

Corrupção na municipalidade de São Paulo

Levantamento de percepções, experiências e valores

Relatório

Questionários: Banco Mundial, Prefeitura Municipal de São Paulo, Transparência Brasil e outros.

Campo: Vox Populi. [Escolhido pelo Banco Mundial seguindo recomendação de comissão avaliadora de propostas coordenada pela TBrasil, da qual participou representante do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Por convite da TBrasil, colaborou na definição de critérios para a determinação de espaços amostrais Wilton de Oliveira Bussab, da Fundação Getúlio Vargas.]

Relatório: Consensualmente atingido entre a PMSP e a Transparência Brasil ao longo de discussões que se estenderam de março a agosto de 2003.

Entre 2001 e março de 2003, a participação da Transparência Brasil neste projeto contou com financiamento de R\$ 18.449 do Partnerships for Transparency Fund.

Os dados brutos do levantamento estão à disposição dos interessados. Para obtê-los, basta enviar carta à Transparência Brasil formulando a solicitação, juntamente com um CD virgem.

Setembro de 2003.

Supervisão: Bruno Wilhelm Speck e Claudio Weber Abramo.¹

¹ Transparência Brasil. Colaboraram Salo Vinocur Coslovski, que elaborou uma primeira versão, e Matthew Andrews, do Instituto do Banco Mundial.

SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA.....	3
I. INTRODUÇÃO.....	5
Caracterização da amostra.....	6
Metodologia e dados estatísticos Vox Populi.....	8
II. PERSPECTIVAS SOBRE A CORRUPÇÃO NA CIDADE	9
Situação da cidade.....	9
Experiência e conhecimento sobre corrupção na administração municipal	11
Localização do problema da corrupção.....	14
O custo da corrupção.....	17
III. CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA.....	19
Corrupção em licitações.....	21
Desvio de verbas orçamentárias.....	35
O processo e a mecânica da corrupção administrativa.....	39
IV. A PMSP COMO PRESTADORA DE SERVIÇOS.....	41
Canais de consulta e reclamação.....	44
V. OUTRAS FORMAS DE CORRUPÇÃO	46
Captura do Estado.....	46
Financiamento de campanhas eleitorais.....	49
Sonegação fiscal.....	50
Compra de cargos no funcionalismo público.....	51
VI. RELAÇÃO PMSP – INICIATIVA PRIVADA.....	53
Resolução de litígios com a PMSP.....	56
VII. O COMBATE À CORRUPÇÃO.....	57
Denúncias.....	58
Instituições de controle sobre a atuação da PMSP	60
VIII. ATITUDES PERANTE A CORRUPÇÃO.....	63
Comportamentos aceitáveis e inaceitáveis na esfera pública.....	63
O papel da fiscalização.....	66
IX. A PMSP E SEUS SERVIDORES.....	68
Eficiência da PMSP na administração de pessoal.....	68
Sugestões de reforma.....	70



NOTA INTRODUTÓRIA

Um diagnóstico das áreas, modalidades e formas de corrupção é um pressuposto básico para enfrentar o problema de forma sistemática. Ao mesmo tempo, a análise empírica da corrupção é uma tarefa difícil. Pesquisas de opinião são um entre vários outros meios de aproximação quantitativa.

De forma idealizada, podem-se separar três objetos diferentes aos quais tais pesquisas se referem.² Primeiro, os entrevistados podem ser agentes ou observadores de atos de corrupção e compartilhar as suas experiências. Neste caso, o objeto de observação é a corrupção propriamente dita e os grupos entrevistados são agentes informados, que substituem a observação direta do analista. Há dois problemas metodológicos envolvidos em levantamentos de experiências de corrupção. Primeiro, a dificuldade de fazer alguém falar francamente sobre um assunto que o deixa naturalmente embaraçado, uma vez que confessaria que observou ou participou de um crime. São várias as técnicas possíveis para contornar o problema da franqueza e veracidade das informações fornecidas. Por exemplo, em vez de perguntar diretamente o valor da propina que o entrevistado pagou, pergunta-se quanto um agente submetido à mesma situação provavelmente teria de pagar. Várias perguntas do questionário do presente levantamento podem ser enquadradas nessa categoria. Um segundo problema que afeta levantamentos de experiências é que, mesmo em sociedades afetadas por alta corrupção, o número de pessoas com conhecimento direto é muito limitado em comparação com a população geral. Dessa forma, para se obterem resultados representativos quanto à experiência com corrupção seria necessário empregar amostras muito grandes. Acontece, porém, que o custo de levantamentos é diretamente proporcional ao número de entrevistas – não há ganho de escala possível, bem ao contrário –, o que estabelece um limitador de difícil superação.

Um segundo tipo de pergunta que se pode fazer tem como objeto a honestidade ou integridade dos entrevistados. Como qualquer outro comportamento social, a corrupção é resultado da interação entre pessoas que, baseadas nos seus valores, nas expectativas dos seus contemporâneos, na avaliação dos custos e benefícios e em outros fatores aceitam ou rejeitam entrar em um esquema de corrupção. Ao lado das normas legais, o sistema de valores sociais, que pode variar entre diferentes grupos, é um dos fatores mais importantes para incentivar ou reprimir o comportamento corrupto. Quando a reprovação social de determinado comportamento corrupto é fraco, pode-se esperar uma maior incidência de atos de corrupção e, provavelmente, contar com poucos dispostos a participar de iniciativas de controle. Nas situações em que a rejeição social é alta, é mais baixa a probabilidade de se observarem uma ampla participação em arranjos corruptos ou a aceitação tácita dos esquemas conhecidos; nessas circunstâncias, medidas anticorrupção – como canais de denúncia – podem ser mais frutíferas.

Há finalmente um terceiro tipo de pergunta, que se refere à percepção das pessoas sobre a corrupção. Neste caso, o objeto de observação não é o ato corrupto nem a honestidade de indivíduos, mas a visão subjetiva que os entrevistados têm da corrupção. Esta percepção, ou imagem, alimenta-se dos mais

² Para uma retrospectiva sobre as pesquisas empíricas sobre a corrupção ver: Bruno Wilhelm Speck: “Mensurando a corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas”, *Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n° 10, dezembro de 2000, p. 7-46.



diferentes fatores: os comentários nos vários grupos aos quais o entrevistado pertence, as experiências próprias e a informação pela mídia são somente alguns dos inúmeros fatores que contribuem para a percepção. É preciso observar que a percepção não é menos um fator por ser percepção. Apesar de seu caráter subjetivo, é um fato social e político importante. A partir da percepção do fenômeno da corrupção, um investidor avalia o risco de investimento. A partir da percepção, um cidadão julgará os padrões de comportamento na comunidade à qual pertence. E a partir da percepção avaliará os esforços do poder público em conter a corrupção. Neste sentido, o caráter subjetivo da opinião pública é uma característica secundária. A existência da percepção pública sobre a corrupção é um fato social importante, com influência direta sobre a estabilidade econômica e política da comunidade em questão.

Nos questionários que embasam este levantamento, elaborado a partir de um modelo do Banco Mundial com adaptações ao caso da prefeitura de São Paulo, as perguntas estão localizadas próximas aos três tipos. Algumas visam extrair informações das experiências dos entrevistados. Outras procuram delimitar o grau de honestidade das pessoas, o seu horizonte normativo. Um terceiro grupo trabalha com a percepção dos entrevistados. Há, ainda, questões que se situam a meio caminho.

A extensão deste levantamento fornece um quadro rico sobre o fenômeno da corrupção nesta que é uma das maiores cidades do mundo, e que, desgraçadamente, passou em sua história por administrações que rivalizam com as piores do mundo.

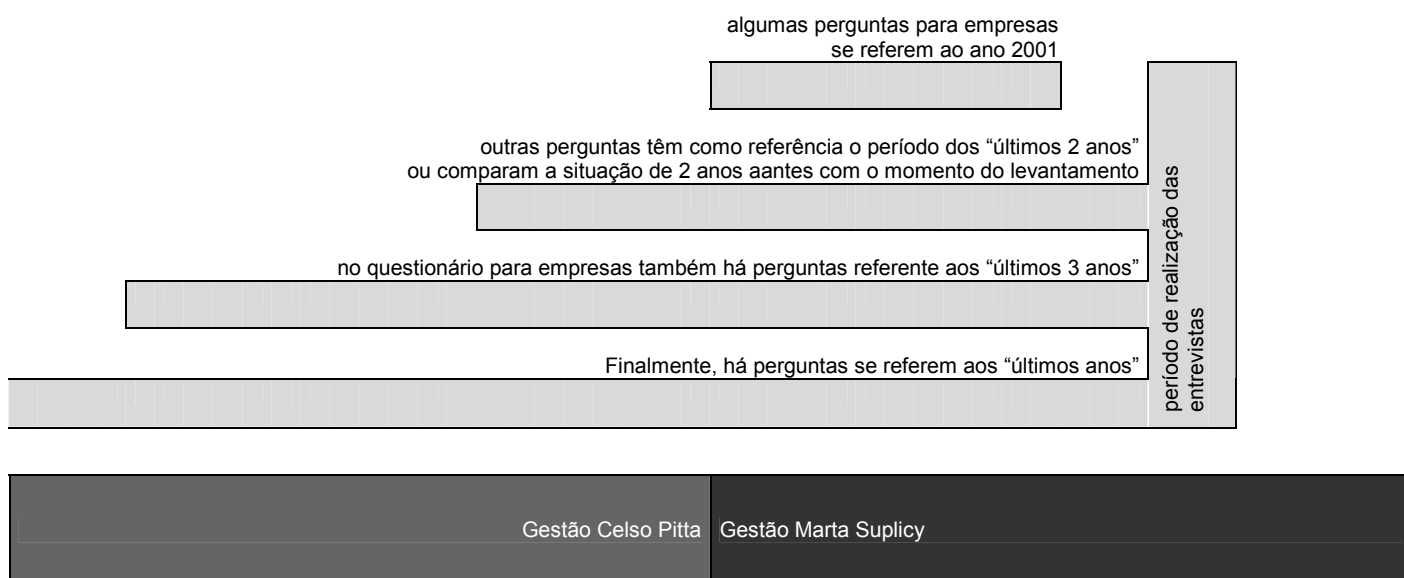
Bruno Wilhelm Speck



I. INTRODUÇÃO

Este relatório sistematiza os resultados de um levantamento conduzido no ano de 2002 pelo Vox Populi por solicitação da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), no âmbito do programa de Boa Governança e Combate à Corrupção iniciado na administração da cidade. A publicação e discussão deste relatório constitui o encerramento da primeira fase do programa, a qual contou com a colaboração do Banco Mundial, da Transparência Brasil e de outros. O objetivo do estudo foi contribuir para o conhecimento sobre corrupção na cidade de São Paulo e, assim, informar ações corretivas e preventivas que possam vir a ser recomendadas.

No levantamento, que se realizou entre abril e junho de 2002, entrevistou-se um total de 2500 representantes de quatro grupos de indivíduos: (1) funcionários públicos municipais, (2) cidadãos, (3) representantes de empresas que fornecem bens e/ou serviços para a PMSP e (4) representantes de demais empresas que atuam na cidade.³ Diversas perguntas faziam referência ao período de tempo “há dois anos”, ou “dois anos atrás”, e outras a período anterior de três anos. Deve-se manter em mente que a extensão de tempo em questão tem como referência o período de realização do levantamento, e não a data de emissão deste relatório. O diagrama a seguir ilustra o período de tempo abrangido, assinalando-se a mudança de administração no município.



jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
1999												2000												2001												2002											

A base de dados resultante do levantamento inclui muitas centenas de variáveis sobre uma grande variedade de tópicos relacionados com governança, provisão de serviços públicos e corrupção, entre outros. A base de dados é extremamente rica, e o presente relatório não pretende ser exaustivo, mas apresentar uma visão geral.

O Banco Mundial já esteve envolvido em pesquisas sobre corrupção de porte e abordagem semelhantes. As duas conduzidas mais recentemente tratam de corrupção no Peru e na Romênia

³ Os usuários foram entrevistados entre 13 e 22 de abril, os representantes das empresas entre 18 de abril e 9 de maio e os servidores entre 14 de maio e 26 de junho de 2002.



Caracterização da amostra

Funcionários públicos

Foram entrevistados 900 funcionários públicos, sorteados em 10 secretarias e 275 departamentos da Prefeitura Municipal de São Paulo. A escolha das 18 entidades municipais a serem avaliadas pelos entrevistados se deu em função dos recursos movimentados, do contato com o público externo e do seu papel no sistema de controle interno e externo.

A grande maioria dos entrevistados era de funcionários efetivos (81,4%) e que trabalhavam na Prefeitura há mais de dois anos (65,3%). Cinquenta e sete por cento do total eram de mulheres, e a idade média dos entrevistados era de 45 anos. O nível de escolaridade médio era bastante alto, já que 73,3% dos entrevistados possuíam nível superior ou alguma forma de pós-graduação.

Aproximadamente um terço dos servidores consultados tinha renda mensal inferior a R\$ 1.500,00 por mês, cerca de metade entre R\$ 1.501,00 e R\$ 5.000,00 e 13% dos servidores consultados informaram uma renda mensal superior a R\$ 5.000,00.

As principais funções exercidas pelos entrevistados relacionavam-se com serviços administrativos e operacionais (72,8%), apoio técnico (70,0%), atendimento direto (61,6%) e desenvolvimento de políticas e tomada de decisões (42,8%).

Cidadãos

Foram consultados 1200 moradores da cidade de São Paulo, residentes em áreas sob jurisdição de 28 administrações regionais. Foram entrevistados apenas cidadãos acima de 18 anos; 53% das pessoas entrevistadas eram mulheres. A idade média do grupo era de 39 anos. Os cidadãos entrevistados representavam um vasto leque de atividades profissionais, graus de escolaridade, classes sociais e renda familiar. Os entrevistados foram sorteados de forma a obedecer a distribuição de sexo e idade, conforme o censo do IBGE de 2000.

CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA – CIDADÃOS

OCUPAÇÃO

Setor privado	22.8%
Autônomo	29.7%
Dona de casa	16.0%
Desempregado	10.3%
Pensionista / aposentado	7.2%
Outros	14.1%
Total	100%

CLASSE SOCIAL

Classe A	4.8%
Classe B	26.8%
Classe C	41.9%
Classe D	25.5%
Classe E	0.7%
NR	0.4%
Total	100%



ESCOLARIDADE

Sem estudos	3.0%
Ensino fundamental I	24.4%
Ensino fundamental II	28.2%
Ensino Médio	34.7%
Superior	9.1%
Pós-graduação	0.7%
Total	100%

RENDA FAMILIAR MENSAL

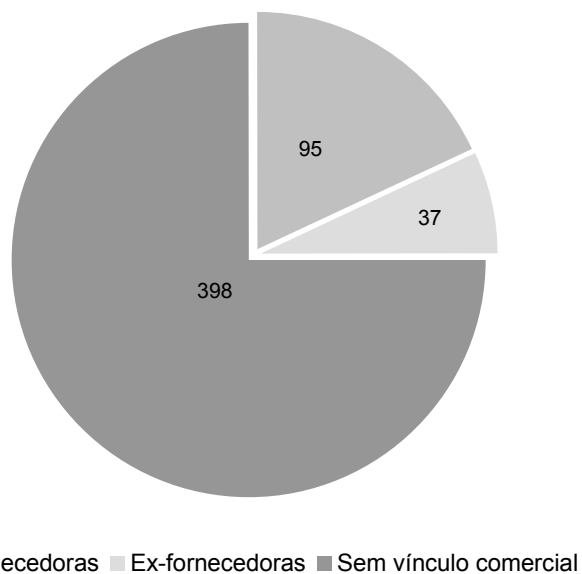
Até R\$ 500	35.0%
De R\$ 501 a R\$1000	30.0%
De R\$ 1001 a R\$ 2000	22.5%
De R\$ 2001 a R\$ 5000	6.8%
Mais de R\$ 5000	2.4%
NS/NR	3.3%
Total	100.0%

Representantes de empresas (fornecedores e demais empresas)

Foram consultadas 530 empresas atuantes no município de São Paulo. A maior parte delas tinha sede no estado de São Paulo (92,6%), enquanto 4,3% sediavam-se em outros estados; 2,8% tinham sede no exterior.

Entre as empresas consultadas, 132 firmas forneciam ou já haviam fornecido bens e/ou serviços para a prefeitura à época do levantamento. Esse sub-grupo (chamado “fornecedores”) foi distinguido das 398 demais empresas, que interagem com a prefeitura apenas como contribuintes e usuárias de serviços públicos (“demais empresas”). As empresas fornecedoras responderam a perguntas adicionais sobre sua relação com a prefeitura.

No grupo de demais empresas estavam representados de forma proporcionalmente igualitária os setores indústria (31,9%), comércio (31,9%) e serviços (36,2%), assim como empresas de pequeno (32,7%), médio (30,9%) e grande portes (36,4%).



Entre as fornecedoras, 95 mantinham, na data da entrevista, relação comercial com a prefeitura e outras 37 tiveram esse tipo de relacionamento apenas no passado. As fornecedoras consultadas incluíam empresas de portes variados, com predominância para as prestadoras de serviços (48,5%), seguidas pela empresas de comércio (35,6%) e indústrias (15,9%). Metade das empresas era fornecedora da administração direta (49,2%) e a outra metade da administração indireta (50,8%).

Originalmente, o Vox Populi tentou obter, com base em uma lista fornecida pela prefeitura, uma amostra representativa em relação ao volume de contratos de cada fornecedor com a PMSP (50% pequeno, 25% médio e 25% grande). Contudo, devido a dificuldades operacionais, esse critério teve de ser flexibilizado. A maioria das empresas consultadas não tinha a prefeitura como grande cliente, e 57,6% das fornecedoras afirmaram que seu volume de contratos com o município de São Paulo era pequeno. Apenas 13,6% das fornecedoras disseram que seu volume era grande, e 28,8% afirmaram ter volume médio de negócios com a prefeitura. Essa proporção repetia-se quando as empresas eram



perguntadas sobre a porcentagem de seu faturamento que decorria de licitações públicas para a prefeitura de São Paulo.

A grande maioria dos 530 representantes das empresas que responderam à pesquisa ocupava cargos de lto escalão, sendo 50,2% gerentes ou chefes, 26,8% diretores e 12,5% presidentes ou proprietários. Mais de 83% deles possuíam nível de instrução superior ou alguma forma de pós-graduação; 90,9% dos entrevistados fizeram carreira inteiramente no setor privado, enquanto 9,1% já haviam trabalhado no setor público.

Convenções e abreviações

No decorrer deste relatório os termos “funcionário público”, “servidor” e “servidor público” são usados de forma intercambiável. O termo “fornecedores” refere-se ao grupo de 132 empresas que forneciam ou já haviam fornecido bens e/ou serviços para a PMSP. O termo “demais empresas” refere-se ao grupo de 398 empresas que não mantinham vínculo comercial com a PMSP à época do levantamento. E o termo “empresas” refere-se à soma dos dois grupos anteriores, representando 530 entrevistas.

Em uma grande parte das perguntas os questionários davam aos entrevistados a opção de marcar a resposta em uma escala de 1 a 7 (por exemplo, 1 representava “ótimo” e 7 representava “péssimo”). Neste relatório adotou-se a convenção de transformar essa escala de 1 a 7 em três respostas possíveis: “bom”, para a soma das respostas 1, 2 e 3; “neutro” que é o total de respostas 4; e “ruim” que é a soma das respostas 5, 6 e 7. Naturalmente, nem sempre a nomenclatura utilizada para cada resposta é esta, mas o princípio da transformação é o mesmo.

Nos casos em que a distinção é irrelevante, os dados referentes aos grupos de empresas fornecedoras e demais empresas são apresentados de forma agregada.

Os dados percentuais são apresentados com uma casa decimal, exceto quando obtidos por ponderação e outros métodos de agregação.

Metodologia e dados estatísticos Vox Populi

[As informações desta seção são reproduzidas de documento fornecido pela Vox Populi, que conduziu a coleta de dados e preparou as análises iniciais utilizadas como base para as análises apresentadas neste relatório.]

Na coleta de dados foi utilizada a técnica “survey”, que consiste na aplicação de questionários estruturados e padronizados a uma amostra representativa do universo a ser pesquisado. As pesquisas com os cidadãos foram executadas em seus respectivos domicílios; as pesquisas com representantes de empresas foram realizadas por telefone; e as pesquisas com funcionários públicos foram realizadas no local de trabalho no entrevistado, com precauções quanto à privacidade da comunicação. Em todos os casos retratados, o intervalo de confiança é 95.5%, e as margens de erro estão representadas na tabela a seguir.

MARGENS DE ERRO

Grupos	Margem de erro total	Margem de erro em cruzamentos(*)
Cidadãos	2.8%	2.8%
Servidores	3.2%	--
Fornecedores	8.0%	11.0%
Demais Empresas	9.0%	9.0%

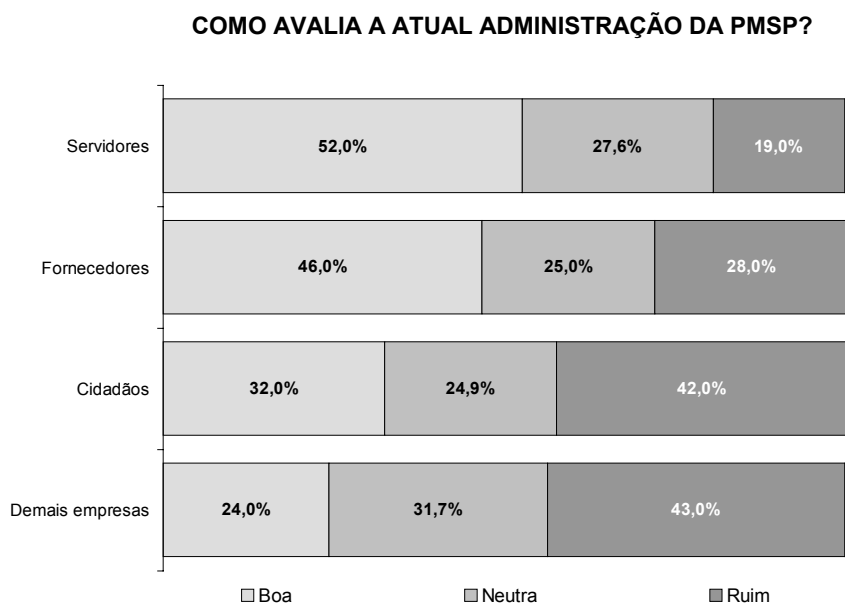
(*) Por exemplo, porte de empresa (pequena, média, grande); tipo de cliente (administração direta ou indireta); renda mensal do respondente; etc



II. PERSPECTIVAS SOBRE A CORRUPÇÃO NA CIDADE

Situação da cidade

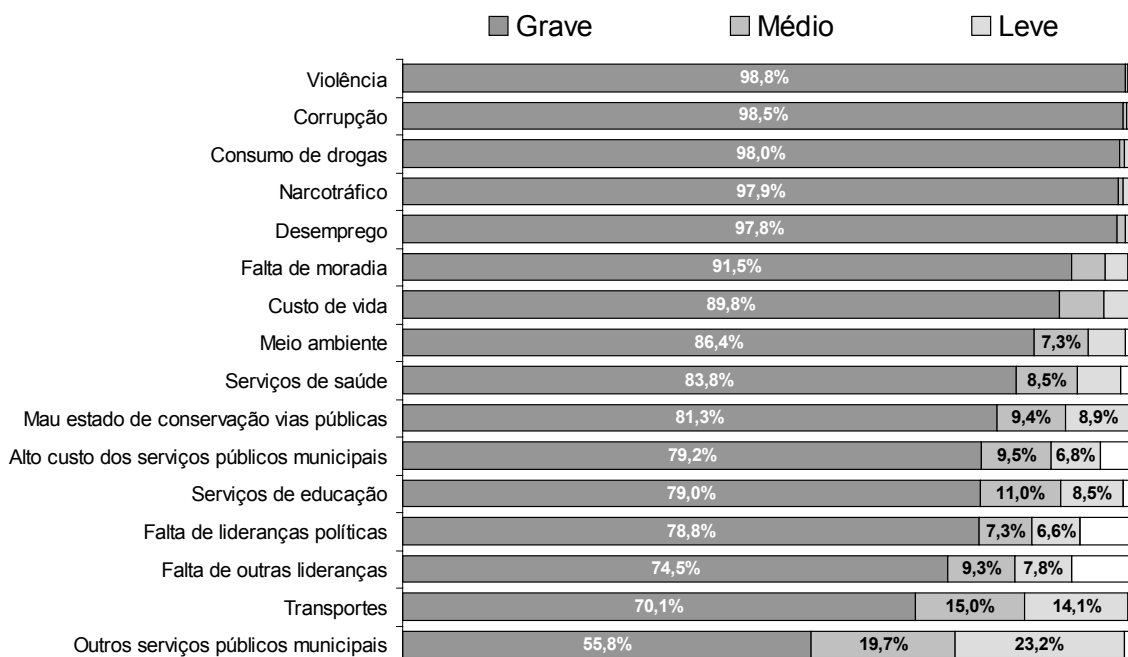
A imagem da atual administração municipal à época do levantamento variava conforme o grupo analisado. Os servidores públicos fizeram a avaliação mais positiva da prefeitura, seguidos pela empresas que forneciam ou já haviam fornecido bens e/ou serviços para a prefeitura. Os grupos que fizeram a avaliação mais negativa foram os cidadãos e as demais empresas. Esse padrão de respostas, em que funcionários públicos e empresas fornecedoras revelavam uma visão mais positiva e cidadãos e demais empresas uma visão mais negativa, repete-se com frequência no decorrer deste relatório.



No que diz respeito à opinião sobre a gravidade do problema da corrupção no município, a grande maioria dos entrevistados acreditava que era alta. Entre os cidadãos e representantes de empresas, a corrupção era vista como o segundo problema mais grave, depois apenas da violência/insegurança.

