

Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores



WORLD BANK GROUP



Agradecimentos

Este relatório foi elaborado por uma equipe do Banco Mundial coordenado por Daniel Ortega Nieto (Especialista Sênior para o Setor Público, Banco Mundial) e formada por Galileu Kim, Joana Isabel Sousa Lourenço, Kerenssa Mayo Kay, Eric Braian Arias, Juliana Brescianini, Maria Elisa Diniz e Paulo Antonacci sob a orientação de Paloma Anos Casero (Diretora para o Brasil, Banco Mundial), Robert Taliércio (Diretor para Assuntos Econômicos na América Latina, Banco Mundial) e Adrian Fozzard (Gestor para América Latina e Caribe para o Setor Público, Banco Mundial).

A parceria com o Governo Federal foi possível graças ao trabalho e apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Economia, e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), principalmente de: Edward Lucio Vieira Borba, Maria Fernanda Colaco Alves, Marcio Denys Pessanha Gonçalves, Jorge Aguiar, Victor Raymond, Thaisis Souza, Gustavo Fleury Souza, Diana Coutinho, Rogerio Meneguim, Mirian Bittencourt e Rafael Moreira. A sua participação no desenvolvimento da pesquisa, a comunicação com os servidores, assim como seus valiosos comentários e orientações foram fundamentais.

Outros especialistas do Banco Mundial também participaram em distintos aspectos do estudo: Zahid Hasnain, Francesca Recanatini, James Anderson, Kjetil Hansen e Lida Bteddini.

Além disso, a equipe beneficiou-se das opiniões recebidas em consultas durante a fase preparatória. Agradecemos a Fernando Filgueiras, Ana Luiza Aranha, Ronaldo Pilati, Gustavo Bozzetti, Guillermo Toral e Daniel Hidalgo, assim como a servidores da CGU que participaram de várias reuniões iniciais.

Finalmente, agradecemos principalmente aos servidores públicos já que esta pesquisa não teria sido possível sem a participação de mais de 22,000 servidores que responderam ao questionário e compartilharam suas opiniões.



Resumo Executivo

A Pesquisa sobre *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal* foi realizada online entre os dias 28 de abril e 28 de maio de 2021, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Economia, e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Todos os servidores públicos foram incluídos na amostragem, um total de 22.130 respondentes. A amostra cobriu todas as unidades federativas e ministérios.

A maioria dos servidores públicos relata haver observado alguma prática antiética em seu tempo de serviço no setor público. 58,7% dos respondentes afirmam que já observaram alguma prática antiética em sua carreira no serviço público. As práticas mais frequentes estão relacionadas ao uso da posição para ajudar amigos ou familiares e deixar de seguir as regras por pressão de superiores. Já nos últimos três anos, ao redor de um terço dos servidores (33,4%) indicam haver presenciado algum ato antiético.

Quase a metade dos servidores públicos acredita que seus colegas praticam atos antiéticos, mas dentre eles a maior parte acredita que são poucos os servidores envolvidos. 34,5% dos servidores afirmam que poucos agentes públicos em sua organização praticam atos antiéticos, 12,8% indicam que são muitos e 0,3%, todos, somando a 47,6% dos respondentes. Já 37,9%, indica que nenhum dos servidores em sua organização pratica atos antiéticos.

Servidores relatam altos níveis de insegurança ao denunciar atos de corrupção, o que pode ser atenuados por capacitação em programa de integridade. 51,7% dos respondentes não se sentem seguros o suficiente para denunciar uma conduta ilícita. Ter acesso a programas de integridade está relacionado um menor sentimento de insegurança, sendo um importante instrumento para criação de uma cultura anticorrupção. 68% dos respondentes que afirmam haver sido treinados em um programa de integridade relata sentir-se seguros ao denunciar.

A maior parte dos servidores públicos conhece os programas de integridade e os consideram uma estratégia importante para o combate à corrupção. Quando questionados sobre os programas de integridade e sua opinião a respeito, a maioria dos respondentes (54,5%) concorda que conhece o programa de integridade de sua organização e 69,8% indicam que em geral os consideram como uma medida que contribui para prevenir a corrupção.

Apesar de considerar os programas de integridade relevantes, poucos servidores recebem treinamento. Somente 31,3% dos servidores relataram terem sido treinados no programa de integridade em sua organização, indicando uma possível lacuna entre conhecer a existência e receber treinamento em tais programas. A pesquisa mostra que dirigentes de organização promovem programas de integridade de forma limitada: apenas 36% dos servidores públicos afirmam que seus dirigentes fomentam regularmente o programa de integridade.



A maior parte dos servidores indicam que as normas e regulamentos de sua organização são transparentes e rigorosamente cumpridas. A maior parte dos servidores concorda, total ou parcialmente, que as normas e regulamentos de sua organização são devidamente transparentes (61,6%) e rigorosamente cumpridas (68,7%). Salienta-se que 35,8% concordam apenas parcialmente com relação à transparência e 41,6% ao seu cumprimento. Já 30,8% discordam, total ou parcialmente, com relação à transparência das normas e 24,4% sobre seu cumprimento.

Servidores consideram o sistema de promoção e ascensão em sua organização transparente ou meritocrático, mas expressam preocupações com relação à influência de conexões políticas e amizade. Quando questionados sobre sua opinião a respeito do sistema de promoção e ascensão em sua organização, uma parcela expressiva dos servidores expressa uma opinião positiva, considerando-o transparente (35,1%) ou meritocrático (23,1%). Ao mesmo tempo, servidores demonstram preocupação com relação à influência de conexões políticas e amizades no sistema de promoção de carreiras.

A maior parte dos respondentes afirma que práticas antiéticas aumentaram durante a crise da Covid-19. A maioria dos respondentes afirma que permaneceram igual ou aumentaram as práticas antiéticas como interferência política nas decisões da sua organização (55,9%) ou aumento de conflitos de interesse entre os serviços público e privado (50,6%). Uma parcela dos servidores afirma que aumentaram as decisões sobre contratação e compras feitas com pouca transparência e sem prestação de contas (22,4%), além de um aumento de atividades de lobby entre os setores público e privado (22,2%).

O fortalecimento do arcabouço legal contra a corrupção deve ser complementado por sua implementação e medição de impacto entre os servidores. Aprofundar o conhecimento do contexto institucional onde a corrupção opera implica escutar a opinião dos servidores públicos, gerando novas evidências para formular ou aprimorar políticas públicas. Ouvir a perspectiva dos servidores permite entender o impacto das normas na prática e aprimorar as políticas públicas de combate à corrupção. Tal esforço complementa a reformulação do arcabouço legal anticorrupção, medindo seu impacto efetivo.

A corrupção no serviço público é multifacetada, tornando necessária informação granular sobre sua natureza, prevalência e atores vulneráveis. Os dados gerados pela pesquisa, devido a sua abrangência, variedade temática e representação de servidores, podem tornar-se uma fonte valiosa para a geração de conhecimentos sobre a corrupção no serviço público federal. Esperamos que a Pesquisa Sobre Ética e Corrupção no Serviço Público Federal se torne um instrumento que complemente os esforços atuais e futuros de combate a corrupção.



Índice

Agradecimentos.....	2
Resumo Executivo.....	3
Introdução	6
1. Experiências com Corrupção e Avaliação de Comportamentos na Organização	9
2. Mecanismos de Denúncia	15
3. Normas e Regulamentos	20
4. Gestão de Recursos Humanos:	23
5. Impacto da Pandemia da Covid-19:.....	27
Conclusão e Recomendações.....	29
Anexo 1: Características da Amostra.....	31
Anexo 2: Calibragem com Pesos.....	34
Anexo 3: Experimentos Comportamentais	36
Referências	39



Introdução

A região da América Latina têm enfrentado desafios com relação a corrupção. Dados do *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, indicam que, na última década, a América Latina como um todo e especialmente o Brasil tiveram uma queda em indicadores como o Controle de Corrupção e Estado de Direito.¹ O *Latinobarômetro*, por sua parte, mediu a opinião pública a respeito de servidores públicos e a percepção sobre o seu envolvimento com a corrupção. De acordo com o *Latinobarômetro*, no Brasil, quase 75% da população acredita que nenhum ou alguns servidores públicos estão envolvidos em corrupção.

A opinião pública sobre servidores públicos é relativamente positiva, mas não é claro se esta é também a percepção dos próprios servidores. O comparativo com a região mostra o Brasil com uma melhor percepção da população sobre os servidores em relação a outros países (figura 1). Porém, segundo o *Latinobarômetro*, mais de 25% da população brasileira acredita que todos ou quase todos os servidores estão envolvidos em atos de corrupção.

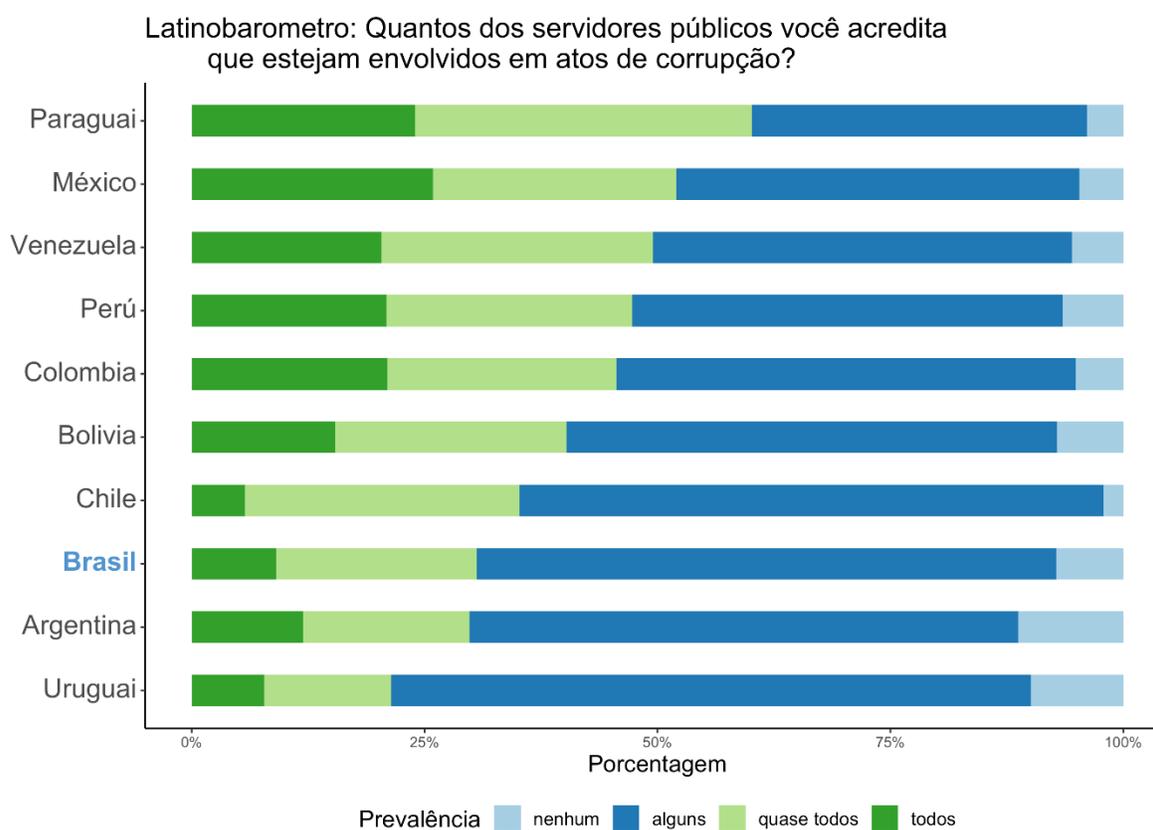


Figura 1: Opinião pública sobre prevalência de corrupção em servidores públicas, Latinobarômetro 2018.

¹ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>



A corrupção no setor público tem um impacto negativo, tanto na confiança sobre as instituições, como em termos de desenvolvimento econômico e desigualdade: combatê-la requer evidências empíricas.² Políticas públicas, quando sujeitas à corrupção, podem levar a uma redução do bem-estar social para a população³ e impactar negativamente o desenvolvimento do setor privado.

É fundamental conhecer a incidência e percepção de práticas antiéticas e de corrupção por parte dos próprios servidores públicos. Aprofundar o conhecimento do contexto institucional onde a corrupção opera e escutar aos servidores públicos pode trazer novas evidências para formular ou aprimorar políticas públicas; não seria suficiente ter um arcabouço legal anticorrupção sofisticado se na prática os servidores públicos ainda reportassem ou percebessem altos graus de comportamentos antiéticos. Com o objetivo de concretizar esse objetivo de conhecimento, o Banco Mundial, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério da Economia e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), busca produzir evidências empíricas para o combate à corrupção no setor público.

O instrumento de pesquisa elaborado visou coletar evidências e perspectivas dos próprios servidores públicos sobre a corrupção na administração pública. Aplicada de forma censitária ao quadro de servidores públicos federais, a *Pesquisa Sobre Ética e Corrupção no Serviço Público* representa um avanço na coleta de informação de forma anônima e segura sobre comportamentos e percepções, permitindo uma maior granularidade tanto no enfoque como na qualidade dos dados sobre corrupção. Ao coletar e analisar a perspectiva dos servidores, é possível gerar conhecimento empírico sobre os diferentes tipos de comportamentos antiéticos. Evidência sobre quais tipos de corrupção ocorrem, qual o seu grau de incidência e as possíveis motivações por trás de tais atos, permitem desenhar políticas públicas que apoiam no combate à corrupção.

A pesquisa foi censitária ao nível do serviço público federal, obtendo-se uma amostra de 22.130 respondentes, o que permite um nível de confiança estatística.⁴ A coleta de dados aconteceu online no período de 28 de abril a 28 de maio de 2021 com o apoio da CGU, do Ministério da Economia e da ENAP. Todos os ministérios foram incluídos dentro da amostra da pesquisa. A taxa de resposta foi mais elevada na CGU (19,9%), e Ministério do Meio Ambiente (7,0%) enquanto os Ministérios das Relações Exteriores (1,8%) e Desenvolvimento Regional (1,7%) tiveram menor taxa de resposta.⁵ Todos os estados foram incluídos na amostra, com maior proporção de respondentes localizados no Distrito Federal e Rio de

² Banco Mundial (2020); Clausen, Kraay e Nyiri (2009); Shleifer e Vishny (1993); Justensen e Bjornskov (2014).

