupção. A diferença entre os sexos é abordada nesse contexto, discutindo o pressuposto de que as mulheres seriam menos condizentes com o fenômeno e/ou menos sujeitas à própria prática corrupta. Nesse sentido, é interessante avaliar essa hipótese por meio da análise comparativa da percepção de cada sexo quanto aos níveis de corrupção nas instituições políticas brasileiras.

O desenvolvimento do artigo busca responder às seguintes perguntas: como se configura a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil? Há alguma diferença na forma como servidores e servidoras avaliam e julgam as instituições políticas quanto ao grau de corrupção? De forma exploratória, são propostas explicações para as diferenças encontradas.

Na próxima seção faremos uma breve discussão da literatura que trata sobre o conceito de corrupção, a fim de destacar com qual abordagem nos identificamos. A terceira seção trata da associação entre corrupção e gênero discutida principalmente pela literatura internacional. Em seguida abordamos a metodologia e as hipóteses com as quais trabalhamos. Os resultados apontam a percepção geral dos servidores públicos brasileiros sobre a corrupção e as diferenças estatisticamente significativas encontradas entre os sexos. Nas considerações finais, essa percepção diferenciada é ressaltada, juntamente com discussões sobre como escapar da armadilha em vê-la como saída simples para o problema da corrupção.

2. Diferentes abordagens da corrupção

Qualquer estudo sobre o fenômeno da corrupção deve, em primeiro lugar, considerar que a definição deste fenômeno e as formas de se medi-lo suscitam um amplo debate. O marco teórico a partir do qual estruturamos a análise é o de que a corrupção não pode ser compreendida como uma marca do “caráter” nacional brasileiro e nem sob um ponto de vista exclusivamente econômico. Importa, para o estudo da corrupção, o que os cidadãos pensam ao seu respeito, como a julgam no contexto da confiança nas instituições.

Do ponto de vista dos “intérpretes do Brasil” como Sérgio Buarque de Holanda (1995) e Roberto da Matta (1997) – que, respectivamente, defendia a ideia da cultura brasileira como fortemente patriarcalista e apontava o traço da “malandragem” na ética individual e nas relações sociais do brasileiro – a corrupção seria como um traço da identidade brasileira. O problema deste tipo de análise é que há o constante risco de essencialização do fenômeno como um aspecto inerente à personalidade brasileira, impossibilitando sua compreensão e análise de um ponto de vista social e histórico. Nesse tipo de abordagem, a cultura brasileira delimitaria um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo indivíduo, sem se atentar para os processos mais amplos de configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil. O caráter do brasileiro

acabaria por estabelecer uma armadilha analítica e conceitual, incapaz de perceber que as dicotomias mais obscurecem nossas imoralidades do que propriamente as esclarecem (FILGUEIRAS, 2009).

Se a corrupção não é um traço inexorável da identidade nacional brasileira, ela tampouco é apenas fruto de arranjos institucionais imperfeitos que permitiriam a existência de incentivos aos atores políticos empreenderem práticas corruptas. Se na década de 60 os estudos sobre corrupção a consideravam uma facilitadora na engrenagem política (HUNTINGTON, 1968), nas décadas de 80/90 essa abordagem da teoria da modernização foi abandonada a favor de um marco economicista. Para este, a corrupção depende do modo como as instituições permitem a ação discricionária dos atores políticos. Neste marco, a corrupção é motivada quando existem falhas de mercado na cena política que estimulam os atores a se comportarem de maneira rent-seeking: maximizando sua renda privada, seu bem-estar econômico, dentro ou fora das regras. A existência de monopólios e privilégios no setor público – ou seja, ausência de mercado – criaria incentivos para que os agentes busquem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Na América Latina, os estudos que articulam instituições e corrupção representam uma agenda de pesquisa forte. Alguns atribuem a resiliência da corrupção à presença ou ausência de instituições políticas, apontando o papel das eleições (SKIDMORE, 1999) e o desenho dos sistemas partidários e eleitorais (GEDDES E NETO, 1999). Novas pesquisas nessa área tem se concentrado no papel das instituições desenhadas para controlar a corrupção e a fraqueza das mesmas na América Latina (MAINWARING E WELNA, 2003).

Porém, essa vertente institucionalista tende a desconsiderar a dimensão dos valores e traços culturais que organizam a ideia de corrupção em cada sociedade. Para além dos determinantes institucionais, existe toda uma agenda de pesquisa que trata sobre os condicionantes culturais. Os estudiosos deste grupo focam nos valores e visões que dão suporte à corrupção, na natureza das percepções populares de corrupção, usando dados de opinião pública para medir o seu impacto (BLAKE E MORRIS, 2009). Na América Latina, alguns conectam a corrupção a uma generalizada falta de respeito à lei através de abordagens qualitativas (MORENO, 2002), outros estudam a primazia das relações pessoais e familiares sobre normas universais e o abismo separando as expectativas populares e as capacidades econômicas (NEF, 2001).

Outros pesquisadores focam atenção nas atitudes públicas frente à corrupção. Estudos baseados em surveys de opinião pública proveem informações sobre os determinantes das percepções de corrupção. Por exemplo, Davis et al. (2004) e Canache e Allison (2005), exploram o link entre percepções individuais de corrupção e a desconfiança generalizada nos outros e nas instituições políticas, avaliações mais pobres da economia e apoio a partidos da oposição. Os estudos também encontram que mulheres, pessoas mais velhas e pessoas com maiores níveis de interesses políticos tendem a perceber níveis de corrupção mais elevados (SELIGSON, 2006).

É preciso ressaltar que estudar a percepção de corrupção não equivale a estudar a experiência com corrupção per se. Na realidade, as duas medidas descrevem processos diferenciados: uma maior percepção de corrup-

ção não quer dizer necessariamente que a pessoa se envolveu mais em práticas corruptas (BOHN, 2013).¹ Mas, ao mesmo tempo, as medidas de percepção de corrupção tem sido importantes para os estudos sobre legitimidade das instituições democráticas – quanto mais descrentes os cidadãos, mais colocam em xeque instituições democráticas, e muito tem-se discutido a respeito das implicações disto para a própria democracia e sua sobrevivência política na América Latina e no Brasil.

Consideramos, portanto, que a abordagem econômica sozinha não consegue tratar o problema da corrupção da maneira que ele merece – permanecendo míope a respeito das dimensões morais, sociais e históricas do conceito de corrupção. Outras abordagens, mais atentas à moralidade, aos contextos históricos e aos processos sociais envolvidos nas práticas da corrupção, ampliam o foco sobre o fenômeno e são mais adequadas aos estudos sobre a percepção do fenômeno: “É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p. 398).

