

AS PERCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS COM A CORRUPÇÃO NO SETOR DE OBRAS RODOVIÁRIAS DO ESTADO DO RS

Giácomo Balbinotto Neto (PPGE/UFRGS)
Ricardo Letizia Garcia (UERGS)

RESUMO

O artigo busca avaliar a percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias através de um questionário aplicado junto às empresas de engenharia rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2002. O questionário examina a percepção da corrupção no setor rodoviário identificando a força do sindicato das empresas do setor; a oferta de propinas e o poder discricionário dos agentes públicos entre outros.

Palavras-chave: corrupção, obra rodoviária, *rent-seeking*.

ABSTRACT

The article lifts the perception of the corruption in the section of public high ways through a together questionnaire the companies of road engineering of the State of Rio Grande do Sul. The questionnaire examines the perception of the corruption in the road section identifying the force of the union of the companies of the section; the offer of tips and the discretionary power of the public agents among others.

Key Words: corruption, public highway works, rent seeking.

1 INTRODUÇÃO

Considerada um fenômeno restrito a países não desenvolvidos, e de difícil medição, a corrupção como tópico de investigação surgiu mais recentemente¹, quando foi percebida como um fato que atinge toda a sociedade com efeitos negativos sobre a alocação de recursos, a eficiência econômica e o crescimento econômico.

A corrupção possui uma dimensão legal, histórica e cultural, que não pode ser negligenciada, mais recentemente, economistas começaram a examinar a corrupção utilizando o instrumental econômico. Instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD), e organizações não-governamentais, como a Transparência Internacional², mostraram-se preocupadas com as implicações da corrupção na economia mundial. Iniciativas da sociedade civil ou dos próprios governos em vários países, com apoio de organizações de cooperação internacional, produziram um grande número de estudos, aumentando as informações sobre a disseminação da corrupção e seus efeitos.

¹ A impressão de que a sociedade nada podia fazer para o seu combate proporcionou a falta de estudos e pesquisas no tratamento da corrupção como política pública.

² A *Transparency International* é uma Organização Não-Governamental (ONG) internacional, criada em 1993, com o objetivo de lutar contra a corrupção nas transações comerciais internacionais, inspirar políticas governamentais, influir sobre o comportamento comercial e sensibilizar a opinião pública para o problema.

Segundo Jain (2001, p.71), uma das conseqüências deste crescente interesse e preocupação com a corrupção tem sido os esforços que estão sendo feitos para entender como ela afeta o crescimento econômico tanto direta como indiretamente, como provoca um deslocamento na alocação dos recursos (físicos e humanos), e como distorce os incentivos e oportunidades para as empresas.

O Banco Mundial que, desde 1996, incorporou o combate à corrupção dentro de suas principais linhas de ação, tem incentivado a realização de diagnósticos em vários países e é responsável pelo incremento considerável dos dados empíricos disponíveis sobre o tema. O Banco defende que o combate à corrupção deve estar entre as principais políticas públicas, pois, em países com elevados índices de corrupção, a propina aumenta o custo na operacionalização de negócios, afasta investidores e tem efeitos perversos sobre o crescimento econômico e a alocação de recursos³.

Destacando a importância do estudo da corrupção, este artigo avalia a percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias, identificando como ela é notada ou identificada pelas empresas que atuam no ramo de engenharia rodoviária no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2002⁴. Conforme destacam Tanzi e Davoodi (1997), a falta de dados empíricos sobre a corrupção na área de infra-estrutura pode encobrir os elevados custos que a mesma impõe à sociedade. Além disso, com base nas informações obtidas⁵, pode-se propor e implementar estratégias anticorrupção, aumentando, assim, a participação do ministério público, agências reguladoras e financiadoras de projetos, tais como o Banco Mundial e BID, no que se refere ao diagnóstico e implementação de políticas de combate à corrupção no financiamento de obras rodoviárias.

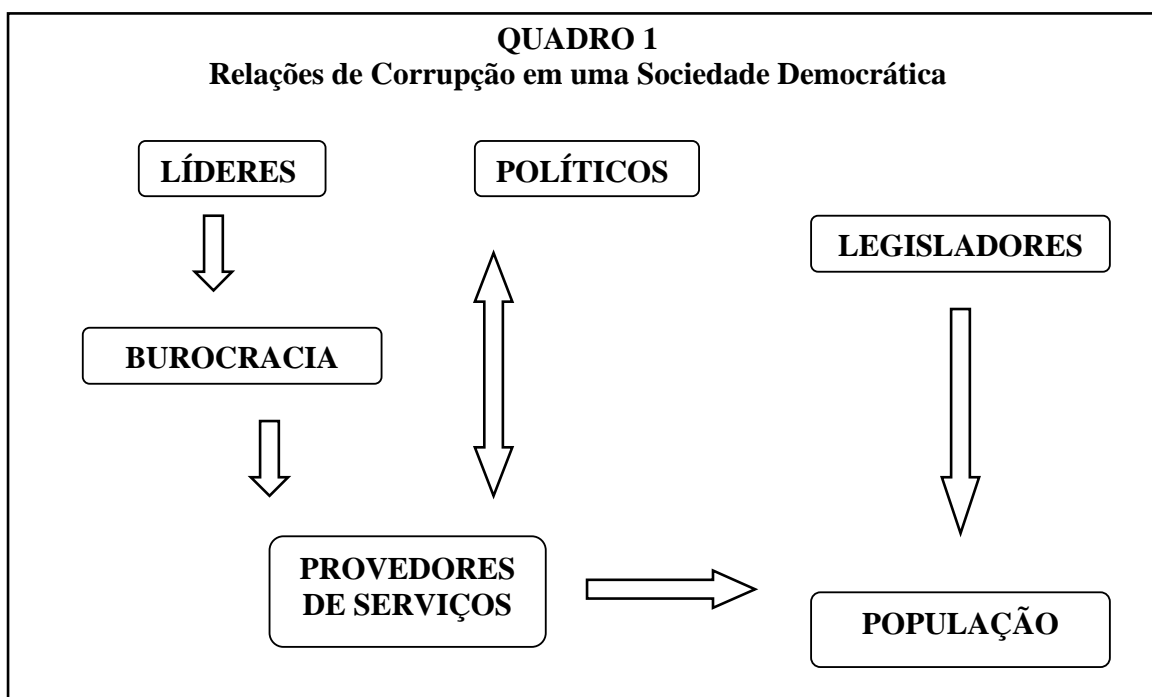
Neste trabalho busca obter a percepção referente a dois tipos de corrupção: (i) a corrupção burocrática e (ii) a corrupção legislativa. A corrupção burocrática refere-se aos atos e ações de funcionários públicos quando têm relação com empresas ou indivíduos, no qual é requerido que estes corrompam os funcionários públicos para obter algum tipo de serviço a que ele tenha direito ou apressar um procedimento burocrático.

Já a corrupção legislativa refere-se ao modo e à extensão pela qual o comportamento dos legisladores pode ser influenciado, tanto no que diz respeito às contribuições de campanha como as atividades de *lobby* pelos grupos de pressão organizados. No caso em questão, os legisladores e/ou os membros eleitos para o poder executivo podem ser corrompidos pelos grupos de interesse para que sejam aprovadas e sancionadas leis que busquem aumentar as rendas que os grupos de interesse podem buscar no governo, seja aumentando e suplementando o valor das obras no orçamento, seja através da redução de impostos ou da concessão de subsídios. O quadro 1 sintetiza as relações de corrupção no ambiente burocrático e legislativo.

³ Conferir Garcia (2003) para um resumo das evidências e estimativas.

⁴ As empresas de engenharia rodoviária englobam as empreiteiras, empresas de projetos rodoviários, empresas de supervisão e consultorias.

⁵ A coleta de dados sobre a corrupção é importante, também, como forma de melhorar a estrutura de governança (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 com da capacidade de que os recursos sejam administrados de modo eficiente e que se formulem, implementem e se façam cumprir as decisões tomadas).



