

# A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no RS

Giácomo Balbinotto Neto\*

Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Ricardo Letizia Garcia\*\*

Professor da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

## Resumo

*O artigo analisa as implicações da percepção da corrupção no ambiente rodoviário, abordando a relação da estrutura do mercado e a organização institucional com a qual os agentes públicos se deparam na atividade rodoviária. Discutem-se as formas de corrupção, as oportunidades criadas no ambiente burocrático e os indicadores de corrupção no setor, bem como as oportunidades de busca de rendas ("rent seeking").*

## Palavras-chave

**Corrupção; *rent seeking*; obras rodoviárias.**

## *Abstract*

*This paper analyzes the implications of the perception of the corruption in the bureaucratic environment, approaching the relationship of the structure of the market and the institutional organization with which the public agents come across in the public highway works. The forms of corruption are discussed, the opportunities created in the bureaucratic environment and the indicators perception of corruption in this sector, as well as the opportunities of rent seeking.*

---

\*E-mail: giacomo.balbinotto@ufrgs.br

\*\*E-mail: ricardoletizia@uergs.edu.br

## **Key words**

**Corruption; rent-seeking; public highway works.**

## **Classificação JEL: K42.**

**Artigo recebido em 27 set. 2004.**

# **1 - Introdução**

Segundo Tanzi (1998), o termo corrupção vem do verbo em latim *rumpere* — romper, que significa a quebra de algo. Esse algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa. Para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente. Além disso, é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível. O benefício deve ser visto como uma compensação do ato específico de corrupção. Entretanto tal descrição, embora possa parecer simples à primeira vista, revela uma série de dificuldades quando se procura definir com mais precisão o que venha a ser corrupção. A principal dificuldade estaria em reconhecer se as regras foram realmente quebradas. Em segundo lugar, quando as relações sociais tendem a ser muito estreitas, torna-se difícil estabelecer um vínculo direto entre um ato que poderia ser considerado corrupto em termos legais ou administrativos, mas que é perfeitamente aceitável do ponto de vista social. Assim, não é de se estranhar que existam várias definições do que venha a ser corrupção, cada uma delas procurando captar e enfatizar um aspecto relevante sobre esse fenômeno.<sup>1</sup> Ainda, segundo Tanzi (1998),

"A corrupção tem sido definida de muitas maneiras, cada uma destacando algum aspecto. Até alguns anos atrás, a definição da corrupção absorvia uma grande parte do tempo em conferências e

---

<sup>1</sup> Para uma revisão dos conceitos e definições de corrupção, conferir Garcia (2003, cap. 2).

encontros. Porém, tal como um elefante, embora de difícil descrição, ela não é de difícil reconhecimento quando observada. Na maioria dos casos, embora não em todos, diferentes observadores concordariam que um determinado comportamento denota corrupção. Infelizmente, o comportamento é geralmente difícil de ser observado diretamente, pois, normalmente, atos de corrupção não se verificam à luz do dia" (Tanzi, 1998).

Tanzi e Davoodi (1997) e Mauro (1998) assumiram que a corrupção está diretamente relacionada aos grandes projetos de obras públicas e às dificuldades de monitoramento das mesmas. Segundo eles, a corrupção induz a um aumento no número, no tamanho e na complexidade dos projetos. O resultado seria um aumento na participação dos investimentos públicos no PIB, uma queda na taxa média de produtividade daqueles investimentos e, devido a possíveis restrições orçamentárias, uma redução em outras categorias de gasto público, tais como a conservação da infra-estrutura, a educação e a saúde. Como conseqüência desses efeitos, bem como de outros associados à corrupção, ter-se-ia uma redução da taxa de crescimento econômico.<sup>2</sup>

No que se refere especificamente aos gastos com manutenção e conservação dos investimentos públicos, os resultados de Tanzi e Davoodi (1997) indicaram que a corrupção tem efeitos significativos e perversos sobre a qualidade da infra-estrutura. Apesar das dificuldades de obtenção de dados, eles associaram uma elevada corrupção (*high corruption*) a uma redução dos gastos orçamentários com manutenção e operação e da baixa qualidade da infra-estrutura (rodovias, ferrovias e energia). Assim, se considerarem os custos da corrupção como sendo equivalentes aos custos das atividades de *rent seeking*, que podem ser medidos em termos da deterioração da qualidade da infra-estrutura existente, vê-se que os mesmos têm um impacto considerável sobre tais investimentos e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico. Isso ocorre porque a deterioração na infra-estrutura provoca um aumento nos custos de transação, devido a problemas de congestionamentos, demoras, quebra de equipamentos e de máquinas.

Assim, o objetivo do artigo é analisar os efeitos da percepção da corrupção através de vários indicadores. De forma específica, procura-se medir a percepção da corrupção no Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) do Rio Grande do Sul entre os anos 1994 e 2002, buscando

---

<sup>2</sup> Para um resumo abrangente dessa literatura, conferir Garcia (2003).

identificar a percepção da corrupção e qual é o montante aproximado de renda gerado nas atividades de *rent seeking*<sup>3</sup> do setor. Verifica-se, também, como a corrupção afeta a qualidade do serviço prestado, modifica a decisão de investimentos das empresas e reduz a eficiência burocrática. Busca-se, portanto, oferecer uma contribuição ao estudo da corrupção com a finalidade de identificar situações e oportunidades no setor de obras rodoviárias.

A questão de como mensurar a corrupção tem sido controversa. Por um lado, buscam-se medidas diretas que quantifiquem a corrupção. Contudo, segundo Campos (2002, p. 774-775), não existe uma forma direta de se medir a corrupção, pois os agentes nela envolvidos raramente mantêm registros dos seus atos ou contabilizam tais valores. Portanto, hodiernamente, têm prevalecido os trabalhos que enfatizam sua percepção. Este trabalho segue esta última orientação, identificando uma série de indicadores que permitem inferir a existência de corrupção no setor de obras rodoviárias.<sup>4</sup>

Os indicadores referentes à percepção da corrupção foram desenvolvidos com base nas diversas teorias que explicam a sua existência e o montante de renda criada e buscada nessa atividade.<sup>5</sup> Dentre os principais indicadores, destacam-se: a vida útil dos pavimentos rodoviários; a alocação de recursos orçamentários e financeiros para conservação e investimento; as contribuições financeiras a partidos políticos; o volume dos contratos com dispensa de licitação; o atraso no pagamento e os determinantes do custo de uma obra. Dessa forma, pretende-se contribuir para o entendimento da corrupção através da criação de uma metodologia da medição desse fenômeno que seja específica ao setor de construção de obras rodoviárias.

A ausência de uma metodologia e a falta de dados empíricos sobre a corrupção nesse setor podem encobrir os elevados custos que a mesma impõe à sociedade, como destacado em Tanzi e Davoodi (1997). Além disso, com base nos indicadores aqui desenvolvidos, podem-se criar estratégias anticorrupção, aumentando, assim, a participação do Ministério Público, de agências reguladoras e de agências financiadoras de projetos, tais como o Banco Mundial e o BID, no que se refere ao diagnóstico e à implementação de políticas de combate à corrupção.

---

<sup>3</sup> Conferir Mbaku (1992), Balbinotto (2000) e Silva (2001) para uma análise da corrupção enquanto um comportamento de *rent seeking*.

<sup>4</sup> Conferir Tanzi (1998, p. 4).

<sup>5</sup> Dentre as diversas teorias que buscam explicar a corrupção, destacam-se a Teoria da Rent Seeking, a Teoria Agente-Principal, a Teoria da Organização Industrial e a Teoria dos Incentivos. Para um resumo dessas teorias, conferir Garcia (2003) e Jain (2001).