Analisar o fenômeno da corrupção exige, portanto, uma abordagem que inclua a análise dos valores e concepções morais dos cidadãos de cada coletividade. Isso significa que entender a corrupção passa pelo entendimento da configuração da legitimidade política e dos aspectos normativos que fundamentam a vida em sociedade. Ou seja, a compreensão da corrupção nasce de concepções consensuais definidas como valores normativos compartilhados de natureza comunicativa, a partir de concepções de bom governo que só podem ser compreendidas no âmbito de uma sociologia das relações de poder, de acordo com as significações que ela pode assumir na sociedade. Dessa forma, a corrupção é aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa (FILGUEIRAS, 2006, 2009).

É por essa razão que os estudos sobre percepção de corrupção tornam-se uma vertente tão relevante no campo de pesquisa deste fenômeno. De fato, se a corrupção só pode ser compreendida a partir do rompimento – no plano concreto de ação – com uma gramática normativa específica a uma determinada coletividade, para compreendê-la é necessário descobrirmos aquilo que é percebido como ato corrupto do ponto de vista do cidadão, ou seja, como é constituído o juízo dos indivíduos a respeito dos atos e ações de seus governantes.

A pesquisa apresentada neste artigo alinha-se assim com a geração de pesquisa sobre percepção de corrupção (e seu impacto sobre a confiança nas instituições), propondo identificar as possíveis variáveis que interferem no grau de flexibilidade de percepção moral do indivíduo em relação à corrupção – como, por exemplo, o diferencial de gênero.

Neste artigo, o objetivo é compreender a maneira como os servidores públicos federais concebem a presença de corrupção em algumas instituições políticas e se esta percepção é marcada por um diferencial de gêne-

¹ Para outras críticas de medidas de percepção de corrupção, ver Abramo (2005).

ro. De forma comparativa, outras variáveis também são abordadas, como o impacto do nível de instrução e de renda na percepção moral da corrupção em diferentes instituições.

3. Corrupção e gênero

Alguns (poucos) estudos no Brasil tem se dedicado a avaliação do diferencial de gênero. Santos Guevara e Amorim (2013), por exemplo, através de análises estatísticas exploratórias do índice de análise de aderência à ética empresarial (da ICTS Global), encontraram que a variável instrução exerce grande influência nos indicadores de percepção moral: quanto menor o grau de instrução, menor a percepção do que é “errado”. Ainda, os resultados mostram diferenças por sexo: os respondentes masculinos tenderam a ter maior disposição na adoção de atalhos antiéticos para atingir metas pessoais. Há ainda maior potencial a furto por parte deles e estiveram envolvidos em um maior número de demissão por problemas de integridade.

Contudo, quando procuramos entender as complexas relações entre gênero e corrupção, é no cenário internacional que encontramos os principais referenciais teóricos. São diversos os estudos nesse cenário que apontam para a convergência desses dois temas. E são esses estudos que nos mostram que há um debate muito intenso sobre até onde vai a conexão entre corrupção e o papel das mulheres.

Essa agenda internacional sobre o tema começou nos anos 2000, quando o Banco Mundial lançou uma série de publicações nas quais incentivava uma maior participação feminina na política pelo seu potencial menos corrupto. No seu informe “Engendering Development, Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice” (2001), o Banco afirmou que a existência de mais mulheres nos postos de poder garantiria menos corrupção: a maior participação das mulheres e a redução da discriminação de gênero, ao contribuírem para um crescimento econômico acentuado, baixariam os índices de corrupção. A perspectiva por trás do informe era a de que:

aquellos que adoptan medidas específicas para proteger los derechos de la mujer e incrementar su acceso a recursos y a la escolarización, tienen índices más bajos de corrupción y acumulan un crecimiento económico más rápido que los países que no lo hacen (THITEU-X-ALTSCHUL, 2010, p. 11).

Na mesma época, Swamy et al. (2001) mostraram que as mulheres estão menos envolvidas com esquemas de propina e suborno. O aumento da representação das mulheres na vida pública estaria ligado à ideia de que as mulheres poderiam fazer escolhas políticas diferentes daquelas dos homens e, mais do que isso, ao argumento, cada vez mais forte, de que o aumento da representação de mulheres diminui a corrupção. De forma contundente, os autores confirmaram que, em situações hipotéticas, mulheres são menos propensas a perdoar a corrupção; as empresárias envolvem-se menos com subornos; e países que têm uma maior representação de mulheres no governo ou no mercado de trabalho têm menores níveis de corrupção.

Com esses dois estudos, estava lançada a agenda de pesquisa internacional sobre as relações entre gênero e corrupção. Apesar de alguns especialistas terem lançado mão da hipótese de esta ser uma relação espúria – um Estado consolidado geraria ao mesmo tempo menores níveis de corrupção e promoveria igualdade de gênero – a crítica feminista foi fortemente direcionada, na verdade, à ideia da participação feminina na vida política como uma ferramenta para combater corrupção e não um fim em si mesmo (ROTHSTEIN, 2016).

Novos estudos começaram a pesquisar como, na verdade, as redes políticas masculinas fecham as portas às mulheres, que não conseguem alcançar postos no centro do poder político, onde justamente os maiores esquemas de corrupção ocorrem. Também foi argumentado que em muitos países a parcela feminina está fortemente conectada com a família e a esfera privada, ficando assim impossibilitada de engajar em práticas corruptas. Outras correntes sugeriram que as diferenças estariam nos papéis sociais de homens e mulheres, com as últimas sendo socializadas voltadas para o cuidado e de forma a evitar riscos.

Dentro dessa nova agenda de pesquisa, também foi sugerido que as mulheres não apenas em geral tem menos acesso ao poder do que os homens, mas também a menos recursos econômicos. Ficar longe de transações corruptas seria racional para salvar recursos escassos para alimentação, cuidado das crianças – tarefas vistas como responsabilidade feminina. Wängnerud (2015), por sua vez, ressalta o background diferenciado de mulheres que alcançam postos políticos. Com exemplos do México, a autora sustenta que, como as mulheres tipicamente iniciam suas carreiras em organizações da sociedade civil, não se envolvem com corrupção para evitar os efeitos potencialmente destrutivos das suas bases políticas.