Fonte: Jain (2001, p.74).

Neste contexto, o trabalho visa obter informações sobre a percepção, atitudes e comportamentos com relação à corrupção no setor de obras rodoviárias, buscando fazer emergir impressões difíceis de serem evidenciadas e externalizadas através de uma pesquisa direta. Tem-se claro que a coleta de dados primários é difícil, visto que a corrupção é um tema sensível e polêmico e as pessoas podem ter dificuldades de expor suas opiniões abertamente a um entrevistador. Tendo em vista este fato, optou-se pelo envio de um questionário pelo correio. Reconhece-se, também, a limitação desta abordagem, pois a indesejabilidade social da corrupção pode criar dificuldades e influenciar as respostas dos entrevistados, fazendo com que as respostas não venham a refletir o que os respondentes realmente pensam e percebem com relação à corrupção, mas sim aquilo que consideram ser socialmente desejável. Deste modo, um questionário respondido por meio de carta, apenas pelo entrevistado, busca minimizar tal efeito e possível constrangimento e, ao mesmo tempo, possibilita que ele revele sua verdadeira percepção sobre o fenômeno em questão.

Este trabalho se insere dentro de uma linha de pesquisa e estratégia metodológica que busca perceber a existência da corrupção, de forma indireta, através da aplicação de um questionário aos agentes diretamente envolvidos, com o intuito de verificar se a corrupção afeta a qualidade do serviço prestado, modifica a decisão de investimentos das empresas ou reduz a eficiência burocrática. Por conseguinte, oferece-se uma contribuição ao estudo da corrupção na tentativa de identificar situações e oportunidades da corrupção no setor de obras rodoviárias. Este trabalho é difícil e custoso de ser feito. Conforme Jain (2001, p.76) este tipo de trabalho é de difícil desenvolvimento uma vez que:

“By its nature corruption would be difficult to measure since it is carried out, in most cases, clandestinely and away from the public eyes and records. A research trying to develop quantitative measures of corruption has to struggle with question of what will be included in a such measurement, and then try to measure something that those who know about are trying to hide.”

Ainda segundo Jain (2001, p.77-81), a corrupção requer a existência de três elementos básicos para poder existir e se manter num determinado período, ao invés de ser um fenômeno passageiro e efêmero: (i) o poder discricionário – isto é, alguém deve ter um poder discricionário sobre a alocação de recursos, seja uma elite política, sejam os administradores públicos ou os legisladores ou ainda os funcionários públicos responsáveis pela fiscalização das obras e liberação dos recursos orçamentários; (ii) a existência de rendas econômicas que estejam associadas com este poder discricionário; as rendas devem ser tais que grupos identificáveis de agentes (no caso em questão as empresas ligadas ao setor de obras rodoviárias) possam capturar as rendas criadas e (iii) um sistema legal/judicial que ofereça uma baixa probabilidade de detecção e/ou punição para os atos corruptos. Assim, pode-se dizer que a corrupção e percepção de sua existência ocorrem quando existem elevadas rendas a serem capturadas por grupos de pressão organizados e que estão associados com um poder discricionários no setor público, tanto executivo como legislativo e que estão, ambas, relativamente isentos de qualquer punição ou penalidade associadas à mesma.

Como o artigo irá demonstrar, no que diz respeito ao setor de obras rodoviárias, todos estes elementos se fazem presentes. Portanto, o objetivo será o de verificar, por meio de um questionário se estes elementos realmente se encontram presentes segundo a percepção dos agentes envolvidos⁶.

2 A ORGANIZAÇÃO DO SETOR RODOVIÁRIO GAÚCHO

Examinando o setor rodoviário gaúcho no período recente, tem-se a percepção de que este apresenta um ambiente propício à corrupção, pois apresenta um baixo nível de competição e um ambiente burocrático com grande poder discricionário. Decisões centralizadas, grandes quantias financeiras envolvidas no projeto e execução de uma obra⁷, falhas no sistema de controle e a relação entre burocratas e empresas reforçam os argumentos acima⁸.

Ressaltando a importância econômica do setor, a tabela 1 apresenta as dotações orçamentárias do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (DAER)⁹ entre os anos de 1998 e 2002 e a sua participação percentual no orçamento público estadual.

⁶ Para um trabalho semelhante ao nosso feito para o Brasil, abrangendo 78 empresas, confira Abramo (2004).

⁷ A ampliação do mercado fez surgir no país uma potente indústria de construção pesada e de fabricação de equipamentos, fato que acabou gerando a gradual terceirização de obras e serviços de construção de estradas.

⁸ Para maiores detalhes, conferir Garcia (2003).

⁹ O DAER é uma autarquia com personalidade jurídica própria, vinculada à Secretaria Estadual de Transporte.

Tabela 1: Dotações Orçamentárias do DAER e do Governo Estadual (1998-2002)*

	(em milhares de R\$)				
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1998	1999	2000	2001	2002
Total DAER	746.014,42	498.646,20	517.464,27	591.498,26	701.473,00
Governo Estadual	16.702.789,73	10.439.599,27	11.575.224,96	13.316.120,36	15.349.081,51
Total/ Governo (%)	4,47	4,78	4,47	4,44	4,57

Fonte dos dados: Site da Secretaria Estadual da Fazenda (www.sefaz.rs.gov.br).

Notas: (i) os valores estão apresentados em moeda corrente; (ii) a dotação inclui os valores suplementados no exercício orçamentário.

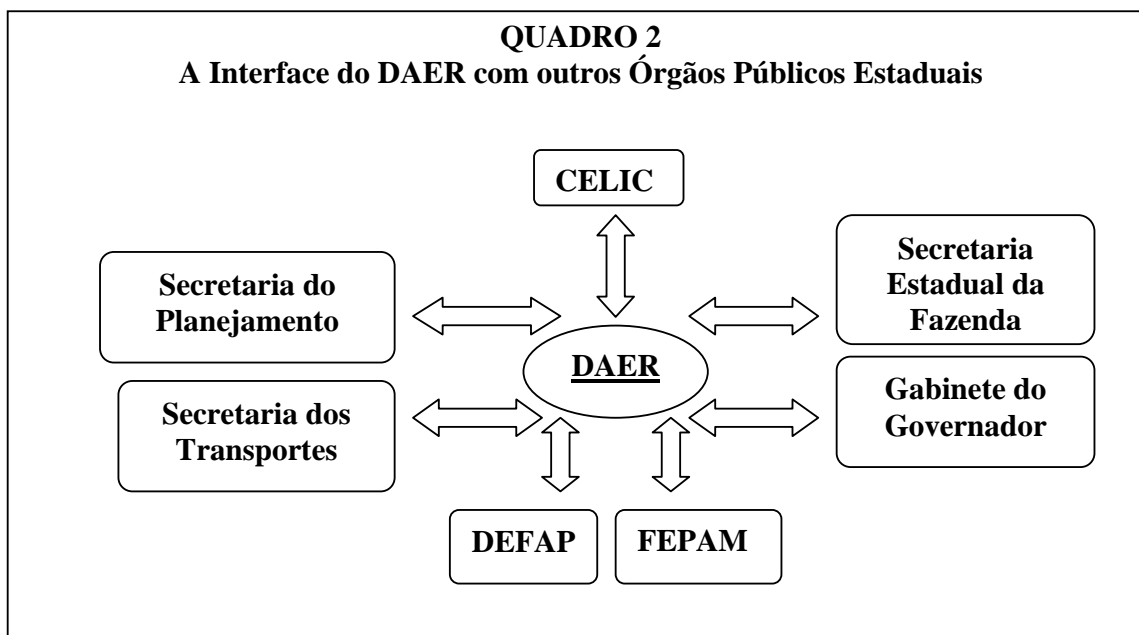
As dotações orçamentárias dimensionam a importância do setor de obras rodoviárias. Ao DAER compete a alocação e gerenciamento desses recursos em rubricas específicas, como a construção, restauração, manutenção e conservação das rodovias estaduais. Cabe ao DAER também a contratação de empreiteiras e consultorias para execução de serviços e obras rodoviárias¹⁰. Esta política é justificada pelos elevados custos de investimentos em tecnologia (máquinas e equipamentos). A utilização dos serviços de terceiros torna-se vantajosa na medida em que a empresa contratada possui condições técnico-operacionais de definir normas e padrões e exercer o controle de custos e qualidade das tarefas executadas.