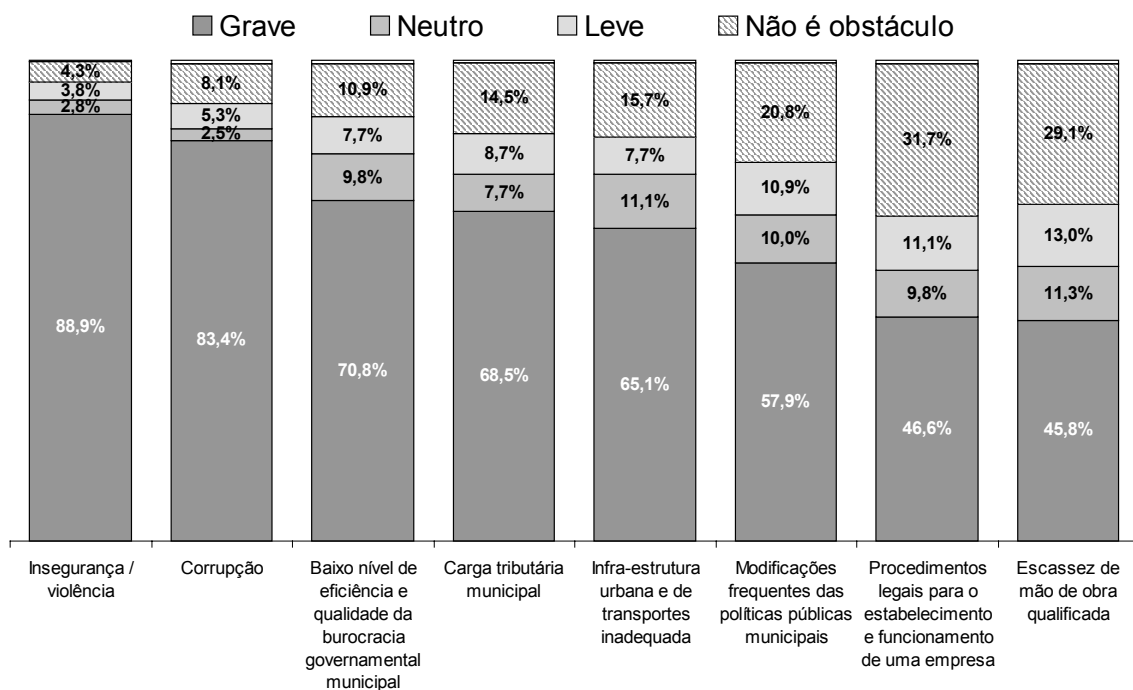


CIDADÃOS – AVALIAÇÃO DA GRAVIDADE DOS PROBLEMAS DA CIDADE DE SÃO PAULO



Nota: Base 1200 entrevistas

EMPRESAS – AVALIAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA O DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL DA CIDADE

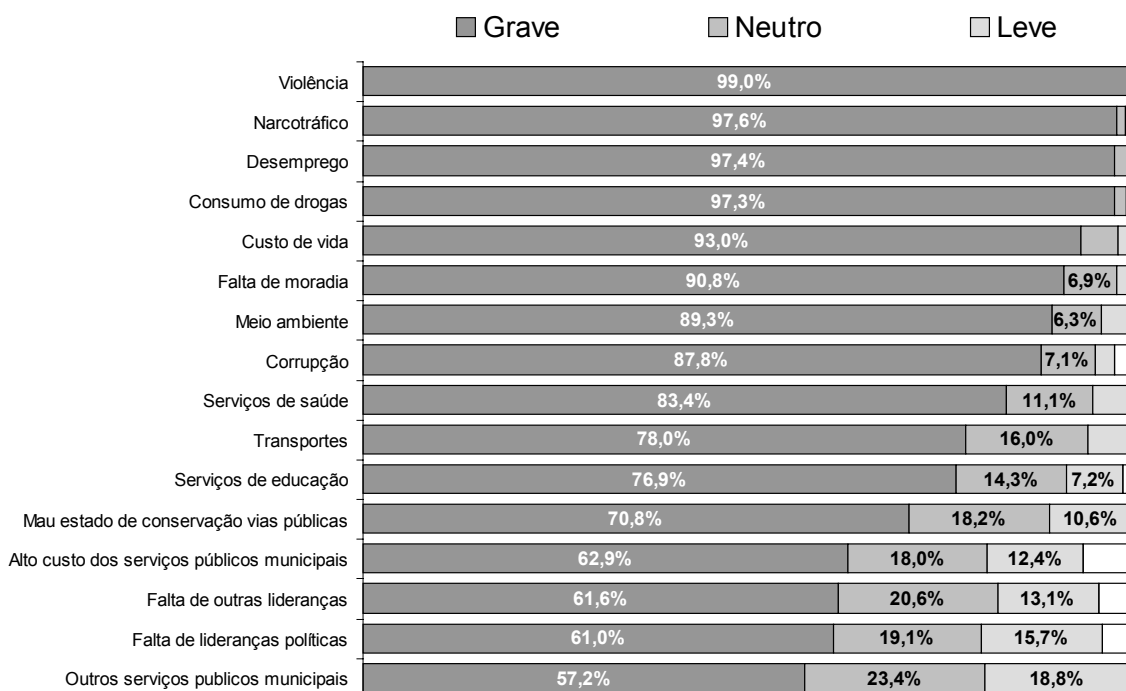


Nota: Base (total da amostra) – 530 empresas



Em concordância com os demais grupos, quase 88% dos funcionários públicos consideram a corrupção como um problema muito grave. Mas, diferentemente dos cidadãos e das empresas, os servidores colocam ainda mais ênfase em outros problemas. Para eles, a importância maior atribuída à violência, ao narcotráfico, ao desemprego, ao consumo de drogas, ao custo de vida, à falta de moradia e ao meio ambiente faz com que requeiem a questão da corrupção ao 8º. lugar, em termos de importância.

SERVIDORES – AVALIAÇÃO DA GRAVIDADE DOS PROBLEMAS DA CIDADE



Nota: Base 900 entrevistas

Experiência e conhecimento sobre corrupção na administração municipal

A pesquisa incluía duas questões sobre o conhecimento pessoal dos respondentes sobre a corrupção. A primeira formulava-se assim:

Nos últimos dois anos, você ou algum conhecido já esteve em uma situação na qual se viram obrigados a pagar suborno a funcionário público do município de São Paulo, seja com pagamento extra, seja com presentes, gorjetas?

Os respondentes que responderam afirmativamente a essa pergunta serão, na seqüência, referidos como tendo tido “Experiência direta ou indireta com corrupção”, ou simplesmente “Experiência”.

Uma segunda pergunta tinha a função metodológica de procurar discriminar a origem das informações que compõem as percepções dos respondentes:

Sem contar com as informações veiculadas por TV, rádios, jornais etc., você ficou sabendo de algum caso de corrupção nos últimos dois anos?

As respostas a essas duas perguntas foram empregadas pelo Vox Populi para criar uma variável nova, que neste relatório é denominada “Conhecimento sobre corrupção”.

A corrupção é simultaneamente um problema de fatos e de percepções. Embora essas dimensões sejam distintas, elas são igualmente importantes para se compreender e combater o fenômeno da corrupção. A percepção é especialmente relevante pois influi sobre as decisões dos agentes



econômicos. Por exemplo, cidadãos decidem utilizar ou não um serviço público com base em percepções de sua eficiência, e empresas decidem concretizar ou adiar um investimento com base em percepções quanto à corrupção. Adicionalmente, percepções são rotineiramente baseadas em experiências concretas e fornecem uma “lente” pela qual analisar os fatos.

Membros de cada um dos grupos foram perguntados quanto às suas experiências pessoais diretas e indiretas com corrupção na cidade de São Paulo e também quanto a suas impressões gerais a respeito do problema. A grande maioria (entre 70 e 90%) declara não ter tido experiência direta ou indireta com a corrupção. Entretanto, 17% dos cidadãos entrevistados, 19% dos fornecedores e 29% das empresas não-fornecedoras da prefeitura declaram ter tido algum conhecimento ou experiência direta ou indireta com corrupção na Administração Municipal, nos dois anos anteriores à realização do levantamento – ou seja, entre 2000 e 2002. Esta proporção se reduz a 7% entre os funcionários públicos.

EXPERIÊNCIA DIRETA OU INDIRETA COM CORRUPÇÃO

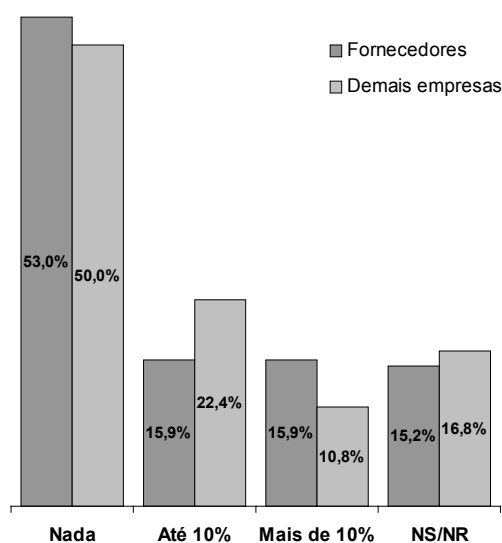
	Funcionários públicos	Cidadãos	Fornecedores	Demais empresas
Sim	7.3%	16.8%	18.9%	29.4%
Não	92.1%	82.8%	80.3%	68.6%
NR/NS	0.6%	0.4%	0.8%	2.0%

Amostra – Funcionários públicos 900, cidadãos 1200, Fornecedores 132, Demais empresas 398

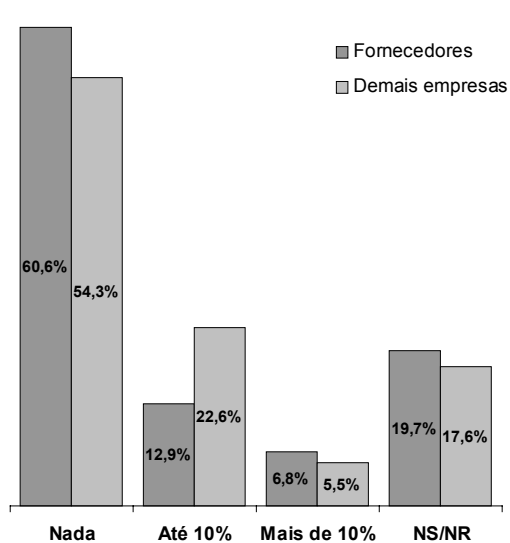
Impacto da corrupção na condução de negócios

Os representantes das empresas foram questionados quanto aos recursos – em tempo e valor proporcional despendidos – que firmas como as suas investem na obtenção de favorecimentos particulares no trato com a PMSP.

EMPRESAS – PORCENTAGEM DO TEMPO GASTO EM ATENÇÃO A FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS



EMPRESAS – PORCENTAGEM DO FATURAMENTO GASTO EM ATENÇÃO A FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS





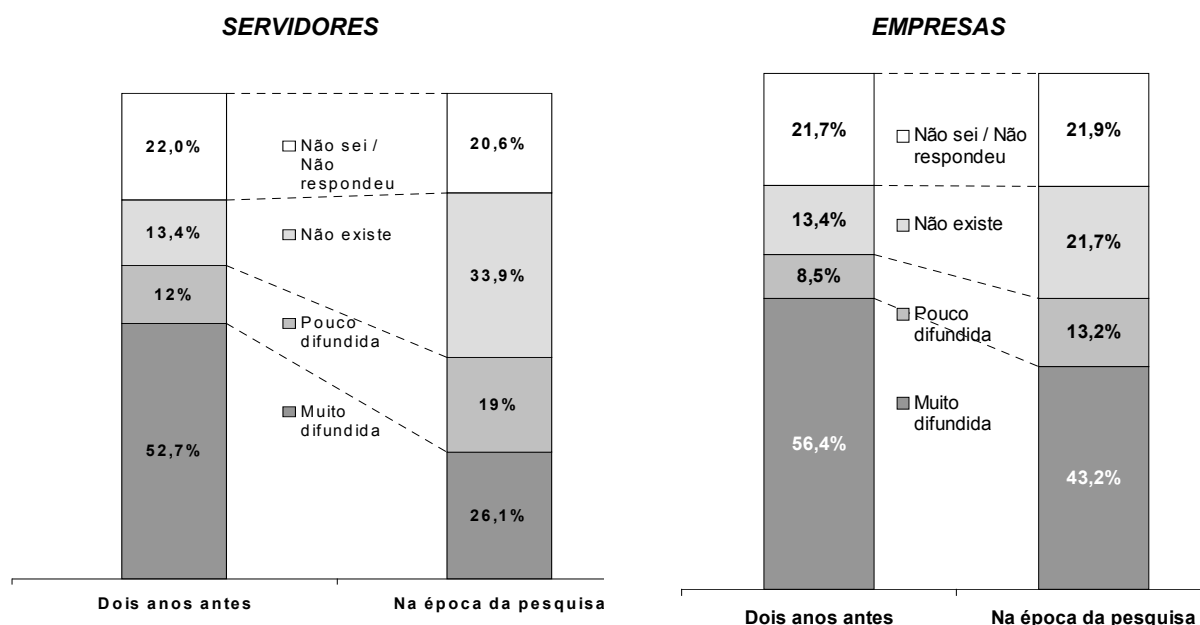
Pouco mais de metade da amostra (53% dos fornecedores e 50% dos não fornecedores) declara não gastar tempo com isto. Entre 16% e 20% deles gastam até 10% de seu tempo, e entre 15 e 10%, mais de 10%.

São proporcionalmente mais frequentes (61% e 54 %) os que nada gastam em dinheiro para a corrupção. Mas chegam a 13% as empresas fornecedoras que declaram gastar até 10%, e a 7% as que dizem gastam mais de 10%, no período avaliado. É maior a proporção das empresas que não são fornecedoras que declaram gastar recursos para obter favorecimentos da prefeitura.

A percepção da corrupção

Os funcionários públicos e representantes de empresas foram perguntados quanto à evolução da corrupção nos dois anos anteriores à realização do levantamento. De forma geral todos os grupos pesquisados deram respostas positivas, afirmando que a corrupção no município de São Paulo diminuiu no período entre 2000 e 2002. Os funcionários públicos viram uma melhora mais acentuada do que os representantes de empresas em geral.

PERCEPÇÃO SOBRE O PAGAMENTO DE PROPINAS



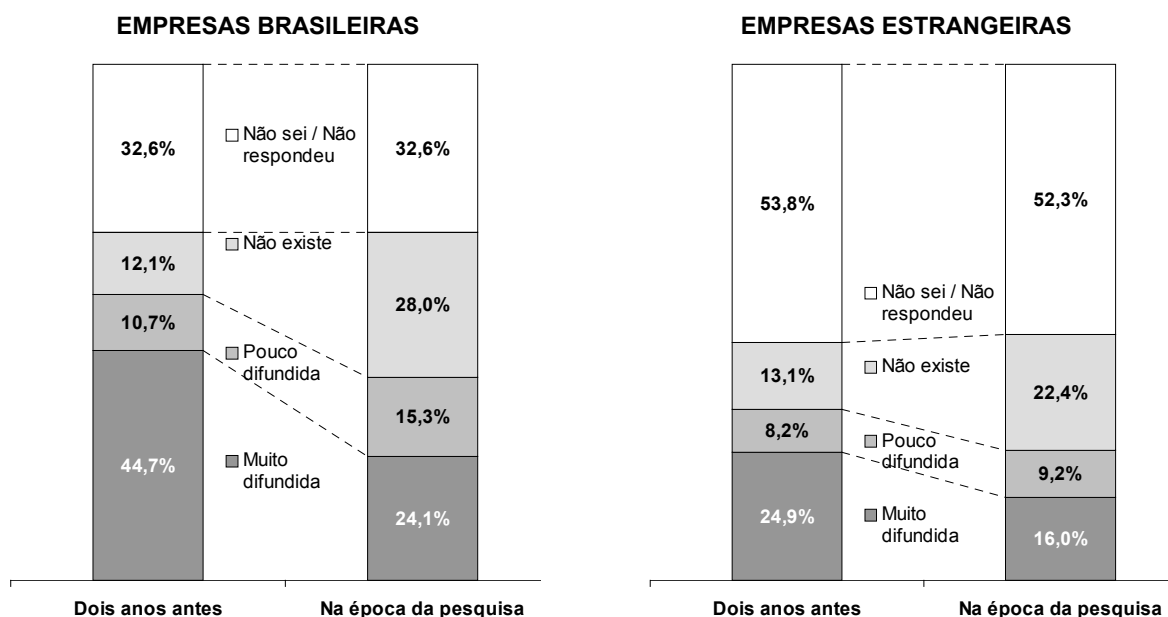
Embora a proporção de respostas “Não sei/Não responderam” seja de 20%, a percepção de que a corrupção não existe sobe de 13 para 34% entre os servidores, e de 13 para 22% entre as empresas. Cresce também a proporção dos que consideram a corrupção pouco difundida (de 12 para 19% entre os servidores, e de 8,5 para 13% entre as empresas). De forma compatível com essa tendência, a percepção de haver pagamento muito difundido de propinas diminuiu de 53 para 26% entre os servidores, e de 56 para 43% entre as empresas,.

Quando perguntados sobre o envolvimento de empresas locais e estrangeiras com o pagamento de propinas, subornos e gorjetas, os servidores consultados acreditam que empresas locais estão mais



envolvidas do que as estrangeiras⁴ e vêem uma melhora significativa no problema de corrupção nos últimos dois anos, em ambos os casos.

SERVIDORES – PERCEPÇÃO DO ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS COM CORRUPÇÃO



Nota: Base 900.

Localização do problema da corrupção

Percepção de honestidade entre órgãos da prefeitura

Os entrevistados foram apresentados a uma lista de órgãos do município de São Paulo e solicitados a classificar cada uma delas numa escala de honestidade que variava de 1 (totalmente desonesta) a 7 (totalmente honesta), sendo que o grau 4 representava a opção neutra. Optou-se por apresentar as médias das respostas para cada instituição.

⁴ Esta opinião é coincidente com aquela reportada no levantamento do Índice de Países Corruptores da Transparency International. Ver em www.transparencia.org.br.



ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DE HONESTIDADE (MÉDIAS DAS RESPOSTAS)

	Cidadãos	Fornecedores	Demais empresas	Servidores
Sec Abastecimento	3.51	4.54	4.10	4.83
Anhembi	3.41	4.14	3.72	4.15
COHAB	3.39	3.72	3.64	4.72
Sec Educação	3.31	3.95	3.85	5.10
Sec Assistência social	3.30	4.13	3.54	5.22
Gabinete da prefeita	3.23	4.29	4.01	5.50
CET	3.20	4.37	3.84	4.67
SPTrans	3.10	3.63	3.26	4.30
Sec Transportes	2.96	3.38	3.12	4.49
Sec Infra-estrutura urbana	2.93	3.91	3.32	4.83
Sec Saúde	2.91	3.47	3.30	4.79
Ouvidoria Geral	2.90	3.97	3.90	5.29
Administrações regionais	2.87	3.84	3.20	4.28
Sec Finanças	2.85	3.88	3.54	4.98
Serviço funerário	2.84	3.58	2.97	3.96
Sec Serviços e obras	2.79	3.77	2.86	4.62
Câmara Municipal	2.48	3.24	2.74	3.57
Tribunal de Contas do Município	2.42	3.20	3.02	3.90
Média	3.02	3.83	3.44	4.62

A escolha das 18 entidades municipais a serem avaliadas pelos entrevistados se deu em função dos recursos movimentados, do contato com o público externo e do papel no sistema de controle interno e externo.

As Secretarias de Saúde, de Serviços e Obras, o Serviço Funerário e a SPTrans receberam avaliações abaixo da média em tres dos quatro grupos entrevistados. A Secretaria de Transportes foi avaliada abaixo dá média em todos os grupos.

A Câmara Municipal, o Tribunal de Contas e a Ouvidoria Geral são os órgãos responsáveis por fiscalizar o Poder Executivo e têm, entre sua funções, a garantia da honestidade na vida pública. É fato relevante que duas dessas instituições (a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas) foram consistentemente apontadas como completamente desonestas por uma maioria dos entrevistados em todos os grupos. A conclusão possível é que o dilema *quis custodiet ipsos custodes*, ou “quem toma conta dos guardiões?” faz-se presente no caso da cidade de São Paulo de uma forma especialmente desafiadora, pois além da Câmara e do TCM, a Ouvidoria, também cumpridora de um papel importante na fiscalização do Executivo, teve pontuação baixa na avaliação pelos cidadãos. É importante lembrar que a Ouvidoria Geral foi fundada somente em janeiro 2001, pouco mais de um ano antes da aplicação da pesquisa.

Os servidores apresentaram uma percepção mais positiva em relação à honestidade dos órgãos municipais do que os representantes de empresas e cidadãos. E os cidadãos mostraram-se os mais críticos de todos, uma vez que, na média, 45.3% deles consideraram as instituições totalmente desonestas.



PERCEPÇÃO DE HONESTIDADE (MÉDIA SIMPLES)

	Totalmente desonestas	Neutro	Totalmente honestas	NS/NR
Servidores	17.8%	15.0%	37.4%	29.7%
Empresas	36.7%	15.9%	22.8%	24.6%
Cidadãos	45.3%	18.2%	14.6%	21.9%

Novos padrões emergem quando cada um dos grupos é analisado sob a luz de outras variáveis. Por exemplo, os cidadãos que declararam conhecimento sobre corrupção⁵ nos dois anos anteriores à realização do levantamento mostraram-se consistentemente mais críticos em sua percepção de honestidade do que aqueles que não manifestaram tal conhecimento.

CIDADÃOS – MÉDIA DAS AVALIAÇÕES DAS 18 INSTITUIÇÕES ANALISADAS VS. CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO

	Tinham conhecimento (355)	Não tinham conhecimento (845)
Totalmente honestas	13.0%	15.3%
Neutro	16.3%	19.0%
Totalmente desonestas	54.6%	41.4%
NS/NR	16.1%	24.3%

As empresas que não mantinham relações comerciais com a prefeitura tinham uma percepção mais crítica da honestidade dos órgãos do que as empresas fornecedoras.

EMPRESAS – MÉDIA DAS AVALIAÇÕES DAS 18 INSTITUIÇÕES ANALISADAS VS. TIPO DE RELAÇÃO COM PMSP

	Fornecedoras	Demais empresas
Totalmente honestas	27.3%	21.2%
Neutro	13.2%	16.8%
Totalmente desonestas	30.1%	38.9%
NS/NR	29.4%	23.0%

Outro padrão identificado é que pequenas e médias empresas são mais críticas em relação à sua percepção da honestidade dos órgãos da prefeitura do que as grandes empresas.

EMPRESAS - MÉDIAS DAS AVALIAÇÕES VS. PORTE DA EMPRESA

	Pequenas e médias empresas	Grandes empresas
Totalmente honestas	20.2%	23.7%
Neutro	16.3%	18.1%
Totalmente desonestas	41.8%	34.9%
NS/NR	21.7%	23.3%

Amostra: Pequenas empresas 130; médias 123; grandes 145 – o valor agregado correspondente às pequenas e médias empresas foi calculado via média ponderada pelo número de respostas.

⁵ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11.



De forma semelhante ao que ocorre com os cidadãos, os representantes de empresas que reportaram conhecimento sobre corrupção nos dois anos anteriores à realização da pesquisa fazem uma avaliação marcadamente mais negativa dos órgãos municipais listados do que os representantes sem esse conhecimento.

**EMPRESAS – MÉDIA DAS AVALIAÇÕES DAS 18 INSTITUIÇÕES ANALISADAS
VS. CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO**

	Tinham conhecimento (235)	Não tinham conhecimento (295)
Totalmente honestas	21.3%	24.0%
Neutro	17.1%	15.0%
Totalmente desonestas	43.3%	31.5%
NS/NR	18.3%	29.6%

O levantamento revelou que todos os grupos manifestaram um pessimismo considerável em relação à classe política em geral, bem como um ceticismo grande com relação ao discurso de combate à corrupção.

EMPRESAS – PORCENTAGENS DAS QUE CONCORDAM TOTALMENTE COM AS AFIRMAÇÕES

	Fala-se muito mas nada é feito para combater a corrupção	A classe política não merece confiança alguma
Demais empresas	75.6%	58.3%
Fornecedores	73.5%	59.8%
Cidadãos	83.9%	72.0%
Servidores	50.8%	45.2%

O custo da corrupção

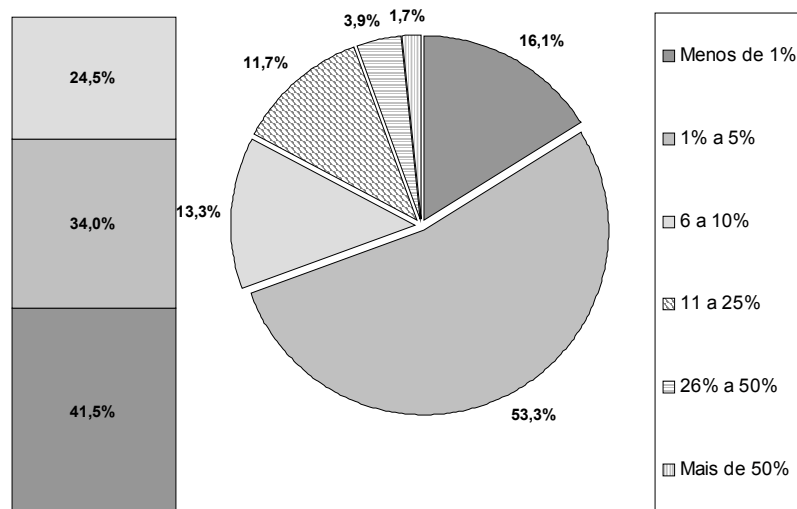
Uma das técnicas utilizadas para estimar o valor da corrupção consiste em descobrir qual o montante que pessoas e empresas estariam dispostas a abrir mão em troca da erradicação do problema. Esse método parte da premissa de que as pessoas têm consciência do quanto a corrupção prejudica as suas vidas e estariam dispostas a pagar um preço justo pela eliminação do problema.

Enquanto 42% dos entrevistados declararam que nada pagariam pela erradicação da corrupção, 34% dos representantes de empresas declararam um valor. Entre estes, 31% estariam dispostos a abrir mão de mais de 5% de seu faturamento se isso assegurasse a erradicação da corrupção municipal em São Paulo. A mesma pergunta foi feita em algumas pesquisas conduzidas pelo Banco Mundial, quando estudando corrupção no plano nacional em outros países. As respostas obtidas são semelhantes às decorrentes do presente levantamento.



EMPRESAS – QUAL PORCENTAGEM DE SEU FATURAMENTO VOCÊ PAGARIA PARA ELIMINAR A CORRUPÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO?

Amostra: 530. O gráfico de pizza corresponde aos 34% que afirmaram que pagariam algo para eliminar a corrupção.



Não existe diferença significativa nas respostas de empresas em geral e daquelas que fornecem bens e/ou serviços para a PMSP.

Entre as empresas não fornecedoras, apesar de as de pequeno porte serem, de forma geral, mais críticas em relação à corrupção em São Paulo do que as de maior porte, a disposição em investir uma parcela maior do faturamento aumenta com o tamanho da empresa.

DEMAIS EMPRESAS – DISPOSIÇÃO DE PAGAR PELO FIM DA CORRUPÇÃO VS. PORTE DA EMPRESA

	Pequena	Média	Grande
Até 5% do faturamento	92%	83%	82%
Mais de 5% do faturamento	8%	17%	18%
Base	103	92	106

Nota: NS/NR (número de respostas) – 27 pequenas, 31 médias e 39 grandes empresas.

É interessante observar que as empresas que forneciam para órgãos da administração indireta eram dispostos a pagar valores bem mais elevados do que aquelas que forneciam para órgãos da administração direta.