A busca por indicadores de corrupção é importante no sentido de que pode ajudar a corrigir determinados procedimentos licitatórios e, ao mesmo tempo, estabelecer prioridades em reformas institucionais. O desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa e a coleta sistemática de dados sobre a corrupção são importantes, também, como forma de melhorar a estrutura de governança<sup>6</sup> de uma nação. Portanto, o desenvolvimento de ferramental metodológico e empírico, como aqui executado, constitui-se num passo inicial de uma abordagem que visa melhorar a estrutura de governança. Espera-se, portanto, com este artigo, destacar a importância de ações e políticas que promovam uma maior transparência com relação aos investimentos públicos em infra-estrutura. Está-se consciente das dificuldades que isso impõe.<sup>7</sup>

Entende-se que não basta apenas o sentimento de indignação com relação à corrupção, é necessário identificá-la e medi-la, a fim de que sejam criados instrumentos e instituições que busquem lidar com ela de modo eficiente e eficaz, e um passo inicial nessa direção é mostrar quais são os seus custos, implicações e inconveniências.

O artigo conta com mais quatro seções além desta introdução. Na seção 2, examinam-se as principais formas de corrupção no setor rodoviário. Na seção 3, procura-se identificar a percepção da corrupção. Na quarta seção, quantificam-se as rendas potencialmente corruptas. Por fim, apresentam-se as conclusões com base no que foi visto nas seções precedentes.

## **2 - Formas de corrupção no setor rodoviário**

As razões que estimulam e incentivam a prática de ações corruptas no setor de obras rodoviárias são as mais diversas. Elas podem surgir em decorrência de pequenos atos burocráticos com o objetivo de ultrapassar deficiências administrativas do Departamento até o superfaturamento de grandes obras rodoviárias. A empresa poderá subornar o agente público para

---

<sup>6</sup> A estrutura de governança é definida aqui como sendo o conjunto de instituições que determinam como a autoridade e o controle são exercidos sobre determinadas atividades, isto é, qual o processo pelo qual os governantes são selecionados, monitorados, substituídos e responsabilizados por seus atos, bem como da capacidade de que os recursos sejam administrados de modo eficiente e que se formulem, se implementem e se façam cumprir as decisões tomadas.

<sup>7</sup> Conferir Jain (2001, p. 76).

obter um benefício legalmente previsto (por exemplo, obter maior rapidez ou precedência sobre os seus concorrentes) ou comprar um benefício ilegal ofertado pelo agente público (por exemplo, autorizações, medições e licenças concedidas de forma irregular).

Seguindo essa linha, diversas formas de corrupção e de fraudes<sup>8</sup> podem ser destacadas no setor rodoviário:

- a) **venda de informações privilegiadas** - consiste em fornecer informação privilegiada sobre decisões governamentais em troca de recursos financeiros e/ou apoio político (por exemplo, recursos para despesas de políticos e de partidos). No setor de obras rodoviárias, essa prática pode ocorrer na fase de elaboração da proposta orçamentária e no momento das definições de obras prioritárias;
- b) **prática do lobby** - é considerada uma atividade de *rent seeking* praticada por grupos de interesse organizados no sentido de sensibilizar políticos e burocratas com suas próprias preferências. Isso é feito através da influência de pessoas, denominadas lobistas, que dispõem de trânsito junto aos gabinetes de parlamentares e de dirigentes da esfera governamental. No setor de obras rodoviárias, essa prática poderá ocorrer no período de aprovação do orçamento ou quando da definição das obras prioritárias para serem executadas;
- c) **mudança de regras para benefício de uma empresa de engenharia** - esse benefício ocorre pelo favorecimento, através de ato administrativo, possibilitando o aditamento do contrato rodoviário, a elevação do teto contratual<sup>9</sup> e até mesmo a mudança do objeto estabelecido. Mesmo para um contrato bem elaborado, é provável o surgimento de pontos discordantes entre contratados e contratantes, de maneira que só possam ser resolvidos através de acordos;
- d) **facilitação de contratos** - decorre do pagamento de uma comissão ou “taxa” de intermediação para obter contratos junto ao Departamento. A facilitação é perceptível quando grande parte dos contratos

---

<sup>8</sup> Há uma diferenciação entre corrupção e fraude. A corrupção é um processo em que um administrador público auferir vantagens indevidas, aproveitando-se de sua posição. Ela sempre envolve um administrador público e um agente privado. Já a fraude é determinada a partir de um processo de enriquecimento privado por burla de normas públicas ou privadas, sem participação da parte prejudicada.

<sup>9</sup> Antes da Lei nº 8.666/93, a obra podia ter seu preço aumentado em valores irrestritos (não havia um percentual máximo de reajustamento). Essa lei limitou o aumento em 25% do valor inicial do contrato.

é tratada como emergencial, de modo a evitar o procedimento licitatório<sup>10</sup>;

- e) **fraudação de licitações públicas** - consiste em ignorar critérios técnicos e de custos na seleção de empreiteiras para executar projetos rodoviários. Buscando burlar a concorrência, as empresas poderão entrar em acordo antes da entrega da proposta, atuando na forma de rodízio para ganhar as licitações e permutando as obras após a obtenção do contrato. As licitações forjadas ou combinadas são identificadas pela existência dos mesmos licitantes e contratados e pela propriedade de várias empresas pelos mesmos sócios;
- f) **sobrepreço ou superfaturamento<sup>11</sup> de uma obra rodoviária** - o sobrepreço consiste em aumentar artificialmente os preços de serviços vendidos ao departamento rodoviário para propiciar lucros adicionais às empresas em troca de propinas.<sup>12</sup> Também pode ocorrer através do superfaturamento de medições ou de pagamentos por medições não realizadas (transações não registradas contabilmente). Dificuldades estruturais do DAER, como a defasagem de registros de preços, falhas na pesquisa de mercado e ausência de uma adequada fiscalização, contribuem para a prática de medições rodoviárias superfaturadas e subempreitada de obras. Essas dificuldades tornam-se ainda maiores em períodos inflacionários, pois a inflação distorce os preços relativos dos serviços rodoviários, facilitando essa prática;
- g) **agilização de pagamentos** - ocorre quando o agente rodoviário antecipa liberações orçamentárias e pagamentos de obras executadas e medidas às empresas de engenharia em troca de propinas. Esse

---

<sup>10</sup> A dispensa da licitação é uma forma de burlar a competição e de obter favores e acordos com o administrador ou agente público. No setor de obras e serviços rodoviários, essa prática é mais provável, dadas as características da atividade e a essencialidade do serviço rodoviário aos contribuintes e usuários.

<sup>11</sup> Conceitualmente, pode-se separar o superfaturamento e o sobrepreço. O primeiro ocorre quando há a comprovação de que o mesmo fornecedor, em lapso de tempo relativamente curto, praticou preços absolutamente distanciados para um mesmo bem ou serviço. Já para o sobrepreço, basta que se estabeleçam, em relação ao mesmo bem ou serviço, diferenças consideráveis entre os preços praticados, também em período razoavelmente próximo, mas confrontando-se fornecedores distintos.

<sup>12</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) estima que esse sobrepreço é da ordem de 60% a 100% do valor do contrato. Esse sobrepreço tem origem no ambiente burocrático, pois o preço da obra rodoviária a ser licitada é estabelecido através de parâmetros e custos levantados dentro do contrato (Presidência da República, 1994).

tipo de corrupção deverá ser maior e mais freqüente em períodos inflacionários, pois a desvalorização acelerada da moeda determinará prejuízos financeiros para as empresas, estimulando a oferta de propinas e de vantagens para apressar ou adiantar os pagamentos de medições já efetuadas;

- h) **alteração de quantidades e de especificações técnicas** - estabelecido e definido o projeto para execução da obra, pode ocorrer o seu não cumprimento através de acordos que permitam o uso de materiais em quantidade e qualidade inferiores ao estabelecido no projeto. A alteração é possível por falhas na fiscalização e pela falta de tradição do Departamento em um maior controle da qualidade da obra contratada. Ela se torna mais freqüente em situações que propiciam o conluio entre o fiscal e o executor da obra.<sup>13</sup>

### 3 - Percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias

O problema da medição tem sido uma questão fundamental na pesquisa sobre corrupção<sup>14</sup>. Por exemplo, Tanzi (1999) questiona o que deve ser medido: o número de atos corruptos? o montante de propinas pagas? o número de pessoas envolvidas? ou o número de transações ilegais (corruptas)? Por sua vez, Mény e Sousa (2001) destacam que a mensuração da corrupção anda de “mãos dadas” com a observação do comportamento das variáveis qualitativas e quantitativas ao longo do tempo e do espaço. Entretanto o problema está em como observar essas variações. Eles sugerem medidas de percepção dos agentes envolvidos. Já Reinikka e Svensson (2003) apresentam três alternativas para mensurar a corrupção: (a) o rastreamento dos gastos públicos; (b) a análise da prestação de serviços; e (c) a coleta de dados em nível microeconômico (de firmas). Portanto, não é claro que qualquer tentativa de medir a corrupção possa ser bem-sucedida. Assim sendo, não é de se estranhar que nenhum país ou instituição disponibilize medidas diretas de corrupção.

