

Revista da

CCGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas.....46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70
Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83
*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92
Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos.....130
Julgados recentes de Tribunais.....135
Jurisprudência em destaque137

A percepção da corrupção entre universitários

Rita de Cássia Biason, professora assistente, doutora no curso de Relações Internacionais (UNESP).

Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscariol, Lídia Paula Mendes da Costa, Vítor Zanardi Pires, estudantes do Grupo de Estudo e Pesquisas sobre Corrupção da UNESP

A pesquisa "A Percepção da Corrupção entre os universitários"¹ foi realizada na cidade de Franca, interior do Estado de São Paulo, Brasil. A pesquisa iniciou-se no mês de agosto de 2006 e foi concluída em dezembro de 2007. A pesquisa foi realizada em três instituições de ensino superior, especificamente: a Universidade Estadual Paulista (UNESP)², o Centro Universitário de Franca (Uni-FACEF)³ e a Faculdade de Direito de Franca (FDF)⁴, na cidade em questão. O número de alunos entrevistados foi de 299 e, destes, 269 responderam os questionários, sendo que 79 entrevistados são estudantes na UNESP, 90 na FDF e 100 na Uni-FACEF.

Os objetivos dessa pesquisa foram: 1) avaliar o impacto da corrup-

ção e a percepção que os universitários têm sobre o tema, ou seja, nossa preocupação foi averiguar os valores dos alunos em relação à corrupção e não em compreender a realidade francana pelas entrevistas; 2) por ser um ano eleitoral no Brasil, incluímos a questão da compra de voto entre os eleitores. Neste tópico, verificamos, a partir do eleitor, qual foi o índice de compra de votos durante o ciclo eleitoral e o que era ofertado: dinheiro, bens, serviços, etc.

Para avaliar a percepção da corrupção, foram criadas situações que englobavam desde os pequenos atos ilícitos do cotidiano, como uma ligação clandestina na rede elétrica, até aquela corrupção que se processa no interior do governo. Pretendia-se, desta forma, verificar indiretamente as práticas ilícitas que se processam cotidianamente na sociedade brasileira, como suborno, nepotismo, clientelismo, sonegação fiscal e favorecimento. Tais práticas estão presentes na esfera privada e na pública, podendo ser detectadas pela percepção dos entrevistados. Como o próprio título diz, a pesquisa é uma percepção, ou seja, diz respeito à opinião

1. O questionário aplicado nesta pesquisa é uma adaptação do utilizado nas pesquisas de 2004 e contou com a colaboração, na sua confecção inicial, do prof. Dr. Bruno Speck.

2. Universidade pública no interior do Estado de São Paulo. Website: <http://www.franca.unesp.br/>

3. Universidade privada de Franca. Website: <http://www.facef.br/>

4. Universidade municipal de Franca. Website: <http://www.direitofranca.br/>

dos entrevistados e não se fundamenta em dados oficiais.

No tópico de compra de votos, nossa preocupação foi avaliar as ofertas que os eleitores tiveram, ou não, na troca de votos por favores. Trata-se de uma abordagem mais sutil, mas considerando-se a não identificação do entrevistado, foi garantida certa integridade e confiabilidade das respostas.

A metodologia seguiu a amostra definida por Arkin e Colton, *Tables for Statisticians*, e levou em consideração o número de alunos matriculados nas instituições: UNESP com 1.600, UniFACEF com 1.600 e FDF com 1.400. Considerando-se a média de estudantes de 1.500, estabelecemos uma margem de erro de 10 pontos percentuais, resultando no total 100 entrevistados por instituição. A escolha dos entrevistados foi aleatória. A tabulação dos dados e o cruzamento das informações, que em sua maioria eram fechadas, foram feitos no programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

1. Perfil sócio-econômico dos entrevistados

A pesquisa foi realizada com diferentes grupos de universitários que estudam na cidade de Franca. O perfil sócio-econômico obtido foi: 88,3% possuem entre 16 e 24 anos, contrapondo-se aos 9,10% que possuem entre 25 e 32 anos e aos 2,6% que têm mais de 33 anos. Dentre essas pessoas, 52% alegaram ser católicas, 15,5%, espíritas e 8,5%, protestantes, contra 24% que não pos-

suem ou declararam ser de outra religião. Ainda, em relação à renda desses universitários, constatamos que 39,1% possuem renda familiar entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00, 27,4%, entre R\$ 1.001,00 e R\$ 2.000,00, 24,3%, com mais de R\$ 5.000,00, 6,9%, entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00 e 2,3%, até R\$ 500,00. Sendo assim, trabalhamos com um universo de maioria jovem, entre 16 a 24 anos, católico e com renda familiar entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00.