Por atuar dentro de uma jurisdição própria, o DAER detém, na esfera estadual, o monopólio na oferta de serviços rodoviários. A participação federal na infra-estrutura viária gaúcha ocorre através do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (DNIT).

2.1 A Interface do DAER e suas Implicações para a Corrupção

A contratação de uma obra rodoviária exige a interface entre diversos setores dentro do departamento rodoviário e deste com outros órgãos públicos. Esta interface decorre da complexidade de uma obra e do seu impacto físico, ambiental e econômico sobre a área ou localidade onde está sendo construída. A contratação exige a anuência, apreciação e a tramitação da demanda por outros órgãos públicos estaduais (Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM); Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP); CELIC (Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul); Secretarias da Fazenda e Planejamento; prefeituras e conselhos regionais) que definem liberações orçamentárias e financeiras e autorizam licenças e ordens necessárias à execução de uma obra rodoviária. O quadro 2 ilustra estas relações entre o DAER e outros órgãos estaduais.

¹⁰ A manutenção de uma capacidade instalada de elevado custo para a execução de uma atividade (construção) de sazonalidade sensivelmente alta e com elevada incerteza dificultaria a já precária situação gerencial e financeira do departamento rodoviário.



A necessidade de vários serviços públicos (licença, autorização, fiscalização) estabelece uma relação de complementaridade entre os órgãos. A FEPAM, por exemplo, deve aprovar, por meio de relatórios técnicos, o projeto de engenharia rodoviária, no que diz respeito ao impacto ao meio ambiente. Existem também situações em que o projeto realizado atravessa um perímetro urbano. Neste caso, a construção da obra só poderá ser feita com a prévia autorização da prefeitura¹¹.

Shleifer & Vishny (1993) sustentam que, em um ambiente burocrático e discricionário como descrito acima, o agente público poderá criar uma escassez artificial para obter propinas. No setor rodoviário, em específico, o servidor poderá atrasar uma licença ou autorização para o início da obra a ser contratada, ou, se já contratada, retardar o serviço nela prestado.

2.2 As Características Próprias do Setor de Obras Rodoviárias

A construção de uma rodovia é um sistema complexo, cujo resultado final é a execução da obra principal e a implantação de dezenas de obras menores. A sua realização está relacionada à disponibilidade financeira. Caso existam recursos programados, os prazos estabelecidos podem ser relativamente cumpridos. Contudo, ela pode ser paralisada devido a atrasos ou ingerências político-administrativas. As dificuldades operacionais determinam características próprias da atividade rodoviária e restrições ao ambiente competitivo. Sabe-se que restrições a um ambiente competitivo afetam a estrutura de

¹¹ O órgão ambiental, por exemplo, ao implantar normas mais rígidas de controle ambiental, afetará o desempenho burocrático do DAER, através de atrasos no cronograma de execução de obras ou da necessidade de gastos orçamentários não previstos inicialmente no projeto rodoviário.

ganhos dos agentes econômicos envolvidos em um determinado setor ou atividade econômica. No setor público essas restrições possibilitam a atuação de agentes públicos e privados dentro de mercados imperfeitos.

O setor de obras rodoviárias apresenta essas imperfeições. A necessidade de um investimento inicial elevado, a contratação de um grande número de trabalhadores; a distância geográfica, da obra e dos centros comerciais e financeiros; os custos fixos significativos; a imprevisibilidade do fluxo de receitas, devido ao tempo incerto de duração da obra rodoviária e o atraso no cronograma de pagamento, determinam que o setor de construção rodoviária seja representado, majoritariamente, por empresas de grande porte¹².

Por envolver quantias financeiras significativas e tecnologias complexas, o setor rodoviário limita a participação de empresas com menor capital financeiro, gerencial e técnico. Isto determina barreiras à entrada de empresas e pouca competição no setor. Outra particularidade é a presença de custos fixos excessivamente altos, impedindo que empresas atuem na forma *hit and run*, entrando e saindo (se necessário) rapidamente do mercado, para obter lucros acima do normal¹³. Outro impedimento é a heterogeneidade dos serviços da atividade e a pequena capacidade de substituição¹⁴. A atuação dentro de um mercado com conseqüências restritivas sobre as condições de oferta, reforça o poder de mercado das empresas líderes e aumenta a probabilidade de condutas anticoncorrenciais e a formação de *lobbies* e grupos de pressão organizados que irão buscar rendas no Estado (o que caracteriza o comportamento de *rent-seeking*). Neste sentido, as observações de Tanzi (1998,p. 568) nos parecem pertinentes:

“Investment projects have lent themselves to frequent acts of high-level corruption. Because of discretion that some high-level public officials have over decisions regarding public investment projects, this type of public spending can become much distorted, both in size and in composition, by corruption. Public projects have, at times, been carried out specifically to provide opportunities to some individuals or political groups to get “commissions” from those who are chosen to execute projects. This has reduced productivity of such expenditures and has resulted in projects that would not have been justified on objective criteria of investment selection such as cost-benefit analysis.”

Portanto, dada à especificidade dos investimentos rodoviários, do alto valor agregado de seus investimentos e do poder discricionário envolvido em sua definição, implementação, fiscalização e pagamentos, ele constitui-se num setor a ser estudado com

¹² Entre os maiores grupos privados nacionais encontram-se grupos econômicos ligados ao setor de construção e engenharia rodoviária. No Rio Grande do Sul atuam no setor de obras rodoviárias cerca de 114 empresas construtoras e 27 consultoras. Contudo, muitas delas são administradas ou gerenciadas por um único grupo ou empresário, podendo até mesmo ter relações familiares ou patrimoniais (Fonte: SICEPOT).

¹³ Não se pode definir o mercado rodoviário como um mercado perfeitamente contestável, pois este é definido como um mercado em que tanto os concorrentes efetivos como os potenciais têm acesso às mesmas tecnologias e consumidores, e onde não existem barreiras à entrada e nem custo de saída (*sunk cost*).

¹⁴ Para as empresas atuarem na forma *hit and run*, os bens ou serviços devem ser homogêneos ou substitutos.

maior rigor. Segundo Queiroz e Viser (2001, p.4) parece existir uma relação positiva entre pavimentação de estradas e corrupção:

“Governments typically invest a substantial part of their resources in development transport infrastructure. Thus, these investments represent relatively large opportunities for illicit diversion of public funds. It seems likely therefore that the more corruption there is in a country, the less effective would be the investments made on its infrastructure and, consequently, the lower would be the country’s available stock of productive infrastructure. ...To explore a possible association between corruption and infrastructure, we plotted ... the scatter diagram for 54 countries where data is available, showing the association between PRD , paved road density, expressed in km per million population, and the corruption perception index (CPI), or corruption score. The diagram indicates a positive association between PRD and CS. This tend is also apparent when paved road density and corruption score are plotted for individual countries. However it is important to note that there are many other factors that bear on provision of transport infrastructure, such a country’s degree’s” of economic development and its size and geographic and topographic conditions.”

Esta passagem indica que a relação entre infraestrutura viária e corrupção merece ser investigada com maior profundidade.

2.3 As Rendas Potencialmente Corruptas no Setor de Obras Rodoviárias

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 (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 neste trabalho foi dimensionar a existência da corrupção, a partir do percentual (%) de despesas efetuadas pelo DAER em setores e atividades mais sujeitas à corrupção. Esses setores envolvem despesas com investimento e restauração dos pavimentos rodoviários¹⁵, pois essas despesas, de modo geral, dependem de atos discricionários específicos dos servidores do departamento.

