O PAPEL DA INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS DE INTEGRIDADE PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

RESUMO

O artigo examina como a integração da perspectiva de gênero nas políticas de integridade pode tornar mais efetivo o combate à corrupção no Brasil. Com base em revisão de literatura e análise documental, propõe quadro analítico em três dimensões (estrutural, representativa e programática) e o aplica ao sistema de integridade paulista, indicando medidas ao alcance da advocacia pública estadual.

Palavras-chave: corrupção; gênero; integridade pública; sextorsão; advocacia pública.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno complexo, cujos efeitos ultrapassam as perdas financeiras e alcançam o desenvolvimento econômico, os direitos humanos, a confiança nas instituições e a alocação de recursos destinados a serviços públicos essenciais. Durante muito tempo, a literatura especializada tratou o fenômeno como universal e neutro, sem considerar as assimetrias de gênero historicamente constituídas. Essa limitação começou a ser superada com o estudo pioneiro de Dollar, Fisman e Gatti (2001) e, mais recentemente, com trabalhos como o de Jha e Sarangi (2018). Persiste, contudo, lacuna relevante na compreensão dos mecanismos que vinculam gênero e corrupção e, sobretudo, na avaliação de políticas de integridade sensíveis ao gênero no contexto da administração pública brasileira.

Pesquisas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2021) e da Transparência Internacional (2019) indicam que a corrupção atinge homens e mulheres de maneira diferenciada, tanto na condição de vítimas quanto na de agentes. Integrar a perspectiva de gênero às políticas de integridade, portanto, além de constituir possível ferramenta de combate à corrupção, alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 5 (igualdade de gênero) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante dessa lacuna, o artigo é orientado pela seguinte pergunta: de que maneira a integração da perspectiva de gênero nas políticas de integridade pública pode contribuir para um combate mais efetivo à corrupção no Brasil?

O objetivo geral é analisar a relação entre gênero e corrupção, com vistas à formulação de diretrizes para a incorporação da perspectiva de gênero em políticas de integridade. Os objetivos específicos são: (i) identificar e categorizar os impactos desproporcionais da corrupção sobre as mulheres, com ênfase na sextorsão[1] e na corrupção em serviços públicos; (ii) avaliar as evidências e os mecanismos que relacionam a maior representação feminina em cargos de decisão à redução dos níveis de corrupção; (iii) sistematizar estratégias de integração transversal da perspectiva de gênero em políticas de integridade; e (iv) examinar, de forma exploratória, como essas estratégias podem ser incorporadas pela advocacia pública estadual, a partir do sistema de integridade do Estado de São Paulo.

Parte-se do pressuposto de que a integração da perspectiva de gênero nas políticas de integridade representa não apenas uma estratégia de promoção da igualdade, mas também um mecanismo potencialmente eficaz de combate à corrupção, uma vez que as estruturas de poder baseadas em gênero influenciam tanto as manifestações quanto os impactos do fenômeno.

Para examinar esse pressuposto, o estudo adota abordagem qualitativa, ancorada em revisão narrativa da literatura nacional e internacional e em análise documental de relatórios de organismos internacionais, legislação e instrumentos de integridade (CRESWELL, 2014). Do ponto de vista teórico, a principal contribuição reside na proposição de um quadro analítico que articula, de forma crítica e não essencialista, as categorias de gênero, governança e integridade pública. No plano prático, os resultados oferecem subsídios para o desenho de políticas de integridade sensíveis ao gênero e para a atuação consultiva, contenciosa e disciplinar das Procuradorias-Gerais dos Estados.

O artigo está estruturado em seis seções, incluída esta introdução. A segunda seção apresenta a revisão da literatura, organizada em três eixos: impactos diferenciados da corrupção por gênero, representação feminina e redução da corrupção, e estratégias de integridade com perspectiva de gênero. A terceira detalha a metodologia. A quarta apresenta o quadro analítico e sua aplicação exploratória ao caso paulista. A quinta discute os achados e as limitações do estudo. A sexta formula a conclusão, sob a forma de proposição.

[1] A sextorsão (*sextortion*) consiste no abuso de poder para obter benefício sexual, configurando modalidade de corrupção em que favores sexuais são exigidos como condição para o acesso a serviços, direitos ou benefícios que deveriam ser garantidos pelo Estado (UNODC, 2021).

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Corrupção e seus impactos diferenciados por gênero

Impõe-se, de início, uma distinção conceitual. Enquanto "sexo" se refere a diferenças biológicas, "gênero" abrange os significados sociais, as normas, as expectativas de papéis e os sistemas de poder atribuídos a essas diferenças. Na esteira de Scott (1995), o gênero é aqui compreendido como categoria analítica que designa as construções sociais e culturais das diferenças entre os sexos, operando como elemento constitutivo das relações sociais e como forma primária de significar relações de poder. A distinção é essencial, pois as experiências de corrupção são moldadas por construções sociais e papéis de gênero, e não por características biológicas.