---

<sup>13</sup> Conferir Shleifer e Vishny (1993) para uma análise minuciosa dos modelos de organização industrial da corrupção, onde essa questão é tratada com maior detalhamento.

<sup>14</sup> Conferir Mauro (1997), Andvig *et al.* (2000, p. 35), Jain (2001), Mény e Sousa (2001), Reinikka e Svensson (2003) e Maciel (2004).



Busca-se medir a percepção da corrupção com base em medidas objetivas, isto é, medidas quantitativas e representativas para um determinado setor, tendo em vista sua especificidade. Acredita-se que o desenvolvimento de indicadores objetivos para um setor é fundamental para a formulação de políticas e de estratégias de combate à corrupção no setor público.<sup>15</sup>

Examinando mais detidamente o setor de obras rodoviárias, tem-se a percepção de que este apresenta um ambiente propício à corrupção.<sup>16</sup> O Tribunal de Contas da União divulgou, no ano de 2001, que 22 trechos e obras rodoviárias com indícios de irregularidades foram detectadas a partir de auditorias realizadas pelo próprio órgão.<sup>17</sup> Em 2004, o TCU divulgou a lista de 70 obras públicas, a maioria do segmento rodoviário, com indícios de irregularidades graves, que deverão ter bloqueados os recursos previstos no Orçamento da União do ano de 2005.

O setor de obras rodoviárias apresenta um baixo nível de competição e um ambiente burocrático com grande poder discricionário. A centralização das decisões, as grandes quantias financeiras envolvidas, as falhas no sistema de controle e a relação entre burocratas e empresas reforçam os argumentos acima. Diante do quadro exposto, apresentam-se e discutem-se os indicadores de percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias, tendo por base a experiência gaúcha no período de 1995 a 2002.

### 3.1 - As *proxies* de percepção da corrupção no setor rodoviário

Fez-se um levantamento de dados de modo a averiguar a **percepção da corrupção**<sup>18</sup> no setor de obras rodoviárias. Entretanto, como não existem formas diretas de identificá-la, pode-se apenas inferir a sua ocorrência e

---

<sup>15</sup> Embora índices gerais possam levar a uma percepção global do problema no País, eles não permitem gerar políticas e medidas efetivas para o controle da corrupção pelos órgãos competentes e responsáveis, tais como o TCU e o Ministério Público no Brasil.

<sup>16</sup> Hungtington (1968) observou que, durante o Governo JK, o crescimento econômico estava aparentemente associado a uma elevada taxa de corrupção política.

<sup>17</sup> Conferir em Ribeiro (2004, p. 55-61).

<sup>18</sup> A percepção da corrupção alimenta-se também de diversos outros fatores, como: comentários de agentes econômicos envolvidos em uma atividade, experiências próprias e a informação pela mídia.

magnitude de forma indireta<sup>19</sup>. As *proxies* de percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias escolhidas foram as seguintes: (a) a análise da vida útil dos pavimentos; (b) a comparação entre os gastos com manutenção e investimentos; (c) a contribuição de recursos financeiros para campanhas eleitorais; (d) a magnitude dos valores de contratos com dispensa de licitação; (e) o período médio de atraso no pagamento de faturas; e (f) o levantamento do custo de uma obra rodoviária.

Esses indicadores e parâmetros buscarão evidenciar: os problemas enfrentados pelo DAER e os seus efeitos sobre a alocação dos recursos orçamentários; a deterioração da malha rodoviária estadual; e a captura política das empresas do setor na condução das diretrizes operacionais e financeiras.

### 3.1.1 - A análise da vida útil dos pavimentos

Tanzi e Davoodi (1997) ressaltam que a experiência com projetos no setor público, especialmente em países em desenvolvimento, demonstra que rodovias recém-construídas apresentam problemas nos pavimentos (buracos, degraus acentuados e pavimentos irregulares) logo após a sua conclusão. Seguindo essa linha, podem-se buscar dados sobre a percepção da corrupção no setor rodoviário, utilizando como indicador do nível de corrupção o histórico dos pavimentos do DAER. Esse histórico descreve os diferentes trechos rodoviários, estabelecendo uma relação entre o período de conclusão da estrada (ou trecho) com o período da primeira restauração. Considerando que o período médio entre a inauguração e a primeira restauração deve ser de 10 anos, pode-se mensurar, ainda que de modo aproximado, a qualidade das rodovias construídas.<sup>20</sup> O período de 10 anos, até a primeira intervenção<sup>21</sup> na rodovia, indica uma aproximação da vida útil da rodovia.

---

<sup>19</sup> Outras formas indiretas são: denúncias da sociedade organizada; investigações jornalísticas; enriquecimento abrupto dos servidores; número de contratos aditados e irregularidades na prestação das contas.

<sup>20</sup> A informação sobre a durabilidade de um pavimento foi obtida de estudos elaborados pelo laboratório de sistema de transporte da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>21</sup> A intervenção não significa reparos localizados (por exemplo, trincamentos, aplicação de lama asfáltica), pois situações alheias ao controle do engenheiro da obra poderão ocorrer. A obra só sofrerá a restauração a partir de critérios que envolvem a aplicação de ensaios pela unidade de pesquisa do DAER.

Contudo, em alguns casos, ele será alterado se se considerar que o pavimento poderá sofrer com adversidades climáticas, uso inadequado (veículos transportando cargas em excesso) e um volume de tráfego acima do inicialmente previsto. A Tabela 1 apresenta dados sobre os pavimentos das estradas extraídos de estudo elaborado pelo DAER. Verificaram-se o ano de conclusão dos pavimentos de 118 trechos e o ano da primeira restauração.

Tabela 1

## Histórico dos pavimentos das estradas gaúchas — 1942-93

PERÍODO DA PRIMEIRA RESTAURAÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO	NÚMERO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO
De 0 a 5 anos .....	30	25,42
De 5 a 10 anos .....	12	10,17
10 ou mais anos .....	76	64,41
<b>TOTAL</b> .....	118	100,00

FONTE: Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER)/Seção de Cadastro/DPR/DP.

Os dados permitem inferir que a qualidade das rodovias construídas está abaixo dos padrões mínimos estabelecidos em termos técnicos. Desconsiderando-se outras variáveis, a baixa qualidade pode ser decorrente da utilização de materiais inadequados, ou até mesmo da utilização de materiais em quantidade inferior à estabelecida no projeto rodoviário.

Tanzi e Davoodi (1997) ressaltam que a corrupção é mais provável em grandes projetos de infra-estrutura, justificando uma associação positiva da corrupção com o montante do investimento, mas não com a sua qualidade. Os autores testaram a hipótese de que um elevado nível de corrupção está associado com a baixa qualidade da infra-estrutura.<sup>22</sup> Os resultados mostraram que países com elevados níveis de corrupção tendem a possuir uma infra-estrutura de baixa qualidade. O impacto da corrupção é estatisticamen-

<sup>22</sup> A falta de manutenção ou a manutenção deficiente da malha pode ser quantificada. A omissão ou deficiência pode implicar aumentos de 38% no custo operacional dos veículos, de 58% no consumo de combustível, incremento de até 50% no índice de acidentes e aumento do tempo de viagem em até 10%.

te significativo sobre a qualidade das rodovias pavimentadas, sugerindo que os níveis de corrupção podem ser medidos em termos da velocidade de deterioração do pavimento.