Com base nesta proposição, a parcela de recursos orçamentários do DAER potencialmente sujeita a desvio de verbas públicas e ao comportamento *Rent Seeking* pode ser calculada. A tabela 2 destaca as rendas geradas entre os anos de 1994 a 2002.

¹⁵ Todas essas despesas envolvem a contratação de serviços terceirizados, estando sujeitas à lei das licitações.

Tabela 2: Rendas Potencialmente Corruptas no período de 1994 a 2002

(valores deflacionados em milhares de reais: 1994=100%)

ANOS / TIPO DE DESPESA	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DAER	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA C/ RESTAURAÇÃO DE PAVIMENTOS*	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA C/ INVESTIMENTO	RENDAS POTENCIALMENTE CORRUPTAS	% DAS RENDAS POTENCIALMENTE CORRUPTAS DO TOTAL DA DOTAÇÃO (D) / (A)
	(A)	(B)	(C)	(B) + (C) = (D)	(D) / (A)
1994	263.198.134,22	2.569.380,80	194.731.732,68	197.301.113,48	74,96
1995	289.451.204,31	3.529.093,24	206.413.696,31	209.942.789,55	72,53
1996	284.097.795,88	921.548,92	180.426.476,05	181.348.024,97	63,83
1997	331.128.040,33	276.300,34	239.607.166,84	239.883.467,18	72,44
1998	506.700.007,25	18.245.301,91	393.646.231,18	411.891.533,08	81,29
1999	282.279.196,01	9.284.782,50	194.201.367,05	203.486.149,55	72,09
2000	268.798.642,27	4.164.205,31	184.201.207,61	188.365.422,92	70,08
2001	276.220.350,76	5.370.318,48	197.123.780,98	202.494.099,46	73,31
2002	259.142.562,18	3.103.208,71	179.797.008,72	182.900.217,44	70,58
Total	2.761.015.933,22	47.464.140,21	1.970.148.677,42	2.017.612.817,63	73,08

Fonte de dados: Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do RS.

Nota: os valores do período foram deflacionados pelo IGP-DI (FGV).

No quadro verifica-se que, no período de 1994 a 2002, R\$ 2,76 bilhões de reais (valores deflacionados) foram alocados para despesas em conservação, restauração, e investimentos em pavimentos rodoviários. Buscando verificar a possibilidade de captura dessas rendas potencialmente corruptas por agentes privados, a seção seguinte busca identificar a percepção da corrupção no setor de obras rodoviárias.

O quadro 4 demonstra que a maior parte das dotações orçamentárias do DAER (mais de 70%) pode estar sujeita as atividade de *rent-seeking*. Ao longo do período analisado, dois bilhões e setecentos e sessenta e um mil reais (valores deflacionados) foram alocados para despesas em conservação, restauração e investimentos em pavimentos rodoviários. Pode-se também estimar o valor aproximado da corrupção, bastando definir percentuais de comissões indevidas e de propinas sobre os recursos destinados às atividades potencialmente corruptas¹⁶. Com base nos valores geralmente mencionados na literatura brasileira recente, por Silva¹⁷(1994, 1999), Abramo e Capobianco¹⁸ (2001), estabeleceu-se um intervalo de renda que se situa entre 10% a 30%. Estes 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 projetos¹⁹. A tabela 3 ilustra a arrecadação de rendas estimada com propinas, a partir das rendas, potencialmente corruptas, geradas no setor de obras rodoviárias.

¹⁶ Em pesquisa sobre percepções e experiências com fraudes e corrupção no setor privado, realizado pela Transparência Brasil e pela empresa de consultoria *Kroll*, no início do ano 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%.

¹⁷ 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.

¹⁸ Os autores estimam que a corrupção pode representar mais de 30% dos custos governamentais.

¹⁹ 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 3 - Arrecadação Potencial com Propinas no DAER entre 1994 a 2002

(valores deflacionados*: 1994=100%)

Anos / Tipo de Despesa	Total das Rendas Potencialmente Corruptas do Departamento (a)	Percentual de 10% c/ a Cobrança de Propinas (b)	Percentual de 20% c/ a Cobrança de Propinas (c)	Percentual de 30% c/ a Cobrança de Propinas (d)
1994	197.301.113,48	19.730.111,35	39.460.222,70	59.190.334,04
1995	209.942.789,55	20.994.278,96	41.988.557,91	62.982.836,87
1996	181.348.024,97	18.134.802,50	36.269.604,99	54.404.407,49
1997	239.883.467,18	23.988.346,72	47.976.693,44	71.965.040,15
1998	411.891.533,08	41.189.153,31	82.378.306,62	123.567.459,93
1999	203.486.149,55	20.348.614,95	40.697.229,91	61.045.844,86
2000	188.365.422,92	18.836.542,29	37.673.084,58	56.509.626,88
2001	202.494.099,46	20.249.409,95	40.498.819,89	60.748.229,84
2002	182.900.217,44	18.290.021,74	36.580.043,49	54.870.065,23
Total	2.017.612.817,63	201.761.281,76	403.522.563,53	605.283.845,29

Fonte de dados: Secretaria Estadual da Fazenda do RS. Nota: (*) indica que os valores do período foram deflacionados pelo IGP-DI (FGV), tendo como base: 1994 =100%.

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

3 A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO SETOR RODOVIÁRIO

A questão da mensuração da corrupção é controversa. Por um lado, buscam-se medidas diretas (número de atos corruptos; total de propinas pagas; número de pessoas envolvidas; número de transações corruptas) que quantifiquem a corrupção. Entretanto, atualmente têm prevalecido os trabalhos que enfatizam a prevalência de sua percepção²⁰. Segundo Speck (2000) as maneiras mais corriqueiras de quantificação se baseiam em três indicadores²¹: notícias de atos corruptos relatados na mídia; condenações contabilizadas nas instituições ligadas à esfera penal e informações obtidas através de pesquisas entre os agentes econômicos envolvidos no ambiente público que se pretende investigar.

O trabalho, seguindo a última orientação, procura obter dados referentes à percepção da corrupção no setor de construção rodoviária através de pesquisa efetuada

²⁰ A percepção da corrupção busca subsídios de diversas fontes, como: comentários de agentes econômicos envolvidos em uma atividade; experiências próprias e a informação pela mídia.

²¹ Outras formas indiretas são: denúncias da sociedade organizada; investigações jornalísticas; enriquecimento abrupto dos servidores; número de contratos aditados e irregularidades na prestação das contas.

junto às empresas de engenharia rodoviária²². A escolha pela aplicação de um questionário, como estratégia de investigação científica²³, é defendida por diversos trabalhos como o de Weder (1997), realizado para o Banco Mundial e o da Transparência Brasil (2001), que a utilizaram para verificar a percepção da corrupção em diversos países. Contudo, neste trabalho optou-se por esta estratégia, mas ao contrário de uma análise para o país como um todo, ela foi aplicada a um setor específico, dada à característica singular do mesmo, bem com aos aspectos institucionais subjacentes. Como observou de modo perspicaz Hillman (2004,p.1067):

“The people who can best describe corruption are those themselves engaged in corruption. After the perpetrators themselves, the next best placed to describe corruption are those who interact with the government within which corruption takes place.”

O questionário²⁴ procurou identificar o perfil das empresas que atuam no setor de obras públicas rodoviárias e a percepção das mesmas sobre a corrupção burocrática. A pesquisa abrangeu todas as empresas²⁵ associadas ao Sindicato da Indústria da Construção de Empresas, Pavimentação e Obras de Terraplenagem do Estado do Rio Grande do Sul (SICEPOT-RS). Ela foi realizada no período de maio a junho de 2003. A obtenção das informações foi feita com a aplicação de questionário encaminhado através de correspondência lacrada e registrada, em duas oportunidades²⁶. A remessa do material foi efetuada através dos correios. Foram expedidos 81 questionários (um para cada empresa), sendo que 79 (97,53%) chegaram ao seu destino²⁷. A tabela 4 detalha estas informações.