Na mesma linha, Kaufmann (1998) encontrou uma relação importante entre mulheres e sociedade civil: o empoderamento das primeiras mobiliza a segunda, principalmente contra a corrupção. Os países onde os direitos das mulheres estão mais restringidos têm maior prevalência de corrupção. As perguntas que o autor se coloca são se a ausência dos direitos das mulheres é uma importante variável *proxy* da ausência das outras liberdades civis em uma sociedade, ou se a relação é outra, a saber: se a participação feminina tem um efeito particular de inibição da tolerância da sociedade para com a corrupção.

Outros apontam ainda o fato de que mais de 90% das pessoas condenadas por crimes de natureza hedionda são homens (MAGUIRE, MORGAN E REINER, 2007). Deste tipo de comportamento diferenciado por gênero, excluindo as discussões se este seria um diferencial biológico ou causado por construtos sociais, conclui-se que se mais mulheres alcançam postos de poder em um sistema político, a corrupção se torna uma prática menos comum.

Rivas (2006) também aponta que existem evidências na literatura de que as mulheres podem ser mais orientadas para o bem-comum e podem ter maiores índices de comportamento ético do que os homens. Isso implicaria que as mulheres são mais propensas a sacrificar um ganho privado em nome do bem público. Esta autora realizou um experimento com a manipulação de decisões de um funcionário público através do uso de suborno. Ao final, encontrou que, em geral, as mulheres oferecem propina menos frequentemente do

que os homens. E quando elas oferecem, a transferência é menor. Ainda: a frequência com que as mulheres aceitam é menor do que a dos homens.

Este artigo testa se existiriam juízos diferenciados entre homens e mulheres nas suas avaliações sobre a incidência de corrupção no serviço público – partindo da ideia de que este diferencial de gênero encontrado pela literatura internacional também se manifestaria nas opiniões daqueles que lidam com recursos públicos cotidianamente.

Para tentar entender esse efeito, a influência do sexo é controlada pelo nível de escolaridade e de renda do servidor. Para além da relação que ambos os sexos estabelecem com o que é público, há uma literatura que trabalha na chave explicativa do desenvolvimento, entendendo que a corrupção varia conforme os níveis de desenvolvimento econômico ou de desigualdade sócio-econômica (BARDHAN E MOOKHRJEE, 2005). Dessa forma, populações ricas e instruídas tenderiam a controlar mais seus representantes – menor assimetria informacional –, diminuindo a percepção de corrupção.

Ainda, de acordo com a Pesquisa Social Brasileira realizada em 2002, há correlação entre o grau de instrução e a aceitação ao “jeitinho brasileiro”. Sendo assim, seria possível minimizar o lapso entre a lei e/ou normas sociais e a prática dessas com o aumento de escolaridade formal (ALMEIDA, 2007). A pesquisa de Santos, Guevara e Amorim (2013) corrobora o descaso com a ética por parte dos respondentes não graduados.

4. Hipóteses de trabalho e metodologia

A partir da literatura sobre corrupção percebemos como são importantes os juízos que os cidadãos constroem a respeito das instituições democráticas – em uma chave que conecta baixa percepção de corrupção com confiança nas instituições e legitimidade democrática (WARREN, 2004). Ao mesmo tempo, a literatura internacional coloca a existência de um diferencial de gênero a respeito da corrupção. Tendo isso em mente, nos perguntamos se as mulheres brasileiras que trabalham na burocracia estatal teriam uma percepção diferenciada quando se trata de corrupção. Nossa hipótese de trabalho, baseada na literatura aqui apresentada, é a de que as mulheres apresentariam maiores índices de percepção da corrupção em relação às instituições políticas brasileiras do que os homens.

Para responder a essa questão utilizamos uma pesquisa do CRIP (Centro de Referência do Interesse Público) da UFMG, que versa justamente sobre o tema da corrupção e a percepção de atores públicos envolvidos na questão do controle da corrupção na dimensão do Estado brasileiro. A ideia era captar a percepção e as representações coletivas dos agentes públicos envolvidos e subordinados aos mecanismos de controle da corrupção.

O ponto de partida foi a premissa de que a melhor forma de inquirir estas questões é interpelar diretamente os agentes públicos por meio de pesquisa de *survey*. A pesquisa foi realizada junto aos servidores públicos civis

federais, da administração direta, autárquica e fundacional. A escolha deste público se deu baseada na ideia de que são estes agentes, envolvidos no cotidiano das atividades de Estado, que melhor podem identificar estas deficiências institucionais do controle e os pontos de vulnerabilidade à corrupção.

A pesquisa se baseou em uma amostragem probabilística estratificada, tendo em vista o universo proposto.² A amostragem da pesquisa seguiu critérios específicos de estratificação do universo estudado. A amostra da pesquisa foi estimada, inicialmente, em um total de 1200 servidores sorteados a partir da base de dados do Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo esses servidores civis, ativos do Poder Executivo, que compõe a administração direta, as autarquias e as fundações, excluídos os militares. A amostra realizada, entretanto, foi de 1115 indivíduos, sendo ela estratificada por setor administrativo (administração direta, autarquias ou fundações), por região (norte, nordeste, sul sudeste e centro-oeste) e por unidade federativa (estado). A estratificação da amostra obedeceu aos dados do Boletim Estatístico de Pessoal, da edição 160 de agosto de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A amostra realizada, para atender aos critérios estimados conforme esse boletim, passou por um processo de calibragem.³

A amostra trabalhou com um perfil de servidores ligados a cargos e funções bastante diferenciados na administração pública federal. O objetivo de trabalhar com um perfil mais aberto de funções e cargos foi apreender as diferenças organizacionais e de função no exercício da administração pública. Do ponto de vista da organização administrativa do Poder Executivo, a amostra foi estratificada pelos ramos da administração direta, das autarquias e das fundações, por região e por estado da Federação, observando a distribuição dos diferentes tipos de cargos e funções existentes na burocracia federal. O objetivo foi incorporar a percepção de servidores que exercem funções de chefia, coordenação, supervisão e assessorias e servidores que tenham o perfil de técnicos, auxiliares e cargos burocráticos comuns, subordinados ao controle burocrático-administrativo.

A amostra é representativa para o universo pesquisado, conforme os dados do Boletim Estatístico de Pessoal, considerando a distribuição dos dados e as características sócio-demográficas e funcionais. A pesquisa de campo com os servidores públicos do Poder Executivo foi realizada por telefone, entre os dias 17 de junho e 25 de julho de 2010.⁴

Apontamos a novidade deste tipo de medida de corrupção. De uma forma geral, as pesquisas sobre esse tema se concentram em medidas de percepção retiradas de *surveys* de massa – como o *Latinobarometro* – ou em *surveys* de experts – como o *Corruption Perception Index*. A partir dessas duas medidas construídas pelo Banco Mundial e Transparência Internacional, houve a difusão de dados sobre a corrupção em diversos países, que serviram para construir medidas do nível de corrupção percebido. A pesquisa em que nos basea-

2 Por ser um universo composto por mais de 100.000 indivíduos (servidores públicos), foi utilizada a técnica de população infinita.