³ Ferraz, Finan e Moreira (2012).

⁴ A pesquisa não inclui as forças armadas e servidores aposentados. Excluiu-se também, seguindo recomendações da CGU, respondentes que indicaram à questão "Qual o seu vínculo com a administração pública": "Não sou agente público" e "Prefiro não responder", desde que tenha menos de 5 anos de serviço. A amostra, dado esses critérios de exclusão, foi de 21,356 servidores.

⁵ Ver anexo "Resultados Amostrais" para maiores detalhes.



Janeiro. Menor proporção de respondentes foi obtida nos estados de Acre e Roraima, algo esperado já que os estados possuem uma presença menor de servidores federais.

A maior parte dos respondentes são servidores concursados, com cursos de especialização e formação superior. Em termos das características demográficas dos respondentes, 80,5% da amostra é composta por servidores concursados estáveis, 8,3% por empregados públicos, 5,2% por servidores concursados em estágio probatório, e 0,9% por servidores comissionados sem vínculo.⁶ 57,4% dos respondentes se identificam com o gênero masculino, enquanto 38,9% com o gênero feminino e 0,2%, outro. Com relação à escolaridade, a maioria dos respondentes tem especialização (31,4%) ou ensino superior (24,8%). 17,9% têm mestrado e 15,1%, doutorado. A maior parte dos servidores têm experiência no setor privado, com uma média de tempo de 8 anos e a média de tempo de serviço no setor público é de 16 anos.⁷

Os principais resultados da pesquisa são apresentados nas próximas seções. Devido às diversas formas de corrupção e distintos comportamentos antiéticos, algumas perguntas permitiram múltiplas escolhas pelos respondentes para capturar uma gama maior de respostas. Isso implica que as porcentagens das respostas podem ultrapassar os 100%, quando assinalado. As proporções são calibradas por pesos que ajustam por ministério, idade e gênero.⁸ A seção 1 apresenta dados sobre os diferentes tipos de experiências com comportamento antiético e corrupção presenciados por servidores públicos. A seção 2 perguntou a servidores sobre seu conhecimento sobre mecanismos de denúncia. A seção 3 apresenta percepções de servidores sobre o respeito às normas e aos regulamentos dentro de sua organização. A seção 4 ilustra percepções sobre a gestão de recursos humanos no serviço público. A seção 5 contextualiza o impacto da COVID-19 na corrupção e, finalmente, se apresenta a conclusão.

⁶ 0,4% dos respondentes relatam não ser agentes públicos e foram excluídos da amostra.

⁷ Maiores detalhes sobre as características da amostra podem ser encontrados no Anexo 1.

⁸ Nota-se que a taxa de resposta varia substantivamente, tanto a nível institucional como demográfico. Para calibrar a amostra e torná-la representativa do quadro de servidores federais, construímos um conjunto de pesos que tornam nossa mostra representativa da população, baseados no inverso da probabilidade de resposta. Detalhes no Anexo 2.



1. Experiências com Corrupção e Avaliação de Comportamentos na Organização

Esta seção mostra resultados sobre as experiências dos servidores com corrupção e atos antiéticos. Mais da metade dos servidores já presenciaram algum tipo de comportamento antiético durante a sua trajetória profissional no setor público e mais de um terço já foram pressionados por outros servidores. Quase a metade dos servidores acreditam que seus colegas praticam atos antiéticos, particularmente em função de conexões pessoais.

A maioria dos servidores públicos relata haver observado alguma prática antiética durante sua trajetória no setor público. Na questão: "Na sua organização, quais das seguintes práticas você já observou em servidores no exercício de suas funções", 58,7% dos respondentes afirmaram que observaram alguma prática antiética, 33% afirmaram que não, e 8,3% preferiram não responder. Do grupo que respondeu ter observado práticas antiéticas (figura 2), as mais frequentemente relatadas foram: usar da posição para ajudar um amigo ou familiar (58,9%) ou deixar de seguir as regras por pressão do supervisor (54,0%). As práticas menos frequentes foram o uso de favores em compras ou contratações públicas (18%) ou solicitar dinheiro e presentes no desempenho das funções (8,1%).

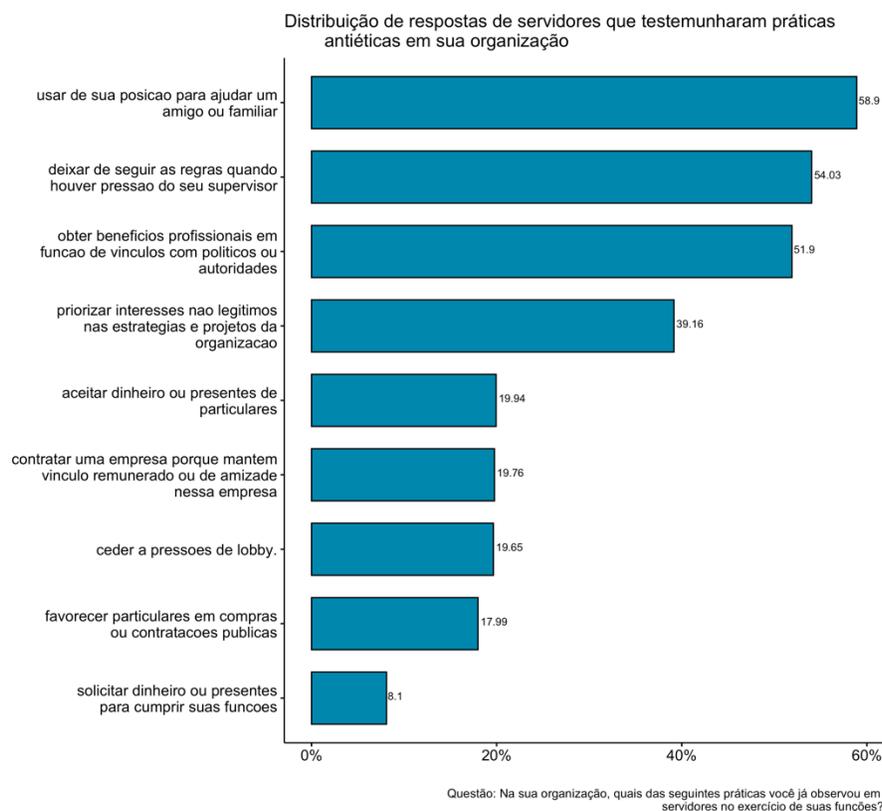


Figura 2: Práticas observadas em servidores no exercício de sua função. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.



Um terço dos servidores (33,4%) relatam haver testemunhado, nos últimos 3 anos, um ato antiético em funções públicas.

Perguntou-se aos servidores se observaram, nos últimos 3 anos, outros servidores praticando atos antiéticos em sua organização, com as respostas focando-se em temáticas distintas à pergunta anterior. 33,4% dos respondentes indicaram haver testemunhado atos antiéticos nos últimos três anos, 52,1% que não testemunharam, enquanto 14,5% preferiram não responder. Dos que indicaram haver presenciado alguma prática antiética nesse período (figura 3), a maior parte indica ter observado comportamento antiético na formulação de políticas, projetos ou programas (37,7%) ou compras e contratações de serviços ou obras (35,3%). As áreas em que se observaram menos práticas antiéticas foram na transferência de recursos a ONGs (8%) ou a estados e municípios (6,5%).

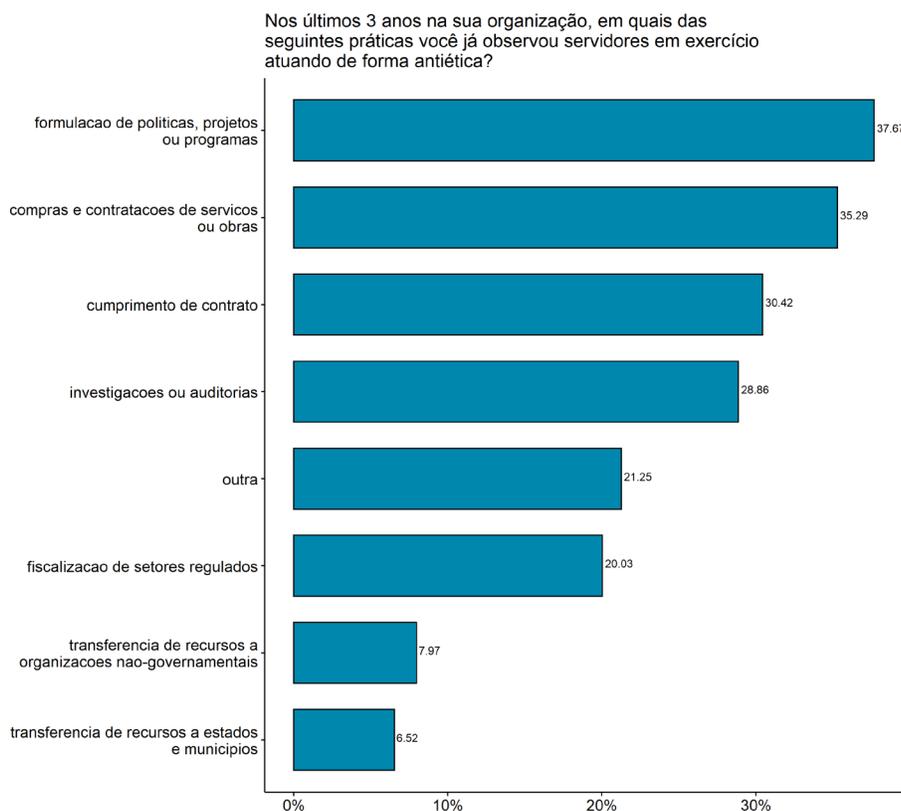


Figura 3: Práticas antiéticas observadas nos últimos 3 anos. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Um terço dos servidores públicos relataram haver sofrido pressão nos últimos 3 anos para cometer um ato antiético.

Nos últimos três anos⁹, 33,3% dos servidores públicos relataram ter sofrido algum tipo de pressão para cometer atos antiéticos, 58,3% não sofreram pressão alguma e 8,4% preferiram não responder. Dos servidores que relataram ter sofrido algum tipo de pressão (figura 4), mais da metade (62,5%) sofreu pressão para flexibilizar as regras e procedimentos da organização ou ignorar um ato indevido (39,9%). Em menor

⁹ O período seria entre abril-maio 2018 e abril-maio 2021.



proporção, relataram também haver sofrido pressão para compartilhar informações de acesso restrito (13,4%).

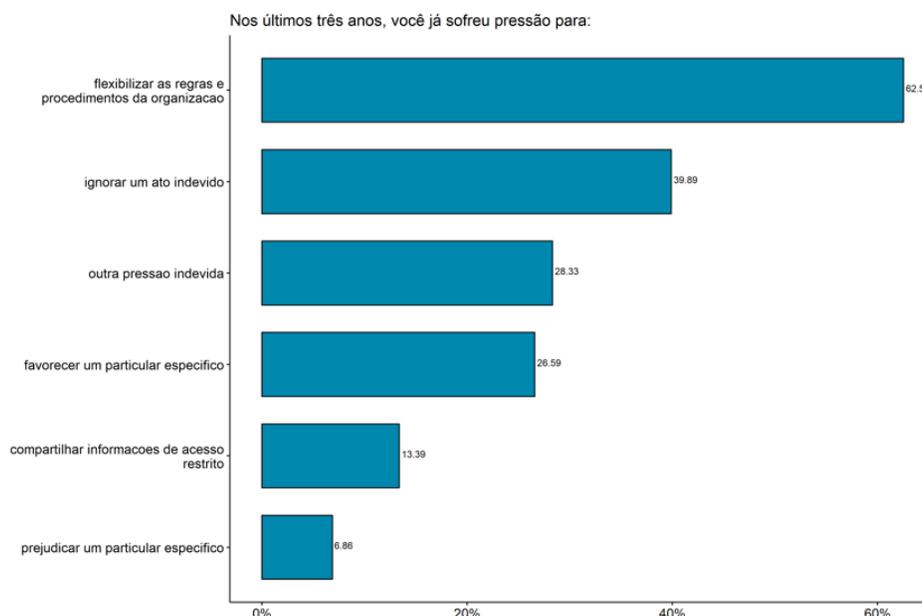


Figura 4: Proporção de respondentes que indicam haver sofrido pressão para cometer um ato antiético específico (eixo vertical) nos últimos três anos. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

A maioria dos servidores que sofreram pressão identificam como agente da pressão um superior hierárquico ou colegas de trabalho. Dos 7.004 servidores que relataram haver sido pressionados, 65,0% indicam que a pressão veio de seu superior hierárquico (direto ou indireto). Em torno de 45,6% mencionam haver sido pressionados por colegas de trabalho. Vale ressaltar que 18,3% desses respondentes preferiram não responder quem exerceu pressão. Aprofundando a análise com relação aos cargos comissionados (figura 5), vemos que servidores DAS¹⁰ relataram haver sofrido menos pressão por seus superiores hierárquicos (54,2 % DAS nível 3 ou inferior, 49,8% DAS nível 4 ou superior), mas maior pressão por políticos (14,3 DAS nível 3 ou inferior, 21% DAS nível 4 ou superior respectivamente).

¹⁰ A sigla DAS se refere a cargos de Direção e Assessoramento Superiores.