FORNECEDORES – DISPOSIÇÃO DE PAGAR PELO FIM DA CORRUPÇÃO VS. TIPO DE CLIENTE

	Adm. direta	Adm. indireta
Até 5% do faturamento	98.1%	77.1%
Mais de 5% do faturamento	1.9%	22.9%
Base	51	48

Nota: NS/NR (número de respostas) – 14 Adm Direta, 19 Adm Indireta



III. CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

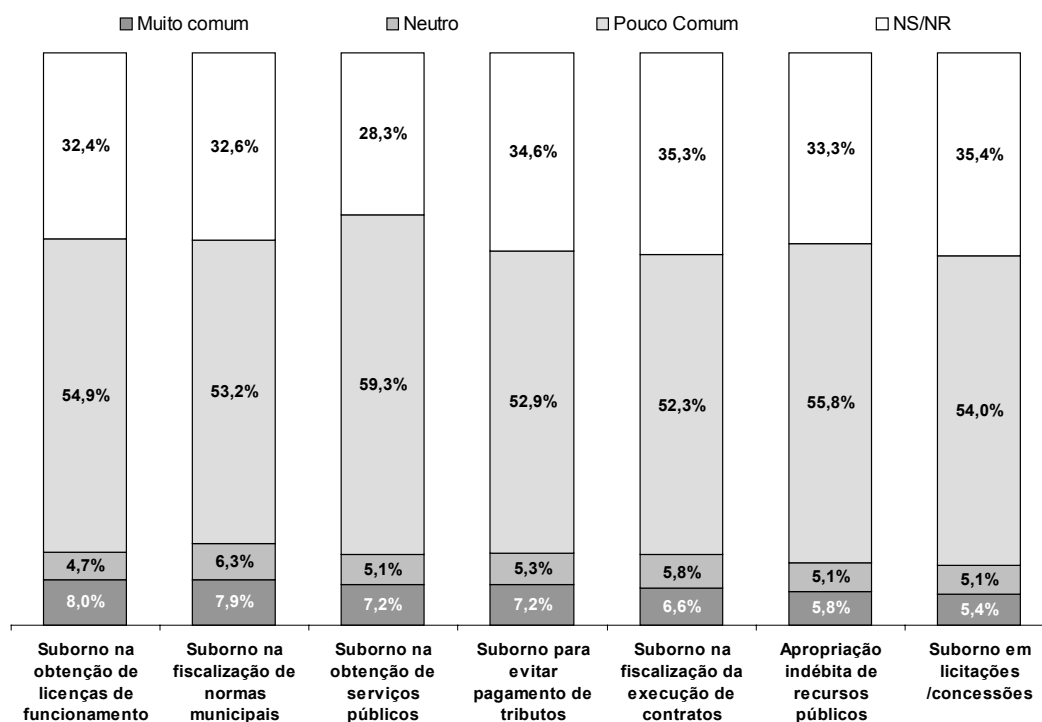
A metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial para a análise da corrupção sugere que esse fenômeno complexo seja separado por tipos. Entre eles inclui-se a corrupção administrativa, caracterizada pela influência indevida de interesses privados na execução de políticas públicas, e a captura do Estado, que é caracterizada pela influência indevida de interesses privados na definição de leis, normas e políticas. Esta seção avalia a corrupção administrativa, com especial ênfase ao problema das licitações públicas.

Existem indicações consistentes de que os representantes de empresas e funcionários públicos não vêem o problema da corrupção administrativa da mesma forma. De forma geral, os servidores consideram a corrupção como um problema menor quando comparados com os representantes de empresas.

Por exemplo, os servidores foram apresentados a uma lista com sete práticas de corrupção administrativa e solicitados a indicar a freqüência com que cada uma delas ocorre. A prática irregular tida como a mais freqüente foi o pagamento de suborno na obtenção de licenças de funcionamento (8% dos servidores disseram que essa prática é muito difundida), e a menos freqüente foi o pagamento de suborno na licitação e concessão de serviços públicos (5.4% dos servidores disseram que essa prática é muito difundida).

Os representantes de empresas foram solicitados a avaliar onze práticas, assemelhadas mas não individualmente comparáveis às avaliadas pelos servidores. A prática citada com mais freqüência como muito difundida foi a corrupção na fiscalização e regulamentação do comércio informal (27% muito difundida) e aquela citada como menos freqüente foi o pagamento de suborno na tomada de providências junto a prestadores de serviços municipais (18.7% muito difundida).

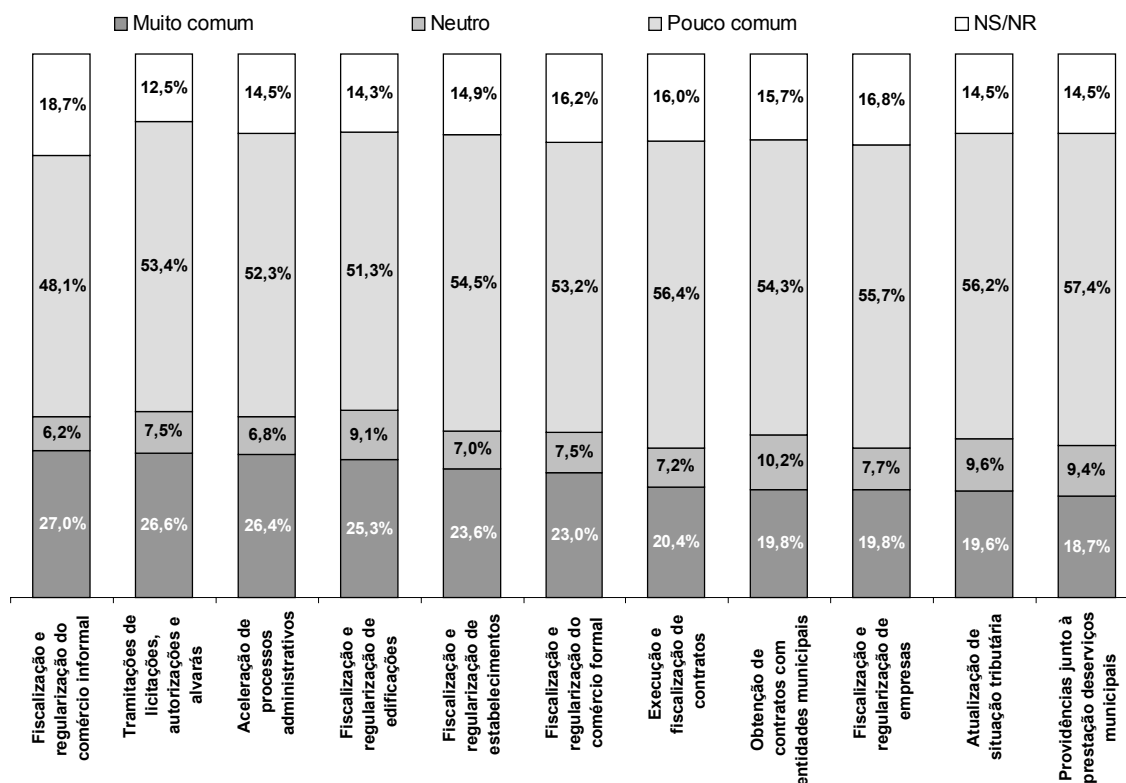
SERVIDORES – FREQUÊNCIA DE PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA REFERENTE AOS ORGÃOS EM QUE TRABALHAM



Nota: amostra 900.



EMPRESAS – FREQUÊNCIA DE PRÁTICA DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA EM SERVIÇOS USADOS



Nota: Amostra 530.

A tabela seguinte resume os resultados dos dois gráficos anteriores, separa empresas entre aquelas com conhecimento e sem conhecimento sobre corrupção.⁶

SERVIDORES E EMPRESAS - FREQUÊNCIA DE PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA (MÉDIA SIMPLES DAS PRÁTICAS)

	Servidores (900)	Empresas total (530)	Empresas	
			Com conhecimento (235)	Sem conhecimento (295)
Muito comum	6.9%	22.7%	32.5%	15.0%
Neutro	5.3%	8.0%	10.7%	5.8%
Pouco comum	54.6%	53.9%	44.5%	61.4%
NS/NR	33.1%	15.3%	12.2%	17.8%
Práticas avaliadas	11	7	7	7

É importante notar que a proporção de servidores e representantes de empresas que indicaram que a corrupção administrativa é pouco comum é muito próxima (54.6% e 53.9% respectivamente). A principal diferença, além daqueles que indicaram que a prática é muito difundida, está na proporção de entrevistados que se abstiveram de responder a essa pergunta (33.1% e 15.3% para servidores e empresas, respectivamente).

⁶ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11



Corrupção em licitações

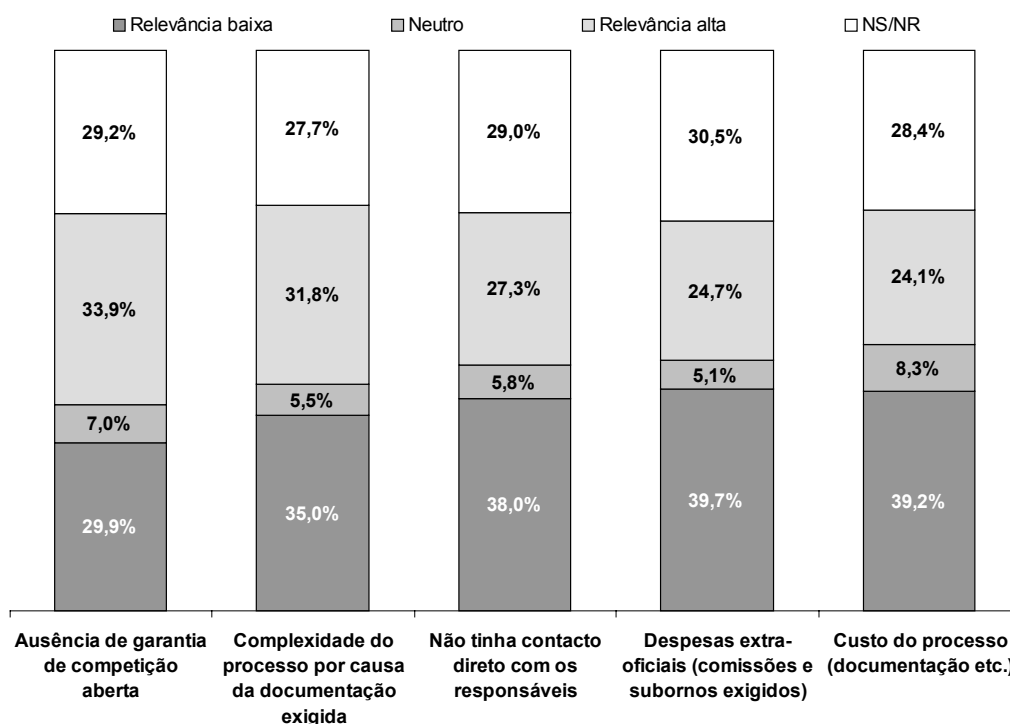
Processos de licitação baseiam-se no princípio de que a concorrência entre fornecedores fará com que o poder público adquira serviços ou bens da mais alta qualidade possível ao menor preço praticável. Mas esse cenário nem sempre corresponde à realidade, e as formas com que a concorrência pode ser frustrada parecem ser muitas.

Por exemplo, ocorre prejuízo à livre concorrência quando empresas capacitadas decidem não participar de processo licitatório em suas áreas de atuação. Conforme os dados da pesquisa, essa ocorrência é razoavelmente freqüente. Entre as 530 empresas entrevistadas, apenas 11.5% participaram de todos os processos de licitação conduzidos pela cidade de São Paulo de que poderiam participar nos três anos anteriores.

Razões e mecanismos de desistência

Perguntou-se às empresas que não participaram de todos os processos de licitações que poderiam sobre quais as razões que as mantiveram afastadas. A razão citada com mais frequência foi a desconfiança quanto à lisura da concorrência, seguida pela complexidade do processo. Os custos relacionados com a licitação e a eventualidade de pagamentos extra-oficiais foram identificados como menos relevantes. Mesmo assim, nenhuma opção ressaltou sobre as demais e a polarização de cada uma delas, principalmente entre aquelas com maior porcentagem de “muito importante”, foi bastante grande.

EMPRESAS – MOTIVOS QUE FIZERAM COM QUE VOCÊ NÃO PARTICIPASSE DE TODAS AS LICITAÇÕES EM SUA ÁREA DE ATUAÇÃO NOS ÚLTIMOS 3 ANOS

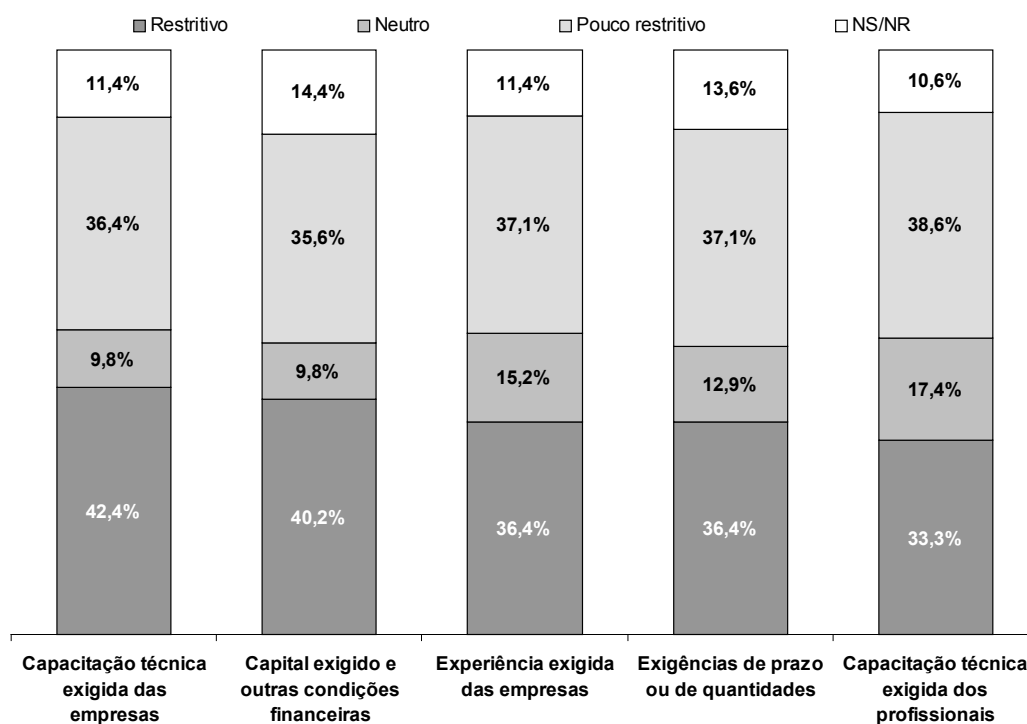


Nota: Amostra 469 – (apenas empresas que não participaram de todas as licitações em suas áreas nos três anos anteriores à realização da pesquisa).

Já as empresas que fornecem para a prefeitura, ao serem perguntadas sobre os fatores que restringem a participação de empresas em processos de licitação, apontaram com mais ênfase para as exigências referentes à capacitação técnica das empresas.



FORNECEDORES – FATORES QUE RESTRINGEM A PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES



Amostra: 132 empresas

Formas de manipulação

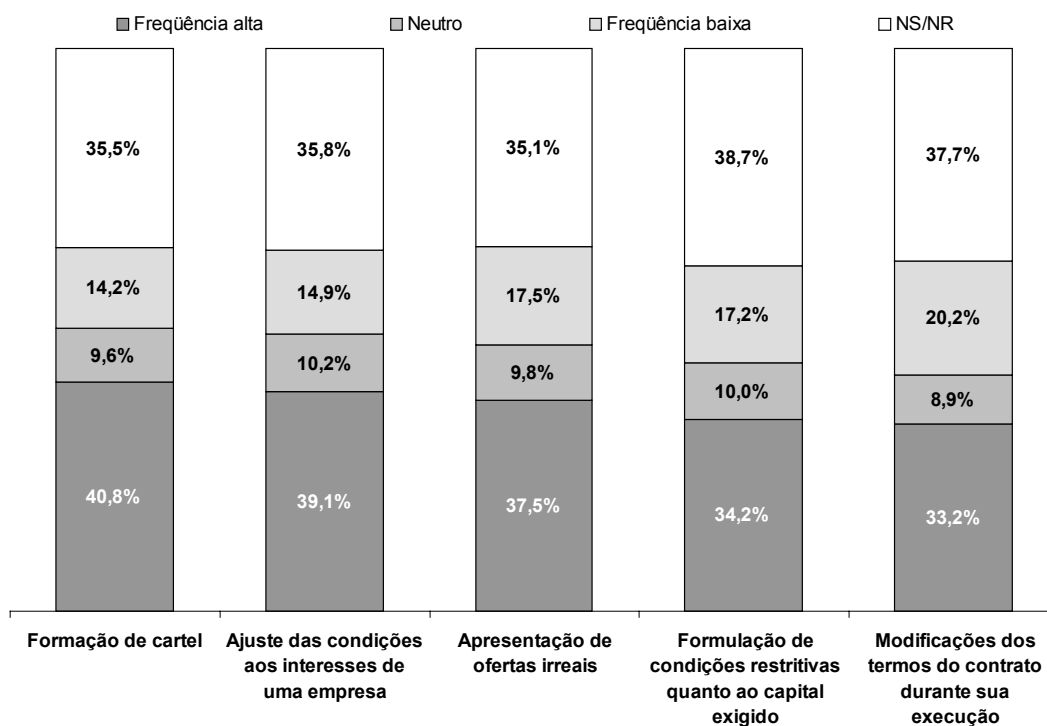
A percepção que não haveria garantias de que a competição entre potenciais fornecedores será honesta, indicada como a principal razão em afastar potenciais candidatos em licitações, pode tomar diversas formas. Segundo esta pesquisa, a atuação de cartéis foi prática mais prevalente mencionada.

Cartéis são acordos comerciais entre empresas do mesmo ramo com o propósito de evitar concorrência mútua e de novos entrantes e, assim, garantir mercado e aumentar lucros – embora um cartel não requeira a conivência de integrantes do órgão licitante para existir, tal desconhecimento é improvável.

Já a prática listada em segundo lugar foi o ajuste das condições do edital aos interesses de certas empresas, indicando que, na opinião dos entrevistados, o poder público interfere com a livre concorrência.

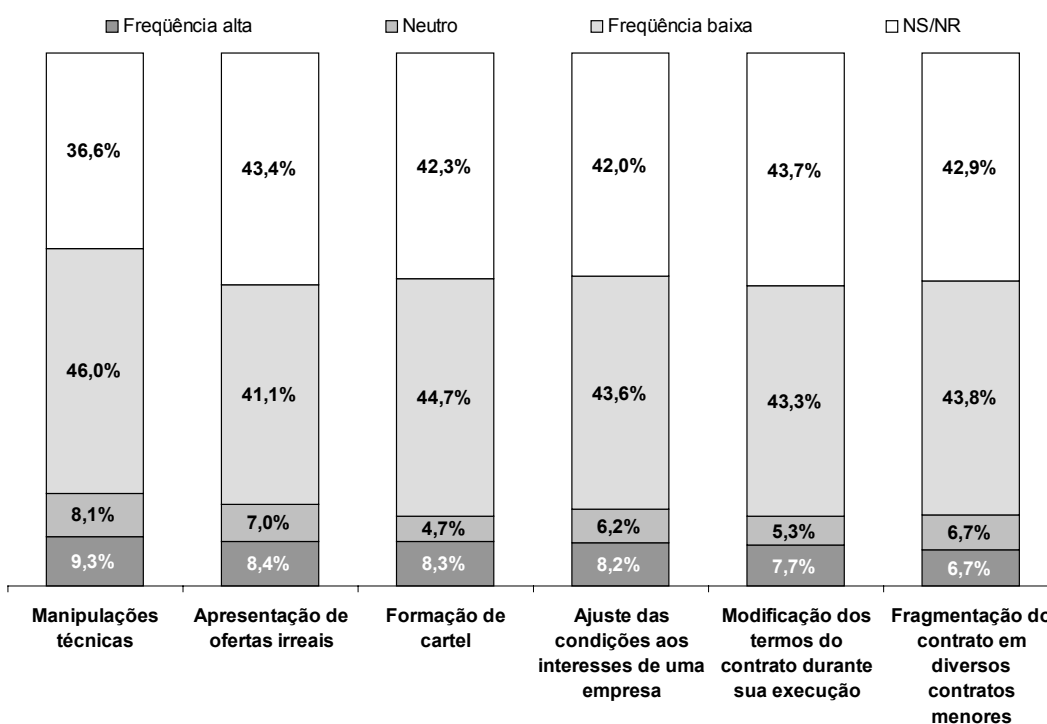


EMPRESAS – PERCEPÇÃO DA FREQUÊNCIA DE IRREGULARES EM LICITAÇÕES MUNICIPAIS



Os funcionários públicos entrevistados foram apresentados a situações semelhantes de frustração da concorrência e solicitados a identificar a frequência com que cada situação ocorre. Nenhuma delas sobressaiu-se em relação às demais.

SERVIDORES - FREQUÊNCIA DE SITUAÇÕES RELATIVAS A CONTRATAÇÕES REFERENTES AO ÓRGÃO EM QUE TRABALHAM





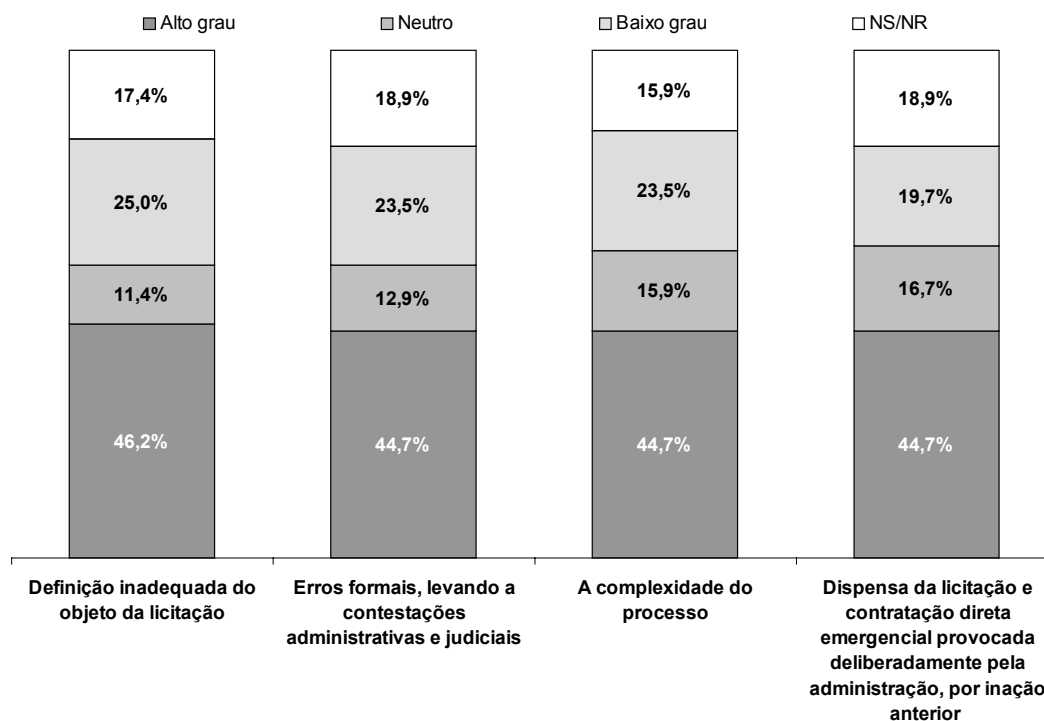
Embora a comparação intra-grupos não seja conclusiva, a comparação entre grupos mais uma vez mostra uma tendência importante: enquanto apenas 8.1% dos servidores públicos declararam que as práticas inibidoras da concorrência eram freqüentes, uma proporção muito maior dos representantes de empresas afirmou o mesmo. A tabela abaixo ilustra essa diferença e mostra também que os representantes de empresas com conhecimento de corrupção eram muito mais propensos a indicar a freqüência de uma certa prática do que os representantes sem tal conhecimento.⁷

FREQÜÊNCIA DE SITUAÇÕES RELATIVAS A CONTRATAÇÕES – MÉDIAS SIMPLES DAS SITUAÇÕES

	Empresas		Servidores públicos (900)
	Com conhecimento (235)	Sem conhecimento (295)	
Freqüente	47.1%	28.9%	8.1%
Neutra	10.1%	9.4%	6.3%
Pouco freqüente	12.3%	20.4%	43.7%
NS/NR	30.5%	41.4%	41.8%
Situações	5	5	6

Ao serem inquiridas sobre os principais problemas que afetariam as licitações conduzidas pela PMSP, as empresas fornecedoras não diferenciaram entre as quatro situações que lhes foram apresentadas. Todas tiveram nível de respostas semelhantes, da ordem de 45% de “afetadas”.

FORNECEDORES – EM QUE GRAU AS LICITAÇÕES PÚBLICAS DA CIDADE DE SÃO PAULO SÃO AFETADAS PELOS SEGUINTE PROBLEMAS



Amostra: 132 fornecedores.

⁷ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11.



Há diferenças entre a forma como os quatro problemas listados no gráfico acima aparentam afetar os órgãos da administração direta e indireta:

ERROS FORMAIS

	Adm Direta	Adm Indireta
Afetadas	35.4%	53.7%
Neutra	12.3%	13.4%
Pouco afetadas	27.7%	19.4%
NR/NS	24.6%	13.4%

DEFINIÇÃO INADEQUADA DO OBJETO

	Adm Direta	Adm Indireta
Afetadas	40.0%	52.2%
Neutra	10.8%	11.9%
Pouco afetadas	27.7%	22.4%
NR/NS	21.5%	13.4%

COMPLEXIDADE DO PROCESSO

	Adm Direta	Adm Indireta
Afetadas	46.2%	43.3%
Neutra	10.8%	20.9%
Pouco afetadas	21.5%	25.4%
NR/NS	21.5%	10.4%

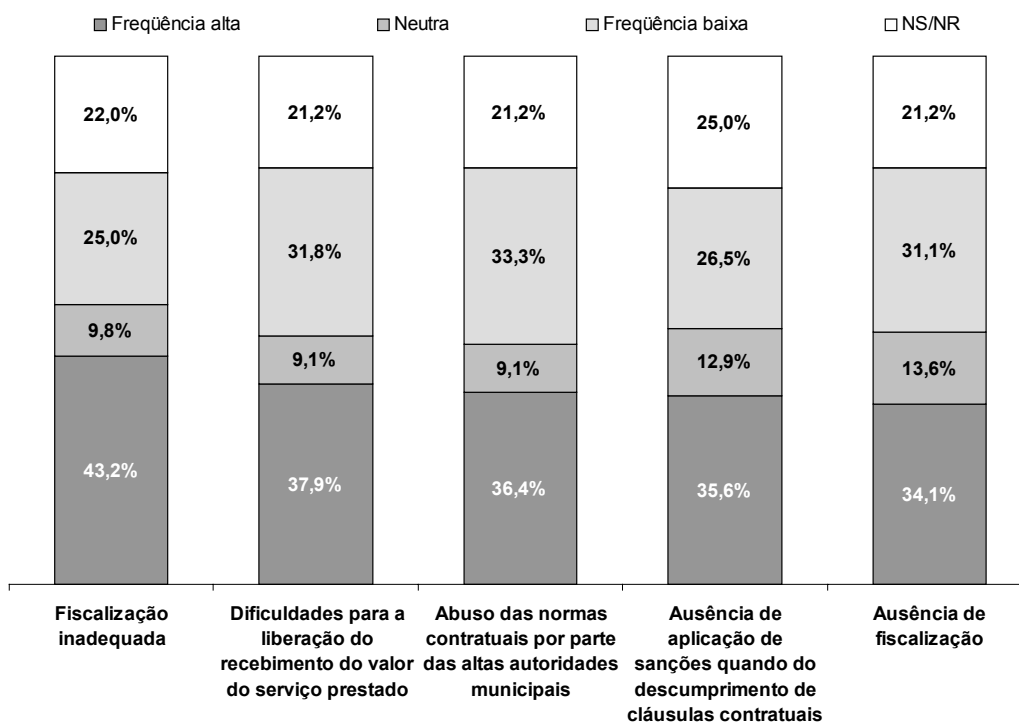
DISPENSA DE LICITAÇÃO

	Adm Direta	Adm Indireta
Afetadas	40.0%	49.3%
Neutra	15.4%	17.9%
Pouco afetadas	18.5%	20.9%
NR/NS	26.2%	11.9%

Nota: Amostra – 123 fornecedores; Adm Direta 65; Adm Indireta 67.