3 A amostra considerou um universo de 543.143 servidores públicos, e perfaz um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de +/- 3%.

4 No Anexo é possível ter acesso ao questionário da pesquisa.

mos também é um *survey* de opinião e também visa o estudo da corrupção mas, diferentemente dos outros, é endereçado a uma parcela específica da população. Esta parcela é justamente aquela conectada mais de perto com os recursos públicos, e pode nos oferecer uma percepção “de dentro” do serviço público sobre as práticas que consideram corruptas.

Este trabalho apresenta os resultados obtidos com essa pesquisa junto aos servidores públicos civis federais, compreendendo como pensam o tema da corrupção e das vulnerabilidades institucionais. Primeiramente apresentamos o perfil dos servidores entrevistados. Em seguida mostramos como as servidoras e servidores se diferenciam e testamos se essas diferenças são estatisticamente significativas. A última parte do artigo é uma tentativa de estabelecermos quais fatores poderiam estar associados com a percepção de corrupção. Nessa última fase construímos modelos de regressão linear múltipla (modelos de mínimos quadrados ordinários) a fim de captar se, ao controlarmos por outros fatores como renda e escolaridade, o sexo continua sendo uma variável relevante para explicar a percepção de corrupção.⁵

5. Os servidores públicos e a percepção de corrupção

Descrevendo o perfil dos entrevistados, 55% eram homens e 45% mulheres; em relação ao tipo de ocupação, os servidores se dividiram entre as fundações (19%), as autarquias (42%) e a administração direta (37%).⁶ A distribuição dos servidores em termos de renda e escolaridade seguiu a seguinte divisão: a maioria recebe entre 4001 e 8000 reais (36%) e a grande maioria dos servidores (mais de 60%) ganha até 8000 reais, sendo mais raros os casos acima dessa faixa de renda. Em termos de escolaridade, a grande maioria tem até o ensino superior completo (64%) e uma parcela significativa possui pós-graduação (36%), aqueles com baixa escolaridade, que neste caso significa aqueles que não iniciaram ensino superior, representam a menor parcela dentre os servidores (13%).

5 Para a elaboração deste artigo foi utilizado o programa estatístico STATA.

6 A organização da administração pública do Brasil divide-se em direta e indireta. A direta é composta por serviços integrados a Presidência da República e ministérios, governos estaduais, prefeituras, câmaras legislativas em geral e ao Judiciário federal e estadual. A indireta é composta por entidades de personalidade jurídica própria criadas por lei: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativos, que dispõem de patrimônio próprio e realizam atividades típicas de Estado de forma descentralizada. As fundações públicas são pessoas jurídicas dotadas de patrimônio próprio para execução de determinadas finalidades não-lucrativas (religiosas, morais, culturais ou de assistência).

Tabela 1. Perfil dos servidores públicos brasileiros entrevistados, Brasil, 2010

Sexo	Percentual
Feminino	44,85
Masculino	55,15
Tipo de ocupação	Percentual
Fundação	19,25
Autarquia	42,95
Administração Direta	37,80
Renda (em reais)	Percentual
Até 4000	25,71
4001 até 8000	36,51
8001 até 12000	21,20
Mais de 12001	16,58
Escolaridade	Percentual
Até segundo grau completo	13,35
Ensino superior	49,85
Mestrado	22,08
Doutorado	14,72

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.*

Como o foco deste trabalho é a comparação da percepção de homens e mulheres que atuam no serviço público federal, destacamos que ambos os sexos estão distribuídos de forma parecida por escolaridade, mas de forma desigual em termos de renda e no tipo de ocupação no serviço público. Apesar de encontrarmos distribuições semelhantes ocupando as fundações, as mulheres entrevistadas se concentram mais em autarquias e os homens na administração direta (Tabela 2).

Dada a semelhança no nível de escolaridade entre os sexos, era de se esperar que a distribuição da renda também seria semelhante. Porém encontramos que as mulheres ganham menos do que os homens – entre elas apenas 13% ganha mais de 12 mil reais e, entre eles, 20%. Os testes de qui-quadrado mostraram – de forma surpreendente – que, apesar do sexo do servidor não estar associado a sua escolaridade, estava associado com a renda. Ou seja, em se tratando da renda, as mulheres em geral ganham menos, o que aponta para uma desigualdade entre os servidores a respeito de seus rendimentos, apesar de apresentarem nível de escolaridade semelhante. Pode-se supor, por exemplo, que as mulheres ocupariam menos cargos de chefia, e isto as impediria de ter acesso a salários mais elevados. De todo caso, fica o achado, que pode gerar pesquisas futuras em relação a desigualdade de gênero dentro da administração pública federal.

Tabela 2. Servidores Públicos Federais por sexo, tipo de ocupação, escolaridade e renda, Brasil, 2010

Características dos servidores		Sexo	
		Feminino	Masculino
Tipo de ocupação	Fundação	20,79	17,97
	Autarquia	47,70	39,15
	Administração Direta	31,51	42,88
	TOTAL	100	100
Escolaridade	Até segundo grau completo	13,79	12,99
	Ensino Superior	50,11	49,64
	Mestrado	21,88	22,24
	Doutorado	14,22	15,12
	TOTAL	100	100
Renda (em reais)	Até 4000	13,26	19,57
	De 4001 a 8000	36,54	36,48
	De 8001 a 12000	17,72	24,02
	Mais de 12001	12,47	19,93
	TOTAL	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Com esse cenário em mente, partimos para a análise de como os servidores percebem a corrupção em algumas instâncias. Selecionamos 5 diferentes esferas de poder político – Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Poder Judiciário – e na sociedade civil, selecionamos as Organizações Não Governamentais. Nas questões que deram origem a essas variáveis os servidores foram indagados quanto ao nível de corrupção nessas instâncias. Essa percepção deveria ser colocada em uma escala que variava de 0 a 10, sendo zero nenhuma corrupção e dez muita corrupção. A escolha dessas esferas se justifica porque queremos entender como os servidores públicos avaliam de uma maneira geral os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a sociedade civil. O objetivo é observar a desconfiança daqueles que trabalham diretamente no setor público em relação às principais esferas políticas e, depois, investigar se essas percepções são diferenciadas por sexo.