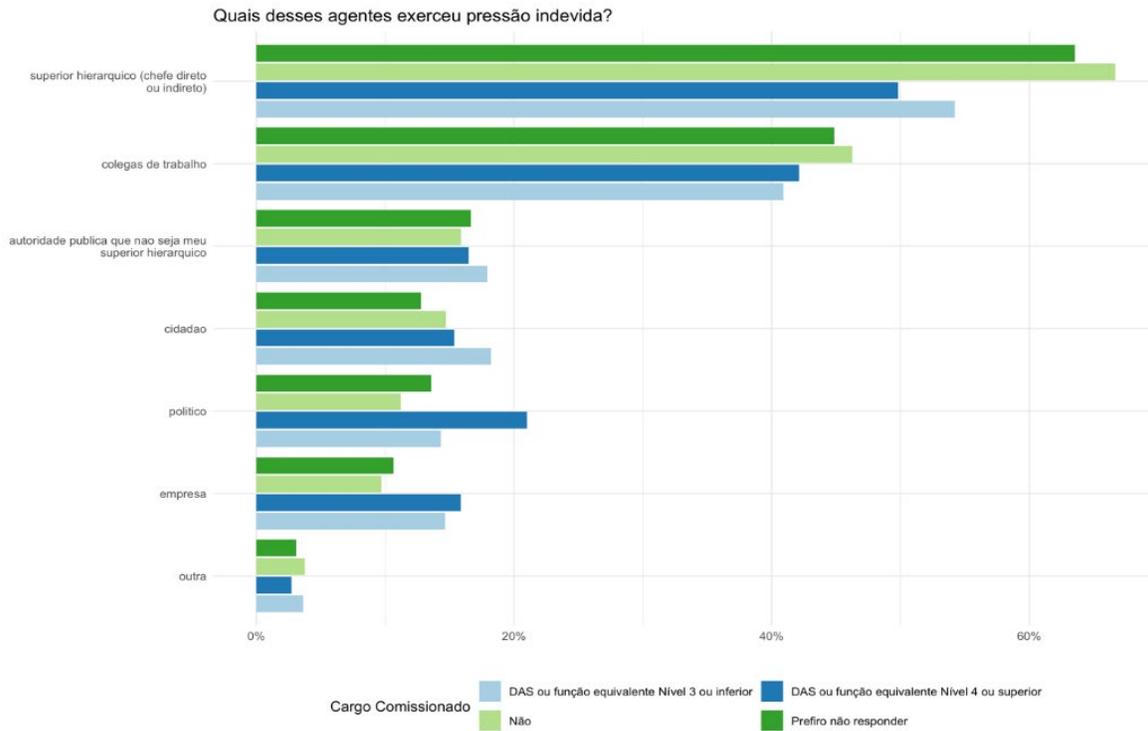


Figura 5: Pressão por diferentes agentes, em cargos comissionados múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Servidores com menos tempo de serviço no setor público relatam mais experiências com pressão indevida; mulheres presenciam mais atos de uso da posição para ajudar conexões pessoais. Servidores com menos tempo de serviço no setor público (tercis baixo e médio) relatam mais casos de pressão por um superior para deixar de seguir as regras e priorizar interesses não legítimos às estratégias e projetos da organização (figura 6).¹¹ Não há diferenças estatisticamente significativas entre gêneros com relação aos casos de corrupção presenciados, com exceção de relatos de uso de posição para ajudar amigos ou familiares. Mulheres relatam com maior frequência haver testemunhado o uso de posição para ajudar familiares e amigos (62,5%) do que homens (55,8%).

¹¹ Primeiro tercil (0.96 a 14 anos), segundo tercil (14 a 27 anos), terceiro tercil (27 a 40 anos).

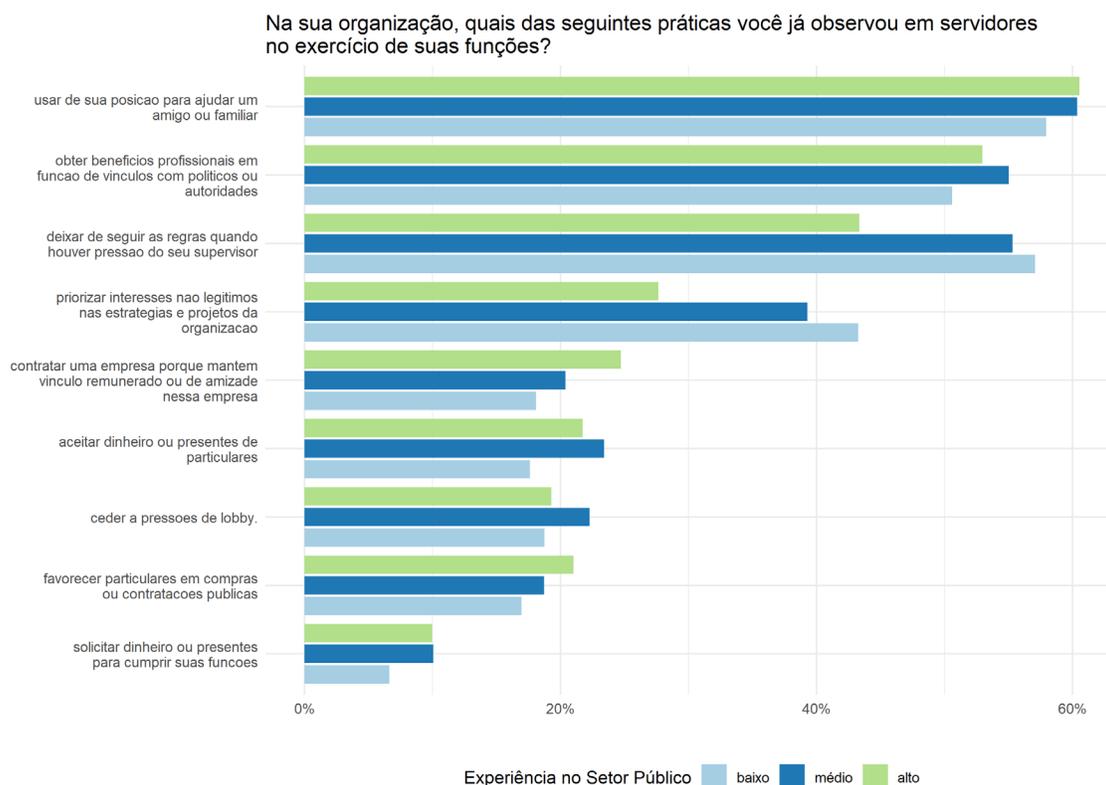


Figura 6: Práticas observadas em outros servidores, por tempo de serviço no setor público. Níveis indicam tercis, com o tercil mais alto de 27-40 anos e mais baixo, de 0-14 anos de serviço público. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, ou seja, a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Colegas de trabalho e superiores hierárquicos são os agentes que, em maior proporção, pressionam servidores a cometerem atos antiéticos, sendo os atos mais frequentes flexibilizar as regras e ignorar atos indevidos. Para este relatório, criamos uma matriz de risco na qual no eixo vertical estão os diferentes tipos de ações antiéticas que servidores foram pressionados a cometer e no eixo horizontal estão os agentes que exerceram pressão.¹² Cada área colorida indica a frequência (risco) de uma ação ser pressionada por um agente, onde o vermelho indica maior risco e azul, menor. Observa-se que as áreas de maior risco predominam para superiores hierárquicos, que em geral exerceram pressão para flexibilizar as regras e procedimentos da organização ou ignorar um ato indevido. Colegas de trabalho tendem a agir de forma similar, pressionando servidores a flexibilizar regras e procedimentos da organização, além de ignorar atos indevidos.

¹² Questão sobre tipo de pressão: “Nos últimos três anos, você já sofreu pressão para [cometer um ato antiético]”. Agente de pressão: “Quais desses agentes exerceu pressão indevida?”.

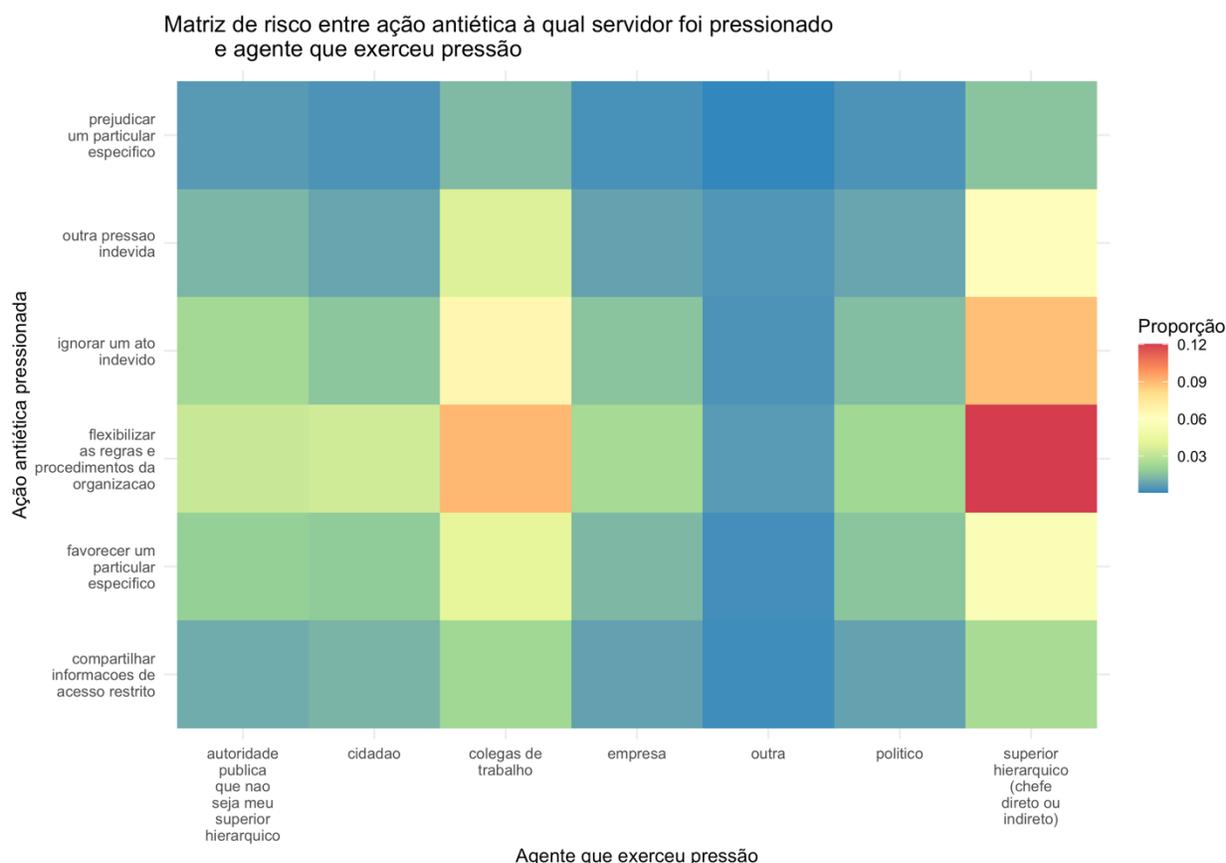


Figura 7: Matriz de risco relacionado diferentes ações antiéticas a qual servidores foram pressionados a cometer e o agente que exerceu pressão sobre o servidor. Cores indicam a proporção de respondentes para cada combinação entre ação e agente, onde o vermelho indicando alto risco (frequência) e azul, baixo risco.

Quase a metade dos servidores indicam que colegas em sua organização praticam atos antiéticos. Em média, 34,5% dos servidores relatam que poucos agentes públicos em sua organização praticam atos antiéticos, 12,8% indicam que são muitos e 0,3%, todos (figura 7), somando 47,6%. Uma parcela menor, 37,9%, indica que nenhum dos servidores em sua organização pratica atos antiéticos, com uma parcela expressiva preferindo não responder (14,4%). As avaliações variam de acordo a prática indicada: obter benefícios profissionais em função de vínculos pessoais (35% poucos e 18,6% muitos) e deixar de seguir as regras por demanda do supervisor (40% poucos e 14,6% muitos). Aceitar dinheiro ou presentes para cumprir suas funções é considerada menos frequente, com 28,6% indicando que são poucos os servidores que praticam esse ato e 5,3%, muitos.

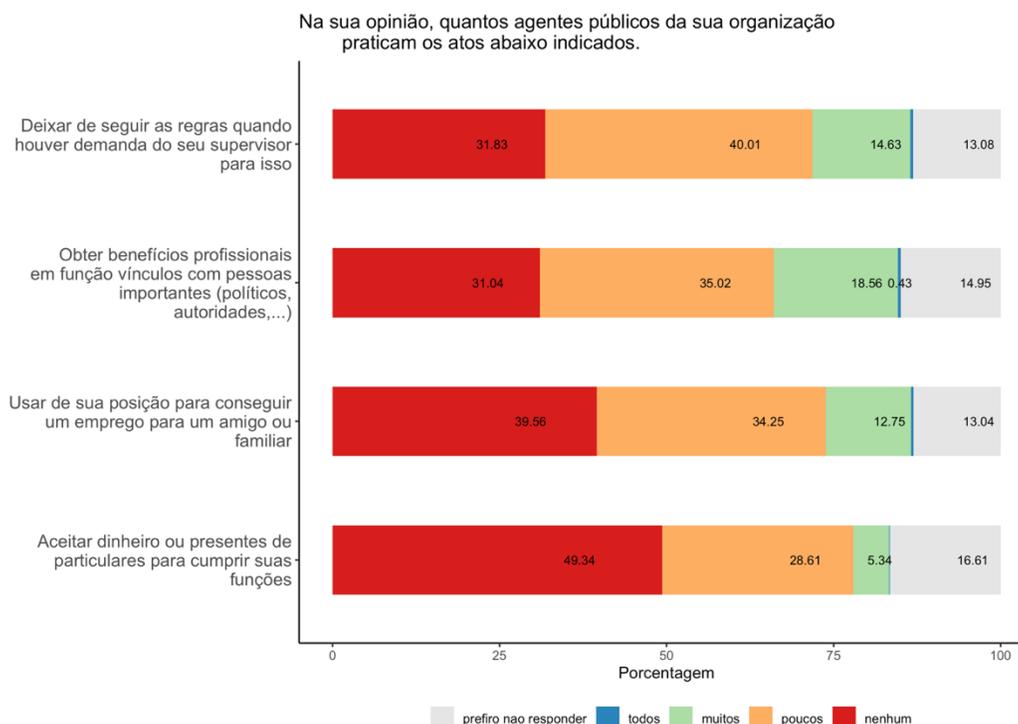


Figura 8: Percepção sobre prevalência de atos antiéticos na organização. A barra cinza indica a taxa de não resposta.

2. Mecanismos de Denúncia

Esta seção foca nos mecanismos de detecção e denúncia de atos antiéticos, já que estes são um componente fundamental para reduzir estas práticas. Poucos servidores públicos denunciaram um ato de corrupção nos últimos 3 anos. A maioria relata insegurança ao denunciar, citando falta de proteção e medo de retaliação.