A corrupção afeta os indivíduos de forma distinta, conforme fatores como gênero, raça, condição socioeconômica e relações de poder. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.687/2006, ao tratar do suborno e de outras formas de corrupção, refere-se ao benefício envolvido na transação corrupta como "vantagem indevida" (*undue advantage*) (BRASIL, 2006). Trata-se de termo amplo que, conforme interpretação do UNODC (2021, p. 17, tradução nossa), abrange benefícios não pecuniários, incluídos os favores sexuais:

> A vantagem indevida pretende ser aplicada da forma mais ampla possível, inclusive nos casos em que bens intangíveis ou benefícios não pecuniários (tais como favores sexuais) são oferecidos, na medida em que criam ou possam vir a criar uma sensação de obrigação entre as partes envolvidas.[2]

As mulheres são particularmente vulneráveis em razão de desigualdades estruturais, de menor proteção social e de acesso limitado aos espaços de decisão. Essa vulnerabilidade manifesta-se tanto na condição de vítimas diretas, como na sextorsão, em que favores sexuais são exigidos em troca de acesso a serviços públicos, quanto nos efeitos indiretos decorrentes da deterioração de políticas públicas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019; HOSSAIN; NYAMU-MUSEMBI; HUGHES, 2010). Em sentido convergente, ao examinar o impacto desproporcional dos desastres naturais sobre as mulheres, Perez (2022, cap. 16) atribui o fenômeno ao colapso de sistemas concebidos a partir de um padrão masculino, que não consideram as necessidades femininas.

Sob essa perspectiva, a maior exposição das mulheres à corrupção decorre não de características individuais, mas de posições estruturalmente desiguais nas hierarquias sociais, econômicas e políticas. Como apontam Hossain, Nyamu-Musembi e Hughes (2010, p. 5, tradução

[2] No original: "Undue advantage is intended to apply as broadly as possible, including in cases where intangible items or non-pecuniary benefits (such as sexual favours) are offered insofar as they create or may create a sense of obligation among the involved parts".

nossa), “a corrupção afeta desproporcionalmente as mulheres pobres, uma vez que seus baixos níveis de empoderamento econômico e político restringem sua capacidade de alterar o *status quo* ou de responsabilizar os Estados pela prestação de serviços que constituem um direito seu”.[3] A invisibilidade dessas dinâmicas nos marcos analíticos tradicionais contribuiu para que, por décadas, as políticas anticorrupção fossem formuladas sem considerar as especificidades de gênero, perpetuando as condições que tornam as mulheres mais vulneráveis.

A literatura brasileira confirma a persistência dessas assimetrias. De acordo com Saliba, Saliba e Fiorilo (2024, p. 12):

> Apesar dos avanços obtidos em termos de igualdade jurídica para mulheres e homens, no plano social e político verifica-se que ainda prevalecem as desigualdades. Mulheres são frequentemente excluídas de papéis sociais de importância, e quase sempre ocupam exclusivamente a posição de cuidado.

Biroli (2018, cap. 1) reforça essa análise:

> Embora as hierarquias de classe e raça incidam na definição de quem tem acesso aos espaços de poder, a divisão sexual do trabalho e as formas da construção do feminino a ela relacionadas fazem com que as mulheres tenham chances relativamente menores do que os homens de ocupar posições na política institucional e de dar expressão política, no debate público, a perspectivas, necessidades e interesses relacionados à sua posição social.

Como vítimas diretas, as mulheres estão mais expostas a formas de corrupção que exploram seus papéis sociais e sua dependência de serviços básicos. Dados do Barômetro Global da Corrupção indicam que uma em cada cinco pessoas na América Latina e no Caribe sofreu sextorsão ou conhece alguém que a tenha sofrido, com índices de 20% no Brasil e de até 30% em Barbados (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). A tradicional responsabilidade feminina pelo cuidado familiar (SANTANA, 2021) aumenta a frequência de interação com serviços públicos e, por consequência, a exposição a subornos e extorsões, especialmente em setores como saúde e educação.

A sextorsão situa-se na intersecção entre o abuso de poder e a violência de gênero. Diferentemente de outras modalidades de corrupção, envolve a exigência de favores sexuais como condição para o acesso a direitos e serviços que deveriam ser garantidos pelo Estado, o que configura dupla violação: do direito à integridade física e sexual e do direito ao acesso igualitário a serviços públicos. Conforme destaca Merkle (2024, p. 360), essa forma de corrupção ocorre em situações de desequilíbrio de poder, e a compreensão dessas assimetrias é essencial ao seu enfrentamento. A subnotificação é agravada pelo estigma social, pelo medo de retaliação e pela ausência de canais de denúncia sensíveis às questões de gênero (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

---

[3] No original: “Corruption disproportionately affects poor women because their low levels of economic and political empowerment constrain their ability to change the status quo or to hold states accountable to deliver services that are their right”.

Apesar da ausência de força física, a sextorsão não implica consentimento livre, mas "consentimento coagido", resultante do desequilíbrio de poder entre o perpetrador e a vítima. Merkle (2024, p. 359, tradução nossa) descreve os elementos necessários à sua configuração como forma de corrupção:

> Além do componente sexual, três características distintas são necessárias para que se configure o componente de corrupção da sextorsão: "abuso de autoridade; uma troca do tipo quid pro quo; e coerção psicológica em vez de força física" (IAWJ 2012, 9). Cumpre ressaltar que o componente sexual na sextorsão deve ser compreendido em sentido amplo, de modo a abranger não apenas a relação sexual, mas também atos como expor partes íntimas do corpo ou posar para fotografias de cunho sexual (ibid.). A troca do tipo quid pro quo, na qual um ato sexual é prestado pela vítima a fim de obter algum benefício que a pessoa em posição de autoridade pode conceder ou negar, é essencial para diferenciar a sextorsão do estupro ou da violência sexual.[4]