Tabela 4: Questionário Remetidos e Devolvidos pelas Empresas

QUESTIONÁRIOS REMETIDOS	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL (%)
Devolvidos pela empresa de correios	2	2,47
Retornaram preenchidos	21	25,93
Não Retornaram preenchidos	58	71,60
Total	81	100

²² O trabalho de Garcia (2003) elaborou o questionário intitulado de *Corrupção Burocrática no Setor de Construção de Obras Rodoviárias*, aplicado junto às empresas prestadoras de serviços rodoviários. As questões abrangeram informações gerais sobre a empresa, a visão das empresas quanto à eficiência burocrática do DAER, a percepção das empresas quanto à corrupção no ambiente burocrático, o envolvimento de outros órgãos públicos em acordos corruptos, o papel da lei de licitações no combate à corrupção e a contribuição de recursos financeiros a campanhas eleitorais.

²³ O questionário é uma técnica importante de investigação científica, pois permite o conhecimento de opiniões, percepções, expectativas e experiências do agente pesquisado. Ele apresenta como vantagens o anonimato das respostas e a não-exposição dos pesquisados à influência das opiniões do pessoal entrevistado.

²⁴ O questionário elaborado está apresentado em anexo.

²⁵ O envio de correspondências englobou as empresas associadas ao SICEPOT-RS. Entretanto, não é garantido que as empresas que responderam o questionário constituam uma amostra probabilística. A decisão de responder, ou não, coube exclusivamente às empresas pesquisadas.

²⁶ Na correspondência, com carta timbrada do PPGE/UFRGS, foi solicitado para as empresas não se identificarem. No primeiro envio retornaram quinze questionários. No segundo, retornaram mais seis.

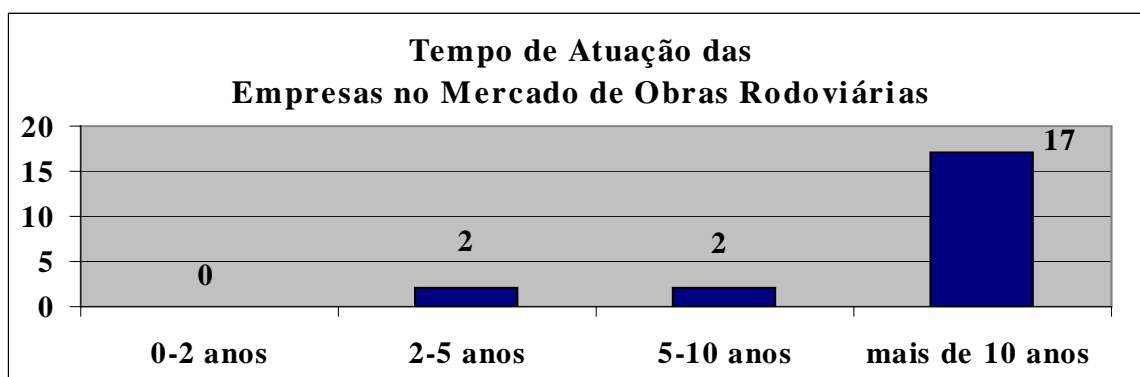
²⁷ As devoluções foram ocasionadas pela troca de endereço ou erro de postagem.

A pesquisa enfocou o relacionamento das empresas com servidores públicos, além das questões referentes à percepção e experiências de ações e condutas corruptas junto ao departamento e outros órgãos públicos. Busca-se identificar os seguintes aspectos referentes à percepção da corrupção no setor: informações gerais das empresas do setor; o relacionamento destas com o DAER e outros órgãos da esfera pública estadual; a percepção das empresas quanto à corrupção no ambiente administrativo do DAER e a visão das empresas sobre as oportunidades e incentivos à prática de atos corruptos²⁸.

Quanto às Informações Gerais sobre as Empresas observou-se que as empresas têm, em sua grande maioria, larga experiência no mercado (atuam há mais de 10 anos) e possuem em seu quadro permanente mais de 50 funcionários. Isto indica que elas poderiam formar um grupo de pressão que buscasse rendas no Estado, principalmente através da inclusão de obras no orçamento público. Visto que o grupo é relativamente estável, isto iria minimizar os problemas de *free-rider* tornando as atividades de *lobby* e *rent seeking* mais efetivas²⁹.

As figuras 1 e 2 ilustram as informações obtidas nas Questões: (1) *Há quantos anos a empresa atua no setor de construção de obras e serviços rodoviários?* e (2) *Quantos funcionários a empresa tem em seu quadro permanente?*

FIGURA 1



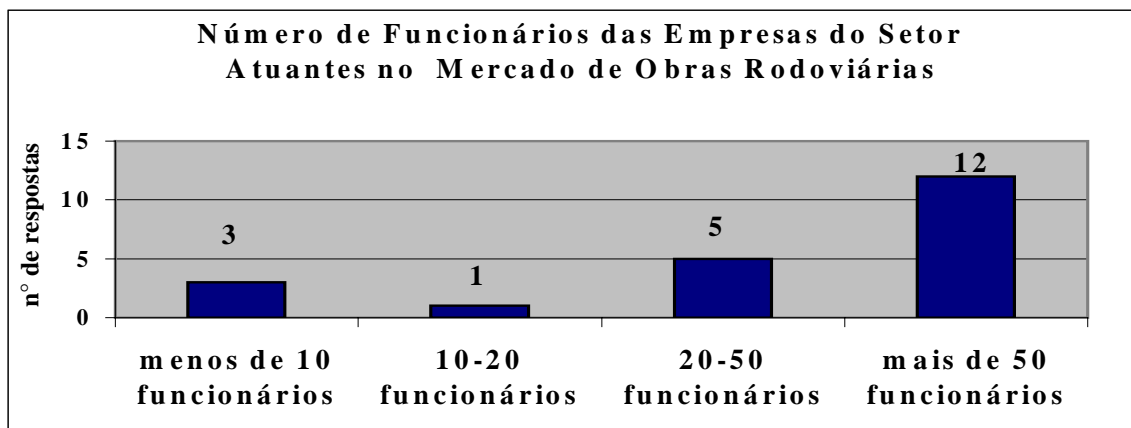
Questão (1): Há quantos anos a empresa atua no setor de construção de obras e serviços rodoviários?

A figura 1 mostra que, das 21 empresas que responderam o questionário, 17 atuam a mais de dez anos no mercado. A forte presença de empresas com um longo período de atuação corrobora a avaliação de que o mercado rodoviário é caracterizado por empresas consolidadas e inseridas dentro de um mercado restrito e limitado à entrada de novas empresas. O perfil dessas empresas também pode ser entendido a partir das particularidades da atividade rodoviária e da necessidade de grandes quantias financeiras, limitando a participação de empresas com menor capital financeiro, gerencial e técnico.

²⁸ Os resultados obtidos devem ser analisados com algumas reservas, pois o conhecimento do mercado, a experiência própria e a inserção das empresas pesquisadas na atividade rodoviária não impedem um viés relacionado a informações externas (o papel e a atuação da imprensa) e valores internos. Empresários e sindicatos de um ambiente sensibilizado para o problema da corrupção terão um maior rigor nas respostas.

²⁹ Conferir Olson (1967).

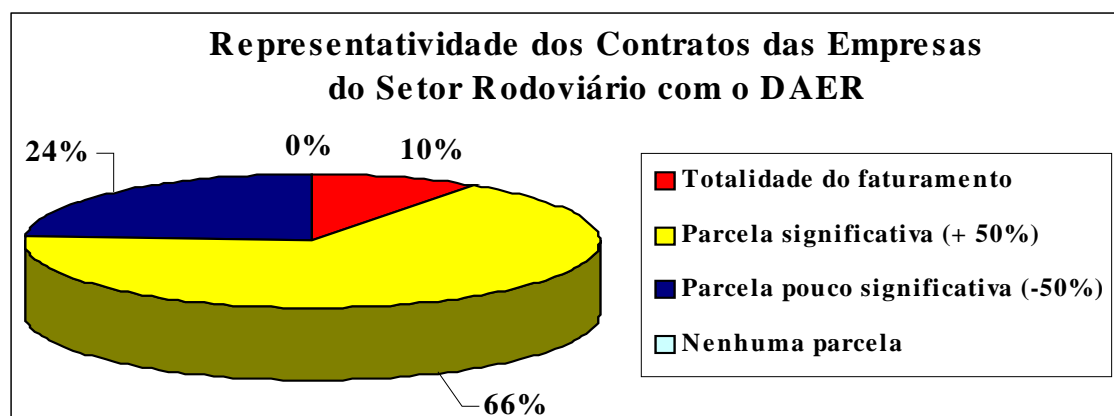
FIGURA 2



Questão (2): Quantos funcionários a empresa tem em seu quadro permanente?