2. O que é corrupção?

Antes de propormos a avaliação das situações, pedimos aos entrevistados que definissem corrupção em uma frase. As definições mais frequentes foram: "corrupção é falta de ética", para 7,4 % dos entrevistados; "corrupção é desvio de caráter", para 16,9%; "corrupção é roubo", para 12,6%; "corrupção é favorecimento, abuso de poder e posição", para 8,7%; "corrupção é um problema cultural", para 9,1%; "corrupção é um problema do cotidiano", para 8,2%; "corrupção é indignação", para 21,2%; "corrupção é o governo/política", para 12,6% dos estudantes. É interessante observar que a compreensão do que é um ato corrupto vai desde a violação da lei até o universo cultural.

3. Situações de avaliação da percepção da corrupção

Neste tópico, foram apresentadas diferentes situações que envolvem o

Quadro 1: Situações propostas

| Situação | Aceitável | Indiferente | Inaceitável |
|---|-----------|-------------|-------------|
| 1. Um indivíduo abre mão da nota fiscal e paga menos por um serviço executado por uma empresa ou profissional liberal. | 23,7% | 21,7% | 54,6% |
| 2. Uma grande empresa não declara serviços à Receita para evitar o pagamento de impostos. | 6,1% | 12,4% | 81,5% |
| 3. Um motorista paga R\$ 50,00 para evitar ser multado devido a uma infração de trânsito. | 1,2% | 13,6% | 85,2% |
| 4. Um guarda de trânsito deixa de multar um motorista por infração porque este lhe explica tratar-se de uma situação de emergência. | 52,8% | 28,3% | 18,9% |
| 5. Um funcionário solicita dinheiro para dirigir uma licitação em um hospital em favor de uma empresa fornecedora. | 3% | 16,7% | 80,3% |
| 6. Um restaurante deixa policiais almoçarem de graça. | 18,3% | 38% | 43,7% |
| 7. Um vendedor ambulante sem ponto paga mensalmente R\$200,00 a um fiscal para continuar trabalhando. | 11,7% | 15,5% | 72,8% |
| 8. Um cidadão paga taxa de urgência para funcionários públicos para conseguir mais agilidade na tramitação dos processos dentro do órgão público. | 6,4% | 15,2% | 78,4% |
| 9. Um cidadão pede ajuda de um vizinho que trabalha em um órgão público para agilizar o andamento de um processo. | 16% | 32,3% | 51,7% |
| 10. Um candidato, nas semanas anteriores a eleição, distribui remédios a eleitores em troca de votos. | 1,2% | 5,6% | 93,2% |
| 11. Um cabo eleitoral facilita o acesso a serviços da prefeitura durante o ano todo e, na época da eleição, cobra o voto do eleitor. | 1,9% | 8,3% | 89,8% |
| 12. Um secretário emprega, em seu gabinete, vários parentes em cargos de confiança. | 1,9% | 5,6% | 92,2% |
| 13. Uma pessoa recebe benefícios do governo, mesmo sabendo que não tem direito a eles. (Ex: Bolsa Família) | 2,3% | 7,5% | 90,2% |
| 14. Um médico usa de sua influência para conseguir a internação, em um hospital público, para sua mãe que se encontra doente. | 18,2% | 31,8% | 50% |
| 15. Uma pessoa costuma comprar produtos piratas e/ou fazer "gatos" em rede elétrica. | 23,1% | 39,4% | 37,5% |
| 16. Um político desvia verbas para ajudar uma instituição de caridade. | 17,7% | 24% | 58,3% |
| 17. Uma pessoa falsifica documentos para obter algum tipo de vantagem. | 0,8% | 10,5% | 88,7% |
| 18. Uma pessoa omite recibos na declaração de Imposto de Renda. | 11,3% | 21,5% | 67,2% |

cotidiano dos brasileiros e solicitou-se que fosse feita uma avaliação entre aceitável, inaceitável e indiferente para cada acontecimento. São 18 situações corruptas que se processam cotidianamente, mas que nos permitem compreender os valores e o comportamento do cidadão quanto à sonegação fiscal (1,2,18), ao suborno (3,4,5,7,8), ao favorecimento (6,9,13,14), ao clientelismo (10,11,16), ao nepotismo (12) e à fraude (15, 17).

A metodologia utilizada para classificar as situações teve por critério a definição de Heidenheimer. O pesquisador define três tipos de corrupção centradas na opinião pública: a corrupção branca, considerada pela maioria do público como tolerável; a corrupção negra, considerada como condenável ou inaceitável; e a corrupção cinza, que remete a uma avaliação de indiferença do entrevistado.