A pesquisa sobre o tema demonstra que a sextorsão está disseminada em diversos setores, da educação à migração, da política ao acesso a serviços de água e saneamento. Em contextos migratórios, Merkle (2024, p. 364, tradução nossa) registra:

> Em um extenso relatório de campo, especialistas detectaram a prevalência de violência sexual, incluindo, mas não se limitando a, casamento precoce e forçado, sexo transacional, assédio sexual e agressão física no país de origem e durante a jornada (Agência das Nações Unidas para Refugiados, Fundo de População das Nações Unidas e Comissão de Mulheres Refugiadas, 2016). Na migração de alto risco, é comum que mulheres migrantes acabem em situação altamente exploratória, na qual são coagidas a prestar serviços sexuais para cobrir suas necessidades mais básicas.[5]

Nesses contextos, os corpos das mulheres chegam a ser convertidos em moeda de troca em transações corruptas com agentes de fronteira e outras autoridades (MERKLE, 2024, p. 361). Nos setores de educação e saúde, há registros de professores e profissionais que exigem favores sexuais em troca de notas, diplomas ou atendimentos (ELDÉN *et al.*, 2020). Essas evidências revelam que a sextorsão atinge predominantemente os grupos mais vulneráveis, como migrantes em situação irregular, mulheres em situação de pobreza, minorias sexuais e estudantes.

Indiretamente, a corrupção aprofunda a pobreza e a desigualdade de gênero. Mulheres e crianças, majoritariamente afetadas pela pobreza, sofrem com a limitação do acesso a direitos básicos

---

[4] No original: "In addition to the sexual component, three distinct features are necessary for the corruption component of sextortion: 'abuse of authority; a quid pro quo exchange; and psychological coercion rather than physical force' (IAWJ 2012, 9). Importantly, the sexual component in sextortion should be understood widely to not only involve sexual intercourse but also acts such as exposing private body parts or posing for sexual photographs (ibid.). The quid pro quo exchange, in which a sexual act is provided by the victim to obtain some benefit that the person in authority can provide or withhold, is essential to differentiate sextortion from rape or sexual assault".

[5] No original: "In an extensive field report, experts have detected the prevalence of sexual violence, including but not limited to, early and forced marriage, transactional sex, sexual harassment and physical assault in the country of origin and on the journey (United Nations Refugee Agency, United Nations Population Fund, & Women's Refugee Commission 2016). In high-risk migration, it is common for migrant women to end up in a highly exploitative situation where they are coerced into sexual services to cover their most basic needs".

e a oportunidades econômicas. O desvio de recursos destinados a equipamentos de cuidado, como creches e unidades de saúde, priva a população feminina de infraestrutura essencial à sua autonomia, com efeitos mais severos sobre mulheres negras e periféricas. Ademais, a corrupção nos sistemas políticos dificulta a eleição de mulheres e perpetua a sub-representação, em um ciclo de exclusão e de alocação inadequada de recursos (UNODC, 2021).

2.2. Representação feminina e redução da corrupção

Estudos empíricos têm identificado correlação negativa entre a participação feminina em cargos de poder e os níveis de corrupção. Dollar, Fisman e Gatti (2001) associaram a maior proporção de mulheres em parlamentos a menores índices de corrupção, mesmo com o controle de variáveis socioeconômicas e institucionais. Mais recentemente, Jha e Sarangi (2018), com dados de mais de 125 países e uso de variáveis instrumentais para enfrentar problemas de variável omitida e de causalidade reversa, encontraram evidências de que a presença de mulheres nos parlamentos tem efeito causal sobre a redução da corrupção. Os autores não identificaram associação significativa quando a presença feminina se dá em outras ocupações, como a força de trabalho em geral ou cargos de gerência, o que sugere que é especificamente o papel de formulação de políticas que confere às mulheres capacidade de afetar os níveis de corrupção (JHA; SARANGI, 2018, p. 27, tradução nossa):

> Utilizando uma análise de variáveis instrumentais que aborda as questões de viés por variáveis omitidas e potencial causalidade reversa, este estudo mostra então que as mulheres conseguem ter um impacto negativo sistemático sobre a corrupção somente se estiverem representadas nos parlamentos, implicando que o efeito sobre a corrupção possivelmente ocorre por meio da formulação de políticas. Este estudo, portanto, fornece maior intuição sobre as implicações da representação de gênero para a corrupção ao analisar a relação entre várias medidas (algumas delas pela primeira vez) da participação das mulheres nos âmbitos econômico e político e a corrupção.[6]

Evidências regionais apontam na mesma direção. Análise de regiões de 20 países da União Europeia indica que aquelas com mais de 30% de mulheres nos conselhos locais registraram menos de 10% da população afetada pela pequena corrupção, com efeito mais notável em saúde e educação (BAUHR; CHARRON; WÄNGNERUD, 2018).