A Tabela 3 mostra as médias das respostas dos servidores sobre corrupção nas esferas analisadas. Destaca-se em primeiro lugar que a média da percepção de corrupção dos servidores em relação às ONGs é a menor comparada com as médias das outras esferas. Isso pode sustentar o que parte da literatura sobre sociedade civil aponta: existiria um senso comum de que as organizações sociais são menos corruptas (GOHN, 1997). Já a maior média é aquela referente à corrupção na Câmara dos Deputados (8,1), seguida de perto da também alta percepção de corrupção no Senado (7,9) – o que demonstra uma percepção de elevada corrupção nas instancias do Legislativo. Isto corrobora a literatura que mostra que a desconfiança nas instituições democráticas apresenta altos níveis quando se trata do Poder Legislativo brasileiro (MOISÉS, 2005). A Presidência e o Judiciário apresentaram médias em torno de 6,4. Além de ser alta a média da percepção de corrupção nas duas

casas Legislativas, essa percepção é ainda concentrada em torno desses altos valores (menor desvio-padrão).

Tabela 3. Percepção dos servidores públicos federais sobre a presença da corrupção em ambientes institucionais e sociais, Brasil, 2010

Ambientes institucionais e sociais	Média	Desvio padrão
Câmara dos Deputados	8.18	2.17
Senado Federal	7.95	2.25
Poder Judiciário	6.44	2.43
Presidência da República	6.39	2.76
ONGs	6.17	2.38

Obs: N= 1019.

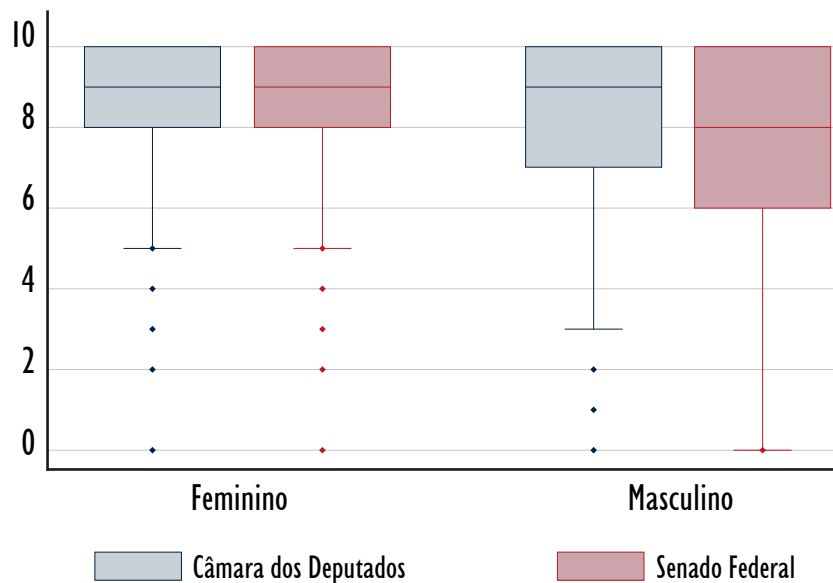
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

6. A percepção da corrupção e o diferencial de gênero

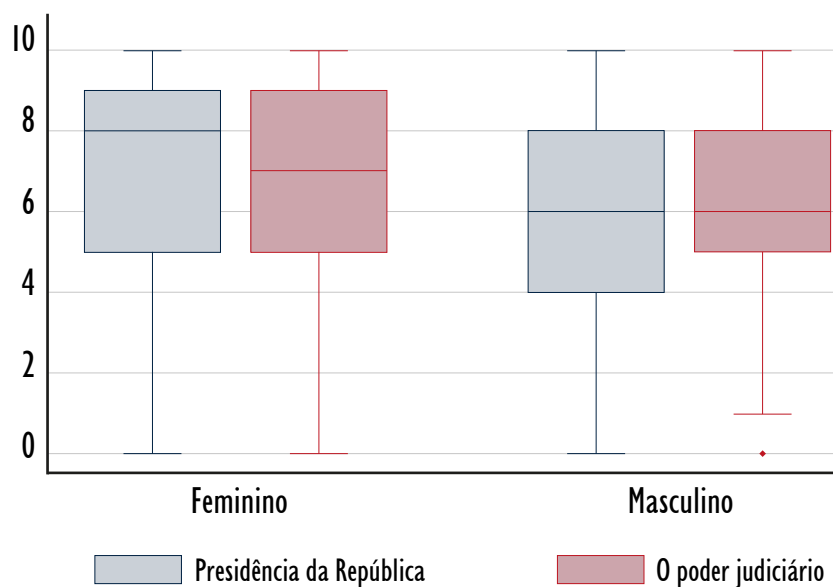
Nas avaliações da presença de corrupção nas instâncias de poder político, esperamos que as percepções entre os sexos serão diferentes e que as mulheres apresentarão respostas mais severas. Na Figura 1, verificamos que ambos os sexos percebem muita corrupção na Câmara, mas as mulheres possuem uma concentração maior nos valores mais altos e os homens apresentam uma distribuição um pouco mais dispersa. Ainda, a distribuição da percepção de corrupção no Senado das mulheres é também mais concentrada em valores mais altos. E isso seria mais forte ainda se não tivéssemos alguns valores extremos (outliers) no lado dos valores mais baixos. Isso indica que as mulheres são mais pessimistas em relação à corrupção do que os homens em se tratando de avaliações sobre o Poder Legislativo.

No Poder Judiciário também há uma maior concentração das mulheres nos níveis mais altos de percepção da corrupção. Também verificamos que a percepção de corrupção das mulheres quanto à Presidência é mais alta do que a dos homens. Mas a percepção de corrupção dos dois sexos é praticamente a mesma em relação à sociedade civil (ONGs). Ou seja, a ideia difundida em relação à incidência de corrupção na sociedade civil – que esta é uma esfera virtuosa e livre de corrupção – atingiria ambos os sexos da mesma forma.