3.1 Análise dos resultados

Na avaliação da sonegação fiscal, é perceptível uma maior tolerância em relação à sonegação praticada por uma pessoa física (situação 1, 54,6%) do que por uma pessoa jurídica (situação 2, 81,5%). Na questão do suborno, pagamento ou recebimento, percebemos que há maior tolerância quando se trata de questões pessoais (situação 4, aceitação de 52,8%), mas há maior rejeição à prática de suborno na situação 3 (85,2%), na situação 5 (80,3%), na situação 7 (72,8%) e na situação 8 (78,4%). Estes últimos dizem respeito ao enriquecimento

ou benefício próprio, nos quais inexistente a dimensão da caridade, do amor ao próximo, da solidariedade, do envolvimento emocional presente no caso 4. Entretanto, é perceptível que em todos houve violação da lei, das normas que regulam a sociedade brasileira.

Das quatro situações que envolvem o favorecimento, apenas uma apresentou alto índice de rejeição: a de número 13, com 90,2%. Entendemos que a situação envolve um prejuízo econômico que afeta diretamente os entrevistados, enquanto que as demais, não. Se considerarmos que as demais apresentam rejeição de 43,7% (situação 6); 51,7% (situação 9); e 50% (situação 14), podemos afirmar que os entrevistados são mais sensíveis quando os recursos provêm do Estado.

Quanto ao clientelismo, definido comumente como prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela em troca de seus votos ou troca de favores entre quem detém o poder e quem vota, foram consideradas práticas inaceitáveis: situação 10 (93,2%); situação 11 (89,8%); e situação 16 (58,3%). Podemos supor que o alto índice de rejeição ao clientelismo advém das inúmeras denúncias que são retratadas pela mídia cotidianamente. Há certa insatisfação para com essas práticas, pois dificilmente há punição para quem as pratica. A questão do nepotismo (situação 12) foi considerada inaceitável por 92,2%. Esse alto índice de rejeição de alguma forma era esperado, pois o cidadão demonstra-se menos tolerante ao emprego de pa-

rentes por políticos. Há uma aguda consciência do prejuízo que essa prática causa ao sistema democrático.

As situações que envolvem práticas de ilegalidade e fraude (números 15 e 17) apresentaram uma discrepância. Enquanto a compra de produtos ilegais ou contrabandeados foi considerada indiferente por 39,4% dos entrevistados, a falsificação de documentos para obter vantagem foi considerada inaceitável por 88,7%. O interessante é que as duas situações representam atos ilegais, mas a primeira envolve aspectos econômicos, poder de compra do cidadão e a segunda diz respeito à vantagem que o indivíduo terá por meio da falsificação.

4. Compra de voto

Dos entrevistados, 15,60% responderam que haviam recebido algum tipo de oferta pelo voto, dentre os quais 53,8% eram do sexo feminino e 46,2%, do masculino. Dentre os 84,4% que responderam que não haviam recebido qualquer tipo de oferta pelo voto, 54,3% eram do sexo masculino e 45,7%, do sexo feminino. Para os entrevistados, que responderam afirmativamente, prosseguimos com a questão: “A qual órgão público esse funcionário pertencia?” A maioria das propostas partiu de funcionários ligados à prefeitura da cidade, seguido de fiscais, funcionários de outros órgãos públicos e da área da saúde. Como a UniFACEF é uma instituição particular e a FDF é municipal, a maioria dos estudantes reside em Franca e, portanto, possui maior proximidade com os

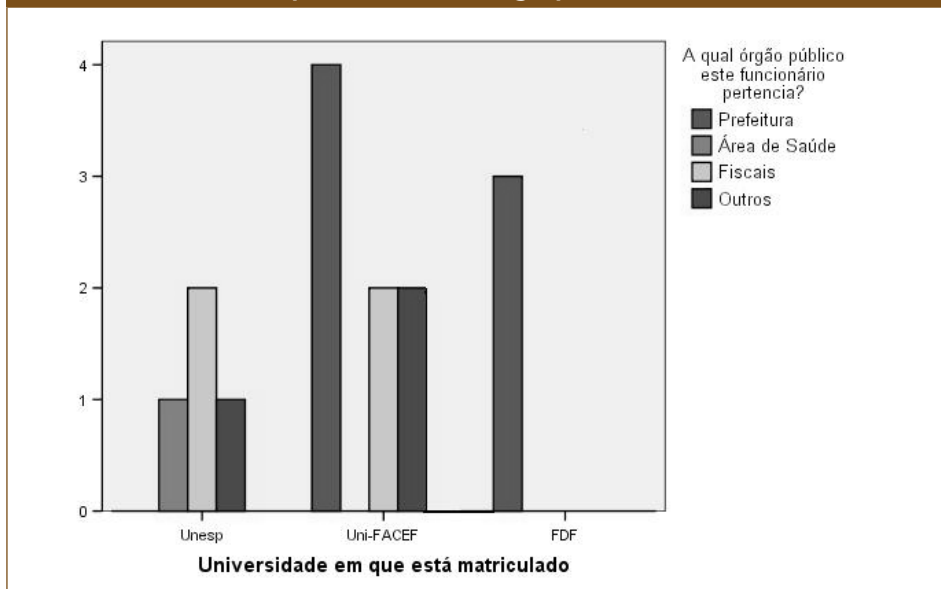
funcionários públicos municipais, o que faz com que o índice de proposta de compra de voto seja maior nesse órgão. O quadro 2 ilustra este universo de resposta.