Apesar de um terço dos servidores públicos terem presenciado atos antiéticos nos últimos três anos, somente 12% dos servidores denunciaram atos de corrupção no mesmo período. Essa baixa porcentagem contrasta com o fato de 33,4% dos servidores afirmarem haver testemunhado um ato antiético no mesmo período. Perguntou-se aos denunciadores (2.417 respondentes) qual foi a repercussão da denúncia: 41% indicam que a denúncia não teve andamento, 27,4% sofreram retaliação, 14,9% não sabe e 7,8% indicaram que o denunciado foi punido.¹³ É importante ressaltar que nem todas as denúncias de corrupção necessariamente têm méritos para proceder. Portanto, a baixa taxa de punição não necessariamente indica impunidade.

¹³ 2.3% dos respondentes preferiram não responder.

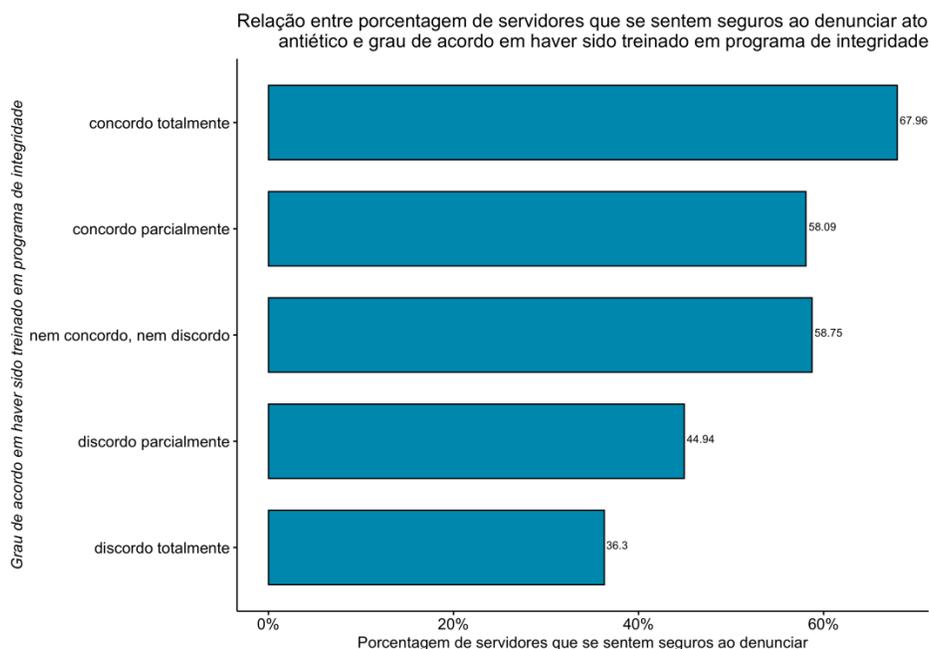


Figura 9: Relação entre grau de acordo com treinamento em programas de integridade (eixo vertical) e porcentagem de respondentes que afirmam sentir-se seguros o suficiente para denunciar atos de corrupção (eixo horizontal).

A metade dos servidores não se sente seguro o suficiente para denunciar uma conduta ilícita, mas programas de integridade parecem reduzir sentimentos de insegurança. 51% dos servidores relataram não se sentir seguros o suficiente para denunciar uma conduta ilícita em sua organização. Uma correlação sugere que programas de integridade podem ajudar a reduzir sentimentos de insegurança, promovendo uma cultura anticorrupção (figura 9). Dos respondentes que concordam totalmente em haver recebido treinamento em programas de integridade, 68% afirmam sentir-se seguros em denunciar, enquanto que entre servidores que discordam totalmente em haver recebido o treinamento, somente 36,3% se sentem seguros em denunciar.

Sentimento de insegurança para denunciar varia dependendo do tipo de contratação, gênero e tempo de serviço no setor público. 51% dos servidores concursados estáveis não se sentem seguros ao denunciar. Já servidores em cargos comissionados apresentam menos insegurança em relatar casos de corrupção, com apenas 36,8% dos respondentes afirmando que se sentem inseguros. Servidores DAS também apresentam menor sentimento de insegurança, com 43% (DAS 3 ou inferior) e 32,6% (DAS 5 ou superior) relatando que se sentem inseguros ao denunciar, em contraste com 52,5% para servidores não DAS. Adicionalmente, um número maior de mulheres se sente inseguras ao denunciar (59,6%) em comparação com homens (44,3%). Finalmente, servidores com mais tempo no serviço público se sentem menos seguros ao denunciar (45,9%) que em servidores com menos tempo de serviço (54%).



Segundo os respondentes, os maiores desafios enfrentados pelos servidores ao denunciar é a falta de proteção ao denunciante e receio de conflito com outros servidores.

Quando perguntados sobre as principais dificuldades enfrentadas por agentes públicos para denunciar casos (figura 10), a maior parte indica que não há proteção para quem denuncia (59,7%) ou que servidores preferem evitar conflito (59%). Tais preocupações podem indicar que servidores temem repercussões negativas da denúncia. Outra parcela indica que casos de corrupção são difíceis de provar (46,3%). Mais de um terço dos respondentes relatam que não conhecem o procedimento para denunciar (34,4%), que o processo de denúncia é longo e complexo (35,9%), ou preferem relatar a seu chefe ou colegas de trabalho (12%). 7,1% dos participantes da pesquisa preferiram não responder à questão.

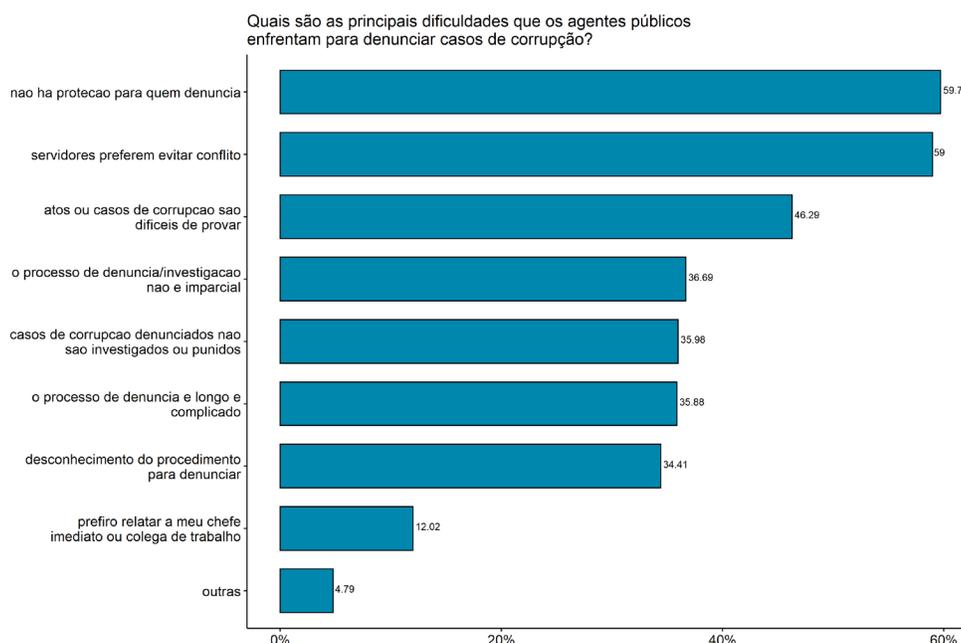


Figura 10: Principais dificuldades relatadas por agentes públicos para denunciar casos de corrupção. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

A probabilidade de denunciar um ato antiético nos últimos três anos é maior quando o servidor presenciou um ato antiético em sua carreira ou sofreu pressão para cometer um ato antiético.¹⁴

A figura 11 ilustra no eixo vertical o ato de corrupção testemunhado e no eixo horizontal a porcentagem de servidores que denunciaram um ato antiético nos últimos três anos. Se o servidor presenciou algum ato antiético, a proporção de servidores que denunciaram é maior quando o ato foi “solicitar dinheiro ou presentes para cumprir suas funções” (34,1%) e menor para “usar de sua posição para ajudar um amigo ou familiar” (20,3%). A figura 12, mostra que uma porcentagem maior de servidores relata haver denunciado se já

¹⁴ Questões sobre experiências com corrupção: “Na sua organização, quais das seguintes práticas você já observou em servidores no exercício de suas funções?” e “Nos últimos três anos, você já sofreu pressão para [cometer um ato antiético]”. Probabilidade de denunciar um ato antiético: “Nos últimos três anos, você denunciou alguma conduta ilícita?”



sofreu pressão para “prejudicar um particular específico” (34,1%) e menor para “flexibilizar as regras e procedimentos da organização.” (28,9%).



Figura 11: Porcentagem de servidores que denunciaram um ato antiético nos últimos três anos (eixo horizontal), por ato de corrupção testemunhado no serviço público (eixo vertical).

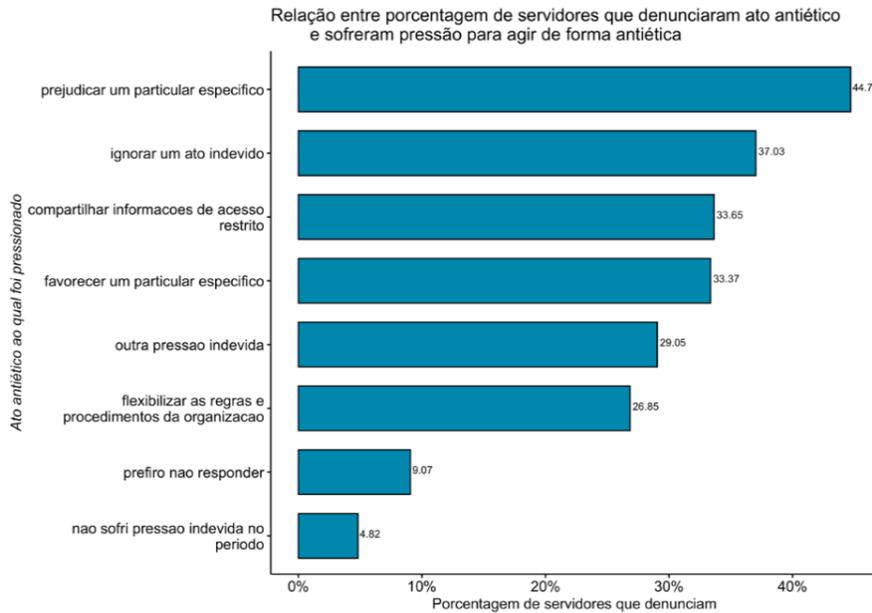


Figura 12: Porcentagem de servidores que denunciaram um ato antiético nos últimos três anos (eixo horizontal), por ato de corrupção a qual foi pressionado (eixo vertical).

A maior parte dos servidores públicos acredita que a medida mais eficiente para reduzir a corrupção é reduzir a impunidade. A maioria dos respondentes indica como as medidas



mais eficazes para reduzir a corrupção a redução da impunidade (48,3%) e tornar as penas para os crimes de corrupção mais severas (47,2%). Aprimorar o papel de agências anticorrupção é indicado por 30,8% dos respondentes. Em menor proporção, servidores indicam que reforçar o monitoramento das políticas públicas pela sociedade civil (24,3%) ou aumentar a remuneração dos servidores públicos (21,9%) seriam medidas eficazes também.

A corrupção é atribuída principalmente à impunidade. Quando questionados sobre as principais razões para agentes públicos se envolverem em corrupção, 56,6% dos servidores indicam a impunidade, 51,2% a ganância, e 27,7%, abuso ou pressão de autoridades como os principais motivos (figura 13). Com menor frequência, citam salários baixos (15,5%), a burocracia excessiva (13,8%) e pressão de lobby (5,2%).

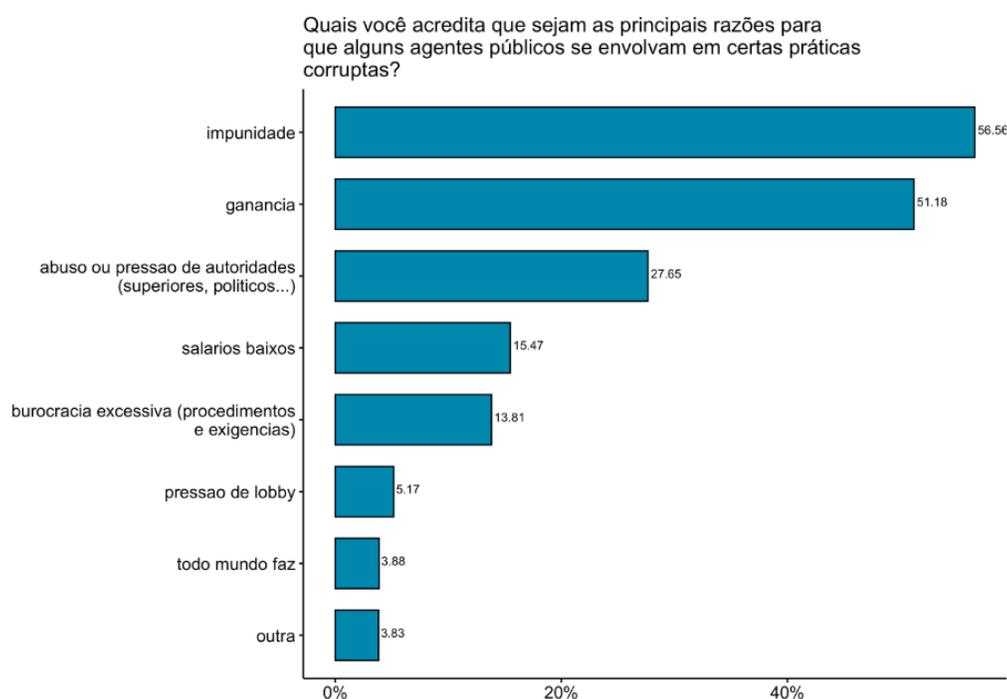


Figura 13: Principais fatores que levam agentes públicos a se comportarem de forma antiética.

Opiniões expressas por servidores públicos que participaram da pesquisa online reforçam o seu apoio ao fortalecimento das corregedorias e de órgãos de auditoria.

Quando questionados sobre sugestões para a melhoria da prevenção e combate à corrupção, um dos servidores indica, por exemplo: “o aumento e aprimoramento de controles internos (auditorias) e de controles externos (denúncia), com benefícios aos denunciantes”. Outro servidor indica que é necessário “oferecer melhores condições às auditorias/corregedorias dos órgãos públicos para apurar com mais celeridade as denúncias de corrupção.” Servidores sugerem, ademais: “Aperfeiçoar o sistema correcional de forma a tornar mais ágil o processo administrativo de apuração de supostas condutas indevidas” e “criação de um canal (virtual) onde o servidor possa se sentir seguro para fazer a denúncia e saber o resultado sem colocar



a sua vida em risco”, uma recomendação que espelha o novo canal *FalaBR* organizado pela CGU.