Essas evidências, contudo, não autorizam leitura essencialista. Goetz (2007) denomina “mito da incorruptibilidade feminina” a transformação da associação empírica entre presença de mulheres

[6] No original: “Using an analysis that addresses the issues of omitted variable bias and potential reverse causality, this study then shows that women are able to have a systematic negative impact on corruption only if they are represented in parliaments implying that the effect on corruption is possibly through policy making. This study, therefore, provides further intuition into the implications of gender representation for corruption by looking at the relationship between several measures (some of them for the first time) of women's participation in economic and political arenas and corruption”.

e menor corrupção em afirmação de superioridade moral natural. Essa leitura, registre-se, não deve ser atribuída a Dollar, Fisman e Gatti (2001), cujo estudo identificou uma associação estatística, sem sustentar que as mulheres sejam intrinsecamente mais honestas. Para Goetz (2007), a análise deve considerar as formas pelas quais as relações de gênero estruturam o acesso à política e à vida pública, bem como as oportunidades de envolvimento em práticas corruptas: a eventual menor participação feminina em determinadas transações corruptas pode decorrer de diferenças de acesso, de inserção institucional e de exposição a redes de corrupção, e não de atributos morais inatos. Na mesma linha, Dietrich e Neudorfer (2024) observam que a suposição de que mulheres seriam menos corruptas por serem mais avessas ao risco carece de testes empíricos rigorosos em larga escala.

A literatura posterior deslocou o foco da suposta natureza moral das mulheres para os mecanismos sociais, institucionais e contextuais que medeiam a relação entre gênero e corrupção. Stensöta, Svensson e Wängnerud (2015) analisaram a função mediadora das lógicas institucionais e demonstraram que a relação entre mais mulheres e menos corrupção é mais fraca na administração burocrática do que na arena legislativa. Jha e Sarangi (2018), como visto, investigaram as posições em que a participação feminina produz efeitos. Bauhr, Charron e Wängnerud (2018) examinaram duas explicações complementares: a do interesse das mulheres, relacionada à priorização da prestação inclusiva de serviços públicos, e a da exclusão, relacionada à ruptura de redes de poder predominantemente masculinas. Em conjunto, esses estudos não sustentam que a presença feminina, por si só, reduza a corrupção; indicam que os efeitos variam conforme o espaço institucional, as funções exercidas e o contexto político. A presença feminina, portanto, não é solução automática, mas componente estratégico de uma governança mais íntegra (GOETZ, 2007).

Outro aspecto relevante é a relação entre a proporção de mulheres em posições de poder e a efetividade de sua influência. Os dados europeus sugerem que o patamar de 30% de representação constitui limiar a partir do qual os efeitos sobre a corrupção se tornam mais visíveis (BAUHR; CHARRON; WÄNGNERUD, 2018). A constatação dialoga com a teoria da massa crítica, segundo a qual minorias em espaços de poder só influenciam efetivamente as decisões quando ultrapassam determinado limiar quantitativo, que lhes confere legitimidade e capacidade de articular agendas próprias.

No contexto brasileiro, a discussão assume particular relevância diante da persistente sub-representação feminina. Apesar da reserva mínima de 30% das candidaturas para cada sexo (Lei n.º 9.504/1997, art. 10, § 3.º), as mulheres eleitas em 2022 ocupam 17,7% das cadeiras da Câmara dos Deputados (91 de 513), patamar distante do limiar apontado pela literatura (BRASIL, 1997; SIQUEIRA, 2022). A distância entre candidaturas e mandatos, e entre o ingresso em carreiras

públicas e o acesso às suas funções de direção, reforça a pertinência de políticas afirmativas também nos órgãos de controle e de integridade.

2.3. Estratégias de integridade com perspectiva de gênero

A integração da perspectiva de gênero nas políticas de integridade surge como resposta à insuficiência das abordagens tradicionais. O modelo convencional, centrado em soluções tecnocráticas como a criação de agências especializadas, o endurecimento de sanções e a digitalização de processos, tende a ignorar os desequilíbrios de poder que sustentam as redes corruptas. Como observam Johnston e Fritzen (2021), essas abordagens tratam a corrupção como problema técnico-administrativo e desconsideram suas dimensões sociais e estruturais; o combate à corrupção, para os autores, deve voltar-se à redistribuição de poder e à promoção da justiça social. Nesse contexto, a integração transversal da perspectiva de gênero (*gender mainstreaming*) enfrenta desigualdades estruturais que fomentam a corrupção e posiciona-se como estratégia de governança mais justa e equitativa (UNODC, 2021).

As estratégias propostas pela literatura organizam-se em três eixos. O primeiro compreende políticas sociais e de serviço público inclusivas, voltadas à qualidade e ao acesso a serviços essenciais, como saúde e creches, o que reduz a exposição das mulheres à corrupção. Inclui o reconhecimento e a valorização do trabalho de cuidado, que historicamente recai de forma desproporcional sobre as mulheres[7] e as coloca em situação de maior dependência dos serviços públicos (Torres Santana, 2021).

O segundo eixo consiste no fortalecimento de canais de denúncia sensíveis ao gênero, com mecanismos seguros e acessíveis para o relato de abusos (Brasil, 2021b), e no reconhecimento legal da sextorsão como forma de corrupção. No Brasil, a Câmara dos Deputados aprovou, em março de 2023, o Projeto de Lei n.º 4.534/2021, que tipifica o crime de condicionamento de dever de ofício à prestação de ato sexual, matéria que aguarda deliberação do Senado Federal (Brasil, 2021a).[8]

O terceiro eixo trata da inclusão em posições de poder e de conformidade, com maior participação feminina em espaços institucionalizados de integridade, auditoria e controle. Abrange marcos legais de apoio à representação política de mulheres e minorias e ações de capacitação em controle social, com recortes racial e socioeconômico. Tais medidas não buscam apenas ampliar

[7] Segundo dados da Oxfam, mulheres e meninas dedicavam, em todo o mundo, 12,5 bilhões de horas diárias ao trabalho de cuidado não remunerado, com valor monetário anual estimado em US$ 10,8 trilhões (Coffey *et al.*, 2020 *apud* Torres Santana, 2021, p. 7).