Um segundo momento de vulnerabilidade nos relacionamentos comerciais com o poder público está no desempenho do que foi acordado durante a execução do contrato. Entre diversas práticas irregulares, os fornecedores consultados apontaram para a inadequação da fiscalização como a mais frequente nos três anos anteriores à realização do levantamento.

FORNECEDORES – FREQUÊNCIA DE CADA PRÁTICA

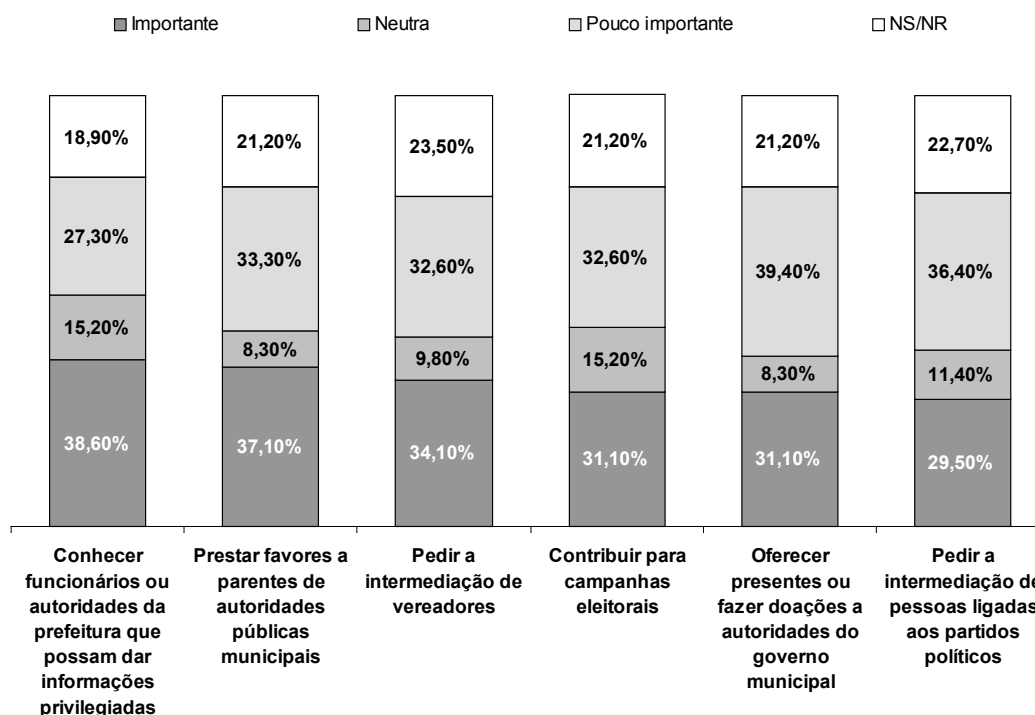




Amostra: 132 fornecedores

Um processo de licitação, para ser honesto, exige transparência. Em outras palavras, as informações relevantes devem ser públicas e acessíveis a todas as empresas interessadas em participar. Uma das formas com que licitações podem ser fraudadas ou dirigidas é através do controle do fluxo de informações privilegiadas. Esse tipo de prática – “conhecer funcionários ou autoridades da prefeitura que possam dar informações privilegiadas” – foi reconhecida pelos fornecedores como a principal das práticas para favorecer empresas durante processos de licitação (38.6% consideraram importante e 27.3% pouco importante).

FORNECEDORES –QUAL A IMPORTÂNCIA DE CADA UMA DESTAS PRÁTICAS EM FAVORECER UMA EMPRESA EM UM PROCESSO DE LICITAÇÃO?



Amostra: 132 fornecedores

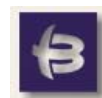
Quando essas respostas são cruzados com o conhecimento dos respondente com corrupção,⁸ em todas as categorias aqueles que tinham conhecimento deram mais importância para as práticas listadas do que os respondentes que não tinham esse conhecimento.

FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE PRÁTICAS DE FAVORECIMENTO VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO (MÉDIAS SIMPLES DAS SEIS PRÁTICAS)

	Com conhecimento (47)	Sem conhecimento (85)
Importância alta	44.4%	27.7%
Importância média	7.8%	13.3%
Importância baixa	24.8%	38.4%

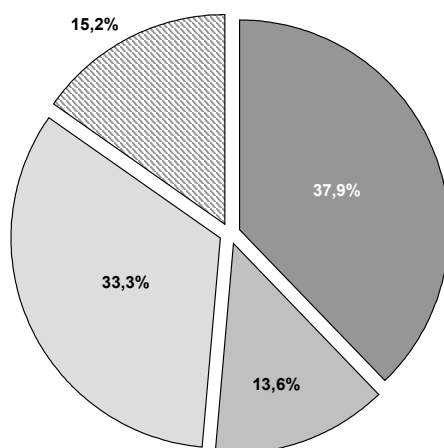
Amostra: 132 fornecedores.

⁸ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11.



Os fornecedores foram específicos quanto à importância de contactos na administração municipal para a obtenção de informações privilegiadas. Neste caso, as posições foram mais polarizadas: enquanto 38% disseram acreditar que as práticas são importantes, 33.3% acham que não são importantes.

FORNECEDORES - IMPORTÂNCIA DE CONTACTOS NA PMSP PARA OBTER INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS



■ Muito importante ■ Neutro ■ Nada Importante ■ NS/NR

Amostra: 132 fornecedores

Através da análise desagregada é possível inferir que contactos para a obtenção de informações privilegiadas eram considerados especialmente importantes pelas empresas que forneciam bens e/ou serviços para órgãos da administração indireta, conforme indica a tabela seguinte.

FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE CONTACTOS VS TIPO DE CLIENTE

	Administração direta (65)	Administração indireta (67)
Importância alta	33,8%	41,8%
Importância média	10,8%	16,4%
Importância baixa	36,9%	29,9%
NS/NR	18,5%	11,9%

Nota: 132 fornecedores.

Ainda maior é a diferença das respostas entre os fornecedores que manifestaram ter conhecimento sobre corrupção e aqueles que não manifestaram esse tipo de conhecimento. O primeiro grupo atribuiu uma importância bem mais elevada para contactos pessoais na obtenção de informações privilegiadas.



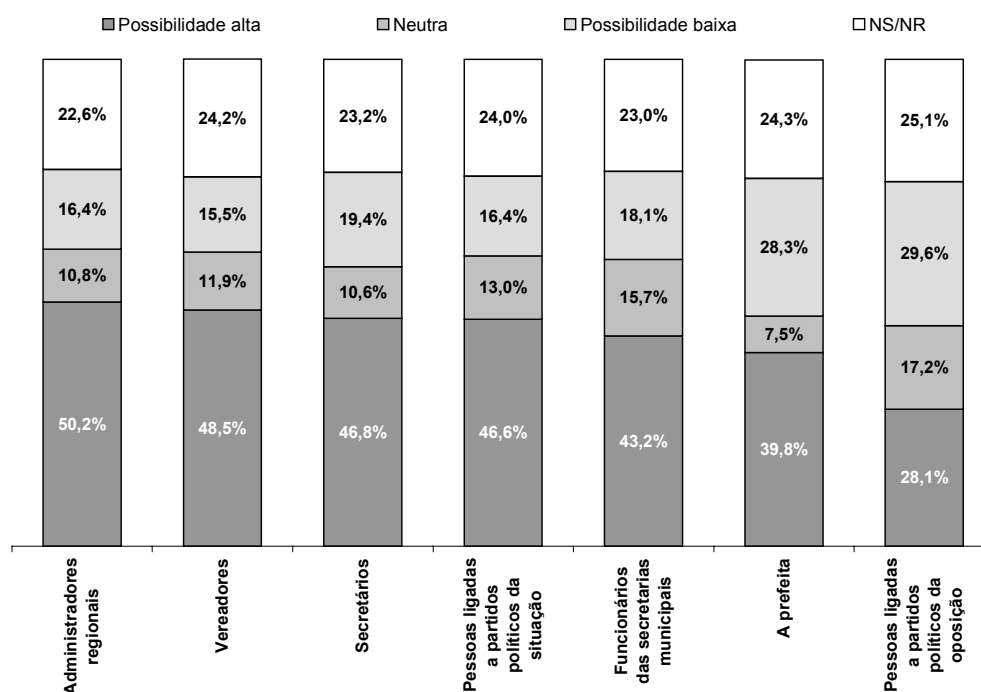
FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE CONTACTOS VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO

	Com conhecimento (47)	Sem conhecimento (85)
Importância alta	44.7%	34.1%
Importância média	14.9%	12.9%
Importância baixa	25.5%	37.6%
NS/NR	14.9%	15.3%

Nota: 132 fornecedores.

Entre os diversos agentes que podem interferir em um processo de licitação, os representantes de empresas apontaram administradores regionais e vereadores como os mais propensos a fazê-lo. A chefe do executivo e pessoas ligadas a partidos de oposição foram considerados os menos propensos a interferir em licitações. A quantidade de “Não sei” e de ausência de respostas é relativamente alta.

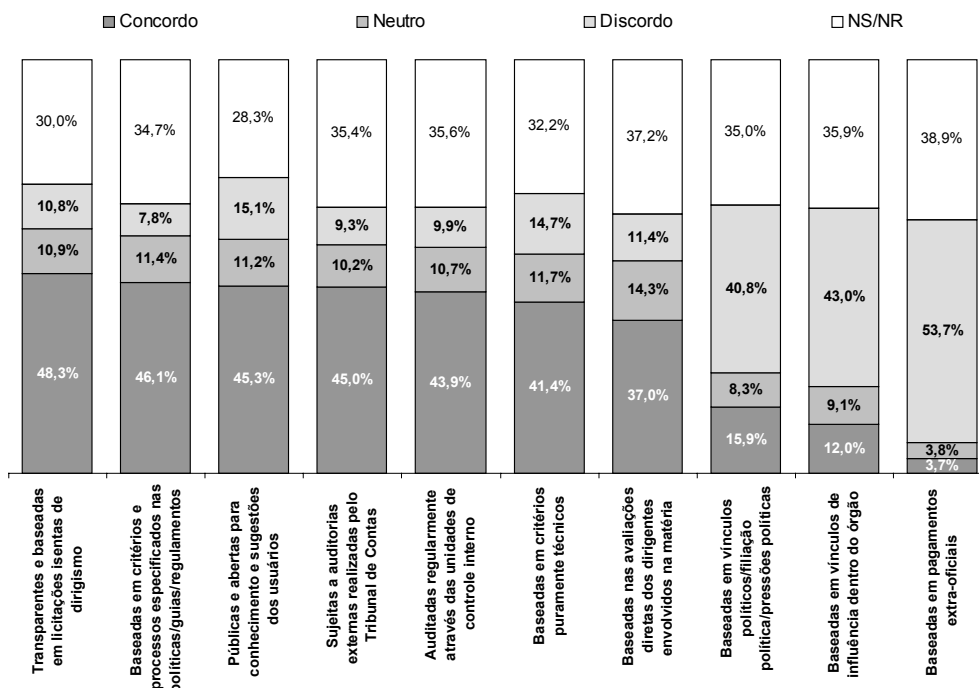
EMPRESAS – PERCEPÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE DIFERENTES AGENTES PÚBLICOS INTERFERIREM NAS DECISÕES DE AUTORIDADES DO EXECUTIVO EM PROCESSOS DE LICITAÇÃO



Os servidores faziam uma avaliação mais positiva dos processos de compras de materiais e serviços do que as empresas. Eles foram apresentados a uma lista com dez afirmações sobre como esses processos se davam nos dois anos anteriores à realização do levantamento. Algumas dessas afirmações eram positivas (por exemplo, “transparentes”) e outras negativas (por exemplo, “baseadas em pagamentos extra-oficiais”). Como ilustra o gráfico abaixo, entre 41% e 48% dos servidores entrevistados concordavam com as afirmações positivas e apenas 8% a 15% dos entrevistados discordavam. Os números praticamente se invertiam no caso de afirmações negativas. Note-se que a quantidade de respostas “Não sei” e de servidores que não responderam foi bastante elevada.



SERVIDORES – PROCESSOS DE COMPRAS DE MATERIAIS E SERVIÇOS REFERENTES AOS ÓRGÃOS EM QUE TRABALHAM

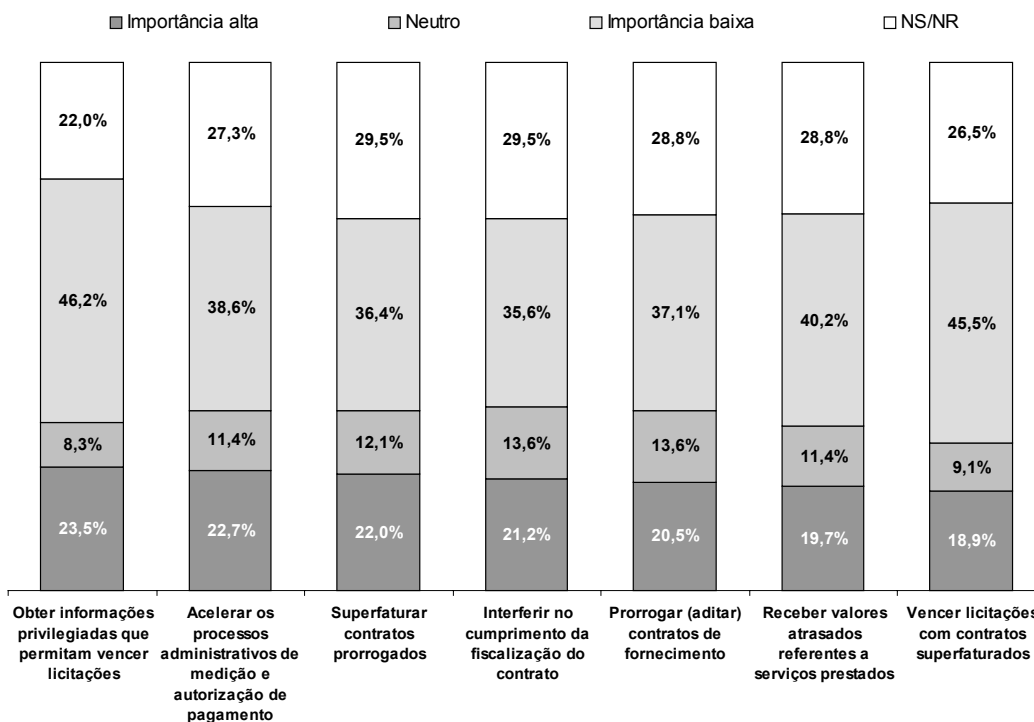


Corrupção ativa e passiva

Os fornecedores foram perguntados quanto à importância de pagamentos extra-oficiais para a obtenção de diferentes tipos de favorecimentos. O favor citado como importante com mais frequência foi, mais uma vez, a obtenção de informações privilegiadas (23.5%). Mas as respostas mostraram-se fortemente polarizadas, pois esse mesmo fator foi citado como pouco importante por 46.2% dos respondentes. Observe-se ainda que a ausência de respostas ou as respostas “Não sei” são da mesma ordem de grandeza das respostas negativas.



FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE PAGAMENTOS EXTRA-OFICIAIS



Amostra: 132 fornecedores

A análise desagregada dos fornecedores por tipo de cliente (administração direta ou indireta) não é conclusiva na maioria das práticas. Contudo, mas mais uma vez aqueles respondentes que manifestaram conhecimento sobre corrupção mostraram-se mais pessimistas do que os que não manifestaram tal conhecimento. A tabela ilustra a diferença:

FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE PAGAMENTOS EXTRA-OFICIAIS VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO (MÉDIA SIMPLES DOS 7 ITEMS)

	Com conhecimento (47)	Sem conhecimento (85)
Importância alta	51.1%	33.8%
Neutra	8.8%	12.8%
Importância baixa	14.9%	24.7%
NS/NR	19.7%	26.4%

Amostra: 132 fornecedores.

O item “obter informações privilegiadas” exemplifica bem a diferença de perspectiva entre os respondentes com e sem conhecimento sobre corrupção:⁹

⁹ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11.



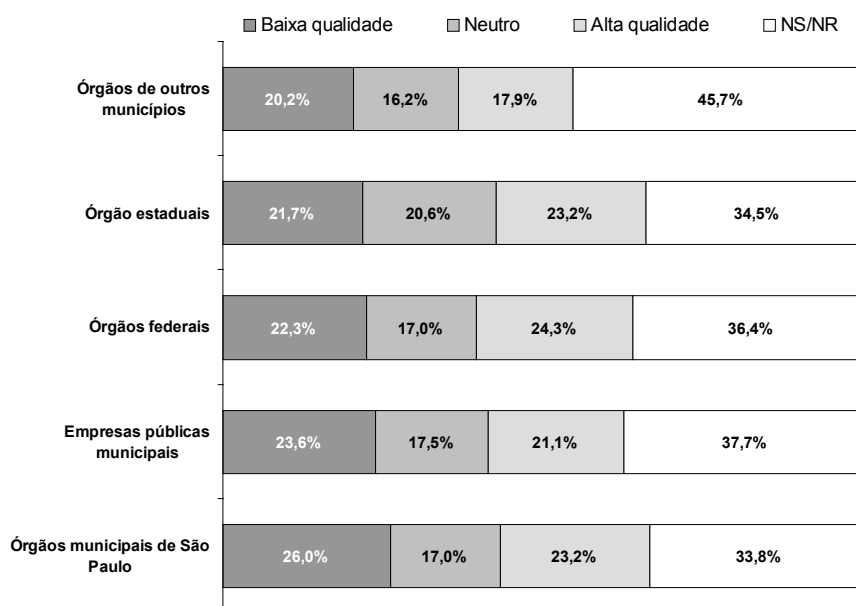
FORNECEDORES – IMPORTÂNCIA DE PAGAMENTOS EXTRA-OFICIAIS PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO

	Com conhecimento (47)	Sem conhecimento (85)
Importância alta	63.8%	36.5%
Neutra	2.1%	11.8%
Importância baixa	14.9%	28.2%
NS/NR	19.1%	23.5%

Amostra: 132 fornecedores.

Os representantes de empresas foram solicitados a avaliar as licitações conduzidas por diferentes esferas e instâncias do poder público, mas as respostas a essa pergunta não são conclusivas. Para cada um dos órgãos e esferas avaliados, a proporção de respondentes que indicava que o processo de licitação era de alta qualidade permaneceu muito próxima da porcentagem que indicava que o mesmo processo era de baixa qualidade. Também é de se observar uma alta quantidade de respostas “Não sei”/não responderam.

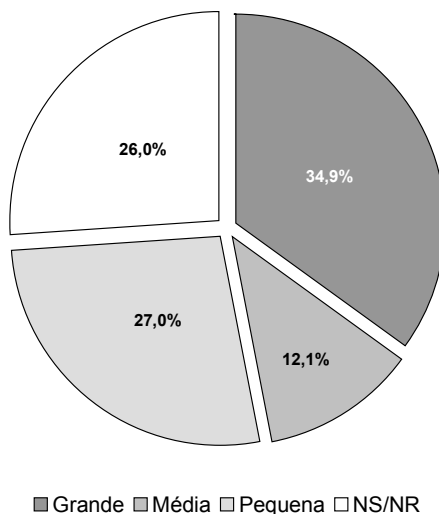
EMPRESAS – PERCEPÇÃO DA QUALIDADE DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO



Representantes de empresas apresentaram-se divididos quanto às dimensões do problema da corrupção em contratos com a PMSP. Enquanto quase 35% dos respondentes atribuíram uma dimensão relativamente alta para o problema, uma parcela significativa dos entrevistados (27%) indicou uma perspectiva oposta, e 26% abstiveram-se de responder.



EMPRESAS – QUAL A DIMENSÃO DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO EM SEU SETOR, EM CONTRATOS DE FORNECIMENTO PARA A PREFEITURA?



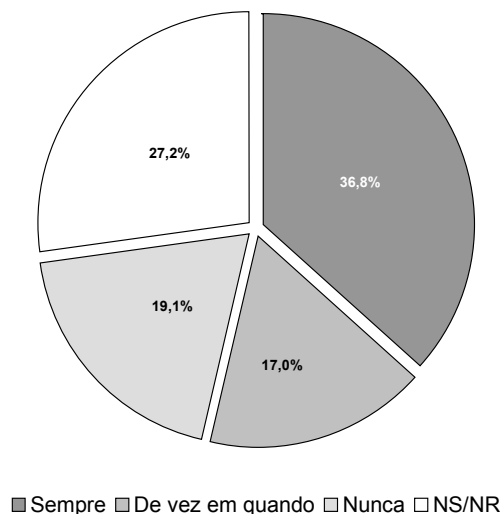
Como observado em outros casos os representantes de empresas com conhecimento sobre corrupção faziam uma análise mais negativa do problema do que os representantes que não tinham esse conhecimento nos dois anos anteriores à realização do levantamento.

EMPRESAS – QUAL O TAMANHO DO PROBLEMA DE CORRUPÇÃO EM SEU SETOR VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO

	Com conhecimento (47)	Sem conhecimento (85)
Pequeno	23.8%	29.5%
Grande	44.7%	27.1%

Quase 37% dos representantes de empresas entrevistados acreditam que empresas sempre fazem pagamentos extra-oficiais para vencer processos de licitação em São Paulo.

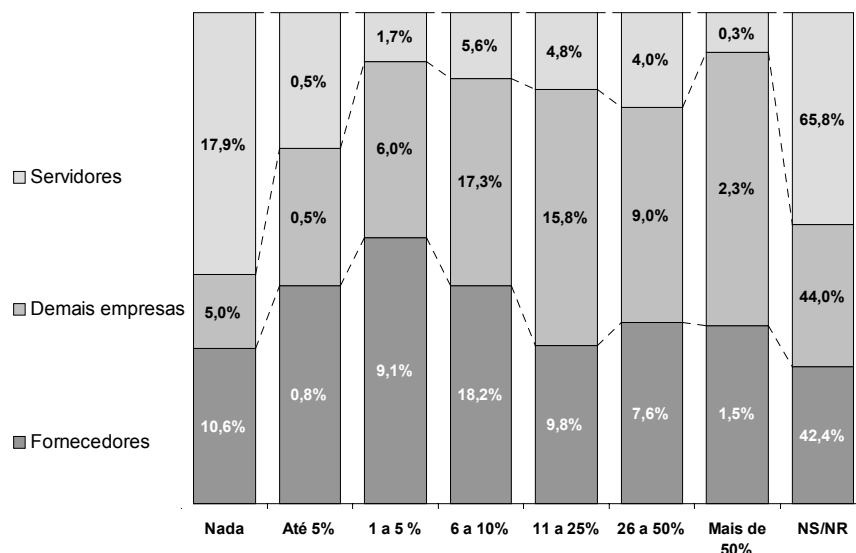
EMPRESAS – COM QUE FREQUÊNCIA VOCÊ SUPÕE QUE EMPRESAS EFETUEM PAGAMENTOS EXTRA-OFFICIAIS PARA VENCER LICITAÇÕES EM SÃO PAULO?





Os entrevistados foram solicitados a estimar o valor de pagamentos ilícitos feitos no âmbito de processos de licitação. A distribuição das respostas está representada no gráfico seguinte. Houve uma forte predominância de respostas “Não sei” e respondentes que preferiram não opinar.

EMPRESAS E SERVIDORES – PORCENTAGEM DE CONTRATOS PAGA COMO SUBORNO, NO SETOR DE ATUAÇÃO



Os representantes de empresas foram perguntados também quanto à evolução de valores nos anos anteriores ao levantamento. As respostas agregadas mostraram-se polarizadas (29% acreditavam que os valores haviam aumentado muito e 31% acreditavam que haviam diminuído muito), mas padrões mais definidos emergem quando as empresas são separadas entre fornecedores e demais empresas, bem como entre empresas com conhecimento e sem conhecimento sobre corrupção. Fornecedores tendiam a ver a situação sob um ângulo mais otimista do que os representantes das demais empresas (que permanecem polarizados).

EVOLUÇÃO DOS VALORES DE SUBORNO VS RELAÇÃO COM PMSP

	Fornecedores (132)	Demais empresas (398)
Aumento	26.5%	28.9%
O mesmo	22.0%	24.6%
Redução	33.3%	29.6%
NS/NR	18.2%	16.8%

Aqueles representantes de empresas que não haviam manifestado conhecimento sobre corrupção tendiam a ser mais otimistas do que os entrevistados que declararam ter obtido tal conhecimento durante os dois anos anteriores à realização da pesquisa.

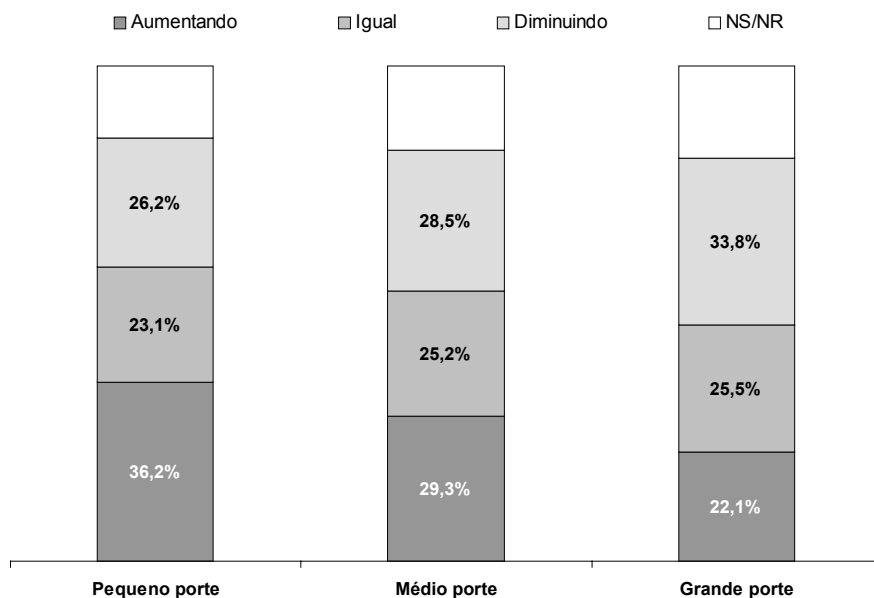
EMPRESAS – EVOLUÇÃO DE VALORES DE SUBORNO VS CONHECIMENTO SOBRE CORRUPÇÃO

	Com conhecimento (235)	Sem conhecimento (295)
Aumentado	34.5%	23.4%
Igual	27.2%	21.4%
Diminuído	28.9%	31.9%
NS/NR	9.4%	23.4%



Excluindo-se as empresas fornecedoras da prefeitura, o pessimismo quanto à evolução dos valores pagos em suborno parecia ser inversamente proporcional ao porte da empresa – pequenas empresas manifestavam com mais frequência do que grandes empresas a opinião de que os valores teriam aumentado.