Um experimento comportamental mostrou que colegas diretos, chefias imediatas, e dirigentes são considerados mais capazes de detectar corrupção, em contraste com colegas indiretos ou órgãos de controle. O experimento desenvolvido com a CGU testou se a probabilidade de detecção de corrupção varia em função do cargo e hierarquia, além do grau de proximidade em relação ao servidor público. Os respondentes foram questionados quanto provável é a detecção de corrupção por um determinado agente. Os resultados revelaram que, utilizando o grau de detecção por um colega indireto como base de comparação, colegas diretos, chefias imediatas, e dirigentes são considerados mais capazes de detectar corrupção. Já um colega indireto tem uma probabilidade igual ao de um órgão de controle de detectar corrupção. Isso pode indicar que, na avaliação dos respondentes, existe uma falta de capacidade de monitoramento institucional vis-à-vis colegas diretos e superiores hierárquicos (i.e., chefia imediata ou um dirigente da organização).¹⁵

3. Normas e Regulamentos

Esta seção apresenta os principais resultados sobre normas e regulamentos nas organizações, confiança na instituição e programas de integridade que visam fortalecê-las. A maior parte dos servidores indicam que conhecem os programas de integridade, mas poucos têm acesso a treinamento.

A maior parte dos servidores públicos conhece os programas de integridade em sua organização e os consideram como medidas que contribuem para reduzir a corrupção.

Quando questionados se conhecem programas de integridade em sua organização e sua opinião a respeito deles, a maioria dos respondentes (54,5%) afirmam que conhecem o programa de integridade de sua organização. Mais de dois terços de todos os respondentes (69,8%) indicam que consideram programas de integridade como uma medida que contribui para prevenir a corrupção.

O treinamento em programas de integridade é limitado, com geralmente pouca divulgação por parte da liderança em sua organização. Somente 31,3% dos servidores relataram terem sido treinados no programa de integridade em sua organização, indicando uma lacuna entre estar ciente da existência dos programas e receber treinamento neles. Dirigentes de organização promovem programas de integridade de forma limitada: apenas 36% dos servidores públicos afirmam que seus dirigentes fomentam regularmente o programa de integridade (figura 14).

¹⁵ Maiores detalhes no anexo 3.

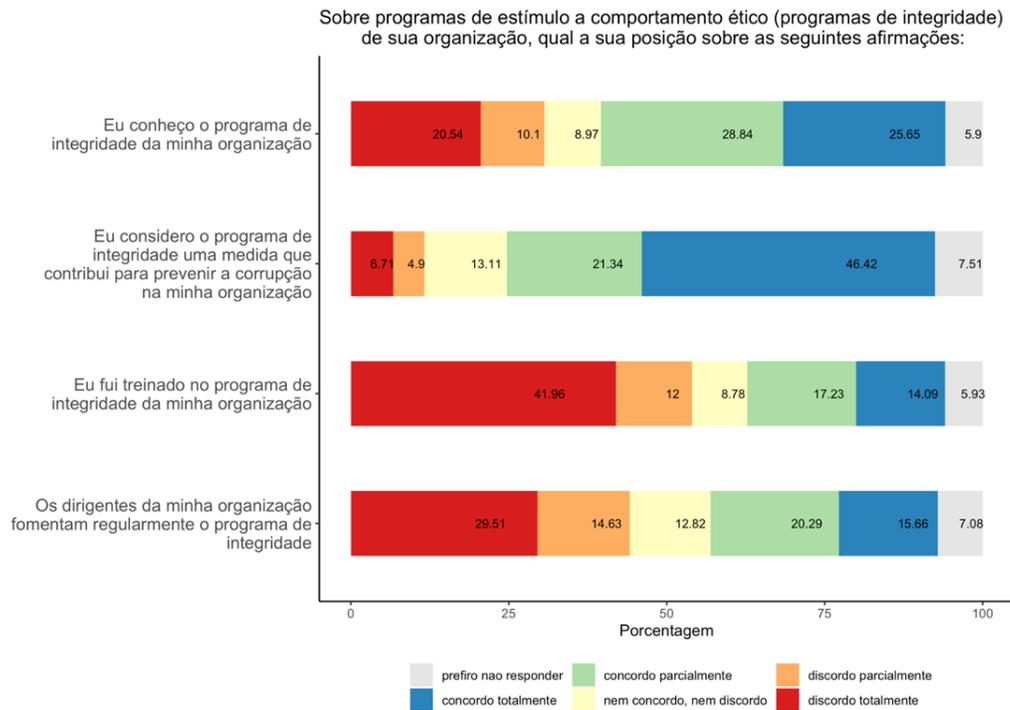


Figura 14: Opiniões a respeito dos programas de integridade. A barra cinza indica a taxa de não-resposta.

Servidores indicam que as normas e regulamentos de suas organizações são devidamente transparentes e rigorosamente cumpridas. Ao ser questionados para avaliar diferentes afirmações relativas à sua organização (figura 15), a maior parte dos servidores concorda, total ou parcialmente, que as normas públicas são devidamente transparentes (61,6%) e rigorosamente cumpridas (68,7%). Ressalta-se que uma parcela expressiva dos respondentes indica que concordam apenas parcialmente com a mesma afirmação (35,8% e 41,6% respectivamente). Com relação à atuação de empresas na formação de opinião de gestores públicos (lobby), somente 19% concordam que tem a devida transparência e 51,3% concordam parcial ou totalmente que o lobby prejudica a competitividade.

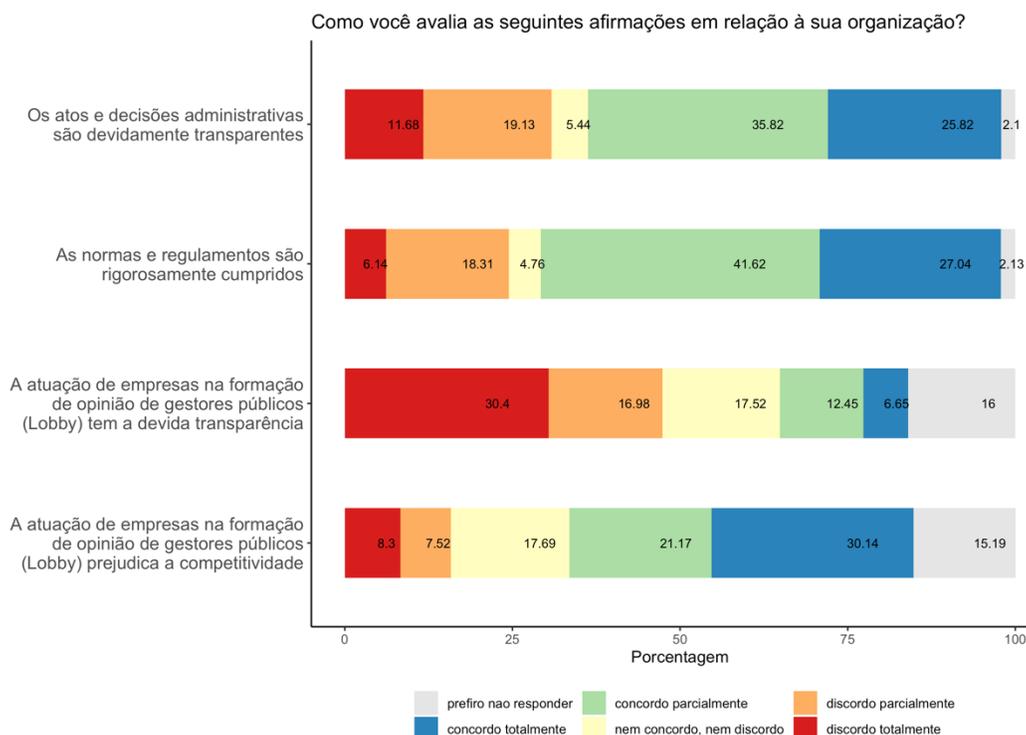


Figura 15: Opiniões a respeito da transparência, integridade e lobby em sua organização. A barra cinza indica a taxa de não-resposta.

Um experimento comportamental mostrou que a maioria dos respondentes (91,2%) avalia que o ato de corrupção não é justificável nos cenários hipotéticos apresentados.¹⁶

No contexto da pesquisa foram desenvolvidos experimentos comportamentais com a CGU (maiores detalhes no anexo 3), incluindo um experimento onde se buscou testar se o tipo de justificativa apresentada para um comportamento antiético afeta a avaliação sobre o quão aceitável é esse comportamento. Dois cenários hipotéticos, cada um descrevendo um comportamento antiético diferente, foram desenvolvidos: A) compra de equipamento para favorecer uma empresa e; B) acelerar processo licitatório para favorecer uma empresa. Os resultados revelaram que a maioria das justificativas teve um efeito negativo, com duas exceções.

Promoção de carreira levou a que o comportamento antiético fosse visto como menos justificável, mas tal não foi observado para a pressão por um superior.

No cenário A, três possíveis justificativas foram testadas: a) promoção de carreira; b) pressão do superior; c) nenhuma justificativa (i.e., grupo controle). Os resultados mostram que o uso da promoção de carreira como justificativa para o comportamento antiético teve um efeito negativo, levando o comportamento a ser avaliado como menos justificável. O efeito foi nulo quando a pressão

¹⁶ Note-se que a elevada porcentagem pode ser motivada por desejo de aceitação social. Porém, diferenças entre justificações alternativas são particularmente informativas, já que um experimento controlado permite uma comparação direta (positiva ou negativa) de variações na avaliação de uma justificativa em particular.



do superior foi usada como justificativa, o que mostra que a pressão do superior não tem efeito sobre quão justificável é o ato.

Em geral, justificativas tornam os atos de corrupção menos justificáveis na opinião dos servidores, com exceção do caso de ONGs. No cenário B, os respondentes receberam aleatoriamente uma de seis justificativas: a) suborno; b) suborno num contexto de necessidade financeira do servidor; c) suborno num contexto em que é comum receber suborno em sua organização; d) troca de favores para ajudar um familiar em necessidade; e) favorecer uma ONG, que ajuda famílias necessitadas; e f) nenhuma justificativa (i.e., grupo controle). Neste cenário quatro das cinco justificativas testadas tiveram um efeito negativo sobre a avaliação de quão justificável é o comportamento antiético, com exceção da alternativa (e) favorecer uma ONG, que teve um efeito positivo, ou seja, servidores consideraram o ato mais justificável.

Os experimentos destacam uma série de achados com relação ao efeito causal de justificativas sobre a avaliação de atos corruptos. Destacam-se três pontos: primeiro, que a troca de favores e suborno em um contexto de necessidade reduz a magnitude do efeito negativo, mas não o elimina. Segundo, a justificativa de que o comportamento antiético era comum na organização não contribuiu para que o comportamento fosse avaliado como mais justificável. Finalmente, quando a aprovação da licença é acelerada para favorecer uma ONG os respondentes avaliam o comportamento antiético como mais justificável.

4. Gestão de Recursos Humanos:

Esta seção apresenta os principais resultados sobre o sistema de carreiras e promoções, e sobre experiências com corrupção no desenvolvimento profissional do servidor. A maior parte dos servidores públicos acredita que o sistema de carreiras e promoção é transparente e meritocrático, mas expressam preocupações sobre a influência de conexões políticas e amizades.

Mais de 40% dos servidores públicos relatam confiança em seus colegas e dirigentes da sua organização, com servidores DAS expressando opiniões mais positivas. Quando questionados “qual é o seu grau de confiança nas decisões e atos” de colegas ou dirigentes em sua organização, 43,9% dos respondentes indicam uma opinião boa ou excelente sobre seus dirigentes, enquanto 44,9% indicam uma opinião similar sobre seus colegas. Uma parcela expressiva dos respondentes indica uma avaliação negativa: 25,3% com relação a dirigentes da organização e 18,8% com relação a colegas. Servidores DAS apresentam uma opinião mais positiva (boa ou excelente) com relação a outros servidores: tanto sobre dirigentes (53,6% DAS 3 ou inferior, 61,3% DAS 5 ou superior) quanto sobre colegas de sua organização (52,9% DAS 3 ou inferior, 56,5% DAS 5 ou superior).

A maior parte dos servidores afirma que o sistema de promoção e ascensão em sua organização é transparente, mas expressam preocupações com relação a influências políticas ou pessoais. Quando questionados sobre “sua opinião a respeito do sistema de promoção e ascensão na sua organização”, uma porção considerável dos respondentes afirma



que o sistema é transparente (35.1%) ou meritocrático (23.1%).¹⁷ Apesar disso, 24.5% dos servidores públicos indicam que o sistema é influenciado por conexões políticas ou 22.4% influenciado por amizades (figura 16).