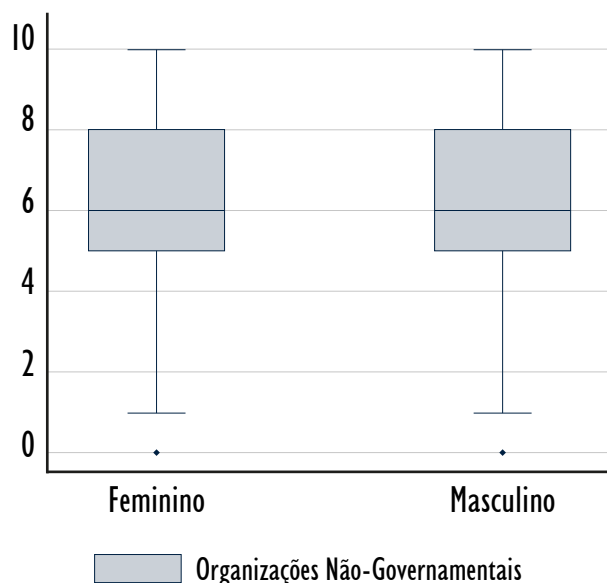
Figura 1. Diagramas de caixa da percepção dos servidores públicos federais por sexo nos ambientes institucionais e sociais, Brasil, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

A partir dessa descrição, é possível perceber que existem diferenças nas visões de homens e mulheres quanto a percepção de corrupção nos três poderes. Excluindo as ONGs, a incidência de corrupção atribuída pelas mulheres foi sempre maior. Cabe agora testar se essas diferenças são estatisticamente significativas. Para tanto, realizamos testes de médias para duas amostras dependentes, com a hipótese de que as médias das percepções de corrupção por sexo são diferentes entre si (em todos os testes foi utilizado um nível de confiança de 95%).

A Tabela 4 revela que há diferença entre as médias de homens e mulheres sobre a percepção da corrupção na Presidência, na Câmara, no Senado e no Judiciário, e que a média atribuída pelas mulheres é sistematicamente maior. Sendo assim, existe uma diferença nas avaliações que o sexo feminino faz em relação às práticas de corrupção nesses espaços, e essa diferença é sempre na direção de uma avaliação mais negativa. É possível concluir, portanto, que as mulheres teriam uma percepção diferenciadamente mais pessimista em relação aos homens, quanto à existência de corrupção nos 3 Poderes. Por outro lado, não há diferença estatisticamente significativa no quesito ONGs.

Tabela 4. Teste de Média de percepção de corrupção em ambientes institucionais e sociais por sexo, Brasil, 2010

Sexo	Presidência		Câmara		Senado		Judiciário		ONGs	
	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste
Feminino	7,03	0,0000***	8,34	0,0153**	8,20	0,0008***	6,98	0,0000***	6,19	0,3941
Masculino	5,86		8,04		7,75		6,00		6,15	
TOTAL	6,39		8,18		7,95		6,44		6,17	

*P < 0,1 **P < 0,05 ***P < 0,01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Se é possível afirmarmos que há diferença entre as médias de percepção de homens e mulheres em relação às principais instituições políticas brasileiras, torna-se necessário verificarmos como se configura essa influência do sexo na percepção de corrupção dos servidores públicos federais. As análises de regressão da próxima seção buscam determinar quais fatores podem ser tomados como condicionantes da percepção de corrupção nos espaços políticos.⁷ Queremos com isso testar se sexo permanece uma variável relevante nas explicações sobre corrupção mesmo com a inclusão de variáveis controles.

7. Os servidores públicos e os fatores que explicam a percepção de corrupção

Para os testes que se seguem, tomamos como variáveis dependentes a percepção de corrupção dos servidores nas diferentes instâncias políticas analisadas e como variáveis independentes sexo, renda, escolaridade e o ramo da administração pública em que o servidor trabalha – serão testados quatro modelos, um para cada arena política, através do modelo de mínimos quadrados ordinários.⁸

Sobre a variável “ramo da administração pública”, a intenção é verificar se os diferentes ramos possuem diferentes percepções sobre a corrupção nas instituições políticas. O objetivo desta pesquisa, ao estratificar a sua amostra por ramo da administração era justamente ressaltar a ocorrência de diferenças, trabalhando com um perfil mais aberto de funções e cargos para apreender as diferenças organizacionais e de função no exercício da administração pública (CRIP, 2010).

Na Tabela abaixo encontramos os quatro modelos de regressão que tentam captar as variáveis explicativas da percepção de corrupção em diferentes arenas políticas brasileiras. Sobre a Câmara dos Deputados, controlando pelos outros fatores, ser homem, trabalhar em autarquias ou na administração direta diminui a percepção de corrupção; ganhar mais e possuir maior escolaridade aumentam a percepção de corrupção. No modelo referente ao Senado, a situação é semelhante àquela encontrada na Câmara: são fatores estatisticamente significativos o sexo, a escolaridade e o ramo da administração. Mantido tudo o mais constante, trabalhar em autarquias ou na administração direta em comparação com trabalhar em fundações diminui a percepção de corrupção, assim como ser homem; já ter escolaridade de nível superior completo ou pelo menos pós-graduação, comparados com ter baixa escolaridade, aumenta essa percepção. Sobre o modelo referente à Presidência, a única variável que se mostrou estatisticamente significativa foi o sexo do servidor: ser

7 Nessa análise deixamos de lado a categoria ONGs.

8 A variável renda foi re-categorizada como uma variável binária (os que recebem abaixo/acima de 8 mil reais). Essa transformação facilita a interpretação dos dados. A variável escolaridade foi inserida de forma categórica: os que não tem ensino superior completo, os que tem ensino superior completo e os que possuem pós-graduação. Essa divisão faz sentido porque queremos comparar o efeito do ensino superior e da pós-graduação na percepção de corrupção.

homem diminui a percepção de corrupção na Presidência. Já no modelo sobre o Judiciário sexo foi um fator relevante, assim como o ramo da administração.

A partir desses resultados exploratórios, conclui-se que sexo é uma variável importante para explicar a percepção de corrupção construída pelos servidores públicos brasileiros – os homens de uma maneira geral são sempre mais otimistas e percebem menos corrupção do que as mulheres – o que corrobora o abismo encontrado pelos estudos internacionais sobre o tema. E sexo foi uma variável persistentemente significativa, ajudando a explicar a percepção de corrupção em todas as instituições políticas analisadas.