A figura 2 complementa a análise, demonstrando que as empresas, além de possuírem uma grande experiência, detêm, em sua grande maioria, uma quantidade superior a 20 funcionários em seu quadro permanente. O questionário também observou que a quase totalidade das empresas presta serviços ao DAER, muito embora também atuem em outras esferas públicas. As figuras 3 e 4 ilustram as respostas das questões: (3) *Os contratos firmados com o DAER para a construção ou prestação de serviços rodoviários representam?* e (4) *A empresa realiza serviços e obras rodoviárias para outras esferas públicas ou para o mercado internacional?*

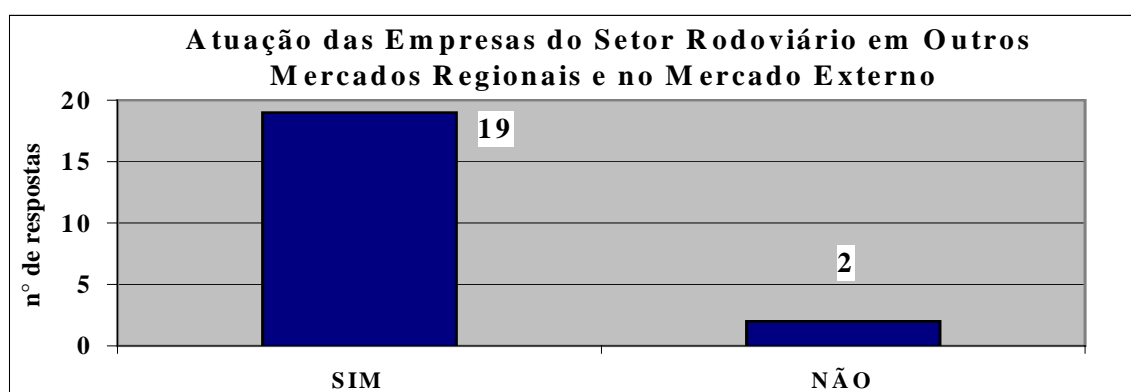
FIGURA 3



Questão (3): Os contratos firmados com o DAER para a construção ou prestação de serviços rodoviários representam?

As respostas ressaltam a dependência financeira das empresas com órgãos públicos³⁰. Todas as empresas estabeleceram contratos de construção ou prestação de serviços com o DAER, muito embora cinco (24%) tenham respondido que os contratos firmados com o departamento representam parcela pouco significativa do seu faturamento. Entre as empresas, duas salientaram que, nos últimos anos, a crise financeira do Tesouro Estadual foi responsável pela redução dos contratos firmados com o DAER, exigindo a atuação em outros ramos do setor de obras civis³¹.

FIGURA 4



Questão (4): A empresa realiza serviços e obras rodoviárias para outras esferas públicas ou para o mercado internacional? Destaque os principais mercados:

A questão (4) investiga a atuação das empresas em outros mercados: *A empresa realiza serviços e obras rodoviárias para outras esferas públicas ou para o mercado internacional? Destaque os principais mercados:*

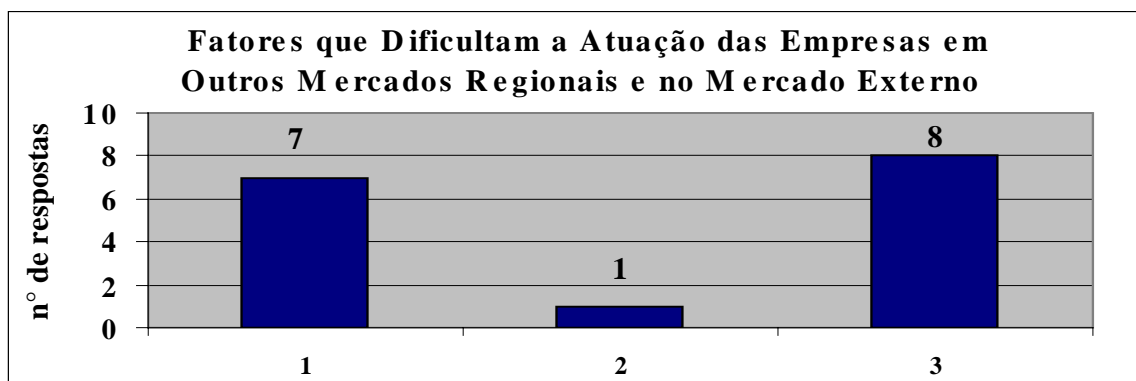
Constatou-se que a quase totalidade das empresas realiza serviços e obras rodoviárias para outros órgãos: 17 empresas ressaltaram que prestam serviços e realizam obras para prefeituras municipais e para o Governo Federal dentro do Estado gaúcho, mas apenas duas responderam que atuam no mercado externo. Três empresas observaram que as obras realizadas, em sua maioria, são de pequeno porte.

De forma complementar, identificaram-se às razões pelas quais as empresas apresentam dificuldades e restrições para atuarem em outros mercados, formulando-se a questão (5): *Destaque o principal motivo que dificulta a obtenção de contratos para a construção de obras ou a prestação serviços em outros estados da federação ou no mercado internacional.* A figura 5 ilustra as respostas obtidas.

³⁰ O faturamento das empresas associadas ao SICEPOT, no ano de 2002, foi de R\$ 714,6 milhões, obtidos a partir de contratos, principalmente, junto ao DAER (R\$ 231 milhões) e DNIT (R\$ 62 milhões).

³¹ Nos últimos dois anos (2002 e 2003), a indústria da construção de estradas obteve um desempenho insatisfatório, decrescendo 20% em 2002 e uma projeção de decréscimo de 9% em 2003.

FIGURA 5



Questão (5): Destaque o principal motivo que dificulta a obtenção de contratos para a construção de obras ou A prestação serviços em outros estados ou no mercado internacional. Liste outros motivos:

Notação:

- 1 - custos excessivamente altos no deslocamento de máquinas e equipamentos;
- 2 - desconhecimento das condições de outros mercados;
- 3 - licitações públicas viciadas que impedem a participação de empresas de outros estados.

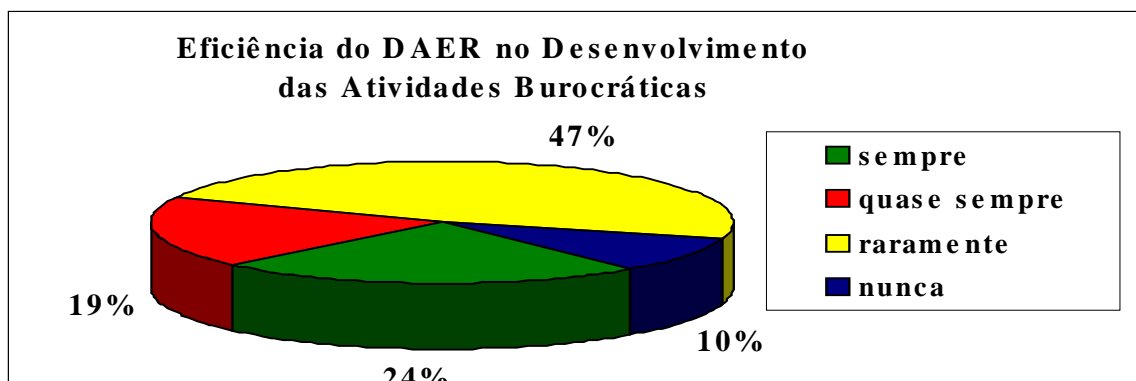
As respostas ressaltam a percepção da existência de licitações públicas viciadas em outros mercados. Oito empresas argumentaram este motivo como o principal motivo para a atuação em outros estados. Sete empresas responderam que o custo fixo excessivamente alto³² é a principal razão, e apenas uma respondeu que a maior dificuldade para a obtenção de contratos em outros mercados decorre do desconhecimento das condições dos mesmos.