Também deve ser salientado que nem sempre o DAER possuirá recursos financeiros para a restauração do pavimento de uma rodovia. Portanto, mesmo estando em condições inadequadas, alguns trechos só serão restaurados após o período médio de 10 anos. As dificuldades financeiras reforçam a idéia de que rodovias restauradas antes do período médio servem como medida do nível de corrupção no setor de obras rodoviárias. Em síntese, é bem provável que o histórico dos pavimentos, como medida do nível de corrupção, possa apresentar problemas quanto à abrangência e à consistência (algum tipo de viés), pois um crescimento não esperado no volume de tráfego, condições climáticas desfavoráveis, falhas na fiscalização do transporte de cargas e ausência de uma manutenção preventiva nas rodovias poderão explicar, por outras razões e motivos, a deterioração acelerada de grande número das rodovias estaduais. Entretanto, se se considerar que, no cálculo do tempo de vida útil de uma rodovia, esses elementos já estão considerados, essa medida poderá servir como um indicador da percepção de corrupção na atividade rodoviária. Esse indicador pode sinalizar a existência de uma corrupção de caráter estrutural na relação entre as empresas e o DAER e de falhas na fiscalização da obra.

### **3.1.2 - A comparação entre os gastos com manutenção e investimentos**

Outro indicador da percepção da corrupção na atividade rodoviária é a comparação entre os gastos com manutenção e investimentos. A alocação de recursos orçamentários e financeiros para a construção de uma nova rodovia em detrimento da manutenção e restauração de uma obra já existente pode indicar o desejo de obter recursos públicos. Assim, quando da elaboração do Orçamento pelo Poder Executivo ou em sua fase de execução, podem ser priorizados projetos e atividades sujeitos a esquemas corruptos, que possibilitem a obtenção de propinas e ações com maior poder discricionário. Isto é o que se denomina *rent seeking*.

Tanzi e Davoodi (1997) afirmaram que elevados gastos em investimentos irão reduzir os recursos disponíveis para outros tipos de gastos, como os de manutenção da malha rodoviária. Segundo eles, muito freqüentemente, novos projetos públicos são priorizados, enquanto a manutenção da estrutu-

ra operacional — conservação e manutenção de rodovias e equipamentos rodoviários (caminhões, motoniveladoras, etc.) — é deixada em segundo plano. Em casos extremos, a corrupção pode determinar a completa deterioração da infra-estrutura viária.<sup>23</sup> É importante destacar que a construção de uma nova rodovia é de maior interesse para as empresas do que a restauração das rodovias já existentes, pois os valores envolvidos são mais elevados, e os lucros obtidos são maiores, e, portanto, maiores são as rendas a serem buscadas.

Tanzi e Davoodi (1997) elaboraram estudos empíricos relacionando a corrupção como possível responsável por baixos níveis de gastos públicos em despesas de operação e manutenção. Os resultados mostraram uma associação positiva entre as duas variáveis. Nessa linha, a Tabela 2 compara as dotações orçamentárias do DAER destinadas às despesas em manutenção, conservação e em investimentos no período de 1994 a 2002. A Tabela 2 mostra que a dotação destinada à manutenção e conservação se reduziu, nos últimos seis anos, na comparação com a dos investimentos, alcançando o nível mínimo de 4,48% em 2002.

Pode-se também estabelecer o percentual de gastos com restauração dos pavimentos rodoviários no total de investimentos do DAER. A Tabela 3 revela a pequena participação de gastos com restauração da malha rodoviária pavimentada no total dos pagamentos com investimentos feitos pelo DAER. Os anos de 1994 a 1998 são representativos da pequena participação das despesas com restauração na comparação com despesas de investimentos. A partir de 1998, entrou em execução o acordo estabelecido entre o DAER e o Banco Mundial com a transferência de recursos provenientes de financiamento externo.<sup>24</sup> Os dados da Tabela 3 mostram que o montante total de investimentos cresceu significativamente após o acordo.

---

<sup>23</sup> Informações da malha rodoviária pavimentada brasileira indicam que, de cada 10km, 4km (40%) estão completamente deteriorados.

<sup>24</sup> A partir de contrato firmado com o BIRD, serão restaurados mais de 5.000km de estradas gaúchas com a aplicação de US\$ 150 milhões. O investimento está sendo viabilizado por meio de um financiamento de 40% do valor total, que deverá ser pago ao BIRD, no prazo de 20 anos, com juros de 7,5% ao ano.

Tabela 2

Dotações orçamentárias do DAER para a manutenção, conservação e investimentos na malha rodoviária do RS — 1994-02

ANOS	MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA OPERACIONAL (R\$) (A)	CONSERVAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA PAVIMENTADA (R\$) (B)	TOTAL DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO (R\$) (A + B) (C)	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM INVESTIMENTOS (R\$) (D)	% DA DOTAÇÃO COM CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO EM COMPARAÇÃO COM O INVESTIMENTO (E)
1994	14 667 952,48	2 569 380,80	17 237 333,28	194 731 732,68	8,85
1995	17 843 918,16	3 529 093,24	21 373 011,40	206 413 696,31	10,35
1996	18 348 738,03	921 548,92	19 270 286,95	180 426 476,05	10,68
1997	11 073 460,72	276 300,34	11 349 761,06	239 607 166,84	4,74
1998	6 648 653,81	18 245 301,91	24 893 955,72	393 646 231,18	6,32
1999	7 123 651,17	9 284 782,50	16 408 433,67	194 201 367,05	8,45
2000	6 978 587,09	4 164 205,31	11 142 792,40	184 201 217,61	6,05
2001	5 959 502,99	5 370 318,48	11 329 821,48	197 123 780,98	5,75
2002	4 944 893,66	3 103 208,71	8 048 102,38	179 797 008,72	4,48
<b>TOTAL</b>	<b>93 589 358,12</b>	<b>47 464 140,21</b>	<b>141 053 498,32</b>	<b>1 970 148 677,42</b>	<b>7,16</b>

FONTE: Secretaria Estadual da Fazenda-RS.

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, tendo como base 1994 = 100.

Tabela 3

Pagamentos efetuados pelo DAER para restauração e novos investimentos em obras rodoviárias do RS — 1994-02

ANOS	TOTAL DOS PAGAMENTOS COM RESTAURAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA PAVIMENTADA (R\$) (A)	TOTAL DOS PAGAMENTOS COM INVESTIMENTOS EM OBRAS RODOVIÁRIAS (R\$) (B)	% DO TOTAL DOS GASTOS COM RESTAURAÇÃO NO TOTAL DE INVESTIMENTOS (B/A) (C)
1994	1 831 434,79	74 786 529,32	2,45
1995	3 765 082,06	62 404 751,87	6,03
1996	2 567 923,39	114 597 311,05	2,24
1997	9 112 769,54	153 397 743,53	5,94
1998	6 115 351,98	315 369 675,89	1,94
1999	7 533 227,94	80 702 408,17	9,33
2000	11 917 865,66	93 859 457,37	12,70
2001	6 640 094,64	74 294 989,79	8,93
2002	3 853 584,56	44 112 225,92	8,74

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, tendo por base 1994 = 100.

Novamente, é provável que os dados apresentados não sejam suficientes para determinar a existência ou não de corrupção na atividade rodoviária. A comparação entre dotações orçamentárias, pagamentos com manutenção e conservação e com investimentos apresenta problemas como sendo um parâmetro para medir o nível de corrupção, pois podem ser afetados por restrições financeiras impostas pela Secretaria Estadual da Fazenda ou por obras emergenciais que tenham exigido grandes somas financeiras. Entretanto, esses dados servem e devem ser vistos mais como uma *proxy* de percepção e do potencial de corrupção existente no setor de obras rodoviárias.<sup>25</sup> Esse problema não é uma exclusividade brasileira ou gaúcha. Segundo o Banco Mundial (World Develop. Rep., 2004, p. 135):

<sup>25</sup> Deve-se ressaltar também o fato de que parece existir um ciclo político eleitoral no setor, tendo em vista que, em anos pré-eleitorais, os valores pagos são mais elevados.