Tabela 5. Coeficientes e erros-padrão estimados por modelos de mínimos quadrados ordinários para as variáveis dependentes Percepção de corrupção em ambientes institucionais por sexo, renda, escolaridade e ramo da administração dos servidores públicos, Brasil, 2010

Variáveis	(9) Câmara	(10) Senado	(11) Presidência	(12) Judiciário
Mulher	Referência	Referência	Referência	Referência
Homem	-0,301** (0,137)	-0,446*** (0,142)	-1,121*** (0,172)	-0,922*** (0,152)
Renda abaixo de 8000 reais	Referência	Referência	Referência	Referência
Renda acima de 8000 reais	0,274* (0,149)	0,215 (0,154)	-0,082 (0,187)	0,005 (0,164)
Até ensino superior incompleto	Referência	Referência	Referência	Referência
Ensino superior completo	0,513*** (0,190)	0,595*** (0,197)	0,373 (0,239)	0,176 (0,210)
Acima de especialização	0,329 (0,200)	0,613*** (0,207)	0,008 (0,251)	0,202 (0,221)
Fundação	Referência	Referência	Referência	Referência
Autarquia	-0,452** (0,185)	-0,415** (0,192)	-0,0470 (0,233)	-0,255 (0,204)
Administração pública	-0,656*** (0,192)	-0,645*** (0,198)	-0,385 (0,240)	-0,770*** (0,211)
Constante	8,340*** (0,218)	8,053*** (0,225)	7,038*** (0,274)	7,199*** (0,240)
N	1.019	1.019	1.019	1.019
R2	0,028	0,035	0,052	0,057
R2 ajustado	0,022	0,029	0,046	0,051

Obs: Erro-padrão entre parênteses

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Enfim, sexo se mostra um fator estatisticamente significativo nas percepções de corrupção em todas as arenas políticas, principalmente na Presidência, onde foi o único fator explicativo significativo. E o sentido é sempre o mesmo: os homens são mais tolerantes com a corrupção, avaliam de forma mais positiva as instituições políticas do que as mulheres, mesmo controlando por renda, escolaridade e ramo da administração. A renda serviu para explicar a percepção de corrupção na Câmara: os mais ricos são mais rígidos na avaliação que fazem sobre essa arena. A escolaridade foi significativa para explicar a percepção de corrupção na Câmara e no Senado: os mais escolarizados percebem mais corrupção nesses espaços. E o ramo da administração pública

foi relevante para explicar a percepção de corrupção na Câmara, no Senado e no Judiciário: trabalhar mais próximo do governo e dos recursos públicos – nas autarquias e na administração direta – diminui a percepção de corrupção. Com tudo isso, temos corroboradas as ideias presentes na literatura de que as mulheres são mais rígidas na avaliação que fazem da corrupção, uma população mais instruída e mais desenvolvida monitora mais os seus governantes; e a ideia intuitiva de que quanto mais próximos do poder e dos recursos, mais tolerantes são os servidores em relação às práticas corruptas.

Nas regressões estimadas, o sexo do servidor público se apresentou como uma variável estatisticamente significativa em todos os modelos, sendo que o fato de ser homem diminui a percepção de corrupção nas esferas políticas. Isso corrobora as pesquisas internacionais que tem demonstrado que existe um diferencial de gênero em se tratando de corrupção: no caso desta pesquisa: onde há servidoras, há uma avaliação mais severa sobre a presença de corrupção. Todavia, pedimos cautela com o argumento de que mulheres são menos corruptas do que homens. Demonstramos que existem opiniões diferentes entre os sexos, mas não afirmamos que essencialmente as mulheres são mais íntegras. Faz mais sentido pensarmos, por exemplo, em como o gênero propicia oportunidades diferenciadas de participar em práticas corruptas, em como a corrupção afeta diferentemente homens e mulheres – e isso afetaria os julgamentos que ambos fazem sobre práticas corruptas em ambientes políticos.

8. Considerações finais

Com esse artigo tentamos trazer à tona a importância de pensarmos a corrupção na América Latina e especificamente no Brasil como algo conectado não apenas a uma herança histórica irremediável ou aos fatores econômicos, mas também aos valores construídos pelos cidadãos. Buscamos entender como certo grupo de cidadãos – aqueles que trabalham diretamente com a coisa pública – constroem suas percepções sobre o fenômeno da corrupção e como essas percepções são diferentes entre homens e mulheres.

Como os estudos empíricos sobre o fenômeno no continente nos mostram, estudar as percepções de corrupção é algo central nas democracias contemporâneas. E com uma medida de percepção de corrupção específica para os servidores públicos, é possível avançar nos debates sobre esse fenômeno.

Dos resultados fica a constatação de uma elevada percepção de corrupção dos servidores públicos brasileiros em relação a instituições centrais da nossa democracia. Ninguém melhor para avaliar o nível de corrupção do que os burocratas que lidam diretamente com o público e são responsáveis por entregar serviços públicos de qualidade e com integridade. Da avaliação geral que esses burocratas fazem, fica a percepção da corrupção como algo intrinsecamente conectado ao Estado e as esferas do poder político e não vinculado a esfera da sociedade civil. Nesse sentido é também preciso tomar cuidado para não “demonizarmos” as instituições estatais e criarmos uma visão de sociedade civil como absolutamente virtuosa. A esse respeito Warren (2005) convincentemente

afirma que a relação entre corrupção e sociedade civil é no mínimo ambígua. O fato da existência de instituições horizontais e participativas por si só não garante que as mesmas não serão corrompidas.

Da comparação entre as respostas de servidores e servidoras fica claro que os sexos constroem percepções diferenciadas a respeito das instituições. A tarefa deste artigo era chamar atenção para esse diferencial. E disso fica sempre a pergunta: por quê? Seguindo Thiteux-Altschul (2010), a corrupção diminui os direitos básicos cidadãos e afeta os direitos das mulheres de forma diferenciada. Ela debilitaria o capital humano das mulheres ao dizimar os serviços públicos de saúde ou educação, contribuiria para a exclusão social e incrementaria a discriminação de gênero ao reforçar preconceitos e desigualdades. Na abertura do “Foro Internacional de Mujeres Contra la Corrupción” foi afirmado que:

La corrupción, cuando se ejerce sobre los bienes del Estado, sobre la res publica, la cosa pública, significa retraer recursos a la aplicación de políticas. Normalmente ¿cuáles? Las políticas sociales que son las que afectan más directamente a la vida de las mujeres (THI-TEUX-ALTSCHUL, 2010, p. 1)

Esta é uma possível chave explicativa: se as mulheres são mais atingidas pela corrupção, então as suas opiniões em relação às práticas corruptas tenderiam a ser mais críticas. Essas opiniões mais negativas são justamente o que encontramos entre as servidoras federais, mesmo quando controlamos por outros fatores como renda e escolaridade. O importante a ser ressaltado é que as diferenças entre os sexos no que diz respeito à corrupção não devem ser buscadas em uma “essência” biológica. Não é possível identificarmos “essências” fundamentais no que diz respeito à construção de diferenças nas identidades de gênero:

identidades de mulheres e homens são muito mais pontos provisórios de chegada de trajetórias social e politicamente construídas a partir de percepções, sentimentos, experiências e vivências específicas de gênero do que um depósito de atitudes moralmente orientadas e consolidadas que se fundariam nas diferenças de sexo (MATOS, 2008, p. 422).