As situações que envolvem práticas de ilegalidade e fraude apresentaram uma discrepância. Enquanto a compra de produtos ilegais ou contrabandeados foi considerada indiferente por 39,4% dos entrevistados, a falsificação de documentos para obter vantagem foi considerada inaceitável por 88,7%.

4.1 Compra de voto e sua relação com a renda

No Quadro 3 podemos observar que, quanto maior a renda, maior a propensão do entrevistado em aceitar o dinheiro em uma possível oferta de compra de voto. Esse fato coloca em questionamento o senso comum de que a população de baixa renda é mais suscetível à venda de votos. Surpreendeu-nos o fato de que a população com renda entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00 aceitaria R\$ 50,00 pelo seu voto. Além disso, o

Quadro 2: em quais órgãos trabalham as pessoas que ofereceram algo pelo voto



Quadro 3: Venda de voto x Renda

| Renda Mensal da Família (soma de todos que contribuem) | Se alguém lhe oferecesse dinheiro pelo seu voto, você aceitaria? |
|--|--|
| Até R\$ 500,00 | 0% |
| De R\$ 501,00 até R\$ 1.000,00 | 13,60% |
| De R\$ 1.001,00 até R\$ 2.000,00 | 18,20% |
| De R\$ 2.001,00 até R\$ 5.000,00 | 31,80% |
| Mais de R\$ 5.000,00 | 36,40% |
| TOTAL | 100% |

índice mais alto de ocorrência dessa situação, que é de 36,4%, está presente entre a população com renda mensal superior a R\$ 5.000,00.

Ressaltamos que 17% dos entrevistados que aceitariam oferta em dinheiro, o total de 70% solicitariam mais de R\$ 500,00 pelo voto.

A fim de avaliar a convivência do eleitor com a possível venda de seu voto, perguntamos aos entrevistados se ele votaria no candidato que pagou pelo voto. Noventa e quatro por cento dos

entrevistados, que afirmaram aceitar uma possível oferta de compra de voto, disseram que não votariam no candidato que fez a oferta de compra de voto. Nesse universo, os entrevistados do sexo feminino têm maior tendência em não votar naquele que lhe fez a oferta do que os de sexo masculino.

5. Conclusão

Podemos afirmar que os universitários mostram-se mais sensíveis quando a corrupção envolve o meio

público, principalmente com as questões de nepotismo e compra de votos. Nesse último item, a maioria dos entrevistados não votaria naquelas que ofereceram benefícios. Nesse contexto, é explicitada a ambigüidade dessa questão visto que, mesmo as pessoas não tolerando a compra de votos, aceitam aquilo que é oferecido, e surpreende que a população com mais renda é a mais condizente com esse tipo de situação.

Os universitários se mostram mais tolerantes em situações ligadas à corrupção quando estas são de cunho pessoal, como apelo à caridade e à saúde, evidenciando a dificuldade de compreender e avaliar o limite entre a corrupção e o favor.

Podemos afirmar que os universitários mostram-se mais sensíveis quando a corrupção envolve o meio público, principalmente com as questões de nepotismo e compra de votos.

Por meio dessa pesquisa, foi possível identificar dois tipos de corrupção: a pequena corrupção, que se refere à violação de regras em favor de amigos, por exemplo, e a corrupção rotineira, que reforça a relação patrão-cliente e deixa as obrigações menos transparentes, convertendo a prática ilícita em uma “norma” na sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ARKIN, H, COLTON, R. R. *Tables for statisticians*. New York: Barnes & Noble, sd.

BARBOSA, Lúvia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BREI, Z. A corrupção: causas conseqüências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, nº 30, Maio/Jun.1996. p.101-115

BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, nº 30, Ene./Feb.1996. p. 64-77

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de A. *A corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.

GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HEIDENHEIMER, A. Perspectives on the perception Corruption. In: *Political Corruption: a handbook*. p. 149-163.

LEAL, V.N. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 23, Ene. 1989. p. 5-20.

POWER, T.; GONZALEZ, J. Cultura Política, Capital Social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev. Sociologia e Política*, nº.21, nov. 2003, p.51-60.

SPECK, B. Mensurando a Corrupção: Uma revisão dos dados provenientes de pesquisas empíricas, in: *Cadernos Adenauer* nº. 10 (Os Custos da Corrupção), São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, diciembre 2000, p. 9-46.