“Países em desenvolvimento, freqüentemente, gastam pouco em manutenção, comparado com investimento, talvez por causa da usual preferência de *donors* em subsidiar capital ao invés de produtos, e talvez porque os grandes projetos de investimento ofereçam oportunidades para políticos obterem mais recursos ou para os tomadores de decisões arrecadarem elevados subornos. Países afligidos com elevados níveis de corrupção parecem gastar mais em investimento público em estradas e em outras infra-estruturas, e menos com manutenção, de maneira que as estradas parecem ter uma pior qualidade”.

Portanto, vê-se que a relação entre gastos com investimento e manutenção se constitui, para os países em desenvolvimento, num bom indicador da percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias.

### 3.1.3 - A contribuição para campanhas eleitorais

A decisão sobre a construção de uma obra poderá sofrer pressões de políticos e de empreiteiras interessadas na sua realização. A motivação dessa pressão é o ganho político e financeiro obtido com a construção de uma nova rodovia ou com a execução de um serviço rodoviário.<sup>26</sup> Segundo Campos (2002, p. 780), a partir da promulgação da Constituição de 1988, os deputados e os senadores passaram a ter a prerrogativa de propor emendas ao Orçamento ou de modificar a alocação de recursos orçamentários como proposto pelo Poder Executivo (confrontar com o artigo 166 da Constituição Federal). Isso possibilitou que a forma de tramitação das votações do Orçamento Federal, por exemplo, passasse a ter uma significativa relação com o financiamento das campanhas eleitorais.

O esquema, no âmbito federal, é assim descrito por Campos (2002, p. 780):

“(...) o esquema mais conhecido consiste em priorizar, no orçamento, determinada dotação, e quando da execução orçamentária e financeira um percentual será destinado aos legisladores autores

---

<sup>26</sup> A priorização baseada em critérios políticos está relacionada com a atuação parlamentar, no sentido de obter a inclusão de recursos orçamentários para a execução de projetos e os programas rodoviários que promovam vantagens e ganhos eleitorais ao agente político. Os projetos e os programas circulam na esfera política e são negociados através de acordos partidários ou suprapartidários.



da emenda. A manipulação do orçamento e o seu direcionamento também podem ser iniciados de outra forma: empresas contribuem com recursos para determinado partido, esperando que, no futuro, o orçamento contemple atividades e investimentos que as beneficiam”.

Buscando identificar esse comportamento, obtiveram-se informações sobre as contribuições financeiras para campanhas eleitorais de empresas que atuam no setor. A Tabela 4 ressalta os valores financeiros declarados por empresas junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RS) para o financiamento das campanhas.<sup>27</sup>

Tabela 4

Contribuições para campanhas eleitorais do PMDB e do PT  
no RS — 1994 e 1998

DISCRIMINAÇÃO	VALORES
<b>Valores declarados pelo PMDB na campanha eleitoral para Governador em 1994</b>	
Total recebido pelo Partido (R\$) .....	2 786 225,00
Total recebido pelo Partido por empresas do setor de construção (R\$) .....	417 325,00
Percentual respondido pelo setor do total da arrecadação do Partido (R\$) .....	14,98
<b>Valores declarados pelo PMDB na campanha eleitoral para Governador em 1998</b>	
Total recebido pelo Partido (R\$) .....	4 536 279,40
Total recebido pelo Partido por empresas do setor de construção (R\$) .....	522 100,00
Percentual respondido pelo setor do total da arrecadação do Partido .....	11,51
<b>Valores declarados pelo PT na campanha eleitoral, para Governador em 1994</b>	
Total recebido pelo Partido (R\$) .....	1 956 835,43
Total recebido pelo Partido por empresas do setor de construção (R\$) .....	247 761,00
Percentual respondido pelo setor do total da arrecadação do Partido .....	12,66

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

<sup>27</sup> Dados obtidos junto ao TRE-RS mostram que o candidato a Governador do Estado do Rio Grande do Sul Antônio Britto recebeu, para as campanhas eleitorais de 1994 e 1998, um

Os valores declarados pelas empresas do setor rodoviário ao PMDB na campanha eleitoral para Governador no ano de 1994 representaram 14,98% do total recebido pelo Partido. Já em 1998, o setor contribuiu com 11,51% do total da arrecadação do Partido. Por fim, dos valores declarados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na campanha eleitoral para Governador no ano de 1994, 12,66% foram repassados pelo setor de construção de obras rodoviárias<sup>28</sup>. Essa participação das empresas do setor rodoviário no financiamento de campanhas eleitorais mostra-se como mais um indicador da busca de influência política e de *lobby* nas diretrizes do DAER. A consequência poderá ser a mudança de critérios na política de investimento do departamento rodoviário ou, até mesmo, a captura do órgão por interesses particulares.<sup>29</sup>

### 3.1.4 - Contratos com dispensa de licitação

Por trás da dispensa do processo de licitação de uma obra rodoviária, justificada por uma situação de emergência ou calamidade pública, abrem-se brechas para a corrupção. Na verdade, a morosidade e a complexidade do processo licitatório pode ser a justificativa para a dispensa da licitação. Sem a licitação, caberá aos dirigentes do Departamento, em última análise, a decisão de executar obras e serviços rodoviários, garantindo-lhes um excessivo poder discricionário no ambiente burocrático. Um agente público poderá cobrar comissão para adjudicar (contratar sem licitação) obras ou serviços rodoviários.

Segundo Klitgaard (1994), quanto maior for o poder discricionário dos agentes públicos, maiores seriam as possibilidades de corrupção, pois estes poderiam obter vantagens e proveitos das decisões tomadas. Portanto, torna-se importante quantificar os valores dos contratos com dispensa de licitação e confrontá-los com o valor total dos contratos realizados pelo DAER em um mesmo período. A Tabela 5 compara os valores dos contratos de serviços rodoviários com dispensa de licitação com os valores totais de contratos realizados pelo Departamento entre os anos 2000 e 2002.

---

montante de R\$ 541.325,00 e R\$ 522.100,00, respectivamente, de empresas que atuam no setor rodoviário. O candidato Olívio Dutra recebeu um montante de R\$ 339.761,00 de empresas atuantes no setor, para custear suas despesas no pleito de 1994.

<sup>28</sup> De acordo com dados obtidos junto à Transparência Brasil, as doações de empresas do setor rodoviário para a campanha eleitoral no Brasil, em 2002, alcançaram o montante de R\$ 26.909.346,00.

<sup>29</sup> Essa atividade pode ser caracterizada como uma atividade de *rent seeking*.

Tabela 5

Contratos com dispensa de licitação no RS — 2000-02

ANOS	VALOR DOS CONTRATOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO (R\$) (A)	VALOR TOTAL DOS CONTRATOS COM SERVIÇOS REALIZADOS PELO DAER (R\$) (B)	PERCENTUAL DOS CONTRATOS SEM LICITAÇÕES (A + B) (C)
2000	2 222 597,80	9 981 141,52	22,27
2001	1 178 440,68	8 531 974,87	13,81
2002	2 575 357,82	6 074 846,03	42,39
<b>TOTAL</b>	<b>5 976 396,30</b>	<b>24 587 962,42</b>	<b>24,31</b>

FONTE: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo IGP-FGV, tendo por base 1994 = 100.