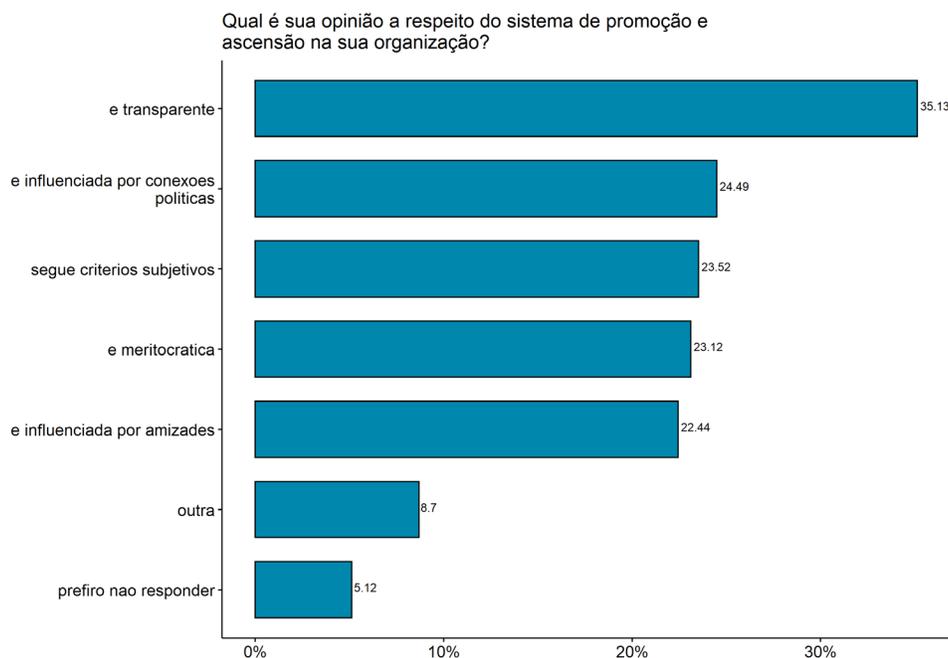


Figura 16: Opinião a respeito do sistema de promoção e ascensão na organização. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Mulheres no serviço público consideram o sistema de promoção e ascensão menos meritocrático e transparente do que homens. Enquanto 39,5% dos homens consideram o sistema de promoção e ascensão transparente, 34,0% das mulheres o consideram transparente (figura 17). Com relação à meritocracia, 20,6% das servidoras públicas consideram o sistema de carreira meritocrático, uma proporção menor que a dos 27,4% dos servidores homens que consideram o mesmo. As mulheres também consideram que promoção e ascensão são mais influenciadas por amizade (26,6%) do que os homens (22,2%).

A maior parte dos servidores públicos indicam que critérios meritocráticos são mais importantes para nomeações a cargos comissionados. Quando questionados sobre quais condições têm mais importância para alguém ser nomeado para um cargo comissionado em sua organização (ao redor de 22 mil no Governo Federal) os respondentes indicam habilidades específicas necessárias à atividade (49,0%), experiência prévia de trabalho (26,5%) ou qualificações acadêmicas (22,6%). Já 29,5% dos respondentes assinalam que possuir familiares, amigos ou conexões pessoais ou políticas em sua organização é a condição mais

¹⁷ Note-se que para essa pergunta, “Qual é sua opinião a respeito do sistema de promoção e ascensão na sua organização”, os respondentes podiam indicar múltiplas alternativas. Como resultado, as porcentagens somam a mais que 100%.



importante e 12,8% que é favorecer ou premiar pessoalmente quem escolhe os ocupantes dos cargos comissionados.

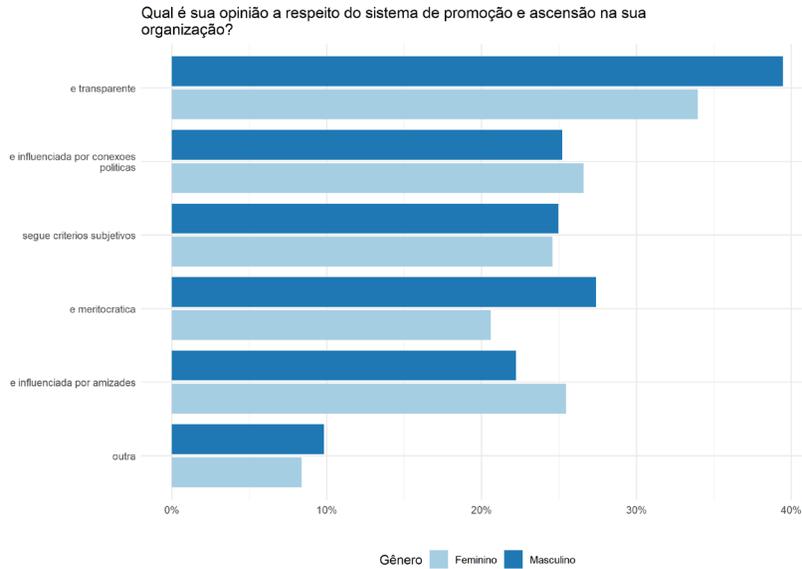


Figura 17: Opinião a respeito do sistema de promoção e ascensão, por gênero. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Nos últimos 3 anos, quase a metade dos servidores indica haver se sentido prejudicado devido ao comportamento antiético relacionado a recursos humanos.

Quando questionados: “Nos últimos 3 anos, você já se sentiu prejudicado devido a comportamento pouco ético em alguma dessas atividades?”, 49% dos respondentes indicam que se sentiram prejudicados de alguma forma, 47,3% não se sentiram prejudicados e 3,7% preferiram não responder (figura 18). Dos servidores que se sentiram prejudicados, a maioria indica assuntos relacionados à seleção e ocupação de cargos comissionados (36,6%), ou à autorização de viagens e treinamentos (34,9%). Em menor proporção, foram relatados comportamentos pouco éticos relacionados à distribuição de remuneração ou benefícios (25,4%) e devido a processos disciplinares (11,3%).

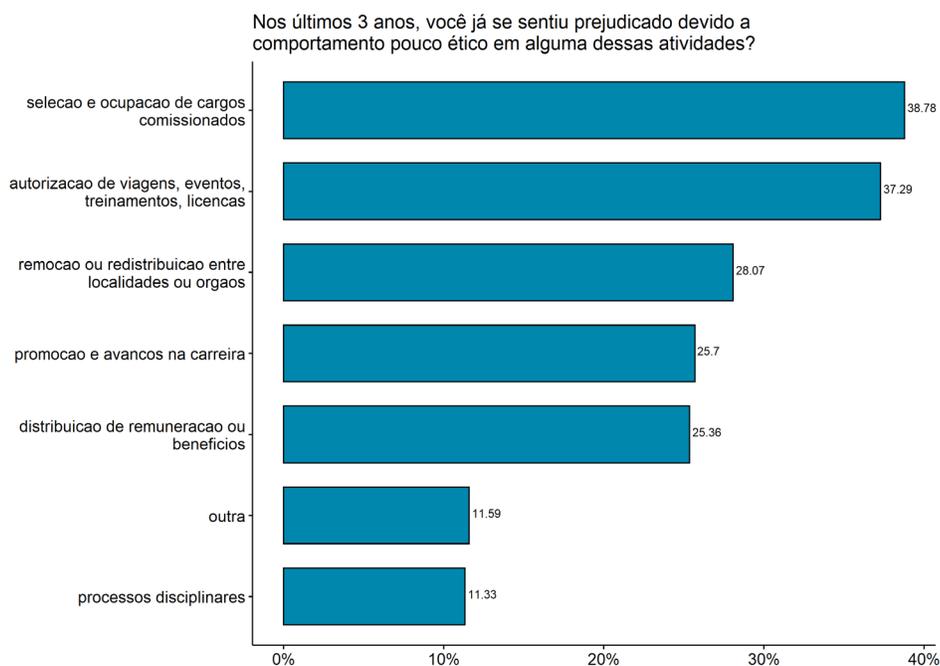


Figura 18: Atividades em que servidores públicos se sentiram prejudicados nos últimos três anos. Múltiplas escolhas por respondente foram permitidas, portanto a soma das alternativas ultrapassa os 100%.

Como esperado, identificamos que existe uma relação negativa entre experiências com corrupção e o grau de confiança em colegas, mas seu impacto varia de acordo com o tipo de infração.¹⁸ Para cada uma das experiências de corrupção, calculamos a porcentagem de servidores que indicam confiar em seus colegas (figura 19). Os dados mostram que, como esperado, quase todos os servidores que relatam não haver tido experiências com corrupção relatam confiar em colegas em sua organização (96,4%). Já servidores que presenciaram algum ato antiético indicam graus de confiança inferiores. Dos servidores que presenciaram o ato de “deixar de seguir as regras quando houver pressão do seu supervisor”, 68,2% indicam confiar em seus colegas. A queda em confiança é ainda maior com relação a práticas como “solicitar dinheiro ou presentes para cumprir suas funções”, com somente 52,6% afirmando confiar em colegas de sua organização.

¹⁸ Questão sobre experiências com corrupção: “Na sua organização, quais das seguintes práticas você já observou em servidores no exercício de suas funções?”. Grau de confiança: “Qual é o seu grau de confiança nas decisões e atos dos seguintes agentes de sua organização: demais agentes públicos de sua organização.”

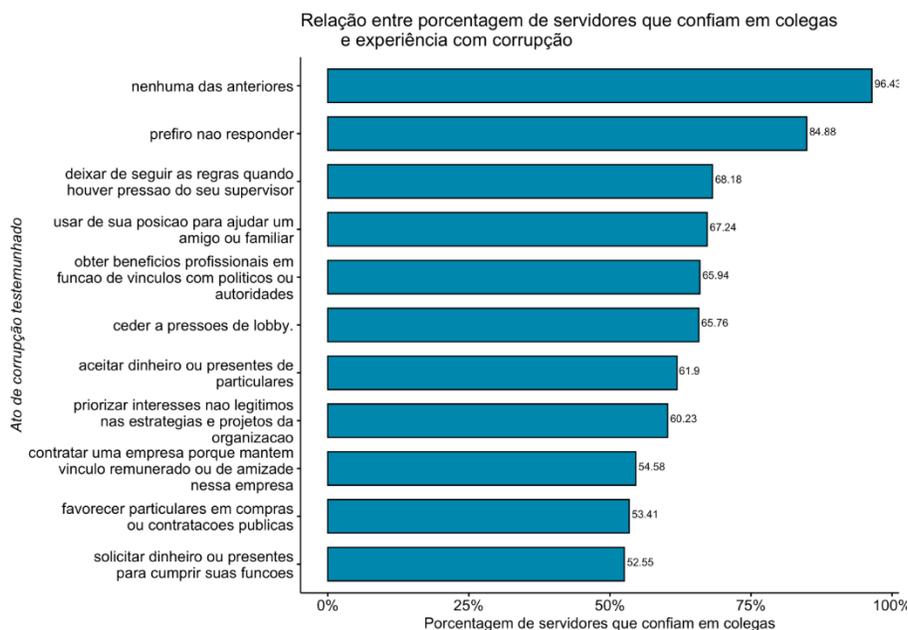


Figura 19: Porcentagem de servidores que confiam em colegas de sua organização (grau de confiança satisfatória, boa ou excelente), dado que testemunharam um ato específico de corrupção em sua carreira.

5. Impacto da Pandemia da Covid-19:

Esta seção explora o impacto da pandemia da Covid-19 em práticas antiéticas tais como falta de transparência em contratação e compras e conflitos de interesse entre o setor público e privado. A maior parte dos servidores indica que as práticas antiéticas aumentaram durante a pandemia, mas a taxa de não-resposta é alta para todas as perguntas.

A maior parte dos servidores públicos prefere não responder às perguntas sobre o impacto do Covid-19. A taxa de não-resposta varia entre 39 a 50% para perguntas sobre interferência política nas decisões da sua organização e aumento de lobby entre os setores público e privado respectivamente. A elevada taxa de não-resposta pode indicar incerteza por parte dos servidores públicos quanto ao impacto do Covid-19 nas práticas de sua organização.

A maior parte dos servidores que responderam às perguntas afirma que práticas antiéticas aumentaram durante a crise da Covid-19; porém um número elevado de participantes preferiu não responder. Quando questionados sobre a evolução de diferentes práticas desde o início da crise da Covid-19 em março de 2020, a maior parte dos respondentes afirma que permaneceram iguais ou aumentaram práticas como interferência política nas decisões da sua organização (55,9%) ou o aumento de conflitos de interesse entre os serviços público e privado (50,6%). Servidores afirmam que aumentaram decisões sobre contratação e compras feitas com pouca transparência e sem prestação de contas (22,4%), além de um aumento de atividades de lobby entre os setores público e privado (22,2%).

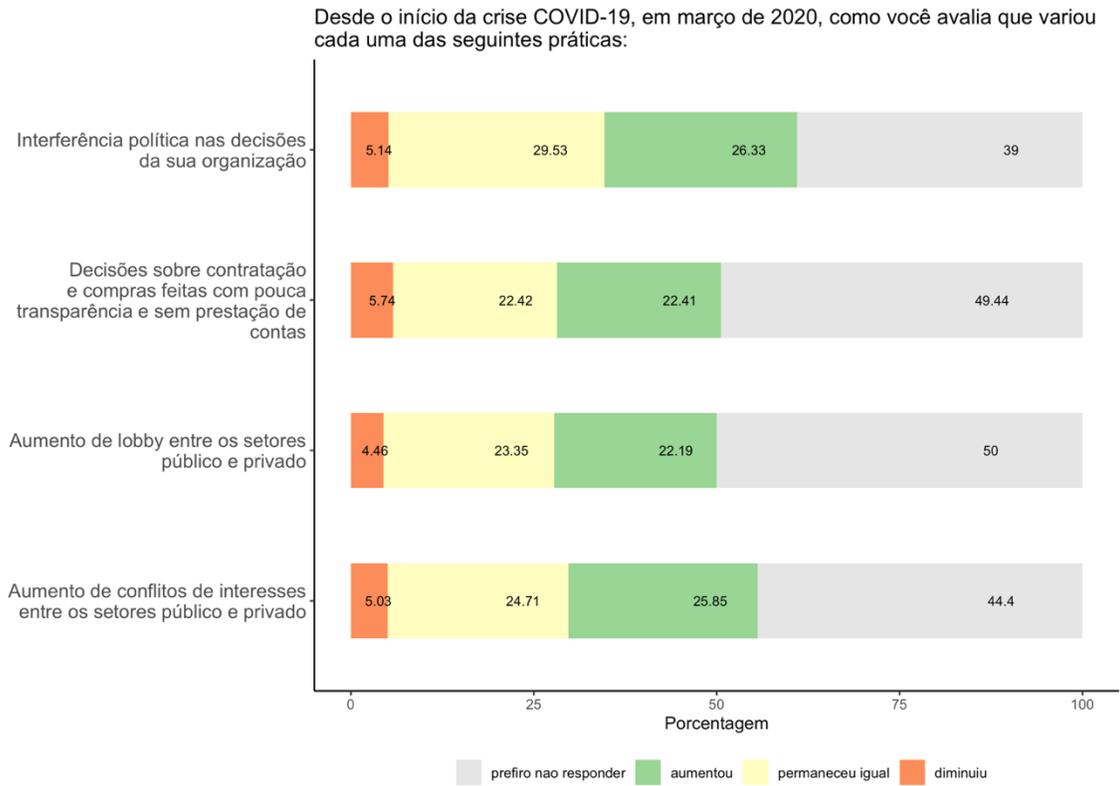


Figura 20: Impacto do Covid-19 sobre práticas antiéticas. Barra cinza corresponde a taxa de não-resposta.