[8] O projeto, de iniciativa parlamentar, acrescenta capítulo ao Título VI da Parte Especial do Código Penal.

numericamente a presença feminina, mas transformar as estruturas de poder que perpetuam a corrupção (UNODC, 2021).

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, com desenho exploratório-descritivo, centrado em revisão de literatura e análise documental (CRESWELL, 2014). A escolha justifica-se pela natureza do objeto: a relação entre gênero e corrupção é campo relativamente recente na produção acadêmica brasileira, o que demanda, em primeiro lugar, o mapeamento e a sistematização do conhecimento disponível.

Na primeira etapa, procedeu-se à revisão narrativa da literatura nacional e internacional sobre gênero, corrupção e integridade pública. As buscas foram realizadas nas bases Scopus, Web of Science e SciELO e recorte temporal de 2001 a 2025, complementadas por livros, capítulos de obras coletivas e documentos técnicos citados nos trabalhos localizados. Priorizaram-se estudos empíricos e teóricos que articulam as categorias de gênero e corrupção. Por não seguir protocolo de revisão sistemática, a seleção não pretende exaustividade.

Na segunda etapa, realizou-se análise documental de três conjuntos de fontes: (i) relatórios e documentos técnicos de organismos internacionais (UNODC, Transparência Internacional e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); (ii) legislação e proposições legislativas federais relacionadas ao tema; e (iii) atos normativos e instrumentos de integridade do Estado de São Paulo, em especial os Decretos estaduais n.º 67.683/2023, n.º 69.122/2024 e n.º 70.591/2026, a Resolução CGE n.º 11/2025 e o Programa de Integridade da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (2024). A escolha do caso paulista é intencional e decorre da disponibilidade pública dos documentos e da relevância institucional do órgão; tem caráter ilustrativo e não autoriza generalizações.

O material foi examinado por meio de análise de conteúdo temática, que permitiu identificar categorias recorrentes e organizá-las nos três eixos da revisão de literatura, posteriormente convertidos nas três dimensões do quadro analítico apresentado na seção 4.

Reconhecem-se como limitações a escassez de dados desagregados por gênero nos órgãos públicos brasileiros, a incipiente produção nacional sobre o tema e o fato de a análise documental restringir-se a fontes públicas, sem coleta de dados primários sobre a implementação das políticas examinadas.

4. GÊNERO, GOVERNANÇA E INTEGRIDADE: UM QUADRO ANALÍTICO

A partir da revisão empreendida, propõe-se um quadro analítico que articula as categorias de gênero, governança e integridade pública. O quadro posiciona o gênero não como variável isolada, mas como estrutura de poder que interage com os arranjos institucionais e é por eles reproduzida, influenciando tanto as oportunidades para a corrupção quanto a vulnerabilidade a ela (GOETZ, 2007; JOHNSTON; FRITZEN, 2021). Estrutura-se em três dimensões inter-relacionadas.

A primeira, estrutural, refere-se às desigualdades de gênero como fator de vulnerabilidade à corrupção. As assimetrias de poder entre homens e mulheres, historicamente construídas e reproduzidas por instituições sociais, econômicas e políticas, criam condições diferenciadas de exposição ao fenômeno (HOSSAIN; NYAMU-MUSEMBI; HUGHES, 2010). A categoria gênero, tal como proposta por Scott (1995), opera aqui como lente que permite identificar de que modo as relações de poder permeiam os arranjos institucionais e moldam as oportunidades e os constrangimentos enfrentados por diferentes grupos. Nessa dimensão, a divisão sexual do trabalho ocupa lugar central. A concentração do trabalho de cuidado sobre as mulheres (IACONELLI, 2023), além de limitar sua participação nos espaços públicos de decisão, aumenta sua dependência de serviços estatais de saúde, educação e assistência social e amplia os pontos de contato com possíveis práticas corruptas (Torres Santana, 2021). A interseccionalidade entre gênero, raça e classe agrava essas vulnerabilidades.

A segunda dimensão, representativa, diz respeito à participação feminina em espaços de decisão como fator de promoção da integridade. As evidências examinadas indicam que a maior presença de mulheres em cargos de poder está associada a menores níveis de corrupção, embora a relação não seja automática e dependa de fatores contextuais, como a qualidade das instituições democráticas e o grau de igualdade de gênero na sociedade (GOETZ, 2007; JHA; SARANGI, 2018; BAUHR; CHARRON; WÄNGNERUD, 2018). Essa dimensão afasta explicações essencialistas e enfatiza os mecanismos institucionais pelos quais a diversidade de gênero pode fortalecer a governança: a priorização de políticas de bem-estar e de serviços inclusivos, a ruptura de redes fechadas de poder e a ocupação de posições com efetiva capacidade de formulação e controle.

A terceira dimensão, programática, refere-se à incorporação transversal da perspectiva de gênero nas políticas, nos programas e nos instrumentos de integridade. Traduz os achados das duas dimensões anteriores em orientações práticas: canais de denúncia sensíveis ao gênero, reconhecimento normativo de formas específicas de corrupção, como a sextorsão, gestão de riscos e indicadores com recorte de gênero e participação feminina nas instâncias de controle. O Quadro 1 sintetiza a proposta.