Os dados apresentados demonstram os elevados valores dos contratos<sup>30</sup> ofertados pelo DAER com dispensa de licitação. No período 2000-02, a soma dos mesmos foi de quase R\$ 6 milhões (valores deflacionados), representando 24,31% do valor total dos contratos com serviços do DAER. Os resultados reforçam a idéia de que o Departamento possui um ambiente propício à prática de ações discricionárias, bem como ressaltam as oportunidades geradas pelas dificuldades de monitoramento e fiscalização dos agentes envolvidos e pelas características e peculiaridades da atividade rodoviária.<sup>31</sup>

### 3.1.5 - O atraso no pagamento de faturas

Outra variável que é utilizada como *proxy* da percepção da corrupção é o período de atraso nos pagamentos de faturas de empresas prestadoras de serviços ao DAER.

Após a medição do trecho ser processada e conferida, poderão passar-se quase três meses até o recebimento dos serviços executados, trazendo como consequência um prejuízo financeiro para a empresa.<sup>32</sup> Esses atrasos

<sup>30</sup> Os contratos pesquisados referem-se, exclusivamente, aos relacionados à prestação de serviços rodoviários.

<sup>31</sup> Para uma discussão ampla sobre o assunto, conferir Garcia (2003, cap. 6).

<sup>32</sup> Os valores foram obtidos a partir de levantamento realizado junto ao setor financeiro do DAER.

constantes no cronograma de pagamentos podem estabelecer uma relação que proporciona ao burocrata um poder discricionário, usado para demandar propinas das empresas. A frequência dos atrasos poderá inibir ações de controle e fiscalização, justificando medidas e ações que reduzam a qualidade do pavimento rodoviário.

Os dados da Tabela 6 ilustram o período médio de atraso no pagamento das faturas entre os anos de 1995 e 2002. O atraso médio no pagamento de faturas após as medições das empresas serem processadas e conferidas pelo departamento rodoviário, entre 1994 e 2002, foi de 84 dias. O retardo no pagamento para as empresas oportuniza que estas exerçam um *lobby* junto ao Departamento, para obterem medições de forma prioritária, principalmente em períodos de inflação elevada. As empresas que incorrerem nessas perdas financeiras poderão recuperá-las de forma ilegal, através do não-cumprimento de normas e regras ou das condições técnicas e operacionais preestabelecidas no contrato. O período médio de atraso também reforça as dificuldades financeiras enfrentadas pelo DAER e a sua fragilização na relação com as empresas do setor rodoviário.

Tabela 6

Atrasos nos pagamentos de faturas do DAER no RS — 1994-02

ANOS	PRAZOS DE ATRASOS DAS FATURAS (dias)	VALORES DAS FATURAS ATRASADAS (R\$)
1994	71	2 073 117,31
1995	96	8 408 161,66
1996	114	2 869 705,47
1997	85	4 433 390,07
1998	77	1 051 360,44
1999	57	503 333,56
2000	83	1 436 347,17
2001	86	2 145 367,60
2002	84	1 632 983,51
<b>Média</b>	84	2 728 196,31

FONTE: Superintendência de Finanças do Departamento Rodoviário Estadual (DAER).

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, tendo por base 1994 = 100.

### 3.1.6 - O custo de uma obra rodoviária

Entre as formas possíveis de corrupção no setor de obras rodoviárias está a concessão de preços sobrevalorizados. Pode ocorrer que os preços iniciais estabelecidos no orçamento da obra sejam maiores que os verdadeiros custos da obra. Esse problema foi identificado pelo departamento rodoviário, que contratou a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para executar um estudo comparativo entre os preços praticados pelo DAER e os preços levantados pelo estudo. Os resultados mostraram que os preços praticados pelo DAER nos materiais utilizados em maiores quantidades são, na maioria das vezes, mais elevados que os preços levantados pelo estudo da FGV. A Tabela 7 mostra o comparativo dos preços praticados nos materiais mais utilizados em uma obra rodoviária.<sup>33</sup>

A Tabela 7 destaca que, entre os **22 itens mais utilizados** em uma obra rodoviária, 19 apresentam preços mais elevados pelo DAER, na comparação com o levantamento efetuado pela FGV.<sup>34</sup> O sobrepreço praticado pelo DAER na formação dos custos de obras e serviços evidencia uma ineficiência administrativa do órgão no gerenciamento e no planejamento, bem como pode indicar uma provável ingerência ou pressão das empresas através do seu sindicato na determinação dos preços unitários atrativos para o mercado e da captura do Departamento por empresas do setor rodoviário e agentes externos à sua estrutura.

---

<sup>33</sup> Informações prestadas por engenheiros rodoviários do DAER e do setor de custos do Departamento.

<sup>34</sup> Ver tabela completa em Garcia (2003). Nela, os resultados não se mostram diferentes, pois, dos mais de 270 materiais pesquisados, apenas 91 itens apresentaram, pelo Departamento, preços mais baixos.

Tabela 7

Comparativo de preços de materiais entre o DAER e a FGV — 1994-02

MATERIAIS MAIS UTILIZADOS EM UMA OBRA RODOVIÁRIA	DAER (R\$)	FGV (R\$)	DAER/FGV (%)
Aço CA - 6,0-8,0mm (kg) .....	2,17	2,02	7,43
Cimento pozolânico CP IV - 32 (saco de 50kg) .....	16,40	13,89	18,07
Areia regular (m <sup>3</sup> ) .....	12,00	11,00	9,09
Brita nº 1 (m <sup>3</sup> ) .....	19,20	18,00	6,67
Cal hidratado (saco de 20kg) .....	3,53	1,90	85,79
Paralelepípedo basalto (m <sup>2</sup> ) .....	20,50	13,00	57,69
Bloco de concreto intertravado tipo Pavi S-8 (m <sup>2</sup> ) .....	23,00	12,35	86,23
Tubo de concreto armado D = 0,60m Tipo CA-2 (m) .....	65,76	26,73	146,02
Tubo de concreto armado D = 0,80m Tipo CA-2 (m) .....	101,64	37,08	174,11
Aço CP-190 RB 12,7 (kg) .....	4,33	3,96	9,34
Aço CP-190 RB 9,5 (kg) .....	4,74	4,34	9,22
Tubo de concreto armado D = 2,00m Tipo CA-2 (m) .....	594,00	620,00	-4,19
Treliça TG 12M para calçar barras do pavimento (kg) .....	2,76	2,92	-5,48
Zarcão (galão de 3,6 litros) .....	7,32	6,61	10,74
CAP-20 (t) .....	1 230,80	844,00	45,83
CM-30 (t) .....	1 692,90	1 139,40	48,58
CR-250 (t) .....	1 692,90	11 643,50	3,01
Tacha monodirecional (unidade) .....	4,82	9,60	-49,79
Tacha bidirecional (unidade) .....	6,34	9,90	-35,96
Tubo dreno perfurado e corrugado PVC D = 150mm (m) .....	11,40	19,16	-40,50
Tubo de PVC esgoto D = 75,00mm (peça com 6,0m) (m) .....	3,97	3,36	18,15
Tubo dreno perfurado e corrugado PVC D = 100mm (m) .....	5,50	5,33	3,19
Tirante de aço <i>dywidag</i> ou similar D = = 32mm (m) .....	39,32	30,98	26,92
Tela vegetal tipo ARP - 430 (m <sup>2</sup> ) .....	1,87	1,47	27,21

FONTE: Diretoria de Planejamento. Equipe de Economia Rodoviária-DAER.

## 4 - As rendas potencialmente corruptas

A corrupção pode ser vista como um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um

comportamento de *rent seeking*.<sup>35</sup> A corrupção permite que os empresários capturem e mantenham posições monopolistas na economia, bem como privilégios e transferências de renda. Isso possibilita que os produtores ineficientes continuem nos mercados e provê oportunidades para que os burocratas e os políticos transfiram rendas para si e para os que os apóiam. O resultado disso é que, com a politização da alocação dos recursos, os mercados não funcionam de modo adequado, pois os produtores ineficientes podem permanecer, por um longo período, no mercado. O sucesso desses *rent seekers* estaria relacionado à sua capacidade de influenciar os burocratas governamentais e os políticos, sendo favorecidos aqueles que têm maior “capital político”, que é utilizado para influenciar e ter acesso ao Governo. A corrupção implica ineficiência, porque funciona como uma espécie de barreira à entrada e porque gera novas oportunidades de *rent seeking*.