Conclusão e Recomendações

A Pesquisa sobre Ética e Corrupção no Serviço Público Federal é resultado de uma parceria entre o Banco Mundial e o Governo Federal do Brasil. O Banco Mundial junto com a CGU, o Ministério da Economia e a ENAP, produziu evidências empíricas que geram novos conhecimento sobre a incidência e percepção de práticas antiéticas, sob a perspectiva dos próprios servidores públicos. Espera-se que as evidências e análise de dados sobre a corrupção contribua não somente para futuras normas, mas também para aprimorar sua implementação.

O levantamento de informações sobre práticas antiéticas e corrupção de forma sistemática permitirá ao Governo Federal incrementar o seu conhecimento sobre estas práticas, a fim de melhorar as políticas públicas e fortalecer mecanismos que atenuem a corrupção. Neste contexto, a percepção e experiência dos servidores públicos nos distintos níveis de governo é fundamental, bem como as da sociedade e o setor privado. A Pesquisa alcançou mais de 22,000 servidores em todos os ministérios, unidades federais e distintos níveis de liderança, permitindo uma análise da corrupção sob vários ângulos.

A Pesquisa indica que, sob o ponto de vista dos servidores, a corrupção no serviço público é frequente e multifacetada. A maioria dos servidores indicam que já presenciaram algum ato deste tipo durante sua trajetória profissional (58,7%), enquanto um terço (33,3%) relata haver sofrido pressão para agir de forma antiética nos últimos três anos. Dos servidores que relataram ter sofrido algum tipo de pressão, mais da metade (62,5%) sofreu pressão para flexibilizar as regras e procedimentos da organização ou ignorar um ato indevido (39,9%). A maioria dos servidores que sofreram pressão identificam como agente da pressão um superior hierárquico ou colegas de trabalho.¹⁹

Apesar da maior parte dos servidores públicos haverem presenciado algum ato antiético, poucos denunciaram algum ato presenciado nos últimos três anos. Apesar de um terço dos respondentes haverem presenciado algum ato antiético nos últimos três anos, somente 12% denunciaram um ato antiético no mesmo período. Sentimentos de insegurança são elevados: 51% dos respondentes afirmam não se sentirem seguros o suficiente para denunciar, com uma proporção maior de mulheres sentindo-se inseguras. O Plano Anticorrupção²⁰ do Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC)²¹ prevê o fortalecimento de mecanismos de proteção ao denunciante, medidas que durante a sua implementação devem ser avaliadas devido aos altos níveis de insegurança expressados por servidores.

Servidores consideram que as práticas antiéticas são cometidas por uma minoria dos servidores, enquanto que normas e regulamentos são em geral transparentes e respeitadas. Quase a metade dos servidores públicos (47,6%) considera que servidores em

¹⁹ Dos 8.866 servidores que relataram haver sido pressionados, 65,0% indicam que a pressão veio de seu superior hierárquico (direto ou indireto).

²⁰ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>

²¹ Referência: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao>.



sua organização já cometeram algum ato antiético. 34,5% consideram que são poucos, 12,8% indicam que são muitos e 0,3% que todos já cometeram algum ato antiético. Servidores concordam, total ou parcialmente, que as normas e regulamentos de sua organização são transparentes (61,6%) e rigorosamente cumpridas (68,7%). Porém, 35,8% concordam apenas parcialmente com relação à transparência e 41,6% ao seu cumprimento.

A maioria dos servidores conhecem o programa de integridade em sua organização e os consideram uma medida importante para o combate à corrupção, porém poucos já receberam treinamento formal. Mais de dois terços (68,9%) dos servidores consideram os programas de integridade uma medida importante para o combate a corrupção, e 54,5% dos servidores afirmam conhecer o programa de integridade em sua própria organização. Porém, somente 31% dos servidores afirmam ter recebido treinamento no programa de integridade em sua organização. A criação do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF) pode contribuir ao aumento do acesso a programas de integridade, dado sentimentos positivos por parte dos servidores e seu limitado acesso atualmente. É importante que as lideranças nos distintos órgãos, pelos dados coletados na pesquisa, tenham um papel proativo na promoção dos programas de integridade.

A crise da Covid-19 coincidiu com o aumento em percepções de servidores sobre atos de corrupção, mas uma parcela significativa dos servidores preferiu não responder às questões. A taxa de não resposta a questões sobre o impacto da Covid sobre práticas antiéticas varia entre 39 e 50% dos servidores. Dos servidores que responderam, uma parcela expressiva indica que houve um aumento em práticas como interferência política nas decisões de sua organização (26,3%) e decisões sobre contratação e compras feitas com pouca transparência ou prestação de contas (22,4%). Iniciativas encabeçadas pela CGU como o monitoramento de aplicação de recursos federais repassados a municípios e estados e a criação de um painel gerencial de “Contratações relacionadas à Covid” são medidas importantes para fortalecer a transparência e integridade em um contexto de crise. É necessário seguir fortalecendo esses mecanismos, assim como um maior uso de *data analytics* em todos os âmbitos, independentemente da crise da COVID-19, para identificar possíveis atos de corrupção.

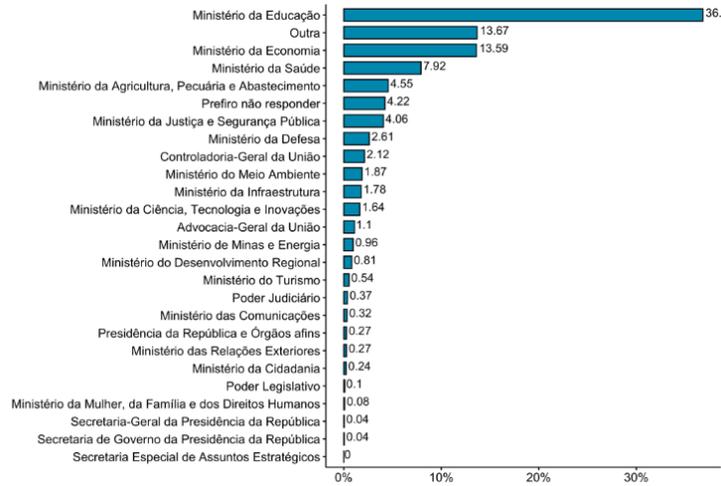
O combate à corrupção requer um conjunto de ações, mecanismos e normas para melhorar a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas antiéticas. O Plano Anticorrupção 2020-2025 do governo federal mostra que se bem o Brasil tem um arcabouço legal importante focado em aumentar a transparência e combater a corrupção, se identificaram 112 necessidades de aprimoramento normativas e não-normativas, assim como 142 ações para resolvê-las. O fortalecimento do arcabouço legal contra a corrupção deve ser complementado por medidas para a sua implementação e constante avaliação. Ouvir a perspectiva dos servidores permite entender o impacto das normas na prática e aprimorar as políticas. Espera-se que esta Pesquisa apoie as ações do Plano Anticorrupção, dado que incorporar a perspectiva dos servidores é elemento chave para reduzir as fragilidades expostas pelos servidores públicos.



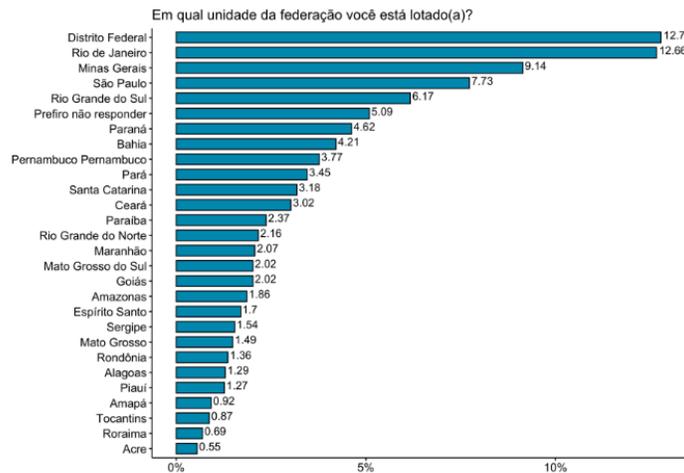
Anexo 1: Características da Amostra

Apresenta-se em anexo a distribuição de respondentes por diferentes recortes geográficos, institucionais e demográficos. Note-se que as distribuições aqui representadas não foram ponderadas por pesos.

Distribuição por Ministério:

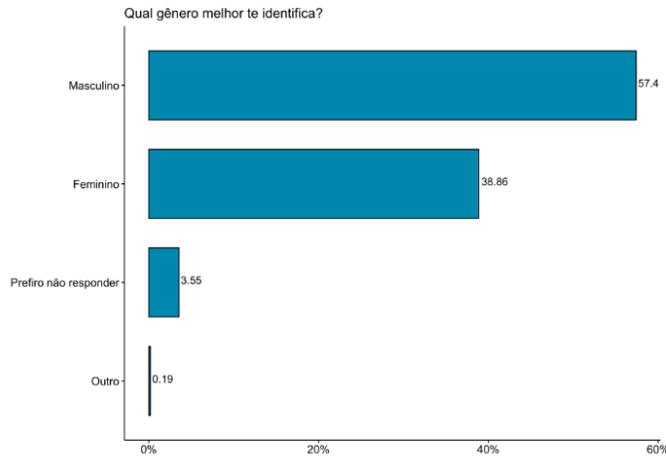


Distribuição por UF

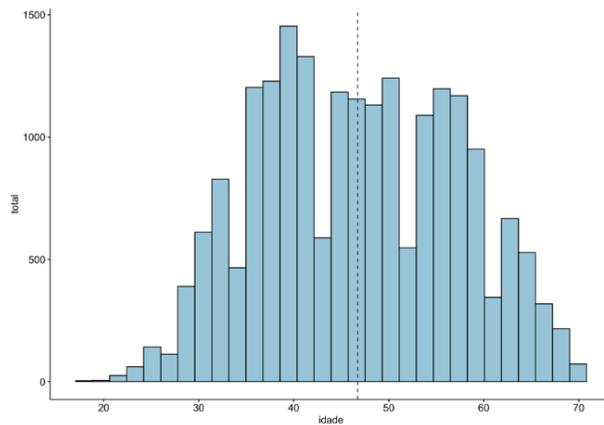




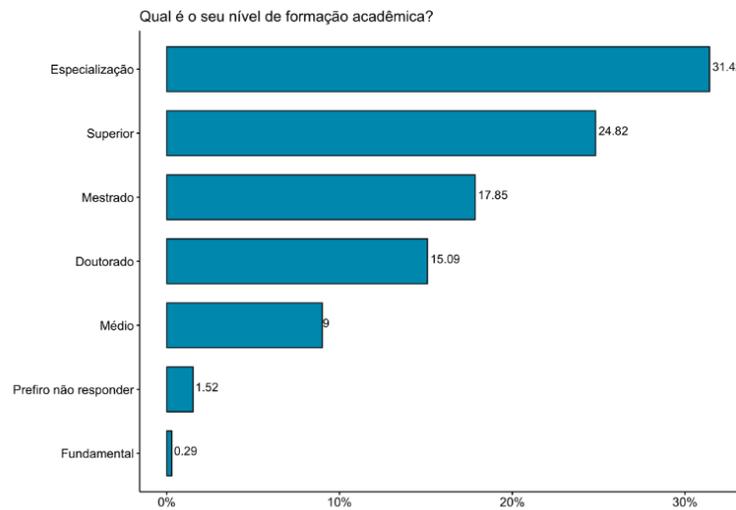
Distribuição por Gênero



Distribuição por Idade

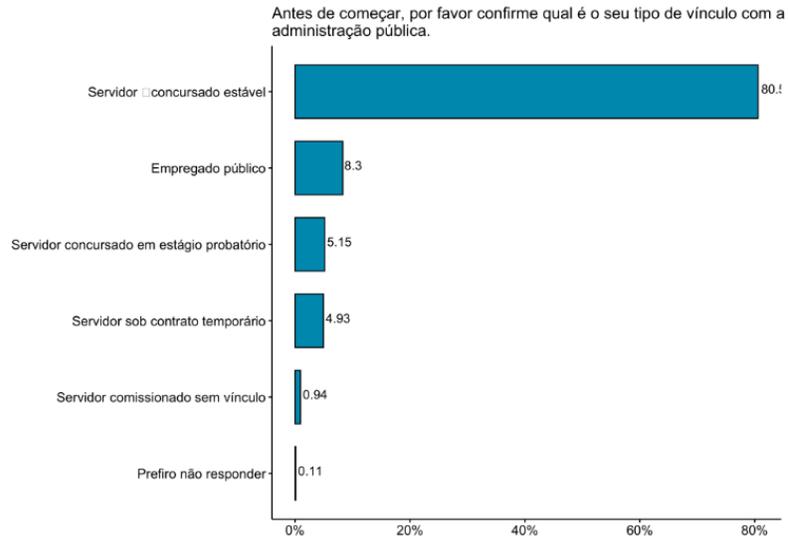


Distribuição por Nível Educativo

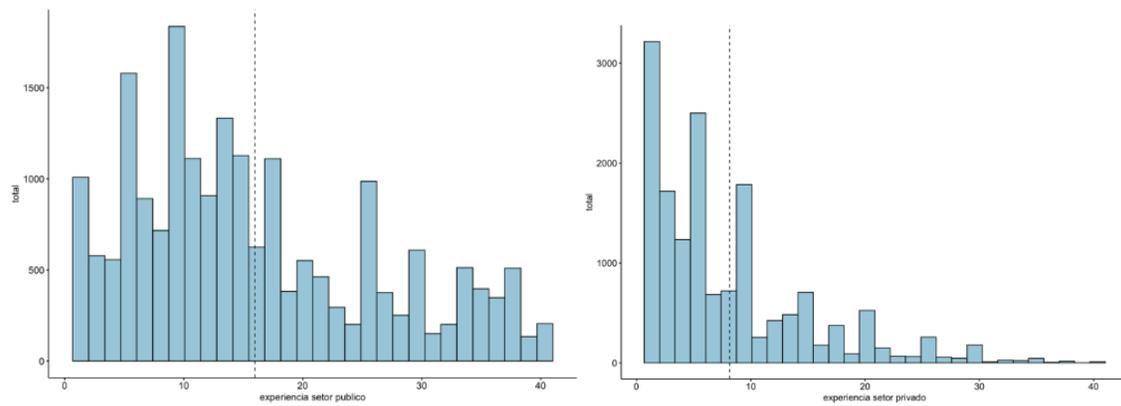




Distribuição por Tipo de Contratação



Tempo de Experiência (Público e Privado)





Anexo 2: Calibragem com Pesos

Viés introduzidos por taxas de não resposta podem prejudicar inferências descritivas sobre a amostra. Para atenuar esse viés, uma solução frequente é a utilização de pesos para a calibragem da amostra, tornando-a mais similar à população.²² Uma série de métodos existem, variando de regressões logísticas a *classification trees*. No contexto desse estudo, não foi possível, devido à indisponibilidade de identificadores individuais compartilhados entre população e amostra, o uso de técnicas estatísticas que dependem de observações individuais, como regressões logísticas e algoritmos de classificação.