Quadro 1 - Dimensões do quadro analítico de gênero, governança e integridade

Dimensão	Mecanismo identificado na literatura	Implicação para as políticas de integridade	Espaço de atuação da advocacia pública
Estrutural	Desigualdades de gênero, raça e classe e divisão sexual do trabalho ampliam a dependência de serviços públicos e a exposição à corrupção, inclusive à sextorsão.	Mapear riscos de integridade com recorte de gênero nos pontos de contato entre agentes públicos e usuários em situação de dependência; proteger equipamentos e políticas de cuidado.	Consultoria sobre políticas públicas e contratações; defesa judicial de políticas de cuidado; recuperação de ativos desviados de serviços essenciais.
Representativa	Presença feminina em posições de formulação e controle associa-se a menor corrupção, de forma mediada por instituições e contexto; efeitos dependem de massa crítica.	Produzir e publicar dados sobre a composição de gênero das funções de direção e controle; adotar critérios transparentes e metas de equidade.	Composição das unidades de integridade, corregedorias e chefias das Procuradorias; orientação jurídica sobre ações afirmativas.
Programática	Abordagens tecnocráticas ignoram assimetrias de poder; a transversalidade de gênero torna visíveis riscos e vítimas antes ignorados.	Canais de denúncia com acolhimento e proteção contra retaliação; nomear a sextorsão como risco; indicadores desagregados; capacitação.	Pareceres e minutas sobre programas de integridade; apuração disciplinar com perspectiva de gênero; cláusulas de equidade em editais e contratos.

Fonte: elaboração própria.

A efetividade do quadro depende de sua adaptação a cada contexto institucional. No caso brasileiro, o sistema de integridade pública é composto por múltiplos órgãos, como controladorias, tribunais de contas, Ministério Público, Procuradorias-Gerais e ouvidorias, que atuam de forma articulada, mas nem sempre coordenada. A incorporação da perspectiva de gênero nesse sistema demanda abordagem sistêmica, que alcance todas as etapas do ciclo das políticas de integridade, da identificação dos riscos ao monitoramento e à avaliação de resultados. A advocacia pública estadual ocupa posição estratégica nesse ciclo, pois orienta juridicamente os órgãos da administração direta e indireta, examina editais, contratos e atos normativos e, em muitos Estados, conduz ou instrui procedimentos disciplinares.

4.1. Aplicação exploratória: o sistema de integridade paulista e a PGE-SP

Para ilustrar o potencial heurístico do quadro, examina-se o arranjo de integridade do Estado de São Paulo e seu desdobramento na Procuradoria Geral do Estado (PGE-SP). O Decreto estadual n.º 67.683/2023 instituiu o Plano Estadual de Promoção de Integridade e determinou que órgãos e entidades elaborassem programas de integridade e constituíssem Unidades de Gestão de Integridade (UGI), sob orientação da Controladoria Geral do Estado (São Paulo, 2023). Em 2026, o Decreto n.º 70.591 reorganizou o plano, que passou a denominar-se Política Paulista de Promoção da Integridade,

com destaque para a gestão de riscos, o monitoramento periódico das ações e a participação social (São Paulo, 2026).

Na PGE-SP, a UGI foi instituída pela Portaria GPG n.º 1, de 15 de junho de 2023, e o Programa de Integridade foi publicado em 2024 (São Paulo, 2024b). O documento inclui a integridade e a diversidade entre os valores institucionais e, o que interessa diretamente a este estudo, trata o assédio moral e o assédio sexual como temas de integridade, com previsão de ações de sensibilização e capacitação e de divulgação de plataforma de denúncias centralizada na Controladoria. Em paralelo, a instituição mantém o Comitê de Gestão de Equidade, Diversidade e Inclusão (CGEDI) e propôs ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais a criação de fórum nacional voltado à equidade e à diversidade na advocacia pública (Coimbra, 2023).

No plano disciplinar, o Decreto n.º 69.122/2024 determinou que a apuração preliminar de assédio moral, assédio sexual e conduta discriminatória seja conduzida de modo a evitar a revitimização (art. 12), qualificou como procedimento irregular de natureza grave a conduta do agente público que, prevalecendo-se da condição funcional, "constrange alguém com intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual" (art. 13) e atribuiu à Controladoria a apuração desses fatos (art. 14), disciplinada pela Resolução CGE n.º 11/2025, que prevê acolhimento da vítima por equipe qualificada (São Paulo, 2024a, 2025). A redação do art. 13 não restringe a vítima ao ambiente hierárquico de trabalho: ao referir-se a "alguém", alcança, em tese, o usuário do serviço público e aproxima-se do núcleo conceitual da sextorsão descrito por Merkle (2024), embora a norma não empregue o termo nem enquadre a conduta como corrupção.

Lido à luz do quadro proposto, o arranjo paulista revela avanços e lacunas. Na dimensão programática, há base normativa para tratar o assédio sexual como questão de integridade, com regras de acolhimento, de não revitimização e de proteção ao denunciante. Persistem, contudo, três lacunas. Primeira: as agendas de integridade e de equidade correm em paralelo, pois o Programa de Integridade de 2024 não menciona o comitê de equidade nem prevê instância de articulação entre este e a UGI. Segunda: o programa não contempla riscos de integridade com recorte de gênero nem indicadores desagregados, o que impede aferir, por exemplo, o perfil de denunciantes e de vítimas. Terceira: a sextorsão não é nomeada como risco, embora o contato de agentes públicos com pessoas em situação de dependência, como contribuintes em cobrança, servidores submetidos a procedimentos disciplinares e trabalhadoras terceirizadas, reproduza as assimetrias de poder que a literatura associa ao fenômeno.