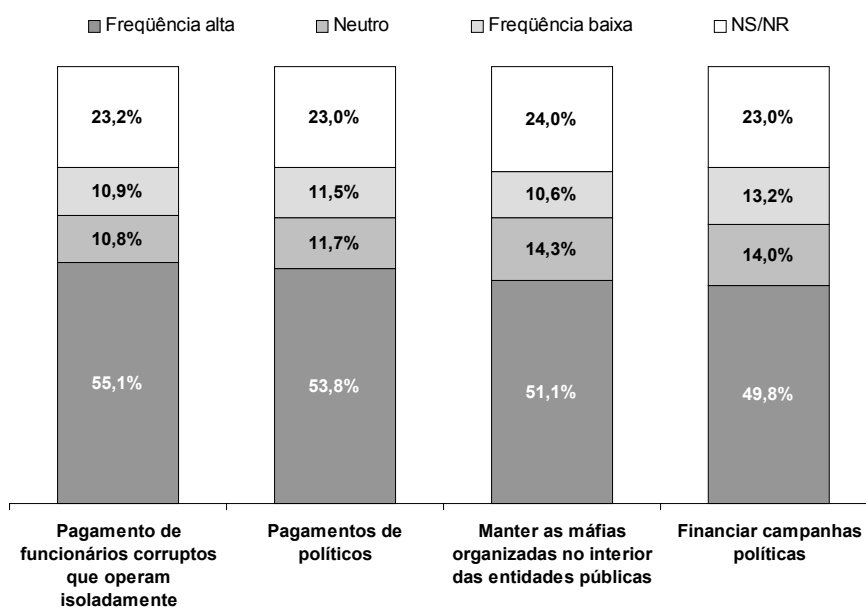
DEMAIS EMPRESAS – EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS COMO SUBORNO NA OBTENÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS



Nota: Amostra 398.

Os representantes de empresas foram solicitados a avaliar a frequência com que o dinheiro obtido via corrupção em licitações seria encaminhado a quatro destinos diferentes, relacionados no gráfico abaixo.

EMPRESAS – PERCEPÇÃO DO DESTINO DADO AO DINHEIRO DA CORRUPÇÃO

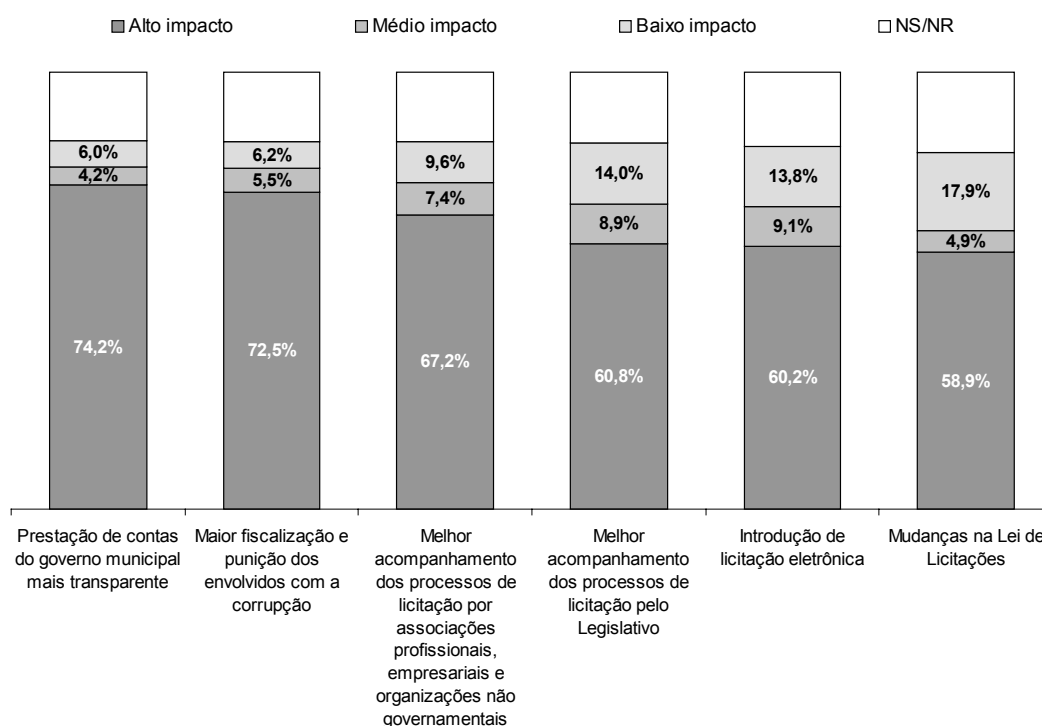




Avaliação de soluções

A transparência na prestação de contas e uma maior fiscalização, com punição dos culpados pela corrupção, foram apontadas pela maioria dos representantes de empresas como medidas de alto impacto em reduzir a corrupção em licitações. Das seis soluções sugeridas, mudanças na lei de licitações e/ou a introdução de licitações eletrônicas apareceram por último, apontando para o fato de que os respondentes atribuíam ao aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e controle um papel mais relevante.

EMPRESAS – AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE DIFERENTES MEDIDAS PARA REDUZIR A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES

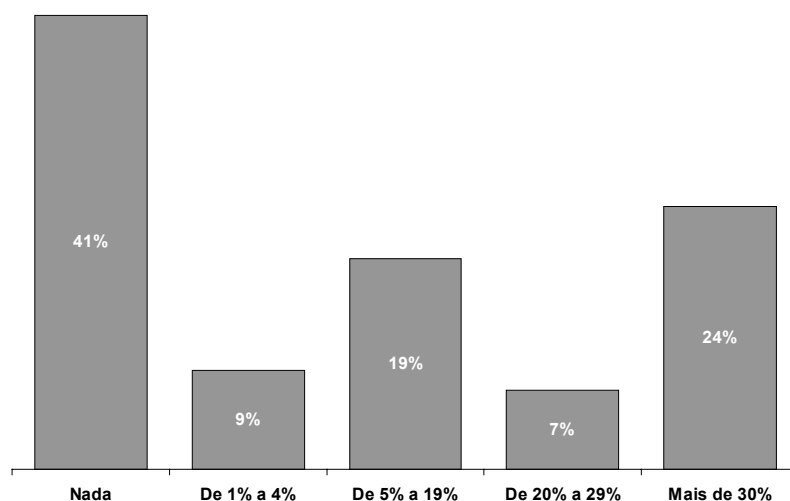


Desvio de verbas orçamentárias

Outra forma importante de corrupção administrativa é o desvio de verbas orçamentárias. De acordo com 49% dos servidores, desvios de recursos não ocorrem nunca. Aproximadamente 10% dos 900 funcionários públicos entrevistados afirmaram que desvios de verbas ocorrem com muita frequência nos seus respectivos departamentos, enquanto 8% disseram que desvios ocorrem com frequência moderada. Note-se, ainda, que 33% dos entrevistados abstiveram-se de responder. Os 588 servidores que responderam a essa questão foram perguntados também se, nos seus respectivos departamentos, ocorreram desvios orçamentários nos meses anteriores à realização do levantamento. Apenas 168 deles responderam, e apenas 99 (59%) declararam um valor diferente de zero. A distribuição das respostas está representada no gráfico seguinte.



SERVIDORES – OPINIÃO SOBRE A PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO DESVIADA POR PRÁTICAS FRAUDULENTAS NOS ÓRGÃOS EM QUE TRABALHAM



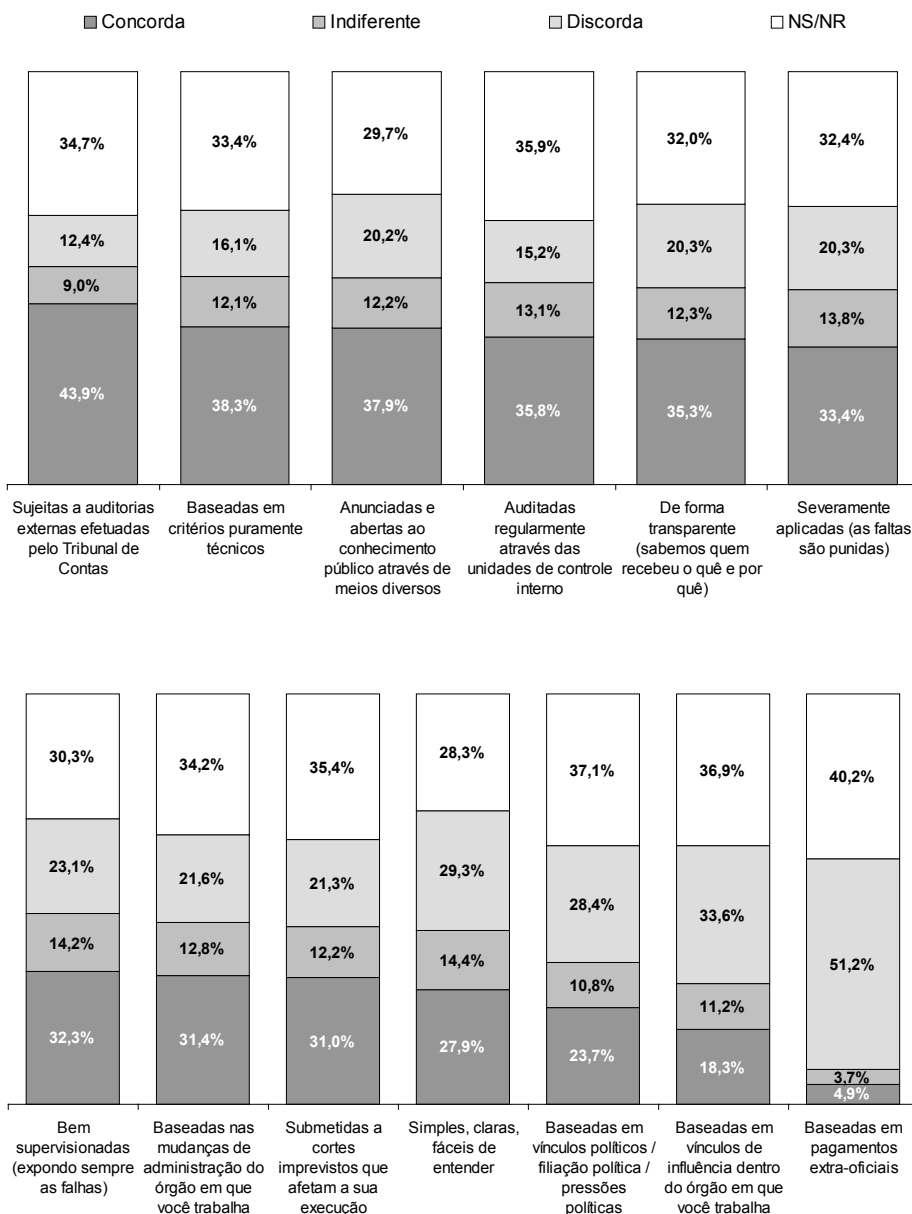
Base: 168 servidores.

Gestão do orçamento

Os servidores foram apresentados a uma lista com treze afirmações a respeito da administração do orçamento, algumas positivas (ex. “bem supervisionada”) e outras negativas (ex. “submetidas a cortes imprevistos”). De forma geral, a administração do orçamento foi considerada positiva por uma maioria dos entrevistados. Quando as afirmações são elencadas pela quantidade de entrevistados que concordaram com cada uma, as positivas distribuíram-se acima das negativas. Entre 33 e 44% dos entrevistados concordam que as decisões no órgão onde trabalham são baseadas em critérios técnicos, transparentes, sujeitos ao controle interno e externo e aplicadas com rigor. A proporção dos entrevistados que discordam destas avaliações positivas é sempre inferior, variando entre 12 e 23%. Há apenas uma exceção: Enquanto 28% dos entrevistados afirmavam que as decisões são simples e claras, 29% discordavam desta afirmação. As afirmativas claramente negativas – decisões baseadas em vínculos políticos, pessoais ou pagamentos extra-oficiais – eram rejeitadas pela maioria (entre 28 e 51%) dos entrevistados. Somente 5 a 24% confirmavam tais afirmações.



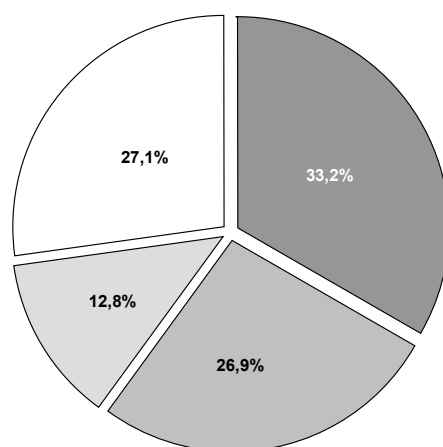
SERVIDORES – AS DECISÕES NA ADMINISTRAÇÃO DO ORÇAMENTO NO ÓRGÃO EM QUE VOCÊ TRABALHA SÃO



A maioria dos servidores também acreditava que a transparência nas decisões relativas ao orçamento aumentara ou permanecera igual em relação ao passado.



SERVIDORES – EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NAS DECISÕES RELATIVAS AO ORÇAMENTO NO ÓRGÃO EM QUE VOCÊ TRABALHA



■ Melhorou ■ Permaneceu igual □ Piorou □ NS/NR

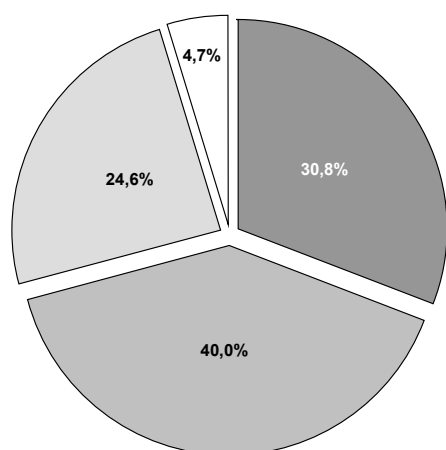
Estrutura gerencial

Os funcionários públicos entrevistados tinham opinião dividida em relação à quantidade de níveis decisórios na administração pública. Observa-se que 40% consideraram a estrutura hierárquica existente adequada, enquanto aproximadamente 30% dos servidores acreditavam que os níveis de decisão eram demasiados e quase 25% afirmavam serem muito poucos; 40% acreditavam que a estrutura hierárquica existente era adequada.

As opiniões a respeito da centralização das decisões apresentava tendências semelhantes. Enquanto uma maioria (42%) acreditava que as decisões eram adequadamente centralizadas, aproximadamente 28% opinavam que eram demasiadamente centralizadas.

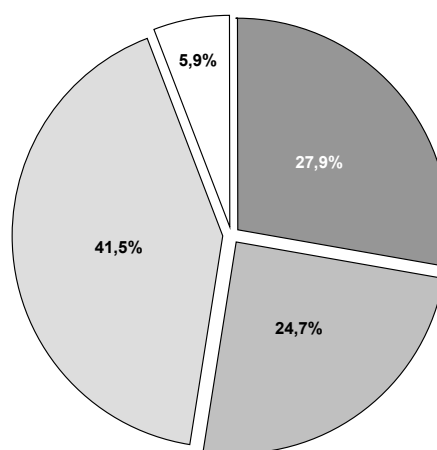
SERVIDORES

NÍVEIS DECISÓRIOS



■ Demasiados ■ Adequados □ Poucos □ NS/NR

CENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES



■ Demasiada ■ Neutra □ Adequada □ NS/NR

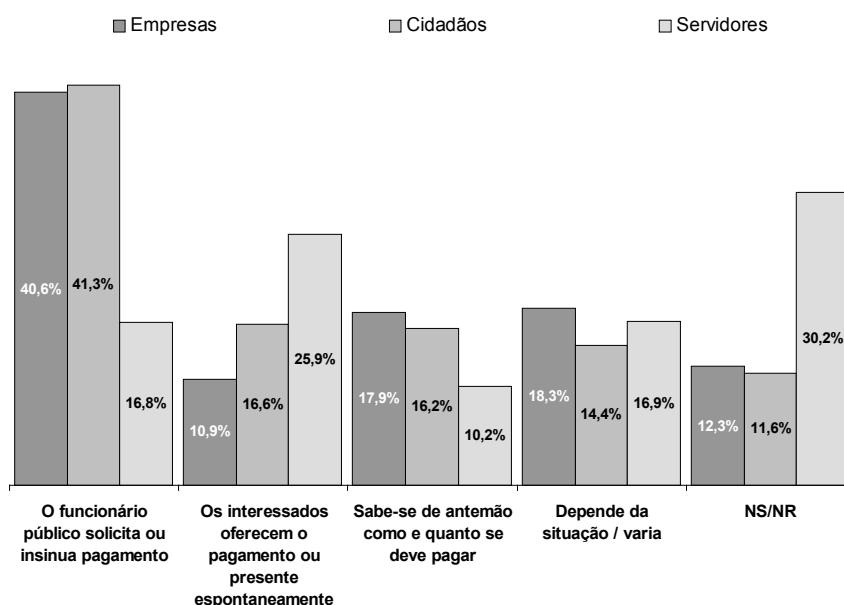


O processo e a mecânica da corrupção administrativa

Outro aspecto de interesse para aqueles que querem minimizar e eventualmente erradicar as práticas de corrupção administrativa é a sua mecânica, isto é, como o assunto corrupção é introduzido na negociação, como o pagamento é efetuado e qual destino é dado ao dinheiro.

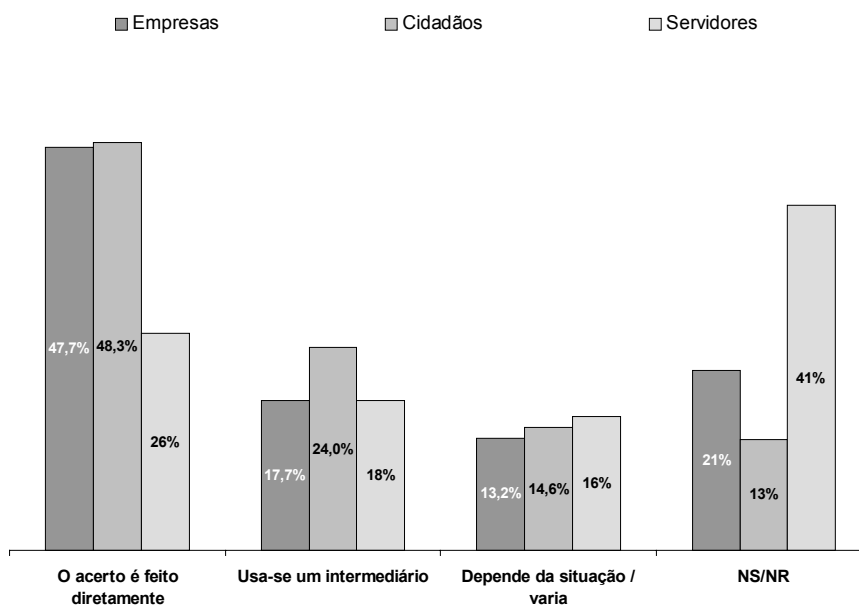
Na opinião da maioria dos cidadãos e representantes de empresa, o suborno tenderia a ocorrer por iniciativa do funcionário público. Já na opinião dos servidores públicos, a iniciativa seria do agente privado interessado. A quantidade de servidores que se eximia de responder foi bem maior do que as outras categorias de respondentes.

EM SITUAÇÃO DE SUBORNO, O QUE VOCÊ ACHA QUE OCORRE COM MAIS FREQUÊNCIA?



A maioria dos respondentes dos três grupos, com preponderância mais clara no caso de representantes de empresa e cidadãos, acreditava que o acerto entre as partes envolvidas no suborno era feito diretamente.

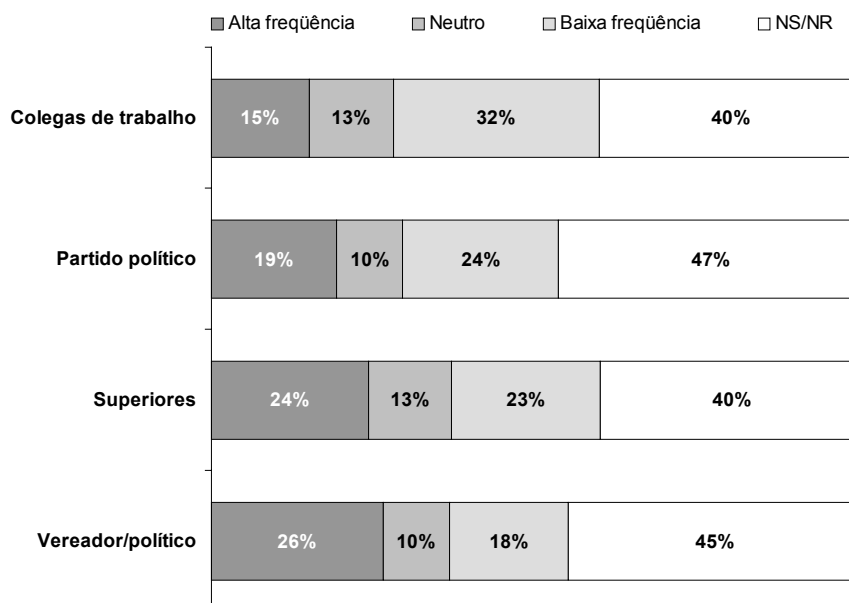
COMO VOCÊ ACHA QUE O SUBORNO OCORRE?





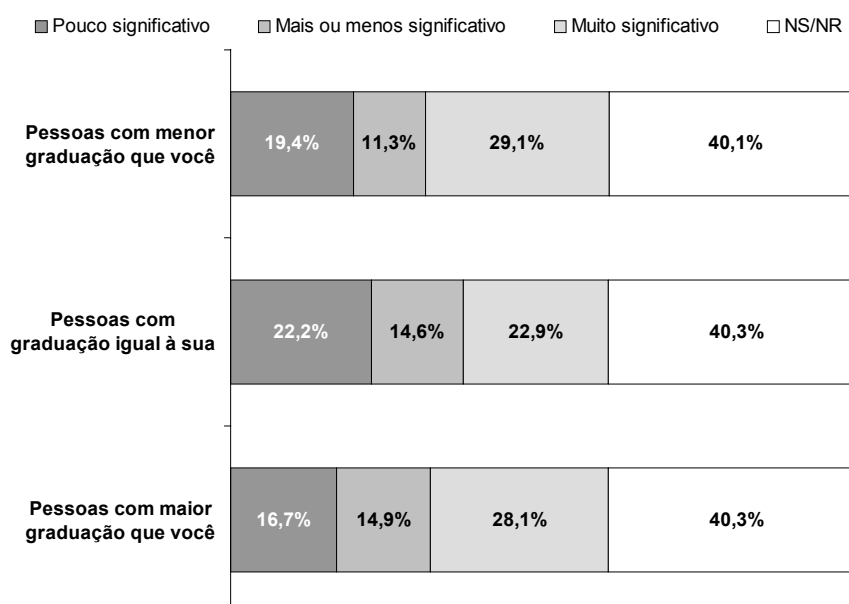
Os servidores públicos foram perguntados também quanto à distribuição do suborno dentro da hierarquia pública. Vinte e seis por cento dos entrevistados acreditavam que o dinheiro obtido via corrupção é sempre compartilhado com vereadores e/ou outros políticos, e 24% acreditavam que ele é compartilhado com os superiores do funcionário corrupto. Apenas 15% dos servidores acreditavam que o dinheiro é compartilhado com colegas de trabalho, em uma indicação de que redes de corrupção são verticalizadas. Contudo, a quantidade de abstenções de resposta ou de afirmação de ignorância sobre o assunto foi muito elevada.

SERVIDORES – PERCEPÇÃO DA FREQUÊNCIA COM QUE SERVIDORES PÚBLICOS QUE RECEBEM SUBORNO COMPARTILHAM-NO COM OUTRAS PESSOAS



Segundo os funcionários entrevistados, o dinheiro proveniente de corrupção teria sido importante para servidores de nível hierárquico diferente do respondente (seja superior ou inferior). Mais uma vez, a proporção de abstenções de resposta foi muito elevada (em torno de 40%).

SERVIDORES – PERCEPÇÃO DA IMPORTÂNCIA DO SUBORNO NA RENDA DOS SEGUINTE INDIVÍDUOS

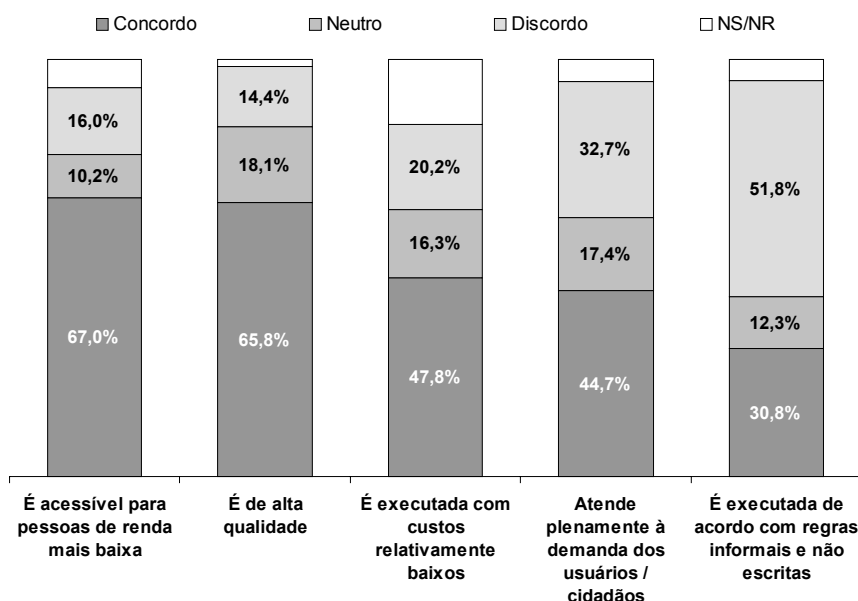




IV. A PMSP COMO PRESTADORA DE SERVIÇOS

A prestação de serviços públicos de âmbito municipal é principal responsabilidade da PMSP. A maioria dos servidores entrevistados acreditava que os serviços prestados por seus respectivos órgãos era de alta qualidade (65.8% concordava totalmente) e acessíveis para pessoas de baixa renda (67% concordava totalmente). Porém, 32.7% dos cidadãos entrevistados acreditavam que os serviços não atendiam plenamente à demanda da população e dos usuários.