As informações ratificam a realidade de um setor de grande complexidade tecnológica, elevada dificuldade operacional e barreiras à entrada de novas empresas, determinando características próprias da atividade, restrições ao ambiente competitivo e desestímulo a que concorrentes potenciais sintam-se atraídos pelo mercado.

Quanto à Visão das Empresas sobre as Atividades Burocráticas do DAER as respostas enfatizam a ineficiência do órgão no cumprimento das normas e regras estabelecidas no contrato público, como também argumentam que o DAER, através de suas decisões administrativas e políticas, já privilegiou o andamento de obras e serviços de outras empresas. As figuras 6 e 7 ilustram as respostas das questões: (6) *O DAER nas suas atividades administrativas e burocráticas é eficiente no cumprimento das normas e regras estabelecidas no contrato público junto à empresa vencedora do processo licitatório?* e (7) *A empresa de alguma forma já se sentiu prejudicada com decisões administrativas e políticas do DAER que privilegiaram o andamento de obras e serviços que estavam sendo executadas por outras empresas do setor?*

³² Conforme já destacado no estudo, a construção de uma obra rodoviária determina a ocorrência de custos fixos significativos, limitando a entrada no mercado de empresas com menor capacidade financeira.

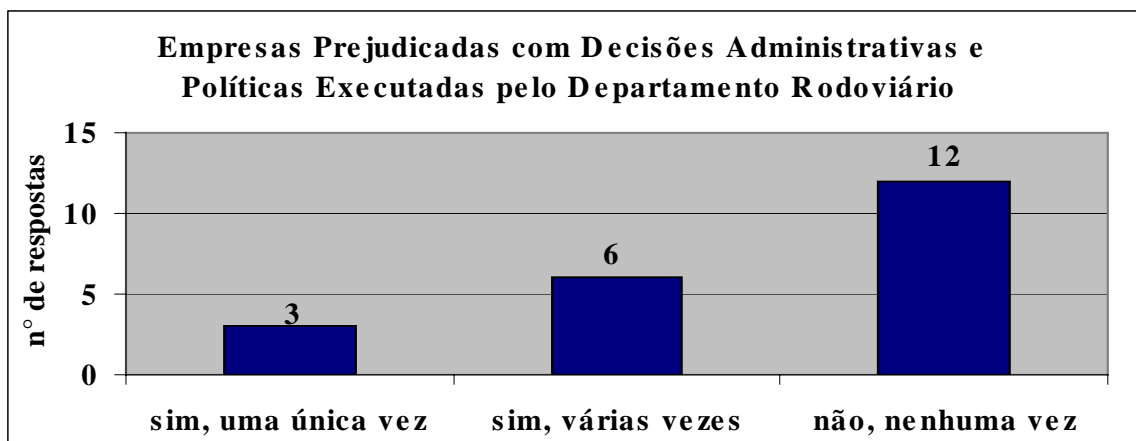
FIGURA 6



Questão (6): O DAER nas suas atividades administrativas e burocráticas é eficiente no cumprimento das normas e regras estabelecidas no contrato público junto à empresa vencedora do processo licitatório?

Na visão das empresas, o DAER, nas suas atividades administrativas e burocráticas, mostra-se ineficiente no cumprimento das normas e regras estabelecidas no contrato público. Duas empresas (10%) responderam que o DAER nunca é eficiente, e dez (47%) responderam que raramente o DAER é eficiente. Apenas cinco empresas (24%) responderam que o departamento é sempre eficiente no cumprimento das normas e regras do contrato. As respostas podem ser explicadas pelo monopólio do órgão público na oferta de serviços burocráticos, tornando compensador para o agente público criar uma escassez, de modo a coletar propinas pelo serviço público prestado. As respostas também identificam a ausência de rotinas burocráticas transparentes e não discricionárias.

FIGURA 7



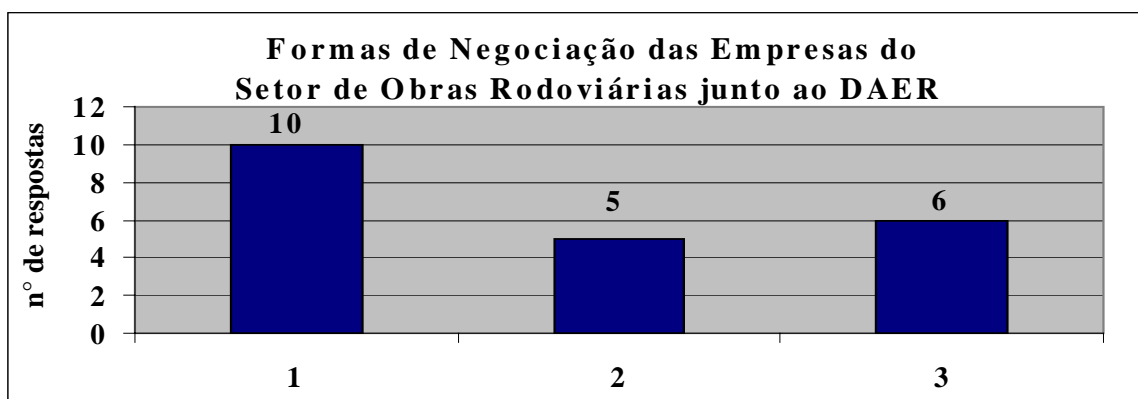
Questão (7): A empresa de alguma forma já se sentiu prejudicada com decisões administrativas e políticas do DAER que privilegiaram o andamento de obras e serviços que estavam sendo executadas por outras empresas do setor?

Já a figura 7 ilustra que nove empresas (43%) já se sentiram prejudicadas com decisões administrativas e políticas executadas pelo DAER, sendo que, destas, seis ressaltaram que já foram várias vezes prejudicadas. As respostas corroboram com a idéia de

que o DAER não atua exclusivamente baseado em critérios técnico-financeiros, de modo que a definição das prioridades dependerá dos dirigentes e servidores que participam do processo de decisão. Por fim, confrontando as respostas obtidas com as questões 6 e 7, verifica-se que, apesar de a maior parte das empresas afirmar que o DAER é deficiente no desenvolvimento das suas atividades burocráticas, estas não se sentiram prejudicadas com decisões administrativas e políticas executadas pelo órgão.

Outro aspecto levantado foi o relacionamento das empresas com o seu sindicato e a importância deste na elaboração de acordos e negociações com os dirigentes do DAER. Como ilustra a figura 8 (Questão (8): *Definida a obra rodoviária no orçamento anual do DAER, a empresa pode, através de acordos e negociações com os dirigentes do Departamento, definir ou priorizar o andamento de determinadas obras e serviços considerados importantes para a sua política de investimento?*), apenas seis empresas responderam que não podem definir ou priorizar o andamento de obras e serviços rodoviários. A maioria das empresas (10) destacou a importância do sindicato no estabelecimento de acordos e negociações com os dirigentes do DAER, quando da definição e priorização de determinadas obras e serviços rodoviários. As respostas ressaltam a importância do sindicato das empresas no jogo político estabelecido, quando das decisões de investimento do departamento, apontando que as empresas unem-se ao redor do seu sindicato para alcançar vantagens e benefícios da esfera burocrática.

FIGURA 8



Questão (8): Definida a obra rodoviária no orçamento anual do DAER, a empresa poderá, através de acordos e negociações com os dirigentes do Departamento, definir ou priorizar o andamento de determinadas obras e serviços considerados importantes para a sua política de investimento?