Na dimensão representativa, a ausência de divulgação sistemática de dados sobre a composição de gênero das chefias e das instâncias de controle dificulta avaliar a presença feminina nos espaços em que, segundo a literatura, ela produz efeitos sobre a integridade. Na dimensão

estrutural, medidas de apoio ao cuidado, como a contratação de serviço de educação infantil para filhos de servidores da capital, registrada no próprio Programa (São Paulo, 2024b), indicam reconhecimento institucional do tema, ainda sem conexão explícita com a política de integridade.

Dessas lacunas decorrem medidas ao alcance da advocacia pública estadual, sem necessidade de inovação legislativa. A primeira é a articulação formal entre a unidade de integridade e o comitê de equidade, com participação deste na revisão do programa e no plano de capacitação. A segunda é a inclusão de riscos de gênero, entre eles a sextorsão, na gestão de riscos de integridade, acompanhada de indicadores desagregados por gênero e, sempre que possível, por raça. A terceira situa-se na atividade consultiva: a Lei n.º 14.133/2021 exige programa de integridade nas contratações de grande vulto (art. 25, § 4.º), admite a reserva de percentual de mão de obra a mulheres vítimas de violência doméstica (art. 25, § 9.º, I) e elege como critério de desempate o desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho (art. 60, III), instrumentos cuja adoção depende, em larga medida, da orientação jurídica prestada aos gestores (Brasil, 2021c). A quarta refere-se à atividade disciplinar: órgãos como a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares e as Consultorias Jurídicas podem adotar diretrizes de instrução com perspectiva de gênero, a exemplo do protocolo tornado obrigatório no Poder Judiciário pela Resolução CNJ n.º 492/2023 (Conselho Nacional de Justiça, 2023). A quinta é a capacitação: o Centro de Estudos e a Escola Superior da PGE-SP, responsáveis pelo aperfeiçoamento dos Procuradores e pela produção de conhecimento aplicado, constituem o espaço institucional adequado para incorporar o tema à formação continuada e para difundir pareceres e orientações de referência a outros órgãos.

5. DISCUSSÃO E LIMITAÇÕES

A revisão da literatura e a análise documental permitiram identificar três achados. Em primeiro lugar, a corrupção produz impactos diferenciados sobre homens e mulheres: estas são particularmente vulneráveis em razão de desigualdades estruturais que as expõem a formas específicas de corrupção, como a sextorsão, e que ampliam os efeitos indiretos do fenômeno sobre sua autonomia e seu acesso a direitos. Em segundo lugar, as evidências internacionais associam a maior representação feminina em espaços de decisão a menores níveis de corrupção, relação que não é automática e depende do espaço institucional, das funções exercidas e do contexto. Em terceiro lugar, a integração transversal da perspectiva de gênero oferece abordagem mais abrangente do que os modelos centrados exclusivamente em soluções técnico-administrativas.

A aplicação exploratória ao caso paulista sugere que o principal obstáculo não é a ausência de normas, mas a falta de conexão entre agendas que já existem: a de integridade, conduzida pelas

unidades de gestão de integridade e pela Controladoria, e a de equidade, conduzida por comitês específicos. O quadro analítico proposto permite localizar esses pontos de desconexão e convertê-los em medidas concretas, várias delas situadas na esfera de atribuições da advocacia pública.

No plano legislativo, condutas que configuram sextorsão podem, em tese, ser enquadradas em tipos já existentes, como a concussão (Código Penal, art. 316), a corrupção passiva (art. 317) ou o assédio sexual (art. 216-A), este último restrito a relações de trabalho. A ausência de tipo específico, contudo, dificulta a identificação, a quantificação e o enfrentamento do fenômeno. O reconhecimento legal da sextorsão contribui para a visibilidade da prática, facilita a produção de estatísticas e fortalece os mecanismos de prevenção e responsabilização (Transparência Internacional, 2019), razão pela qual a conclusão da tramitação do Projeto de Lei n.º 4.534/2021 merece acompanhamento institucional.

O estudo apresenta limitações. A escassez de dados desagregados por gênero e a incipiente produção nacional restringem o alcance empírico das conclusões, e a análise do caso paulista, baseada apenas em documentos públicos, não permite avaliar a implementação efetiva das medidas descritas. Investigações futuras podem testar o quadro em outros entes federativos e produzir evidências primárias sobre a incidência da sextorsão e sobre a composição de gênero das instâncias de controle.

6. CONCLUSÃO

Propõe-se ao 52.º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a aprovação da seguinte tese: a perspectiva de gênero deve integrar, de forma transversal, as políticas e os programas de integridade da Administração Pública, cabendo à advocacia pública estadual: (i) orientar, em sua atividade consultiva, a inclusão de riscos de gênero, entre eles a sextorsão, na gestão de riscos de integridade, bem como de indicadores desagregados por gênero no monitoramento dos programas; (ii) zelar para que canais de denúncia e apurações disciplinares observem diretrizes de acolhimento, proteção contra retaliação e não revitimização; (iii) fomentar, em editais e contratos, os mecanismos de equidade previstos na Lei n.º 14.133/2021; (iv) promover a articulação formal entre as unidades de gestão de integridade e os comitês de equidade das Procuradorias; e (v) adotar critérios transparentes e metas de equidade na ocupação de funções de direção e controle. Recomenda-se, ainda, apoio institucional à tipificação do condicionamento de ato de ofício à prestação de ato sexual.