SERVIDORES - OPINIÃO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO ÓRGÃO EM QUE O RESPONDENTE TRABALHA



Cada um dos grupos de entrevistados foi apresentado a uma lista de serviços e solicitado a indicar se utilizaram o serviço, ficaram satisfeitos e se houve pagamento de propina, no período considerado (entre junho de 2000 e de 2002). No caso das empresas, os serviços avaliados foram os seguintes:

EMPRESAS - AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS

	Utilizou?	Amostra válida	Ficou satisfeito?	Pagou propina?
Regularização de estabelecimento: Vigilância Sanitária	25.8%	137	63.5%	4.4%
Solicitação de processos encerrados	14.2%	75	34.7%	6.7%
Edificações: Alvará de aprovação de planta	24.0%	127	34.6%	13.4%
Certificado de conclusão de edificação	13.8%	73	43.8%	16.4%
Regularização de lotes: alvará de alinhamento	4.3%	23	39.1%	13.0%
Inscrição, certidão e demais serviços	41.3%	219	56.6%	4.1%
Alvará de autorização para eventos e reuniões	8.5%	45	68.9%	0.0%
Alvará de autorização de funcionamento	24.9%	132	49.2%	8.3%
Autorização para uso do solo e subsolo públicos	3.2%	17	23.5%	5.9%
Certificado de manutenção de sistemas de segurança	24.5%	130	74.6%	3.1%
Regularização quanto a normas ambientais	8.9%	47	72.3%	0.0%
<i>Média ponderada</i>	<i>17.6%</i>		<i>53.9%</i>	<i>6.6%</i>

Amostra inicial: 530 empresas; amostra válida indica a quantidade de respondentes que utilizaram o serviço; a coluna "ficou satisfeito?" indica a proporção de usuários que responderam que o serviço é bom (total de respostas 5, 6 e 7).



Os serviços associados com mais frequência ao pagamento de propinas, no período considerado, foram aqueles relacionados com construções urbanas (alvará de aprovação de planta, certificado de conclusão de edificação e regularização de lotes). Esses mesmos serviços tiveram taxas relativamente baixas de satisfação.

A existência de propinas não foi a única causa apontada de insatisfação com os serviços. Em alguns serviços, como a solicitação de processos encerrados e a autorização para uso do solo e subsolo públicos, a frequência de propinas não se mostrou tão alta, mas o grau de satisfação com a qualidade dos serviços mostrou-se bem mais baixa do que a média.

Alguns serviços prestados pela PMSP destinam-se apenas ao seu corpo de funcionários. Entre eles, o serviço funerário foi apontado como aquele em que o pagamento de propinas seria o mais frequente, no período considerado. Contudo, esse serviço foi considerado pelos servidores como de qualidade acima da média dos quatro analisados.

SERVIDORES – AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS

	Utilizou?	Amostra válida	Ficou satisfeito?	Pagou propina?
Hospital do Servidor Público Municipal	24.3%	219	41.1%	2.3%
Depto. de Saúde do Trabalhador	14.7%	132	50.8%	3.8%
Instituto de Previdência Privada Municipal	2.2%	20	70.0%	0.0%
Serviço Funerário do Município	8.6%	77	54.5%	11.7%
<i>Média ponderada</i>	<i>12.4%</i>		<i>47.6%</i>	<i>4.3%</i>

Amostra inicial: 900 servidores. O significado dos números apresentados nas colunas é idêntico ao da tabela anterior.

Os serviços apresentados aos cidadãos foram os seguintes:

CIDADÃOS - AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS

	Utilizou?	Amostra Válida	Ficou satisfeito?	Pagou propina?
Solicitação de processos	5.5%	66	34.8%	3.0%
Serviços de manutenção em vias públicas	10.5%	126	30.2%	4.8%
Edificações: alvarás	3.4%	41	34.1%	2.4%
Regularização de lotes: alvará de alinhamento	1.7%	20	40.0%	0.0%
Serviços de atendimento ao cidadão	5.5%	66	37.9%	0.0%
Serviços utilizados pelos contribuintes de tributos	15.4%	185	45.9%	3.8%
Multas de trânsito: pagamentos e recursos	14.3%	172	28.7%	7.6%
Reclamações de ruídos	2.8%	34	44.1%	2.9%
Serviços prestados em creches	6.5%	78	78.2%	1.3%
Serviços de escolas municipais	20.6%	247	64.0%	3.2%
Coleta de lixo e varrição de rua	86.2%	1,034	82.8%	7.4%
Serviços municipais de saúde	59.7%	716	40.2%	0.8%
Serviço funerário	10.8%	130	50.8%	7.7%
Ônibus	78.7%	944	46.2%	0.4%
Lotação / Perueiros	59.9%	719	54.7%	0.1%
<i>Média Ponderada</i>	<i>25.4%</i>		<i>55.0%</i>	<i>3.0%</i>

Amostra inicial: 1200 cidadãos. O significado dos números apresentados nas colunas é idêntico aos das tabelas anteriores.



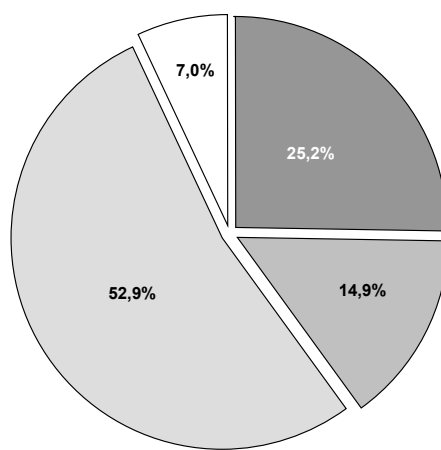
Em termos metodológicos, esse tipo de análise tem como objetivo testar a hipótese de que pagamentos de propina resultam em maior qualidade de atendimento. Contudo, a análise utiliza os dados agregados por instituição e não as experiências individuais dos usuários – ela pode ser usada como um indicativo, mas é possível que aqueles que pagam propina têm um serviço bom, enquanto aqueles que não pagam têm um serviço péssimo.

Canais de consulta e reclamação

O Banco Mundial identifica o conceito de “voz” como um aspecto essencial para o bom funcionamento do setor público e para a prestação de serviços de qualidade com eficiência. “Voz” é definida como a capacidade de o público ser ouvido pelo governo. Entre seus principais elementos estão os mecanismos de consulta e reclamação.

Segundo 53% dos servidores públicos entrevistados, os órgãos da PMSP possuíam mecanismos de consulta e reclamação à época da realização da pesquisa.

SERVIDORES - O ÓRGÃO EM QUE VOCÊ TRABALHA POSSUI MECANISMOS DE CONSULTA E RECLAMAÇÃO



■ Discorda ■ Neutro ■ Concorda □ NS/NR

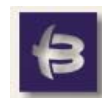
Durante as entrevistas, aquelas pessoas que declararam ter ficado insatisfeitas após utilizar um serviço foram indagadas quanto à apresentação de queixas. Aproximadamente 20% dos insatisfeitos apresentaram queixa.

APRESENTOU QUEIXA? (MÉDIA PONDERADA DAS RESPOSTAS)

	Sim	Não	Amostra (*)
Empresas	20.1%	76.1%	234
Servidores	19.9%	78.8%	151
Cidadãos	22.3%	76.3%	1181

(*) Como cada entrevistado foi apresentado a uma lista de serviços, a amostra refere-se ao total de valores levados em conta no cálculo das médias – por exemplo, no caso dos cidadãos, foram 1200 entrevistas, com 15 serviços apresentados a cada entrevistado, com utilização média de 25% e insatisfação média de 26%, explicando a amostra de 1181.

Entre os entrevistados que apresentaram queixa, mais de 80% das três categorias (empresas, servidores, cidadãos) consideraram que o encaminhamento foi ruim.



COMO AVALIA A SOLUÇÃO DADA À QUEIXA? (MÉDIA PONDERADA DAS RESPOSTAS)

	Ruim	Neutro	Bom	Amostra
Empresas	79%	4%	11%	47
Servidores	83.3%	3.4%	13.3%	30
Cidadãos	85.6%	4.6%	8.0%	263

E aqueles que não apresentaram queixa apontavam com bastante frequência a ineficácia da reclamação como razão para a inação por parte de usuários insatisfeitos. Justificaram assim a sua inação com o pressuposto de que não teria adiantado apresentar queixa.

POR QUE NÃO APRESENTOU QUEIXA? (MÉDIA PONDERADA DAS RESPOSTAS)

	Não teria adiantado	Não sabia como fazê-lo	Teria tomado muito tempo	Outros motivos	Amostra
Empresas	60.7%	14.0%	8.4%	7.9%	178
Servidores	50.4%	18.5%	16.8%	6.7%	119
Cidadãos	63.0%	14.0%	15.9%	2.8%	901



V. OUTRAS FORMAS DE CORRUPÇÃO

Captura do Estado

A captura do Estado ocorre quando indivíduos ou grupos privados exercem influência indevida nos processos de criação de leis, normas, regulamentações e políticas públicas. Ocorre, por assim dizer, em um estágio anterior à corrupção administrativa e afeta o ambiente em que todas as empresas e cidadãos operarão. De certa forma, a captura do Estado torna a corrupção administrativa desnecessária, pois as decisões públicas favorecerão os captadores, com o benefício da legalidade.

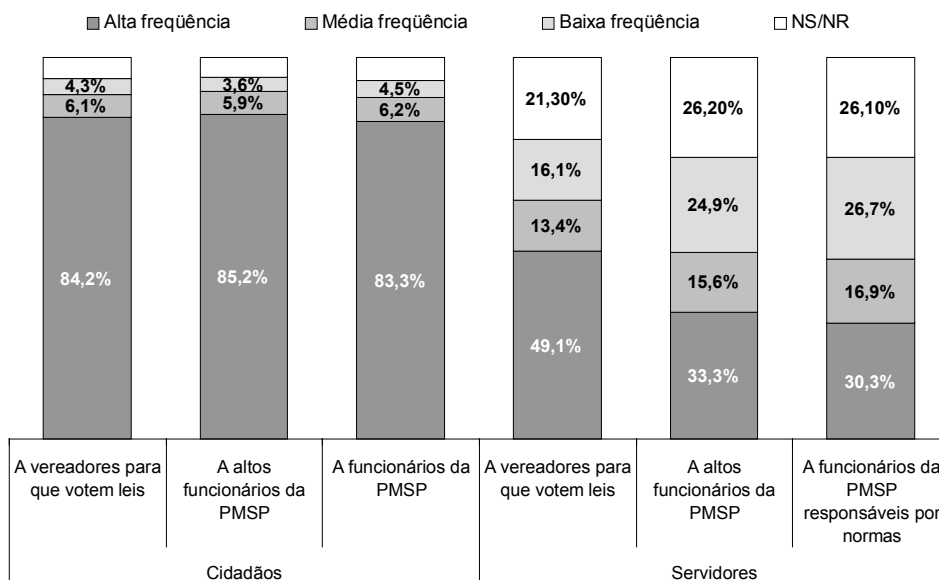
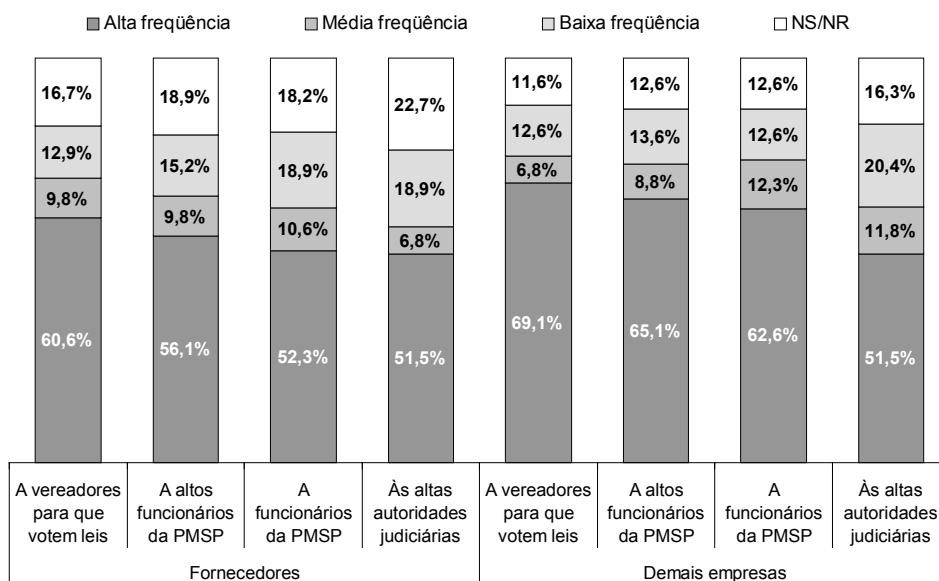
Onde ocorre a captura?

A captura pode ocorrer em diversas instâncias distintas. Os entrevistados foram apresentados a algumas formas de captura, envolvendo cada um dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Eis as práticas apresentadas aos entrevistados:

- Suborno a vereadores para assegurar que se favoreçam interesses particulares nas votações das leis;
- Suborno a altos funcionários públicos municipais para assegurar que se favoreçam interesses particulares nas decisões políticas da administração;
- Suborno a funcionários de Comissões Normativas ou de Regulamentação para assegurar a prevalência de interesses particulares;
- Suborno às altas autoridades judiciárias para obter sentenças que se afastem dos critérios legislativos de justiça e beneficiem interesses particulares.



PERCEÇÃO DA FREQUÊNCIA DE SUBORNO A DETERMINADOS GRUPOS DE AGENTES PÚBLICOS



A tabela seguinte reúne os resultados de todos os grupos:

PERCEÇÃO DA CAPTURA DO ESTADO ATRAVÉS DO SUBORNO. MÉDIA SIMPLES DAS FORMAS DE CAPTURA

	Cidadãos	Fornecedores	Demais empresas	Servidores
Alta frequência	84.2%	55.1%	62.1%	37.6%
Média frequência	6.1%	9.3%	9.9%	15.3%
Nada freqüente	4.1%	16.5%	14.8%	22.6%
NS/NR	5.6%	19.1%	13.3%	24.5%

Amostra: Cidadãos 1200, Fornecedores 132, Demais empresas 530, Servidores 900.



Seguindo o mesmo padrão já observado anteriormente, os cidadãos e demais empresas eram os mais críticos, enquanto servidores e fornecedores eram os menos críticos. Mas em todos os grupos a proporção de respondentes que indicavam a opinião de que as práticas de captura do Estado através do suborno tinham frequência alta foi superior à porcentagem que indicava frequência baixa.

Já na comparação entre as distintas práticas, todos os grupos concordavam quanto à forma de ordená-las. Todos acreditavam que a captura ocorria com muita frequência no poder legislativo, seguido pelo executivo e, por último, no judiciário, reforçando o descrédito em relação aos órgãos de representação.

Quando as respostas das empresas são desagregadas, aquelas que forneciam para a administração indireta faziam uma avaliação mais negativa do problema da captura do Estado do que as empresas que forneciam para a administração direta. Os representantes de empresas que tinham conhecimento sobre corrupção na prefeitura eram mais críticos em relação a este aspecto do que os que não tinham esse conhecimento.¹⁰

EMPRESAS – PAGAMENTO DE SUBORNO (PORCENTAGEM DOS QUE ATRIBUEM ALTA FREQUÊNCIA)

	Admin. direta (65)	Admin. indireta (67)	Com conhecimento (235)	Sem conhecimento (295)
Vereadores para que votem leis	55%	66%	73%	62%
Altos funcionários da PMSP	54%	58%	71%	56%
Funcionários da PMSP	48%	57%	67%	54%
Altas autoridades judiciárias	43%	60%	55%	49%

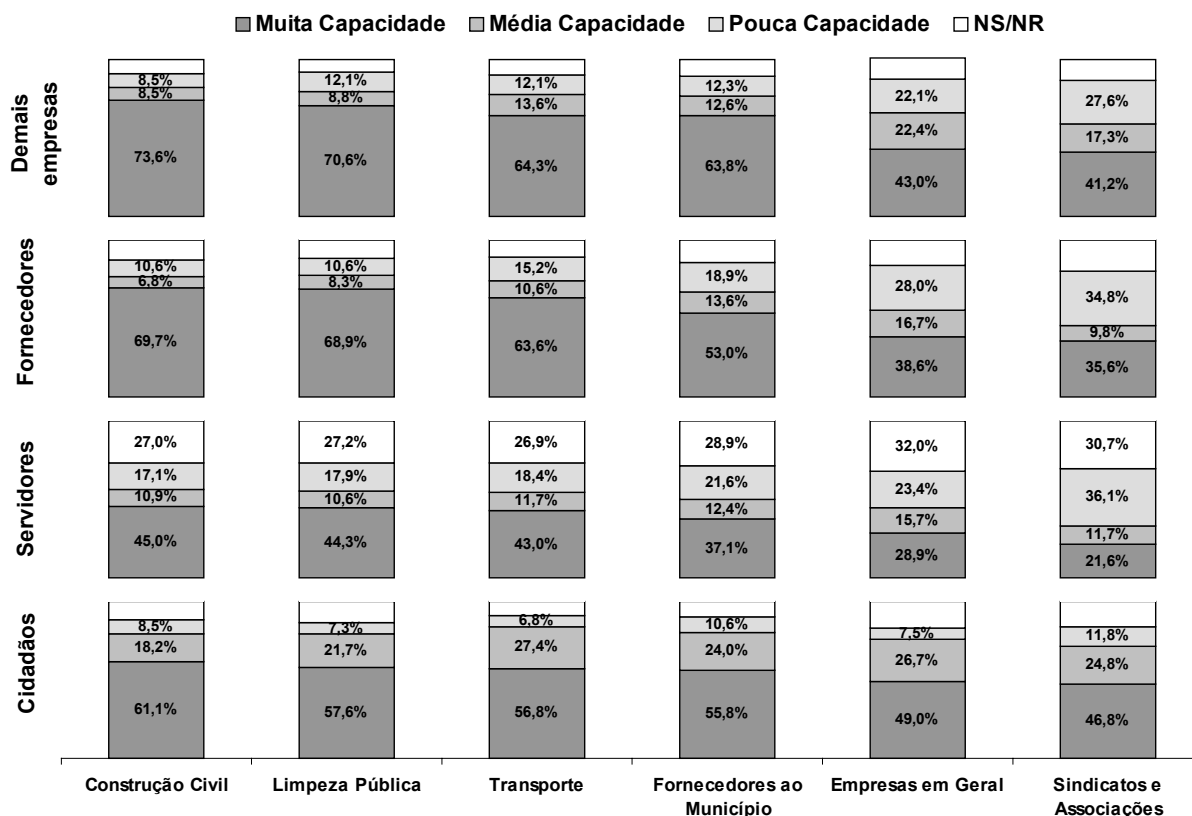
Quem captura o estado?

Todos os grupos entrevistados (funcionários públicos, fornecedores, demais empresas e cidadãos) concordavam em que empresas de construção civil seriam os agentes com mais capacidade de influenciar as decisões políticas através de suborno a altas autoridades. E os grupos concordavam também em que a menor propensão para isso corresponderia a sindicatos e associações.

¹⁰ A respeito do significado convencionado aqui para “conhecimento sobre corrupção”, ver a página 11.



PERCEPÇÃO DA CAPACIDADE DE EMPRESAS DE EXERCER INFLUÊNCIA VIA CORRUPÇÃO



Mais uma vez, as empresas que forneciam bens e/ou serviços para a administração indireta faziam uma análise mais negativa do que as empresas que forneciam para a administração direta. Em nenhum caso essa diferença foi menor do que 24%.

E em mais uma confirmação do padrão observado anteriormente, os representantes de empresas que tinham conhecimento sobre corrupção nos dois anos anteriores ao levantamento também fizeram uma análise mais negativa do que aqueles representantes que não tinham esse conhecimento. Em quatro de um total de seis tipos de agentes a diferença entre esses dois grupos foi superior a 16%.

EXERCEM MUITA INFLUÊNCIA

	Fornecedores		Empresas – Total	
	Admin. Direta (65)	Admin. Indireta (67)	Com conhecimento (235)	Sem conhecimento (295)
Empresas de Transporte	46.2%	80.6%	73.6%	56.6%
Empresas de Limpeza Pública	56.9%	80.6%	81.7%	61.0%
Empresas de Construção Civil	56.9%	82.1%	81.7%	65.4%
Fornecedores ao Município	36.9%	68.7%	71.1%	53.2%
Demais Empresas	20.0%	56.7%	45.5%	39.0%
Sindicatos e Associações	23.1%	47.8%	41.7%	38.3%
<i>Média Simples</i>	<i>40.0%</i>	<i>69.4%</i>	<i>65.9%</i>	<i>52.3%</i>

Financiamento de campanhas eleitorais

O financiamento de campanhas eleitorais é regulamentado pela lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Entre suas disposições, essa lei define limites máximos de doações feitas por pessoa física e jurídica, exige que o dinheiro doado seja administrado em uma conta bancária aberta exclusivamente para esse



fim e que o candidato preste contas para a Justiça Eleitoral do dinheiro recebido e gasto no decorrer da campanha. Adicionalmente, a legislação eleitoral lista as entidades que estão proibidas de doar recursos para campanhas eleitorais (por exemplo, concessionárias de serviços públicos e entidades sindicais, entre outras). As infrações são puníveis por multa de até dez vezes o montante da doação irregular, e as empresas que infringem a lei 9.504 podem ser impedidas de participar de licitações e celebrar contratos com o poder público por cinco anos.

Mesmo assim, o financiamento irregular de campanhas eleitorais existe, e em todo o mundo é uma das formas com que empresas tentam capturar o Estado. Na cidade de São Paulo, entre os 530 representantes de empresas consultados, 59% acreditavam que empresas sempre realizam doações a partidos políticos no curso de campanhas eleitorais.¹¹ Este número não é indicador de atividade ilegal. No entanto, quando empresas contribuem porque temem represálias pelos agentes políticos, ou quando esperam que seu investimento renda contratos e outros benefícios, o apoio político se transforma em um arranjo corrupto.

Quando perguntados se suas próprias empresas já se sentiram forçadas a contribuir, apenas 7% dos consultados responderam afirmativamente.

EMPRESAS

SUA EMPRESA JÁ SE VIU FORÇADA A CONTRIBUIR PARA FUNDOS POLÍTICOS?		NA SUA OPINIÃO, COM QUE FREQUÊNCIA EMPRESAS DOAM FUNDOS PARA CAMPANHAS ELEITORAIS?	
Sim	7.2%	Sempre	59.2%
Não	89.1%	De vez em quando	14.5%
NS/NR	3.8%	Nunca	15.5%
		NS/NR	10.8%

IMPORTÂNCIA DE DOAÇÕES EM TERMOS DE VANTAGENS PARA A EMPRESA

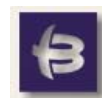
Muita vantagem	65%
Alguma vantagem	16%
Pouca vantagem	14%
NS/NR	5%

Base: 446 entrevistas

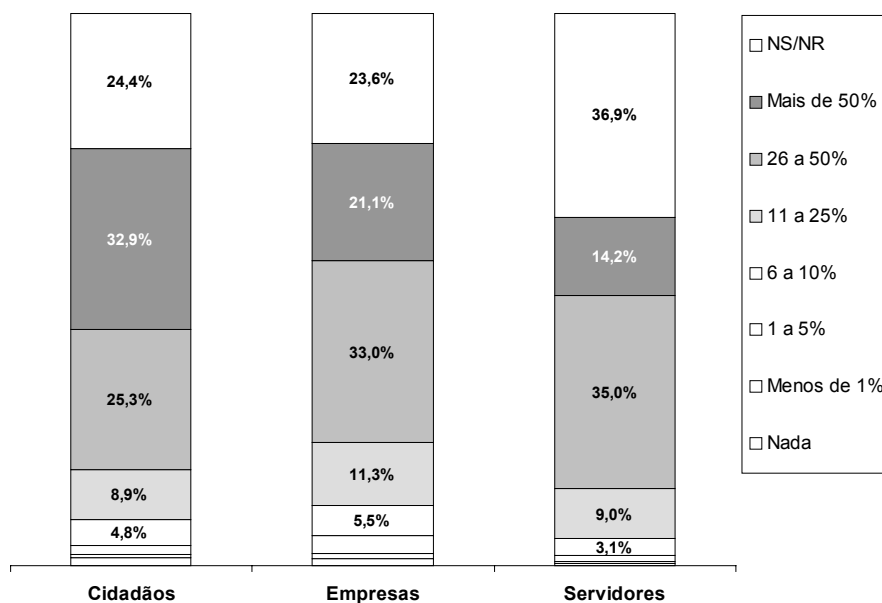
Sonegação fiscal

Existem outras formas de corrupção além da administrativa e da captura do Estado. Entre essas está a sonegação fiscal, uma prática que beneficia uma empresa ou indivíduo às custas do bem comum. Os respondentes foram praticamente unânimes em afirmar que existe sonegação de impostos municipais em São Paulo. Essa opinião era compartilhada por 74% dos cidadãos, 62% das empresas e 76% dos servidores públicos. E a maioria dos entrevistados acreditava que esse valor seria superior a 20% do total devido à cidade.

¹¹ Os resultados relatados nesta seção estão em conformidade com pesquisa realizada em 2002 pela Transparência Brasil e Kroll no setor privado. Ver relatório em www.transparencia.org.br.

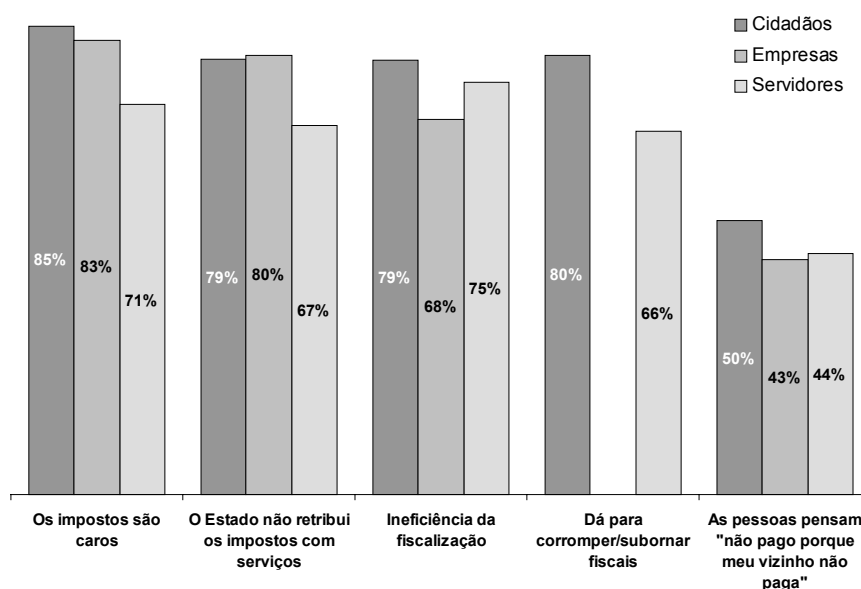


AVALIAÇÃO DO VALOR DA SONEGAÇÃO



Segundo os entrevistados, o principal motivo pelo qual impostos municipais são sonegados seria o alto custo dos tributos, principalmente quando comparado com os serviços oferecidos pela administração municipal. A ineficiência da fiscalização também foi citada com destaque. Por outro lado, o aspecto “coletivo” da sonegação – isto é, sonega-se supostamente porque todo mundo sonega – foi considerado o motivo menos relevante dentre os listados.