Dado que a intervenção governamental nos mercados cria lucros monopolistas através da atividade de *rent seeking*, os burocratas governamentais buscam, também, capturar parte daquelas rendas. Em primeiro lugar, alocando recursos para se tornarem burocratas e, em segundo, demandando suborno daqueles que buscam rendas, privilégios e transferências. Isso ocorre porque eles também estão “alertas” às oportunidades de obtenção de rendas que surgem e que são criadas pela intervenção governamental na economia.

Segundo Tanzi (1998), a corrupção burocrática está diretamente relacionada com o nível de atividade governamental. Nos países nas quais a alocação dos recursos tenha sido politizada, a burocracia estatal torna-se a principal estrutura para a alocação dos recursos e não mais o mercado. Desse modo, tem-se que os indivíduos irão buscar adquirir os direitos sobre as posições monopolistas criadas pelo Governo. Assim, a corrupção burocrática pode ser vista como um comportamento de *rent seeking* que está associado à intervenção governamental na economia. Entretanto verifica-se que, em algumas nações, como Canadá, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda, há uma significativa participação do setor público na economia, tanto no que se refere ao nível de impostos como ao de gastos governamentais, não ocorrendo, entretanto, nesses países, uma significativa percepção da corrupção, muito pelo contrário. Portanto, o que é importante se ter em conta não são, necessariamente, os níveis de gastos e de impostos, mas o modo pelo qual o Estado opera e realiza as suas funções e quais as atividades que permitem

---

<sup>35</sup> Conferir Mbaku (1992) e Balbinotto (2000).

que a corrupção surja, entendida esta como um fenômeno de *rent seeking*. É nesse contexto que se faz sentir a importância das instituições e da estrutura de governança de um país.<sup>36</sup>

Esta seção, entretanto, limita-se a examinar o potencial de *rent seeking* (as rendas potencialmente corruptas no setor rodoviário gaúcho, no período 1994-02). Essas rendas propiciam incentivos e oportunidades, estimulando a prática do pagamento de propinas para a obtenção de vantagens e privilégios. A dificuldade de quantificar a corrupção no setor rodoviário está relacionada à abrangência das atividades que podem ser consideradas corruptas, mas que não envolvem diretamente, em sua ação, um fluxo de recursos (por exemplo, desvio de verbas públicas), como informações privilegiadas sobre a política de investimento do Departamento (*lobby*, favores e acordos políticos, antecipação de pagamentos, etc.). Devido às dificuldades de mensurar a corrupção, a alternativa adotada foi dimensionar o potencial de corrupção a partir do percentual de despesas efetuadas pelo DAER em atividades mais sujeitas à corrupção. Esses setores envolvem despesas com investimento e restauração dos pavimentos rodoviários,<sup>37</sup> pois essas despesas, de modo geral, dependem de atos discricionários específicos dos servidores do Departamento. Com base nessa proposição, a parcela de recursos orçamentários do DAER sujeita ao comportamento *rent seeking* pode ser calculada. A Tabela 8 calcula essas rendas.

A Tabela 8 indica que a maior parte das dotações orçamentárias do DAER (mais de 70%) pode ser considerada potencialmente corrupta. Ao longo do período analisado, R\$ 2.761.000,00 (valores deflacionados) foram alocados para despesas em conservação, restauração e investimentos em pavimentos rodoviários.

---

<sup>36</sup> Conferir Tanzi (1998, p. 565-566).

<sup>37</sup> Todas essas despesas envolvem a contratação de serviços terceirizados, estando sujeitas à lei das licitações.



Tabela 8

Rendas potencialmente corruptas, por tipo de despesa, no RS — 1994-02

ANOS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DEPARTAMENTO RODOVIÁRIO (R\$) (A)	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM RESTAURAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA (R\$) (B)	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM INVESTIMENTOS (R\$) (C)
1994	263 198 134,22	2 569 380,80	194 731 732,68
1995	289 451 204,31	3 529 093,24	206 413 696,31
1996	284 097 795,88	921 548,92	180 426 476,05
1997	331 128 040,33	276 300,34	239 607 166,84
1998	506 700 007,25	18 245 301,91	393 646 231,18
1999	282 279 196,01	9 284 782,50	194 201 367,05
2000	268 798 642,27	4 164 205,31	184 201 207,61
2001	276 220 350,76	5 370 318,48	197 123 780,98
2002	259 142 562,18	3 103 208,71	179 797 008,72
<b>TOTAL</b>	<b>2 761 015 933,22</b>	<b>47 464 140,21</b>	<b>1 970 148 677,42</b>

  

ANOS	TOTAL DAS RENDAS POTENCIALMENTE CORRUPTAS (R\$) (B + C) (D)	% DAS RENDAS POTENCIALMENTE CORRUPTAS DO TOTAL DA DOTAÇÃO (D/A) (E)
1994	197 301 113,48	74,96
1995	209 942 789,55	72,53
1996	181 348 024,97	63,83
1997	239 883 467,18	72,44
1998	411 891 533,08	81,29
1999	203 486 149,55	72,09
2000	188 365 422,92	70,08
2001	202 494 099,46	73,31
2002	182 900 217,44	70,58
<b>TOTAL</b>	<b>2 017 612 817,63</b>	<b>73,08</b>

FONTE: Secretaria Estadual da Fazenda-RS.

NOTA: Os valores do período foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, tendo como base 1994 = 100.

Pode-se, também, estimar o valor aproximado da corrupção, bastando definir percentuais de comissão e de propinas sobre os recursos destinados às atividades potencialmente corruptas.<sup>38</sup> Com base nos valores citados em Silva<sup>39</sup> (1997), Abramo e Capobianco<sup>40</sup> (2001), dentre outros, estabelece-se um intervalo de renda que se situa entre 10% e 30%. Esses extremos foram definidos também com base nos custos envolvidos, pois abaixo de 10% poderia existir um ônus não coberto pela propina (custas de processo judicial ou transferência de parcela para fins de proteção por exemplo) e acima de 30% poderia inviabilizar economicamente os projetos.<sup>41</sup> A Tabela 9 ilustra a arrecadação estimada com propinas, a partir das rendas, potencialmente corruptas, geradas pelo DAER.

Os dados ressaltam os elevados valores da arrecadação potencial com propinas no mercado rodoviário. Mesmo se considerando um percentual de 10% com a cobrança de propinas, o valor total que poderia ser buscado envolveria cifras superiores a R\$ 200 milhões (valores deflacionados).

---

<sup>38</sup> Em pesquisa sobre percepções e experiências com fraudes e corrupção no setor privado, realizada pela Transparência Brasil e pela empresa de consultoria Kroll no início de 2002, a grande maioria das empresas afirmou que não existe uma taxa fixa para o cálculo do valor da propina. Já artigo publicado na revista **Veja** (2001) afirma que o valor da propina cobrada em grandes obras oscila de 8% a 10%.

<sup>39</sup> Silva (1997) estima que, em períodos de discussão do Orçamento no Parlamento Nacional, deputados corruptos podem cobrar de 5% a 20% do valor da obra que está sendo incluída no Orçamento.

<sup>40</sup> Os autores estimam que a corrupção pode representar mais de 30% dos custos governamentais.

<sup>41</sup> Provavelmente, existam obras cujo valor do acordo ultrapasse os 30%. Porém um valor elevado não é regra, pois aumenta em muito a possibilidade de o servidor ser descoberto na prática da ação corrupta.