O acesso das mulheres, como de outros grupos politicamente excluídos, às esferas de poder político é necessário não porque elas compartilham os mesmos interesses ou opiniões, mas porque elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida (YOUNG, 2000). Colocar apenas nas mãos das mulheres a responsabilidade por governos e burocracias mais limpos e íntegros é desresponsabilizar os homens desta tarefa. O aumento da participação feminina no governo e a busca pela igualdade de gênero são fins louváveis, mas não são a solução definitiva para o controle da corrupção: “increase female participation in public life is a good and just end, but does not itself offer an effective means to achieve clean government”(SUNG, 2006, p. 143).

Referências bibliográficas

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções Pantanosas: A Dificuldade de Medir a Corrupção. *Novos Estudos - CE-BRAP*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, Nov., 2005.

ALMEIDA, A.C. *A Cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview. *The Institute for Economic Development Working Papers Series*, Boston, n. 023, 53 p. Jun. 2005.

BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Eds.). *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2009.

BOHN, Simone R. Corruption in Latin America: Understanding the Perception–Exposure Gap. *Journal of Politics in Latin America*, v. 4, n. 3, p. 67-95, 2013.

BOOTH, John A.; SELIGSON, Mitchell A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CANACHE, Damarys; ALLISON, Michael. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 3, p. 91-111, 2005.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). *Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte, 2010. 201p. Relatório.

DA MATTA, Roberto. *Carnaval, Malandros e Heróis*. Editora Rocco. 1997.

DAVIS, Charles L.; Roderic AI CAMP and Kenneth M. COLEMAN. The Influence of Party Systems on Citizens' Perceptions of Corruption and Electoral Response in Latin America, *Comparative Political Studies*, 37:6 (August), 677-703, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas*. Cadernos Cedes - IU-PERJ, v. 5, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. A Tolerância à Corrupção no Brasil: Uma Antinomia entre Normas Morais e Prática Social. *Revista Opinião Pública*, v.15, nº 02, Campinas, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionalidade e Reformas no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, núm. 2, p. 349-387, 2011.

- GEDDES, B.; RIBEIRO NETO, A. Institutional Sources of Corruption in Brazil. In: K. S. ROSENN AND R. DOWNES (eds.) *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*. North-South Center Press: Miami, 21–48, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. Editora Loyola, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia volume II*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª Edição, Ed. Tempo brasileiro, Rio de Janeiro, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KAUFMANN, D. "Challenges in the Next Stage of Corruption" In: *New Perspectives in Combating Corruption*. Washington, D.C: Transparency International and the World Bank, 1998.
- LAGOS, M. A Máscara Sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v.6, n.1, p.1-16, abril, 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. "Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: O Debate sobre Política e Burocracia no Brasil". In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil*. Desafios para a Ordem Democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MAGUIRE, Mike; MORGAN, Ron; REINER, Robert (Eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MASON, Andrew; KING, Elizabeth. *Engendering Development, Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Informe 21.776 do Banco Mundial, 2001.
- MATOS, Marlise. Gênero. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa. (Org.). *Corrupção: Ensaio e Crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. *Lua Nova*, Agosto 2005.
- MORENO, Alejandro. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment. *Comparative Sociology*, v. 1, n. 3-4, p. 495-507, 2002.
- MORRIS, Stephen D.; KLESNER, Morris. *Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico*. 2010.

NEF, Jorge. Government Corruption in Latin America. In: CAIDEN, Gerald; DWIVEDI, O.; JABBRA, Joseph (Eds.), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2001.

NORRIS, Pipa, "Introduction: The Growth of Critic Citizens?" In: Norris, P. (org.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, Oxford, 1999.

OXHORN, Philip. Cidadania Como Consumo ou Cidadania Como Agência: Uma Comparação entre as Reformas de Democratização da Bolívia e do Brasil. *Sociologias*, vol.12, n.24, p. 18-43, 2010.

PAREKH, Bhikhu, "Political Theory: Traditions in Political Philosophy". In: GOODIN, R. & KLINGEMANN, H. (eds.) *A new handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford, 1996.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p.51-69, 2003.

RIVAS, María Fernanda. An Experiment on Corruption and Gender. *Working paper 08/06*, Uruguay: Universidad de la Republica, Department of Economics, Faculty of Social Sciences (FCS), 2006.

ROTHSTEIN, Bo. "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach." *Review of International Political Economy*, 18(2):228-50, 2011.

ROTHSTEIN, Bo. Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies. *Working Paper Series*. QOG The Quality Of Government Institute, 2016. Acessado 24 de Junho. Disponível online: http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1580/1580597_2016_9_rothstein.pdf.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government*. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Renato A., GUEVARA, Arnoldo J. H., AMORIM, Maria Cristina S. Corrupção nas Organizações Privadas: Análise da Percepção Moral Segundo Gênero, Idade e Grau de Instrução. *Revista de Administração*. São Paulo, v.48, n.1, p.53-66, jan./fev./mar. 2013

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

LIGSON, Mitchell. The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, v. 34, n. 2, p. 381-404, 2006.

SKIDMORE, Thomas. *Brazil: Five Centuries of Change*. New York: Oxford University Press, 1999.

SUNG, Hung-En. From Victims to Saviors? Women, Power and Corruption. *Current History*. March, 2006.

SWAMY, A., KNACK S., LEE, Y., AZFAR, O. Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 2001.

THITEUX-ALTSCHUL, Monique (Ed). *Género y Corrupción: Las Mujeres en la Democracia Participativa*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

WÄNGNERUD, Lena. "Gender and Corruption." Pp. 288-98 in *The Handbook of Political Corruption*, edited by Paul Heywood. London: Routledge, 2015.

WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, p. 328-343, 2004.

WARREN, Mark. La Democracia Contra la Corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Cidade do México, v.47, n. 193, p. 109-141, 2005.

YOUNG, Iris M., *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](https://www.facebook.com/cguonline)

 [@transparenciabrazil](https://twitter.com/transparenciabrazil)

 [cguoficial](https://www.youtube.com/c/cguoficial)

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