PERCEÇÃO DA RAZÃO DA SONEGAÇÃO (PORCENTAGENS REFERENTES A QUEM AFIRMOU QUE O FATOR INFLUI MUITO)



Nota: NS/NR Cidadãos 3% a 4%; Empresas 4% a 6%; Servidores 7% a 9%.

Compra de cargos no funcionalismo público

Outra forma de corrupção seria a compra de cargos na administração municipal. Dezesete por cento dos funcionários públicos entrevistados declararam que a compra de cargos é uma prática significativa no funcionalismo público municipal.



SERVIDORES - IMPORTÂNCIA DA COMPRA DE CARGOS – POR NÍVEL HIERÁRQUICO

	Pouco significativo	Mais ou menos significativo	Muito significativo	NS/NR
Pessoas com maior graduação que o respondente	24%	11%	21%	45%
Pessoas com igual graduação que o respondente	30%	11%	16%	44%
Pessoas com menor graduação que o respondente	32%	9%	15%	44%
<i>Média</i>	<i>28.4%</i>	<i>10.4%</i>	<i>17.2%</i>	<i>44.1%</i>



VI. RELAÇÃO PMSP – INICIATIVA PRIVADA

Transparência

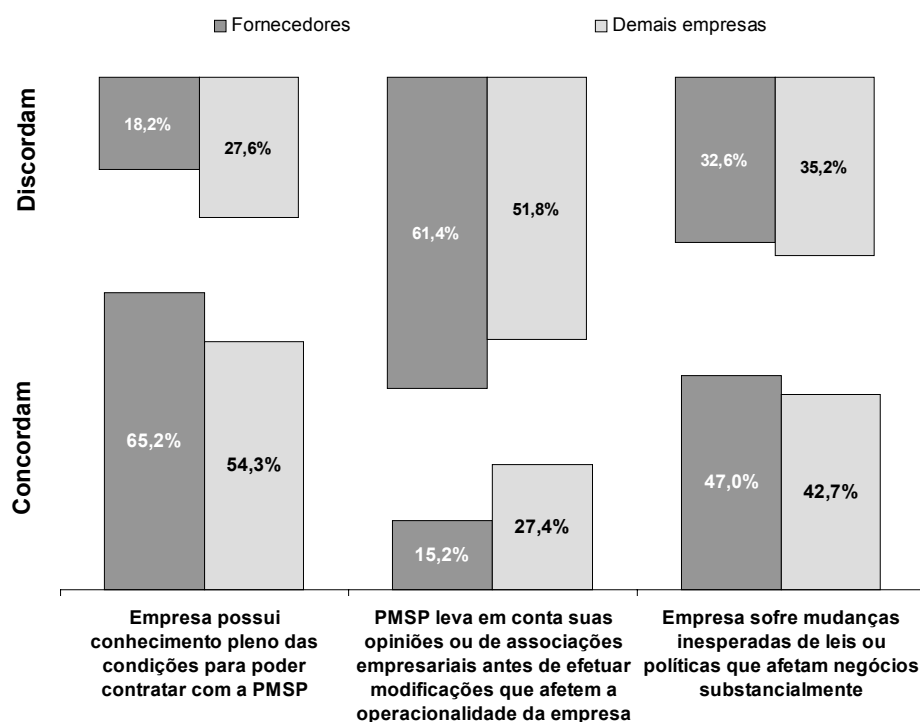
Uma das importantes funções do poder público numa sociedade de mercado é prover um ambiente em que a iniciativa privada possa prosperar dentro das regras da igualdade de competição. São diversos os requisitos para que esse ambiente exista, e uma relação próxima entre empresas e poder público é essencial, mas só até um ponto em que não se configure captura do Estado.

A relação entre o setor público e privado dá-se em dois âmbitos distintos: no âmbito comercial, quando a PMSP contrata serviços, e no âmbito político, quanto a municipalidade define as regras segundo as quais as empresas devem operar.

Segundo os representantes de empresas consultados, a prefeitura atingia um nível razoável de transparência no seu relacionamento comercial com as empresas atuantes na cidade. A maioria dos consultados acreditava que suas empresas possuíam total conhecimento das condições para poder contratar com o poder público. Como é natural, de forma geral fornecedores declararam-se mais bem informados do que representantes de demais empresas.

Já no âmbito da representação política, de 52% a 61% dos entrevistados (fornecedores e demais empresas, respectivamente) acreditavam que a PMSP não leva as opiniões de empresas e/ou suas associações em conta antes de efetuar modificações que afetariam a operacionalidade das empresas. E entre 42% e 47% dos entrevistados acreditavam que suas empresas sofriam com mudanças inesperadas de leis e políticas que afetavam seus negócios de forma substancial.

EMPRESAS - NATUREZA DO RELACIONAMENTO COM A PMSP



Nota: NR/NS – de 3% a 7%

Ainda no âmbito político, as pequenas e médias empresas eram mais críticas do que as empresas de grande porte. As pequenas empresas discordavam de que o governo levasse suas opiniões em conta antes de efetuar mudanças nas leis e regulamentos, e as pequenas concordavam em que as empresas sofrem mudanças inesperadas no ambiente em que conduzem seus negócios, opinião não endossada pelas grandes empresas.



DEMAIS EMPRESAS – A PMSP LEVA SUAS OPINIÕES EM CONTA ANTES DE EFETUAR MODIFICAÇÕES VS PORTE DAS EMPRESAS

	Pequenas	Médias	Grandes
Discorda	56.2%	56.1%	44.1%
Opção neutra	16.9%	14.6%	15.2%
Concorda	23.1%	26.0%	32.4%
NS/NR	3.8%	3.3%	8.3%

Nota: Amostra 398; Pequenas 130, Médias 123, Grandes 145.

DEMAIS EMPRESAS – SOFRE MUDANÇAS INESPERADAS VS PORTE DAS EMPRESAS

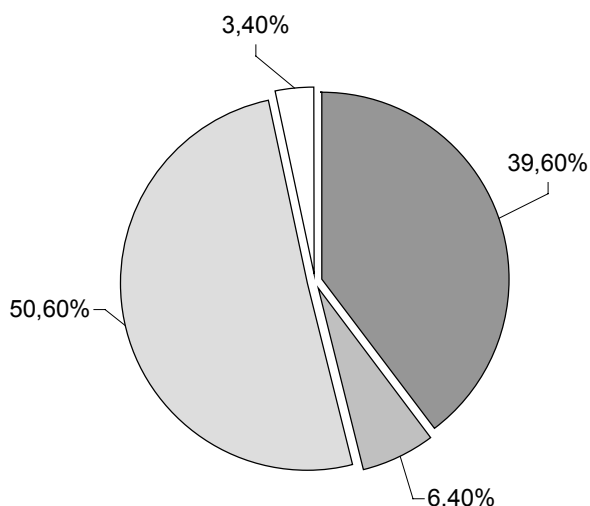
	Pequenas	Médias	Grandes
Discorda	29.2%	35.8%	40.0%
Opção neutra	16.2%	16.3%	13.8%
Concorda	48.5%	41.5%	38.6%
NS/NR	6.2%	6.5%	7.6%

Nota: Mesmas condições da tabela anterior.

A burocracia da PMSP

As empresas consultadas não indicaram preponderância de uma solução administrativa em particular para lidar com a burocracia da cidade. Enquanto 50.6% das empresas consultadas preferiam contratar serviços de terceiro para lidar com a burocracia da cidade de São Paulo, quase 40% preferiam usar pessoal próprio.

EMPRESAS – AVALIAÇÃO DA MELHOR FORMA DE LIDAR COM A BUROCRACIA DA CIDADE DE SÃO PAULO

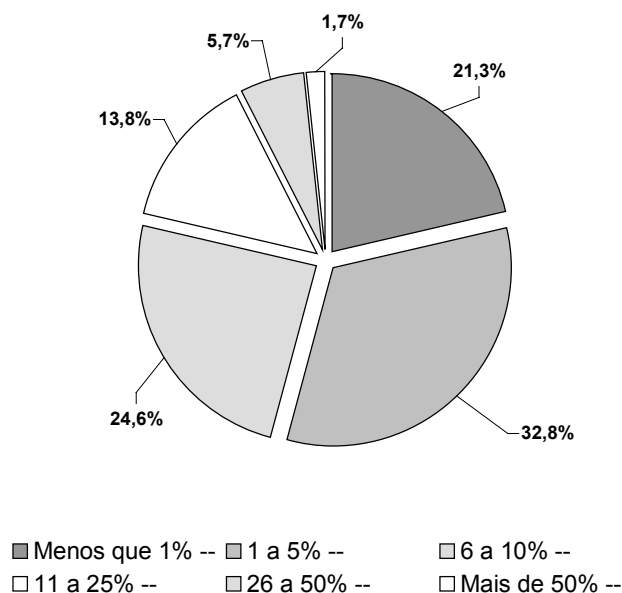


■ Manter pessoal próprio ■ Indiferente □ Contratar serviços de terceiros □ NS/NR



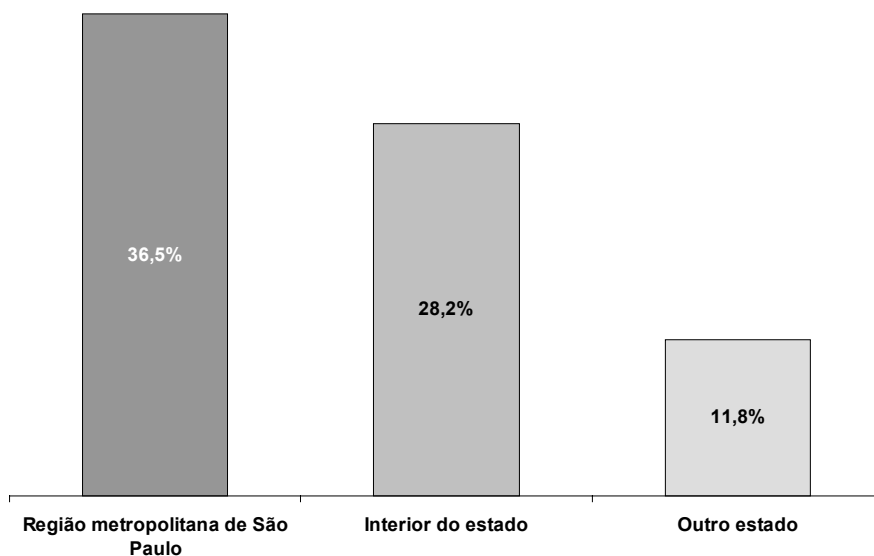
Segundo quase 50% dos representantes de empresas entrevistados, as firmas despendiam entre 1% e 10% de seu custo administrativo total para lidar com a burocracia da PMSP (32,5% não souberam dizer quanto gastavam). Restringindo-se a atenção sobre as 327 empresas que declararam gastar algo, obtém-se o gráfico seguinte.

EMPRESAS –PORCENTAGEM DO CUSTO ADMINISTRATIVO GASTO COM A BUROCRACIA DA CIDADE DE SÃO PAULO



Dezesseis por cento das empresas afirmaram que, no período de dois anos anterior ao levantamento, planejaram realizar algum investimento na cidade de São Paulo mas desistiram em função do custo imposto pela burocracia municipal, como taxas, tributos e demais custos para a execução de serviços. Na maioria dos casos esses investimentos acabaram sendo feitos na região metropolitana de São Paulo ou no interior do estado.

EMPRESAS – ONDE FOI FEITO O INVESTIMENTO SE DESISTIU DE INVESTIR EM SÃO PAULO





Resolução de litígios com a PMSP

Litígios com o poder público municipal são ocorrências comuns. Foram muito poucos os que responderam a esta questão, de forma que os resultados a este questionamento não são significativos.

Entretanto, entre os poucos que responderam, a maior parte dos cidadãos e empresas entrevistados afirmaram tender a utilizar advogados particulares nos casos de litígio, outra parte das empresas negociava diretamente com a parte envolvida e/ou apelava para o poder judiciário. Já os cidadãos tendiam a recorrer a recursos administrativos junto às autoridades do órgão em questão. De forma geral, os canais institucionais tradicionais (negociação, recurso administrativo, recurso ao judiciário) eram preferidos aos “atalhos”, como a intervenção de funcionários de alto nível, o apelo à delegacia de polícia ou a ameaça e uso de força. É importante notar, contudo, que a base de respondentes é pequena, de forma que os resultados não são significativos.

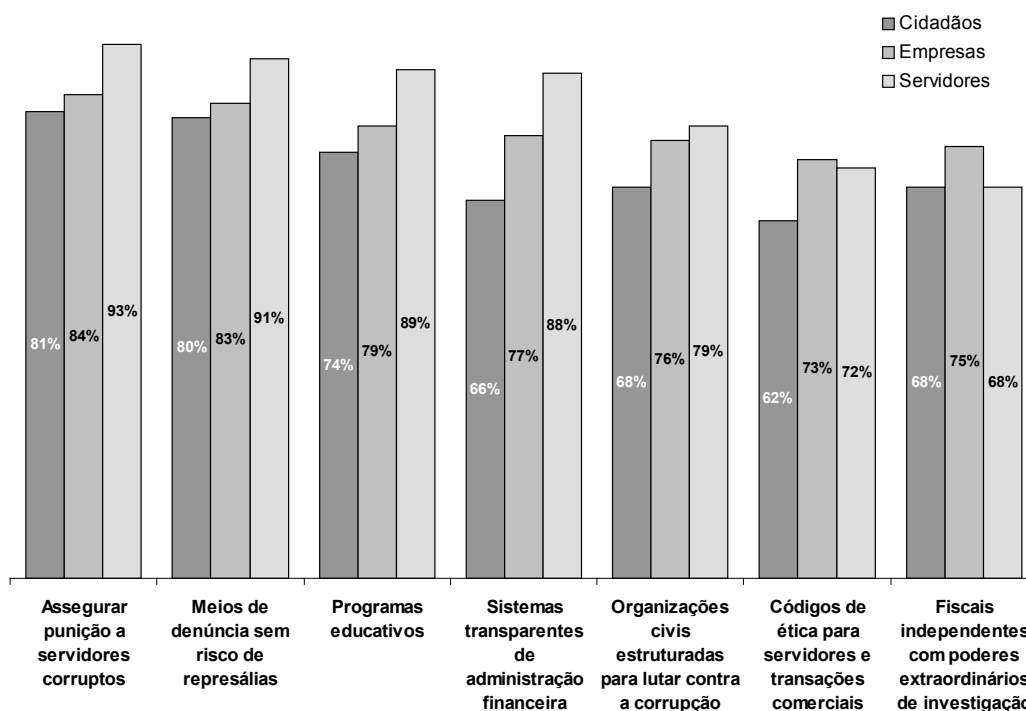
Perguntou-se ainda se os entrevistados tiveram de fazer algum pagamento extra-oficial no processo de resolver suas disputas com a PMSP, no período determinado. Outra vez, a pequena quantidade de ocorrências não permite projeções estatísticas.



VII. O COMBATE À CORRUPÇÃO

Os entrevistados foram apresentados a sete medidas de combate à corrupção. Aquela consistentemente apontada como muito eficaz pela maior parte dos cidadãos, representantes de empresas e servidores públicos foi a punição a funcionários públicos corruptos. Outras medidas preponderantemente apontadas como muito eficazes simultaneamente pelos três grupos foram a implantação de meios que permitam que as pessoas denunciem corrupção sem medo de represálias, a adoção de programas educativos que fomentem valores cívicos e informem sobre os efeitos nocivos da corrupção e a existência de sistemas transparentes de administração que minimizem as oportunidades de corrupção.

**EFICÁCIA DE MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO
(PORCENTAGENS DOS QUE RESPONDERAM SEREM MUITO EFICAZES)**



Na média, os servidores públicos eram mais otimistas quanto à eficácia das diferentes medidas do que os entrevistados dos demais grupos; os representantes de empresas vinham em segundo lugar.

**AValiação DAS MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO
(MÉDIA SIMPLES DAS SETE MEDIDAS)**

	Cidadãos	Empresas	Servidores
Pouco eficaz	15.6%	11.9%	7.9%
Neutra	9.2%	5.4%	6.4%
Eficaz	71.5%	78.3%	82.7%
NS/NR	3.7%	4.4%	3.0%

Esse padrão permanece quando as medidas são analisadas uma a uma, seja pelo ângulo das respostas “eficaz”, seja “pouco eficaz”. Para cinco das sete medidas, a proporção de servidores públicos que respondeu que a medida é muito eficaz foi maior do que a porcentagem de representantes de empresas que fizeram o mesmo. E, para seis das sete medidas, os servidores atingiram uma proporção mais elevada de resposta “eficaz” do que os cidadãos.



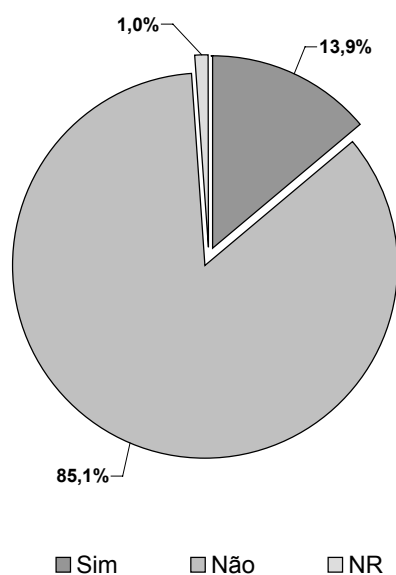
Os servidores apresentam um nível mais baixo de respostas “eficaz” do que cidadãos e representantes de empresas apenas na medida referente à adoção de fiscais independentes. Entre as explicações possíveis para tal disparidade está o conhecimento, por parte dos servidores, do problema de quem fiscalizará os fiscais. Outra explicação possível é o receio dos funcionários públicos de serem investigados.

Quando o nível das respostas de representantes de empresas é comparado com as respostas dos cidadãos, em todos os casos os representantes de empresas exibiram respostas “eficaz” em nível mais alto do que os cidadãos.

Denúncias

Mecanismos de denúncia foram apontados por 80% a 90% dos entrevistados como eficazes no combate à corrupção. Graças à ubiquidade dos serviços públicos, o medo de represálias é um problema constante. Entre os servidores públicos, quase 14% declararam já ter pensado em denunciar um caso de corrupção mas decidiram não fazê-lo.

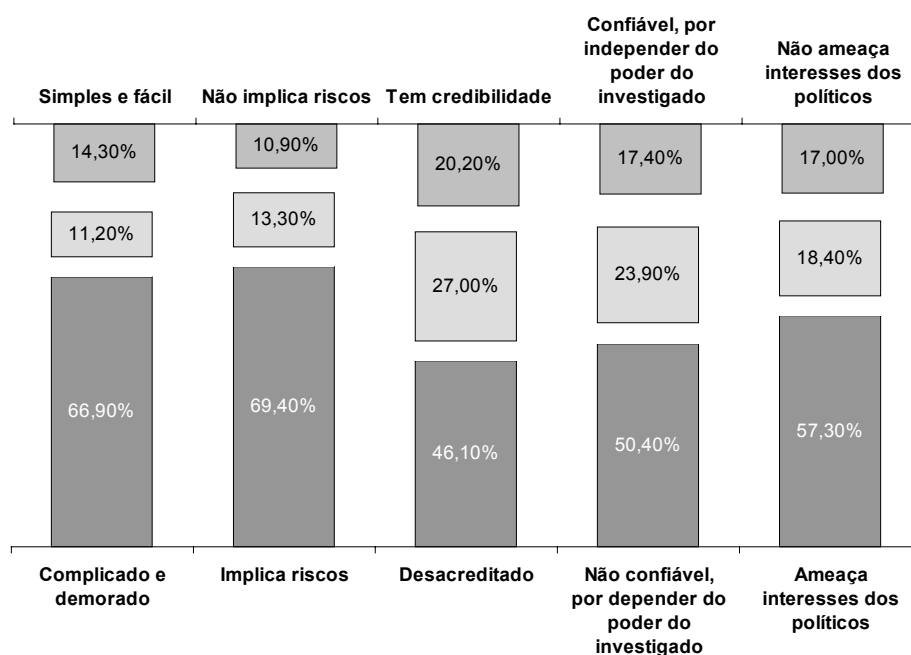
SERVIDORES –JÁ DESISTIU ALGUMA VEZ DE DENUNCIAR UM CASO DE CORRUPÇÃO



De forma geral, o processo de denúncia de corrupção era considerado, pelos servidores públicos, como complicado, demorado e arriscado para a pessoa que faz a denúncia (quase 70% dos respondentes concordavam com essas afirmações). Mas, enquanto quase 50% dos servidores entrevistados julgavam o processo de denúncia totalmente desacreditado, uma proporção razoável (20%) de respondentes confiava nele.



SERVIDORES – QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO DE DENÚNCIA DE CORRUPÇÃO

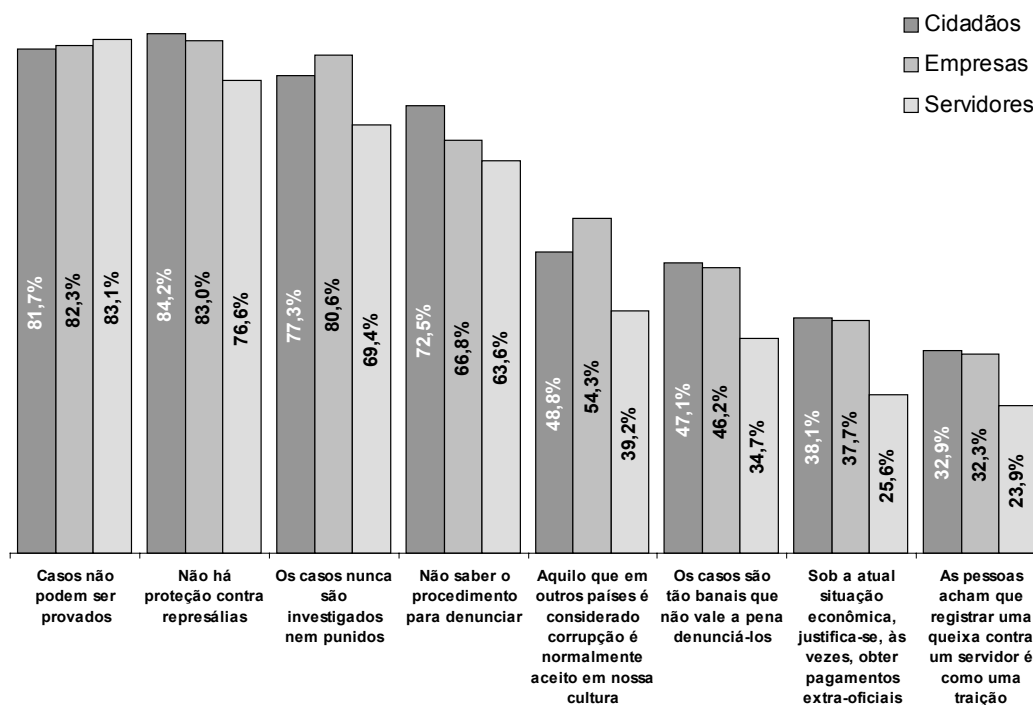


Nota: Não estão representadas respostas NS/NR, respectivamente 7,6%, 6,3%, 6,7%, 8,2%, 7,2%.

Para cidadãos, servidores e empresas, os principais motivos mencionados como dificultadores de denúncias foram a dificuldade de prová-las, a vulnerabilidade do denunciante e a sensação de que a impunidade seria prevalente. Para uma proporção comparativamente pequena de respondentes, os casos seriam tão banais que não valeria a pena denunciá-los, que os salários do setor público seriam tão pequenos e a situação econômica tão difícil que a corrupção se justificaria, e que denunciar funcionários públicos seria uma traição. Apesar de se situarem no final da escala, entre 24% e 47% de cada grupo concordaram com essas afirmações, proporções que não são negligíveis.



QUAL É A INFLUÊNCIA DE CADA UM DOS SEGUINTE MOTIVOS PARA QUE VOCÊ NÃO DENUNCIE UM CASO DE CORRUPÇÃO? (AS PORCENTAGENS INDICAM ALTA INFLUÊNCIA)



Instituições de controle sobre a atuação da PMSP

Os órgãos municipais não atuam em um espaço vazio. Muitas outras instituições fazem parte da vida pública da cidade e podem colaborar com a administração municipal em diversas instâncias. Os entrevistados foram solicitados a indicar, em uma escala de 1 a 7, o quanto algumas instituições públicas, privadas e da sociedade civil contribuem para o controle e bom funcionamento dos órgãos do município de São Paulo. Nessa escala, o número 1 representava “totalmente ineficaz”, o número 7 “totalmente eficaz” e o 4 a opção neutra.

A maioria de respondentes de todos os grupos (cidadãos, empresas, servidores) apontou os meios de comunicação como os organismos mais eficazes no controle da administração municipal. Diversas outras instituições, como ONGs e conselhos de exercício profissional, também foram considerados como eficazes pela maioria dos entrevistados. Na outra ponta do espectro, os grupos foram unânimes em indicar a Câmara Municipal como o órgão menos eficaz. Do grupo dos considerados ineficazes fizeram parte ainda a Polícia Civil e o Tribunal de Contas do Município. Na tabela abaixo, as “notas” correspondem às médias de respostas a perguntas em que os respondentes eram solicitados a graduar a eficácia de cada instituição numa escala de 1 a 7, sendo 4 o ponto central. Observa-se que somente os meios de comunicação obtiveram médias acima de 5 (nos três grupos), mostrando a credibilidade que estes, com as denúncias veiculadas, conquistaram junto à população.

EFICÁCIA NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – MÉDIAS DE RESPOSTAS

	Cidadãos	Empresas	Servidores
Igrejas	4.26	3.88	3.65
Associações de empresários	3.65	4.23	3.64
Federações do comércio e indústria	3.93	4.61	3.85
Meios de comunicação	5.20	5.05	5.04
ONGs	4.28	4.83	4.85
Associações de moradores	4.55	4.52	4.75
Sindicatos de trabalhadores	4.40	3.97	4.35



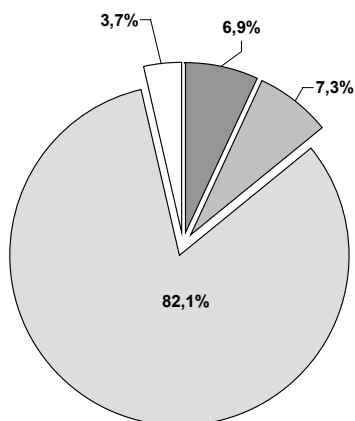
Conselhos de representantes, de direitos e de políticas públicas	4.24	4.34	4.50
Conselho do exercício profissional	4.29	4.78	4.49
Ministério Público	4.15	4.57	4.97
Poder Judiciário	4.11	4.21	4.64
Tribunal de contas do município	3.44	3.60	4.08
Câmara Municipal	3.25	3.29	3.71
Polícia Civil	3.68	3.52	3.74

A geração de informação objetiva e organizada por parte dos governantes e o acesso público aos dados em poder do Estado são importantes instrumentos para que o cidadão (diretamente ou por via da imprensa e de outros intermediários que agreguem e interpretem dados) tenha mais condições de exercer controle sobre a gestão. Os servidores da PMSP concordavam em grande maioria com os princípios básicos da transparência ativa, como estabelecer indicadores de desempenho e disponibilizar informação amplamente, iniciativas para as quais processos de informatização cumprem importante papel de estímulo.