REFERÊNCIAS

BAUHR, Monika; CHARRON, Nicholas; WÄNGNERUD, Lena. **Close the political gender gap to reduce corruption**. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2018. (U4 Brief, n. 3). Disponível em: https://www.u4.no/publications/close-the-political-gender-gap-to-reduce-corruption.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. *E-book*.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.534, de 2021**. Acrescenta o Capítulo I-B ao Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de condicionamento de dever de ofício à prestação de ato sexual. Brasília, DF: Senado Federal, 2021a. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156242. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Conexões Acadêmicas CGU discute relação entre integridade, gênero e raça na administração pública**. Brasília, DF: CGU, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/11/conexoes-academicas-cgu-discute-relacao-entre-integridade-genero-e-raca-na-administracao-publica. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

COIMBRA, Inês Maria dos Santos. Entrevista: Inês Coimbra, procuradora-geral de São Paulo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 abr. 2023. Disponível em: https://conjur.com.br/2023-abr-02/entrevista-ines-coimbra-procuradora-geral-sao-paulo/. Acesso em: 20 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de perspectiva de gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n.º 27/2021. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf Acesso em: 20 ago. 2025.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DIETRICH, Vincent; NEUDORFER, Natascha S. Fairer sex or fairer analysis? Gender, risk, and corruption. **Politische Vierteljahresschrift**, Wiesbaden, v. 65, n. 4, 2024. DOI: https://doi.org/10.1007/s11615-023-00526-7.

DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 46, n. 4, p. 423-429, 2001.

ELDÉN, Åsa; CALVO, Dolores; BJARNEGÅRD, Elin; LUNDGREN, Silje; JONSSON, Sofia. **Sextortion**: corruption and gender-based violence. Stockholm: Expert Group for Aid Studies

(EBA), 2020. (EBA Report, 2020:06). Disponível em: https://eba.se/en/reports/sextortion-corruption-and-gender-based-violence/. Acesso em: 10 abr. 2026.

GOETZ, Anne Marie. Political cleaners: women as the new anti-corruption force? **Development and Change**, v. 38, n. 1, p. 87-105, 2007.

HOSSAIN, Naomi; NYAMU-MUSEMBI, Celestine; HUGHES, Jessica. **Corruption, accountability and gender**: understanding the connections. New York: UNDP; UNIFEM, 2010. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Corruption-accountability-and-gender.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

IACONELLI, Vera. **Manifesto antimaternalista**: psicanálise e políticas da reprodução. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

JHA, Chandan Kumar; SARANGI, Sudipta. Women and corruption: what positions must they hold to make a difference? **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 151, p. 219-233, 2018.

JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott A. **The conundrum of corruption**: reform for social justice. London: Routledge, 2021.

MERKLE, Ortrun. When the body is the payment: taking a closer look at sextortion. *In*: BARNES, Tiffany D.; BEAULIEU, Emily (ed.). **Handbook on gender and corruption in democracies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2024. p. 359-369.

PEREZ, Caroline Criado. **Mulheres invisíveis**: o viés dos dados em um mundo projetado para homens. Tradução de Renata Guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022. *E-book*.

SALIBA, Isadora Fleury; SALIBA, Maurício Gonçalves; FIORILO, Juliana de Almeida Salvador. Mulheres e pobreza: as diversas faces da vulnerabilidade feminina. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, v. 9, n. 1, p. 1-22, 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 67.683, de 3 de maio de 2023**. Institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67683-03.05.2023.html. Acesso em: Acesso em: 10 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 69.122, de 9 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a apuração preliminar e o termo de ajustamento de conduta, bem como sobre a apuração preliminar atinente à prática de assédio moral, assédio sexual, conduta discriminatória e enriquecimento ilícito, por agente público. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2024a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-69122-09.12.2024.html. Acesso em:10 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. **Programa de Integridade da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**: ano 2024. São Paulo: PGE-SP, 2024b. Disponível em: https://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/programadeintegridadepge24_vfinal.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Controladoria Geral do Estado. **Resolução CGE n.º 11, de 7 de abril de 2025**. Dispõe sobre o procedimento de recebimento e de apuração preliminar de notícias de irregularidade que relatem condutas de assédio sexual praticadas por agentes públicos. São Paulo: CGE, 2025. Acesso em: 10 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 70.591, de 11 de maio de 2026**. Altera o Decreto n.º 67.683, de 3 de maio de 2023, e institui a Política Paulista de Promoção da Integridade. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2026. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2026/decreto-70591-11.05.2026.html Acesso em: 18 set. 2026.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SIQUEIRA, Carol. Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 3 out. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/. Acesso em: 18 set. 2026.

STENSÖTA, Helena; SVENSSON, Richard; WÄNGNERUD, Lena. Gender and corruption: the mediating power of institutional logics. **Governance**, v. 28, n. 4, p. 475-496, 2015.

TORRES SANTANA, Ailynn. Cuidados, desde el centro de la política. *In*: TORRES SANTANA, Ailynn (ed.). **Los cuidados**: del centro de la vida al centro de la política. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021. p. 7-59.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Barômetro Global da Corrupção**: América Latina e Caribe 2019. Berlim: Transparency International, 2019. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/barometro-global-da-corrupcao-2019-america-latina-e-caribe/

UNODC. **Anti-corruption module 8**: corruption and gender. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2021. (Education for Justice University Module Series). Disponível em: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_8_Corruption_and_Gender.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.