Como alternativa, e também sendo uma prática utilizado pelo *U.S. Census Bureau*, optamos pela estimação de pesos estratificados.²³ Utilizando dados do SIAPE de dezembro de 2019, construiu-se diferentes estratificações, a partir de 3 variáveis: 1) ministério, 2) faixa etária e 3) gênero. A fórmula para o peso é a seguinte:

$$w_{ijk} = \left(\frac{n_{ijk}}{N_{ijk}} \right)^{-1}$$

Onde n_{ijk} e N_{ijk} indicam o número de respondentes e servidores respectivamente para o ministério i , faixa etária j , e gênero k . Ministérios presentes na pesquisa mas não presentes na base de dados do SIAPE não foram assignados um peso.²⁴

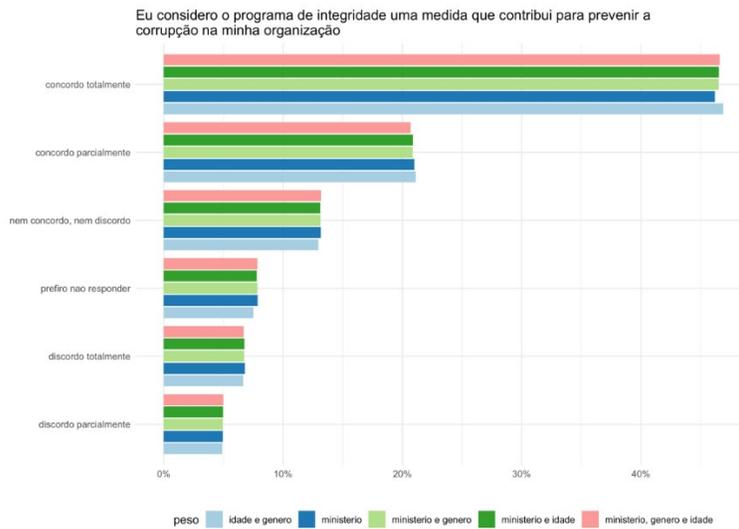
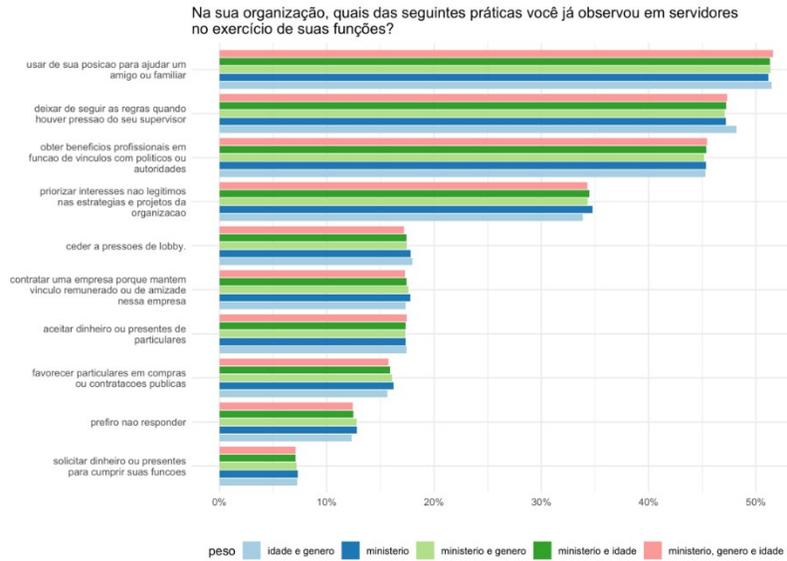
Note-se que o peso de cada estratificação é o inverso da fração, efetivamente aumentando o peso de respondentes para cada respondente. Uma preocupação é que os resultados podem ser sensíveis a especificação das variáveis que correspondem a cada estratificação. Demonstramos que não é o caso. Nossas análises descritivas são robustas à diferentes pesos, nas seguintes especificações: 1) ministério, 2) ministério e gênero, 3) ministério e idade, 4) idade e gênero e 5) ministério, gênero e idade, nossa especificação de pesagem preferida.

Cada gráfico ilustra a proporção de respondentes por alternativa, para um conjunto de perguntas, variando a especificação de variáveis. Cada especificação é representada por uma cor distinta. Não ocorrem variações expressivas entre as diferentes escolhas de peso, o que indica que os resultados apresentados não são um artefato da escolha de uma calibragem de peso específica.

²² Groves e Couper (2012), Kreuter (2012)

²³ Groves e Couper (2012).

²⁴ O único ministério não presente foi o Ministério das Comunicações. Outros órgãos públicos presentes na pesquisa mas não no SIAPE incluem: Poder Judiciário, Poder Legislativo, Presidência da República e Órgãos afins, Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos e Secretaria-Geral da Presidência da República. Note-se que 242 respondentes pertencem a esses órgãos. Adicionalmente 2,920 respondentes optaram por "Outra" opção, e portanto, não receberam peso.





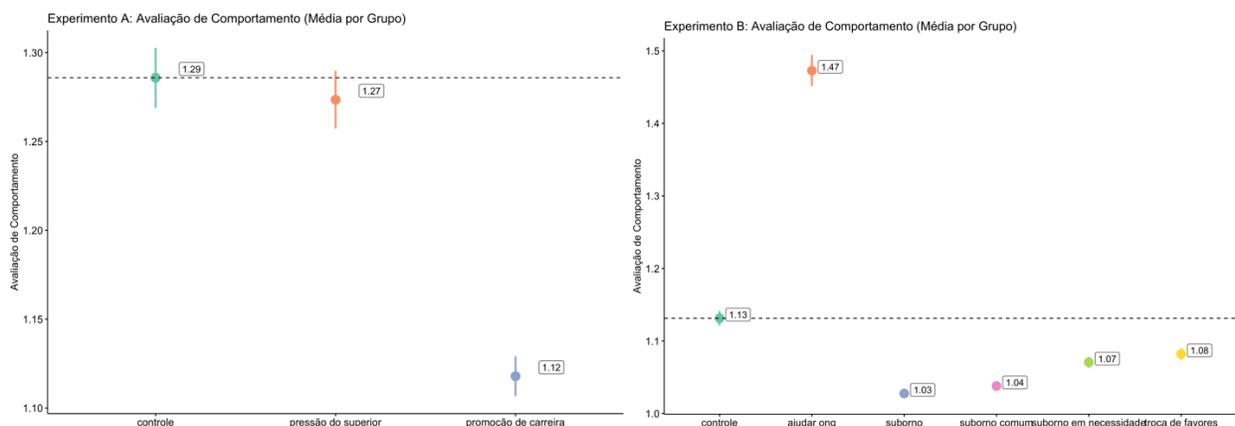
Anexo 3: Experimentos Comportamentais

No contexto da pesquisa foram realizados dois experimentos. O primeiro experimento incluído na pesquisa buscou testar se o tipo de justificativa apresentada para um comportamento antiético afeta a avaliação sobre o quão aceitável é esse comportamento (numa escala de 1, " Não justificável", a 5, "Justificável"). Dois cenários hipotéticos, cada um descrevendo um comportamento antiético diferente, foram desenvolvidos com a CGU: a) compra de equipamento para favorecer uma empresa e b) acelerar processo licitatório para favorecer uma empresa. No contexto do experimento, o tipo de justificativa fornecida com cada um destes dois cenários foi então variada entre os respondentes de modo a testar o seu efeito.

Um terço dos respondentes foram apresentados o cenário A. Estes respondentes foram distribuídos aleatoriamente para ver apenas uma de três tipos possíveis de justificativa para o comportamento descrito no cenário: a) promoção de carreira; b) pressão do superior; c) nenhuma justificativa (i.e., grupo controle para comparação).

Dois terços dos respondentes foram apresentados o cenário B, no qual um servidor público é abordado por um funcionário de uma empresa privada para acelerar a emissão de uma licença, e aprová-la na frente de outros pedidos. Os respondentes foram distribuídos aleatoriamente para ver somente uma de seis tipos possíveis de justificativa: a) suborno; b) suborno num contexto de necessidade financeira do servidor; c) suborno num contexto em que é comum receber suborno em sua organização; d) troca de favores para ajudar um familiar em necessidade; e) favorecer uma ONG, que ajuda famílias necessitadas; e f) nenhuma justificativa (i.e., grupo controle para comparação).

No cenário A, em relação ao grupo controle (nenhuma justificativa), o uso da promoção de carreira como justificativa para o comportamento antiético teve um efeito negativo levando o comportamento a ser avaliado como menos justificável. O efeito foi nulo quando a pressão do superior foi usada como justificativa, o que mostra que a pressão do superior tem um não tem efeito sobre quão justificável é o ato (figura 17.a).

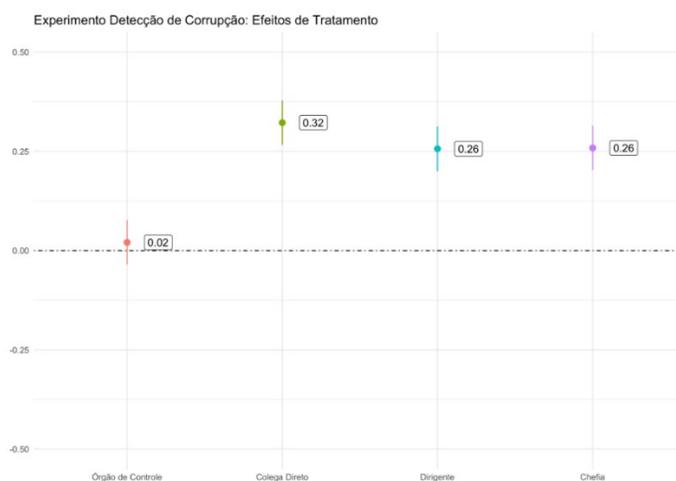




No cenário B, em relação ao grupo controle (nenhuma justificativa), quatro das cinco justificativas testadas tiveram um efeito negativo sobre a avaliação de quão justificável é o comportamento antiético (figura 15.b). Em relação a essas quatro justificativas, cabe destacar dois pontos. Primeiro, que a troca de favores e suborno em um contexto de necessidade reduz a magnitude do efeito negativo, mas não o elimina. Segundo, a justificativa de que o comportamento antiético era comum na organização (norma descritiva) não contribuiu para que o comportamento fosse avaliado como mais justificável. No entanto, uma das cinco justificativas apresentou efeito positivo. Quando a aprovação da licença é acelerada para favorecer uma ONG, é observado um efeito na direção oposta, com os respondentes avaliando o comportamento antiético como mais justificável.

Em resumo, encontramos que em geral, a maioria dos respondentes (91.2%) avalia que o ato de corrupção não é justificável. A maioria das justificativas examinadas têm um efeito adicional negativo sobre a opinião dos respondentes quanto a quão aceitável é o comportamento. Ou seja, quando se apresenta uma razão para o ato antiético pelo servidor, respondentes têm uma opinião tendem a considerar o ato menos justificável do que no cenário em que não se apresenta justificativa algum. Há somente duas exceções: a) quando indicado que o servidor foi pressionado por um superior, não há efeito e b) atos antiéticos para ajudar uma ONG são vistas de forma positiva e têm um efeito atenuador.

O segundo experimento comportamental testou se a probabilidade de detecção de corrupção varia em função do cargo e hierarquia, além do grau de proximidade em relação a função do servidor público. Nomeadamente, os respondentes foram questionados quão provável é a detecção de corrupção por um determinado agente (numa escala de 1/"Nenhuma probabilidade" a 5/"Probabilidade muito alta"). A função/cargo desse agente especificado foi variável como parte do experimento. Os respondentes foram distribuídos aleatoriamente para ver somente um de cinco possíveis agentes: a) colega direto; b) colega indireto; c) chefia imediata; d) dirigente; ou e) órgão de controle.





Os resultados revelaram que, utilizando o grau de detecção por um colega indireto como base de comparação, colegas diretos, chefias imediatas, e dirigentes são considerados mais capazes de detectar corrupção no servidor público. Em contraste, um colega indireto tem uma probabilidade igual ao de um órgão de controle de detectar corrupção. Isso indica que, na avaliação dos respondentes, existe uma falta de capacidade de monitoramento institucional vis-à-vis colegas diretos e superiores hierárquicos (i.e., chefia imediata ou um dirigente da organização) (figura 18).



Referências

Clausen, Bianca, Aart Kraay, and Zsolt Nyiri. "Corruption and confidence in public institutions: Evidence from a global survey." *The World Bank Economic Review* 25.2 (2011): 212-249.

Ferraz, Claudio, Frederico Finan, and Diana B. Moreira. "Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil." *Journal of Public Economics* 96.9-10 (2012): 712-726.

Filgueiras, Fernando e Ana Luiza, Melo Aranha. "Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionariedade e Reformas no Brasil." *Revista Dados* 54 (2011): 349-387.

Groves, Robert M., and Mick P. Couper. "Designing surveys acknowledging nonresponse." *Studies of Welfare Populations, Data Collection and Research Issues*, Washington DC (2002): 13-54.

Justesen, Mogens K., and Christian Bjørnskov. "Exploiting the poor: Bureaucratic corruption and poverty in Africa." *World Development* 58 (2014): 106-115.

Kreuter, Frauke. "Facing the nonresponse challenge." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 645.1 (2013): 23-35.

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. "Corruption." *The quarterly journal of economics* 108.3 (1993): 599-617.

World Bank. "Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption." (2020).