Tabela 9

Arrecadação potencial com propinas, por tipo de despesa, no DAER — 1994-02

ANOS	TOTAL DAS RENDAS POTENCIALMENTE CORRUPTAS DO DEPARTAMENTO	PERCENTUAL DE 10% COM A COBRANÇA DE PROPINAS
1994	197 301 113,48	19 730 111,35
1995	209 942 789,55	20 994 278,96
1996	181 348 024,97	18 134 802,50
1997	239 883 467,18	23 988 346,72
1998	411 891 533,08	41 189 153,31
1999	203 486 149,55	20 348 614,95
2000	188 365 422,92	18 836 542,29
2001	202 494 099,46	20 249 409,95
2002	182 900 217,44	18 290 021,74
<b>TOTAL</b>	<b>2 017 612 817,63</b>	<b>201 761 281,76</b>

  

ANOS	PERCENTUAL DE 20% COM A COBRANÇA DE PROPINAS	PERCENTUAL DE 30% COM A COBRANÇA DE PROPINAS
1994	39 460 222,70	59 190 334,04
1995	41 988 557,91	62 982 836,87
1996	36 269 604,99	54 404 407,49
1997	47 976 693,44	71 965 040,15
1998	82 378 306,62	123 567 459,93
1999	40 697 229,91	61 045 844,86
2000	37 673 084,58	56 509 626,88
2001	40 498 819,89	60 748 229,84
2002	36 580 043,49	54 870 065,23
<b>TOTAL</b>	<b>403 522 563,53</b>	<b>605 283 845,29</b>

FONTE: Secretaria Estadual da Fazenda-RS.

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, tendo como base 1994 = 100.

## 5 - Conclusões

A percepção da corrupção no setor de infra-estrutura é um fato econômico e político da maior importância e relevância, visto que ele afeta, de modo significativo, o bem-estar da população, bem como a taxa de crescimento econômico e a competitividade do Estado, na medida em que aumenta os custos de transportes, reduz a qualidade da infra-estrutura viária e leva a uma má alocação de recursos públicos. A corrupção distorce os incentivos com relação aos investimentos públicos, os que seriam mais desejáveis, como educação, saúde e segurança, para aqueles que permitem obter propinas de modo mais fácil, rápido e certo. Para que se tenha uma noção da magnitude desse problema, no que se refere principalmente às rodovias, um aumento do nível de corrupção constatado em Singapura, para o observado no Paquistão, estaria associado com um aumento de 15% na deterioração de estradas, mesmo depois de se controlar o nível de desenvolvimento do país e a razão investimento público/PIB.<sup>42</sup>

O artigo mostrou que os indicadores e as variáveis pesquisadas permitem concluir que a corrupção no setor de obras rodoviárias não é desprezível, tanto em magnitude quanto nos seus potenciais efeitos. Ela foi inferida através: da precária qualidade da infra-estrutura rodoviária estadual, evidenciada na reduzida vida útil das estradas construídas pelo Departamento; da pequena participação dos gastos com conservação e restauração dos pavimentos, pela possibilidade da prática de ações discricionárias, como a dispensa de licitações de obras ou serviços rodoviários; e do montante de recursos de que o Departamento dispõe. O elevado número de contratos tratados como emergenciais (dispensando o procedimento licitatório), os valores ofertados pelas empresas do setor rodoviário a partidos políticos, o atraso no pagamento de faturas e o sobrepreço praticado na formação dos custos de obras e serviços rodoviários sinalizam um ambiente institucional propício à corrupção.

Deve-se ter claro que medir a corrupção é uma tarefa árdua, mas necessária para o seu combate. Este é apenas um primeiro esforço na direção de avançar com relação ao estudo pioneiro de Tanzi e Davoodi (1997), para a criação de um ferramental metodológico, visando melhorar a estrutura de governança das instituições públicas do País. Entretanto outros estudos e análises se fazem necessários para um diagnóstico mais aprofundado dos

---

<sup>42</sup> Conferir Tanzi e Davoodi (1997).

problemas da corrupção e de suas conseqüências sobre as instituições públicas relacionada ao setor de obras rodoviárias.

A redução da corrupção no setor de obras rodoviárias não é uma tarefa simples. Contudo, à medida que as tomadas de decisões se tornarem mais transparentes e contarem com um melhor conjunto de indicadores da percepção da corrupção, isso irá reduzi-la e melhorar o processo de tomada de decisão no setor público com relação à construção e à manutenção de estradas. A idéia fundamental é tornar o processo o mais público, aberto e transparente possível.<sup>43</sup>

Alternativamente, uma forma de reduzir e de melhorar a qualidade das estradas é tornar o processo de construção e manutenção mais competitivo através do estabelecimento de contratos de longo prazo entre as agências rodoviárias e as empresas privadas. Nesse sentido, a experiência argentina parece ter tido sucesso. Um estudo recente indicou que os contratos referentes ao programa de construção e manutenção de estradas entre a agência rodoviária e as firmas privadas levou a uma redução da proporção de rodovias em más condições de 25% para menos de 5%, bem como a uma redução nos custos para os usuários em mais de 10%.<sup>44</sup>

## Referências

ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E. **Licitações e contratos**: os negócios entre o Setor Público e o Privado. 2001. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br> Acesso em: 10 jan. 2005.

ANDVIG, J. et al. **Research on corruption**: a policy oriented survey. [S. I.]: NORAD, 2000.

BALBINOTTO, G. N. **Rent Seeking e crescimento econômico**: teoria e evidências. Tese (Doutorado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **A comissão especial e a corrupção na Administração Pública Federal**. Brasília: [s. n.], 1994.

---

<sup>43</sup> Conferir World Bank (World Develop. Rep., 2004, p. 135).

<sup>44</sup> Conferir World Bank (World Develop. Rep., 2004, p. 135).

CAMPOS, F. Corrupção: aspectos econômicos e institucionais. **Revista de Economia Aplicada**. São Paulo: FEAC; USP/FIPE, v. 6, n. 4, p. 767-791, out./dez. 2002.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, p. 15-24, 2003.

CUSTO econômico da corrupção, O. **Veja**, São Paulo: Abril, p. 48-53, 2001.

DAER. **Manual de composição dos custos rodoviários**, n. 1. [S. l.: s. n.], 1972.

GARCIA, R. L. **A economia da corrupção**: teoria e evidências, uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado)-Programa de pós-graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

HUNGTIGTON, S. Modernization and corruption. **Political Order in Changing Societies**. New Have: Yale University, 59-71, 1968.

JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economics Surveys**, v. 15, n. 1, 2001.

KLITGAARD, Robert. **Corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

MACIEL, F. G. **A corrupção como um fenômeno de rent seeking**. [Porto Alegre]: UFRGS/FCE, 2004.

MAURO, Paulo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, [S. l.: s. n.], v. 110, n. 3, Aug. 1995.

MAURO, Paulo. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.

MAURO, Paulo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, K. (org). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

MBAKU, John M. Bureaucratic corruption as rent seeking behavior. **Konjunkturpolitik**, v. 38, n. 4, p. 247-265, 1992.

MÉNY, Y. E SOUSA, L. Corruption: political and public aspects. In: INTERNATIONAL Encyclopedia of Social of the Social and Behavioral Sciences. [S. l.: s. n.], 2001.

PEDROSO, L. Custos rodoviários: análise e sistematização. **Revista Estradas**, [S. l.: s. n.], v. 1, n. 2, p. 16-23, abr. 2002.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. **Survey techniques to measure and explain corruption**. [S.l.]: The World Bank Development Research Group, 2003.

RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. [S. l.]: Editora Atlas, 2004.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, [S. l.: s. n.], v. 10, n. 3, p. 599-618, 1993.

SILVA, Marcos F. G. da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SILVA, Marcos F. G. da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. **Estudos Econômicos da Construção**, [São Paulo]: Sinduscon, v. 2, n. 3, 1997.

SPECK, B. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: OS CUSTOS da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. (Cadernos Adenauer, n. 10).

TANZI, V. Corruption, around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff Paper**, [S. l.: s. n.], v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

TANZI, V. **Governance, corruption and public finance**: an overview. [S. l.]: Asian Development Bank, 1999.

TANZI, V.; DAVOODI, H. **Corruption, public investment, and growth**. [S. l.]: International Monetary Fund, 1997. (IMF Working Paper).

WORLD DEVELOPMENT REPORT - 2005: a better investment climate for everyone. [S. l.]: World Bank/Oxford University Press, 2004.