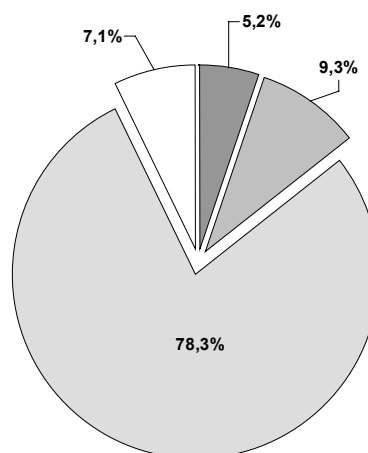


SERVIDORES

LIVRE ACESSO DOS CIDADÃOS A TODAS AS INFORMAÇÕES EM PODER DO MUNICÍPIO

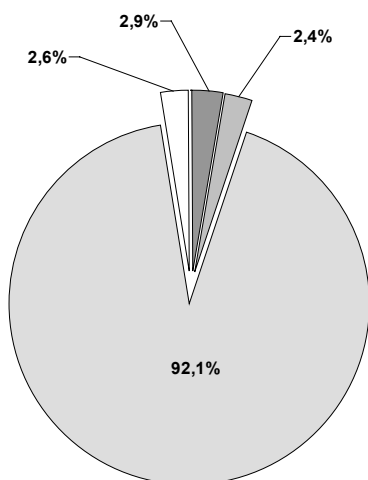


ESTABELECIMENTO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA OS SERVIÇOS PRESTADOS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS



■ Contra ■ Indiferente □ A favor □ NS/NR

INFORMATIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AO PÚBLICO E DAS ROTINAS ADMINISTRATIVAS





VIII. ATITUDES PERANTE A CORRUPÇÃO

Além de ser um fenômeno gerencial, político e legal, a corrupção é também, até certo ponto, um fenômeno cultural. A opinião dos entrevistados quanto a determinados comportamentos foi medida por meio de casos hipotéticos relacionados com corrupção. A maioria dos casos é limítrofe, isto é, as situações hipotéticas utilizadas não caracterizam de forma clara e irrefutável comportamento ilícito; por isso, o resultado das entrevistas é interessante, mostrando onde os respondentes traçam a linha que separa o aceitável do inaceitável.

Comportamentos aceitáveis e inaceitáveis na esfera pública

Servidores públicos, cidadãos e representantes de empresas foram solicitados a avaliar dezesseis situações hipotéticas relacionadas com corrupção. Essas situações foram agrupadas em seis categorias. Cada uma delas é apresentada a seguir.

Sonegação

A sonegação efetuada através da não emissão de nota fiscal exige a participação de dois agentes, o fornecedor e o comprador. Contudo, segundo os servidores, cidadãos e representantes de empresas entrevistados, o comportamento do fornecedor que deveria emitir a nota é claramente mais inaceitável do que o comportamento do consumidor que deveria exigí-la mas se beneficia através de expediente similar.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Dona de casa abre mão da nota e paga menos pelo serviço executado por uma empresa / profissional liberal	75.1%	62.8%	64.7%
Grande empresa não declara serviços à Receita para evitar pagamento de impostos	94.7%	86.0%	82.8%

Corrupção administrativa – omissão

Neste caso, a omissão ocorre quando um funcionário público decide não executar suas obrigações, causando benefício privado a alguém e prejuízos para a sociedade. As duas situações hipotéticas apresentadas abaixo envolvem infrações de trânsito que, presumivelmente, prejudicam a segurança e/ou o bem estar de outros transeuntes nas vias públicas.

As situações apresentadas diferem em dois pontos: (1) na segunda situação existe uma justificativa individual para a infração (o motorista disse tratar-se de uma emergência, mas pode-se inferir que mesmo assim houve prejuízo para o bem estar e/ou segurança de outros transeuntes); (2) e o funcionário público não obteve nenhum benefício particular de sua omissão.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Motorista paga R\$ 20 para evitar ser multado por infração de trânsito	95.4%	86.4%	84.3%
Funcionário da CET deixa de multar motorista porque este lhe explica tratar-se de uma situação de emergência	54.6%	46.8%	47.7%

Nota: Percentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável



Nas situações seguintes, em que é bem claro o benefício do funcionário público, a esmagadora maioria de servidores, representantes de empresas e cidadãos considerou como inaceitáveis os comportamentos ilustrados.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Comerciante com estabelecimento em zona habitacional paga anualmente R\$ 5000 a fiscal da prefeitura para manter negócio aberto	97.2%	89.4%	92.8%
Vendedor ambulante sem ponto paga mensalmente R\$ 50 a fiscal para continuar trabalhando	97.0%	83.4%	90.8%

Nota: Percentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Embora as situações apresentadas não deixem claro que “manter o negócio aberto” ou “continuar trabalhando” sejam emergências da mesma magnitude do que na segunda situação da tabela anterior a essa, é possível inferir que a manutenção do negócio seja uma justificativa individual igualmente válida.

Neste caso, a principal diferença entre as duas situações é o valor do pagamento (R\$ 5000 anualmente vs R\$ 50 mensalmente), mas esse fator aparenta ser irrelevante em determinar a rejeição do comportamento por parte dos entrevistados. Se o valor não importa, é possível inferir que o fato de que houve pagamento é o aspecto determinante por trás da rejeição.

Corrupção administrativa – toma-lá-dá-cá

Uma outra série de situações hipotéticas apresentadas aos respondentes refere-se a distintas formas de interação entre uma empresa privada e o poder público. A maioria dos respondentes de cada um dos grupos classificou o toma-lá-dá-cá de dinheiro por favores como claramente inaceitável. Uma parcela menor, mas ainda assim bastante significativa, dos respondentes teve atitude semelhante quando o toma-lá-dá-cá não é evidente, mas o beneficiário das benesses distribuídas pela empresa privada é um único servidor público em posição decisória. E, por fim, uma parcela ainda menor dos respondentes, e menos da metade dos entrevistados no caso dos cidadãos, indicou que o financiamento de festas que beneficiam todos os funcionários e usuários da instituição pública é inaceitável.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Funcionário solicita dinheiro para dirigir licitação em hospital a favor de empresa fornecedora	96.8%	82.3%	89.6%
Empresa fornecedora presenteia diretor de hospital público em datas comemorativas do ano	81.9%	66.9%	76.6%
Empresa fornecedora sempre financia festa junina para funcionários e pacientes do hospital	75.3%	48.2%	64.9%

Nota: Percentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Uma outra situação, em que a empresa privada presenteia rotineiramente servidores públicos com um almoço grátis, foi vista pelos entrevistados como mais aceitável do que as situações anteriores. Entre as hipóteses para explicar essa diferença estariam o baixo valor do presente (o almoço) – a qual, porém, entra em choque com o exemplo do ambulante que paga R\$ 50 a um fiscal –, e a possibilidade de que o ato produz externalidades positivas, uma vez que o maior policiamento nas redondezas da padaria será compartilhado por funcionários, clientes e moradores de toda a vizinhança.



	Servidores	Cidadãos	Empresas
Padaria deixa policiais almoçarem de graça	67.9%	48.8%	52.3%

Nota: Porcentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Corrupção administrativa – acelerar a burocracia

Todo processo administrativo demanda tempo, mas existem artifícios para que seja concluído mais rapidamente. Segundo a maioria dos entrevistados, a aceleração de processos obtida por meio do pagamento de uma taxa é mais mal-vista do que o uso de contactos pessoais para o mesmo fim. A formulação da pergunta não deixou claro se essa “taxa de urgência” é oficial e se seu destino é o tesouro municipal ou se é extra-oficial, embolsada pelo funcionário público em questão.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Cidadão paga taxa de urgência a funcionário público para conseguir mais agilidade na tramitação dos processos dentro de órgão público	96.7%	83.3%	90.0%
Cidadão pede ajuda de vizinha que trabalha no órgão para agilizar o andamento de um processo	84.8%	62.4%	77.9%

Nota: Porcentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Em concordância com conclusões obtidas anteriormente, a ausência de pagamento e/ou o fato que o funcionário público em questão não se beneficiou diretamente de seu ato tornam o comportamento menos inaceitável.

Corrupção eleitoral

Os entrevistados dos três grupos (servidores, cidadãos, empresas) foram apresentados a situações hipotéticas referentes ao processo eleitoral. Tanto a distribuição de remédios por parte de um candidato como a solicitação, por parte do eleitor, de benefício da mesma natureza, são vistas majoritariamente como práticas inaceitáveis.

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Candidato, nas semanas anteriores à eleição, distribui remédios a eleitores em troca de voto	97.0%	92.3%	91.9%
Eleitor, para votar em um candidato, solicita apoio material durante a campanha	95.6%	91.4%	91.3%

Nota: Porcentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Um cenário em que o acesso à burocracia pública é facilitado graças ao apoio eleitoral também foi apresentado aos entrevistados. De forma semelhante às situações anteriores, em que o apoio eleitoral é trocado por benefícios materiais, a situação em que votos são trocados pelo acesso a serviços públicos foi igualmente qualificada como inaceitável pela maioria dos respondentes.



	Servidores	Cidadãos	Empresas
Cabo eleitoral facilita o acesso a serviços da prefeitura durante o ano todo e na época da eleição cobra o voto do eleitor	97.4%	92.0%	92.3%

Nota: Porcentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Nepotismo

A maioria dos respondentes de todos os grupos indicou a prática de nepotismo como inaceitável. O nível de respostas coloca a prática de nepotismo como um dos comportamentos mais inaceitáveis de todos os listados, próximo ou em alguns casos até mesmo mais inaceitável do que o suborno (troca de favores por dinheiro). A má imagem do poder legislativo já identificada neste relatório pode ser uma explicação para tamanha não aceitação desse comportamento que não é, à primeira vista, prejudicial ao bem público (pois os parentes dos contratantes podem ser também pessoas preparadas para seus respectivos cargos).

	Servidores	Cidadãos	Empresas
Secretário emprega em seu gabinete vários parentes em cargos de confiança	93.2%	86.3%	90.0%

Nota: Porcentagens dos que indicaram que o comportamento é inaceitável

Observações gerais

Enquanto algumas das situações apresentadas representam casos típicos de corrupção previstas em lei, outras são mais indistintas e a existência de uma infração nem sempre clara. De forma geral, os cidadãos como um grupo mostraram-se mais tolerantes perante esses casos limítrofes do que os representantes de empresas e servidores públicos; estes últimos revelaram-se os mais intolerantes de todos.

Os servidores atingiram a mais alta frequência de julgamentos na faixa “inaceitável” do que os outros dois grupos em cada uma das dezesseis situações hipotéticas. E em doze das situações a porcentagem de representantes de empresas que declararam o comportamento como inaceitável foi maior do que a porcentagem de cidadãos que fizeram o mesmo.

O papel da fiscalização

Os entrevistados foram apresentados a uma outra série de situações hipotéticas, desta vez lidando com seus próprios comportamentos em distintas situações.

A situação apresentada é a seguinte:

Suponha que uma noite, numa hora avançada, você vai andando no estacionamento de um centro comercial; o local encontra-se vazio. Além disso, nesse momento não há vigilância alguma e você está sozinho. De repente você percebe que há um envelope no chão. Após pegá-lo e abri-lo você vê que contém 20 notas de 100 dólares. Qual a probabilidade de que sua reação seja...

- 1. Já que esse dinheiro não tem dono, este golpe de sorte vai me ajudar com as despesas da minha família.*
- 2. Levo-o para casa e esta noite pensarei o que vou fazer com ele.*



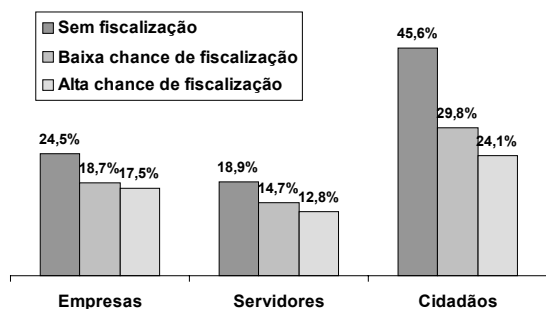
3. *Procuro a administração do prédio imediatamente para informar o fato e lhe entregar o envelope com o dinheiro achado.*
4. *Não saberia o que fazer.*

Após responder a essa pergunta, cada um dos entrevistados foi solicitado a rever sua resposta sob as suposições de que:

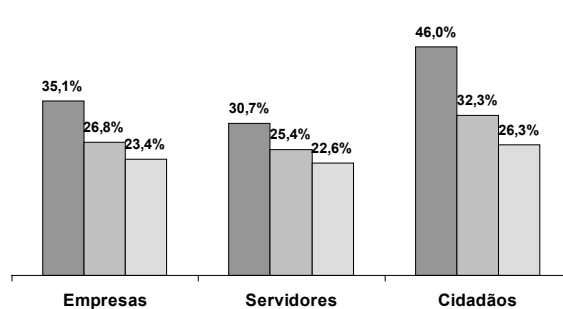
- A. *Existe 30% de possibilidade de que haja uma câmara escondida no estacionamento e de que possivelmente esteja sendo monitorada.*
- B. *A possibilidade de estar sendo observado e de que a informação seja compartilhada é alta, em torno de 70%.*

Os gráficos abaixo ilustram cada uma das respostas (nos quatro casos, são indicadas as porcentagens de quem asinalou o comportamento na faixa “muito provável”).

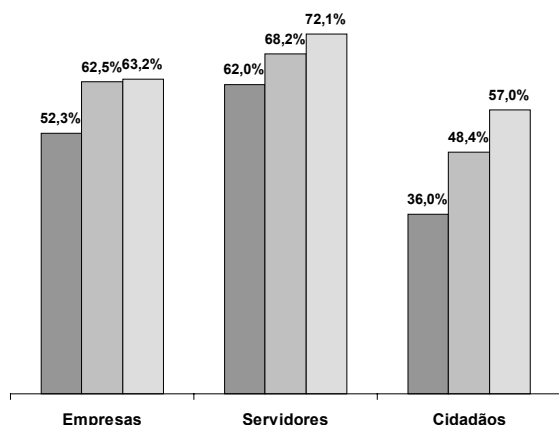
FICO COM O DINHEIRO SEM PENSAR DUAS VEZES



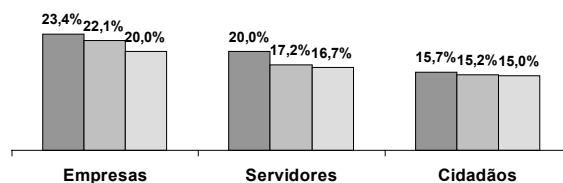
LEVO O DINHEIRO PARA CASA, MAS PENSAREI O QUE FAZER COM ELE



PROCURO A ADMINISTRAÇÃO DO PRÉDIO IMEDIATAMENTE PARA INFORMÁ-LOS DO FATO



NÃO SABERIA O QUE FAZER





IX. A PMSP E SEUS SERVIDORES

Eficiência da PMSP na administração de pessoal

Os funcionários públicos foram solicitados a opinar sobre o gerenciamento da máquina administrativa da PMSP na área de administração de pessoal. Eles foram apresentados à seguinte lista de afirmações e solicitados a dizer se concordam ou discordam de cada uma delas.

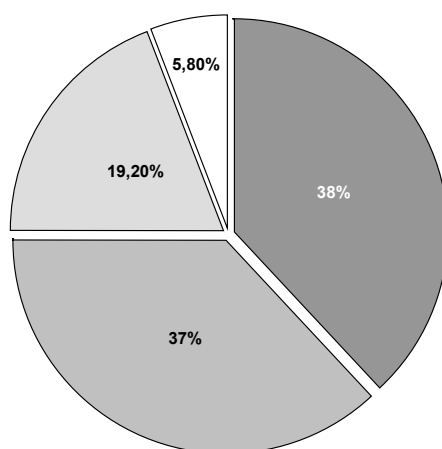
SERVIDORES – AVALIAÇÃO DAS DECISÕES QUANTO À ADMINISTRAÇÃO, POLÍTICAS E REGULAMENTOS DE PESSOAL REFERENTES AO ÓRGÃO EM QUE TRABALHAM

	Concorda	Neutro	Discorda	NS/NR
Bem supervisionadas	61,2%	16,0%	17,7%	5,1%
Estritamente aplicadas	54,1%	17,9%	21,0%	7,0%
Anunciadas e públicas	53,4%	17,1%	19,9%	9,6%
Baseadas no nível de escolaridade	52,7%	14,9%	23,7%	8,8%
Auditadas pelo controle interno	49,4%	14,3%	19,6%	16,7%
Sujeitas a recursos das decisões	49,1%	15,8%	14,6%	20,6%
Baseadas na experiência profissional	49,1%	16,2%	26,2%	8,4%
Baseadas nas mudanças da admin PMSP	47,9%	17,1%	22,2%	12,8%
Simple, claras e fáceis de entender	47,0%	19,0%	29,1%	4,9%
Feitas transparentemente	46,8%	16,2%	29,8%	7,2%
Sujeitas a auditorias externas	42,8%	12,9%	23,9%	20,4%
Baseadas em antiguidade	40,7%	19,1%	30,7%	9,6%
Baseadas em vínculos políticos	36,0%	11,9%	39,1%	13,0%
Baseadas em vínculos de influência	34,0%	14,6%	36,7%	14,8%
Baseadas em vínculos familiares	22,4%	13,7%	51,6%	12,3%
Baseadas em pagamentos extra-oficiais	7,3%	5,4%	64,3%	22,9%

Assim, na opinião da maioria dos servidores, as políticas de administração de pessoal da PMSP eram bem administradas – de 40% a 60% dos entrevistados concordavam com as afirmações positivas (e discordavam das negativas) e 38% acreditavam que a transparência das decisões de pessoal melhorara muito em comparação ao período anterior à realização do levantamento. Por outro lado, de 20% a 30% dos entrevistados discordavam das afirmações positivas em relação às políticas de recursos humanos (e concordavam com as negativas). Quase 20% acreditavam que a transparência piorara em relação ao passado.



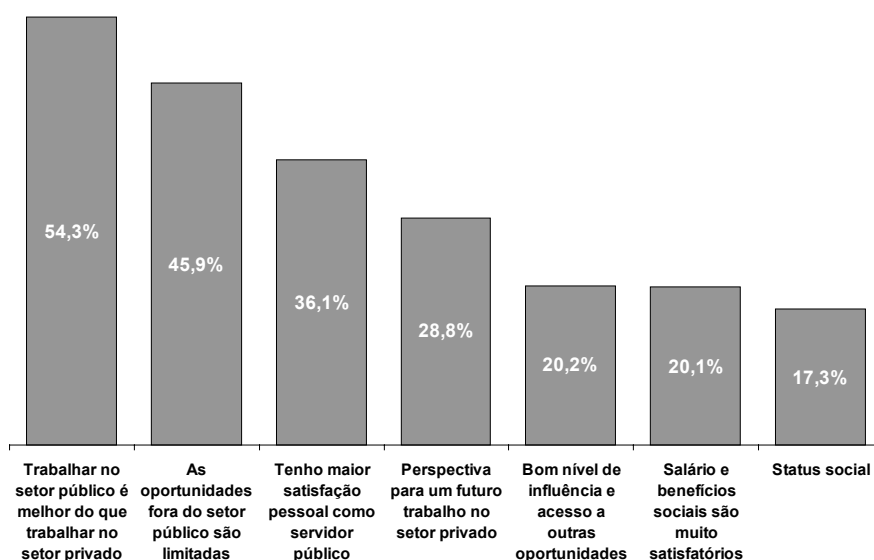
SERVIDORES - EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NAS DECISÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO ÓRGÃO EM QUE TRABALHA



■ Melhorou □ Não mudou □ Piorou □ NS/NR

Os funcionários públicos consultados emitiram sinais contraditórios quanto à satisfação com o trabalho no setor público. Eles foram apresentados a uma lista com sete razões relacionadas com a satisfação com o trabalho. Cinco eram eminentemente positivas (ex. “trabalhar no setor público é melhor do que no setor privado”) enquanto duas eram negativas (“oportunidades fora do setor público são limitadas” e “perspectiva para futuro trabalho no setor privado”). Quando as respostas são ordenadas pelo percentual de entrevistados que assinalaram “concordo”, razões positivas e negativas intercalam-se nas quatro primeiras posições.

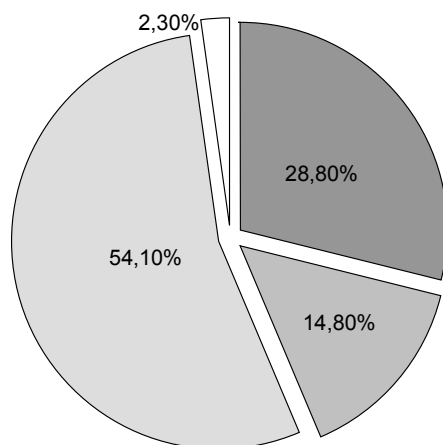
SERVIDORES - SATISFAÇÃO COM O TRABALHO E SEUS INCENTIVOS (RESPOSTAS “CONCORDO TOTALMENTE”)



Por fim, 54% dos funcionários públicos entrevistados disseram que, muito frequentemente, eram obrigados a dedicar-se a outros trabalhos, pois o salário do setor público não seria suficiente para viver.



SERVIDORES – FREQUÊNCIA COM QUE SE DEDICAM A OUTROS TRABALHOS



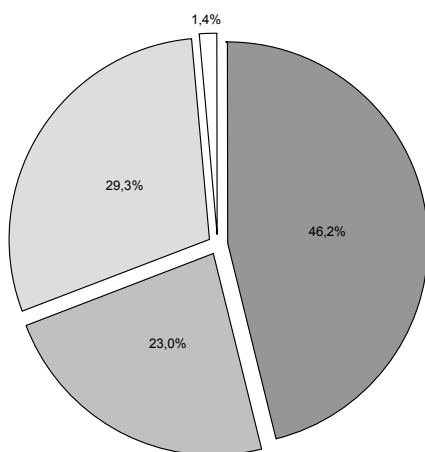
■ Baixa frequência ■ Frequência moderada ■ Muito freqüente □ NS/NR

Capacitação

A maioria dos entrevistados (46%) afirma que oportunidades de capacitação eram raras ou inexistentes, mas quando os cursos e treinamentos ocorriam, 69% dos entrevistados disseram que são bastante ou moderadamente eficazes em melhorar o desempenho do funcionário. Apenas 28% dos entrevistados acreditavam que as capacitações oferecidas a eles eram ineficazes.

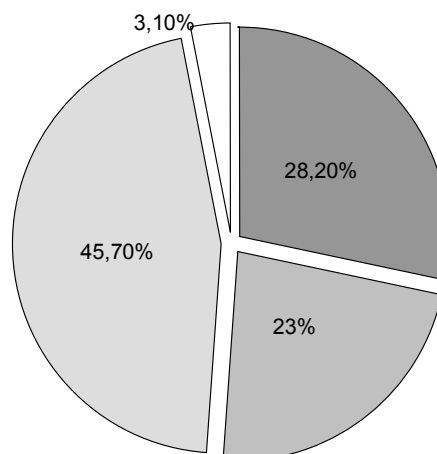
SERVIDORES

FREQUÊNCIA DE OPORTUNIDADES DE CAPACITAÇÃO



■ Nunca acontece ■ Frequência moderada
□ Muito freqüentes □ NS/NR

EFICÁCIA DAS CAPACITAÇÕES OFERECIDAS



■ Pouco eficaz ■ Eficácia moderada
□ Muito eficaz □ NS/NR

Sugestões de reforma

Os servidores foram apresentados a sete propostas de reforma da administração municipal de São Paulo. De forma geral eles apoiavam a adoção de práticas típicas do setor privado, como o



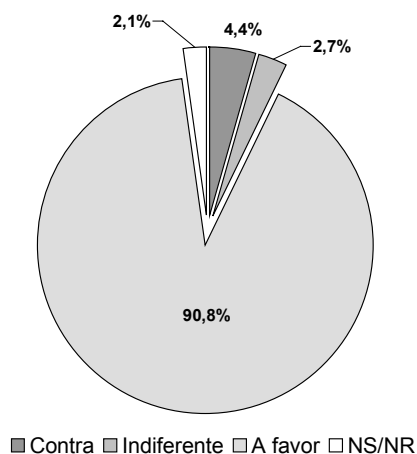
estabelecimento de plano de carreira, com salário e promoções baseados em indicadores de desempenho; a informatização do atendimento ao público e das rotinas administrativas e o estabelecimento de objetivos e indicadores de desempenho para os órgãos públicos.

A maioria (49.7%) colocava-se contra a proposta de reduzir o quadro de servidores, mesmo com a contraparte de salários e benefícios maiores para os remanescentes. Mesmo assim, 37.4% dos entrevistados foram a favor dessa proposta.

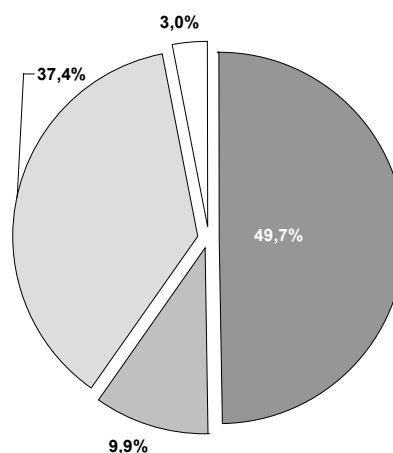
A maioria dos entrevistados era contra a privatização de serviços públicos, e a favor da descentralização administrativa (subprefeituras), com ampla delegação de funções operacionais para as subprefeituras.

SERVIDORES

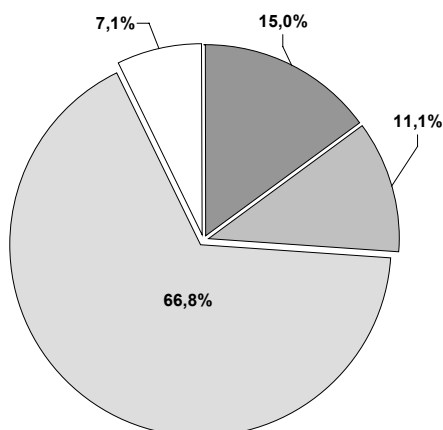
ADOÇÃO DE PLANO DE CARREIRA COM PROGRESSÃO DEFINIDA POR INDICADORES OBJETIVOS



REDUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES E AUMENTO DE SALÁRIO



COM AMPLA DELEGAÇÃO DE FUNÇÕES OPERACIONAIS PARA SUBPREFEITURAS



PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