Notação:

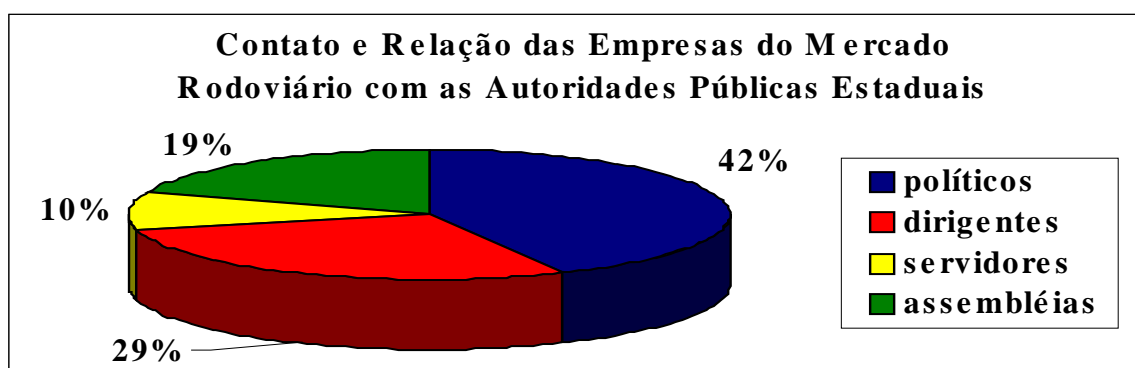
- 1 – sim, mas com a participação do sindicato;
- 2 – sim, independentemente da atuação do sindicato;
- 3 – não.

A figura 9, elaborada a partir da Questão (9): *Caso a empresa, isoladamente ou representada pelo seu sindicato, já tenha conseguido obter a inclusão de uma obra no orçamento do DAER, quais destas formas foram utilizadas para a obtenção deste objetivo;* observa que a inclusão de uma obra no orçamento do departamento, quando obtida pela

empresa, ocorre principalmente a partir de contatos com políticos estaduais e dirigentes do DAER e de outros órgãos da esfera estadual (15 empresas ou 71% das respostas obtidas). Apenas duas empresas (10%) responderam que estabelecem contatos com servidores públicos para obter vantagens junto à estrutura burocrática. Outro dado foi o de que 19% das empresas (quatro respostas) salientaram que conseguem esse objetivo através da participação nas assembleias do orçamento participativo estadual. Isto pode levantar a idéia de que muitas assembleias possam ser manipuladas ou sofrer ingerências por empresas ou grupos privados na obtenção de vantagens e privilégios.

As respostas demonstram a importância de ações lobistas junto à assembleia legislativa estadual e a possibilidade de ingerência política nas decisões técnicas dentro do DAER. Nesse contexto, a execução de projetos e programas rodoviários terão por objetivo a promoção de vantagens e ganhos eleitorais ao agente político.

FIGURA 9

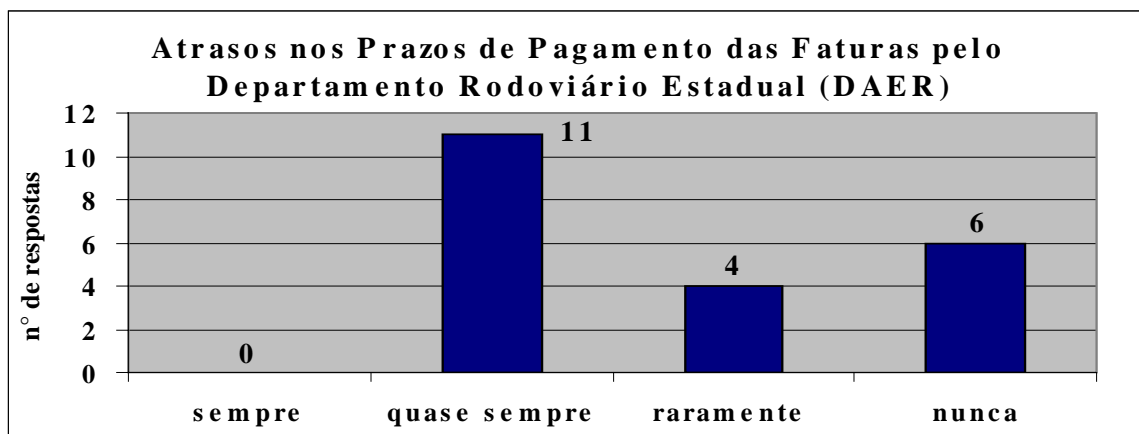


Questão (9): Caso a empresa, isoladamente ou representada pelo sindicato, já tenha conseguido obter a inclusão de uma obra no orçamento do DAER, quais destas formas foram utilizadas para a obtenção deste objetivo.

A Questão (10): *Obtido o contrato para a construção de uma obra junto ao DAER, a medição dos serviços executados na obra, a liberação dos recursos orçamentários e o pagamento financeiro devido à empresa ocorrem nos prazos exigidos por lei*, esta questão examina o atraso no pagamento de faturas. As empresas enfatizaram que a medição dos serviços, a liberação de recursos e o pagamento financeiro devido à empresa não ocorrem nos prazos exigidos por lei. A figura 10 ilustra as respostas coletadas.

Apenas duas empresas (10%) responderam que estabelecem contatos com servidores públicos para obter vantagens junto à estrutura burocrática. Outro dado foi o de que 19% das empresas (quatro respostas) salientaram que conseguem esse objetivo através da participação nas assembleias do orçamento participativo estadual. Isto pode levantar a suspeição de que muitas assembleias podem ser manipuladas por empresas ou grupos privados na obtenção de vantagens e privilégios (*rent seeking*).

FIGURA 10



Questão (10): Obtido o contrato para a construção de uma obra junto ao DAER, a medição dos serviços executados na obra, a liberação dos recursos orçamentários e o pagamento financeiro devido à empresa ocorrem nos prazos exigidos por lei?

As respostas indicam a importância de ações lobistas junto ao parlamento estadual e a possibilidade de ingerência política nas decisões técnicas dentro do DAER. Nesse contexto, a execução de projetos e programas rodoviários tem por objetivo a promoção de vantagens e ganhos eleitorais ao agente político.

Os dados da figura 10 corroboram a percepção de dificuldades financeiras enfrentadas pelo DAER, da perda de autonomia na gestão dos recursos financeiros pelo órgão, estabelecendo como principal consequência os atrasos no cronograma de pagamentos de várias obras rodoviárias. Mais da metade das empresas (11) responderam que os atrasos nos prazos de pagamento são frequentes. A frequência desses atrasos pode inibir ações de controle e fiscalização do DAER, estimulando a construção de pavimentos rodoviários com a qualidade inferior ao exigido no contrato público³³.

Estes dados reforçam a conclusão referentes à percepção quando se examinam os dados objetivos referentes aos atrasos nos pagamentos de faturas de empresas prestadoras de serviços ao DAER. Após a medição do trecho ser processada e conferida, poderá se passar quase três meses até o recebimento dos serviços executados, trazendo como consequência um prejuízo financeiro para a empresa³⁴. Esses atrasos constantes no cronograma de pagamentos podem estabelecer uma relação que propicia ao burocrata um poder discricionário usado para obter propinas das empresas. A frequência dos atrasos pode inibir ações de controle e fiscalização, justificando medidas e ações que reduzam a qualidade do pavimento rodoviário. Os dados do quadro ilustram o período médio de atraso no pagamento das faturas entre os anos de 1995 e 2002.

Os dados da tabela 5 mostram que o atraso médio no pagamento de faturas após as medições das empresas serem processadas e conferidas pelo departamento rodoviário, entre os anos de 1994 e 2002 foi de 84 dias. O retardo no pagamento para as empresas oportuniza que estas exerçam uma atividade de *lobby* junto ao departamento para obter medições de

³³ Balbinotto & Garcia (2004) destacam que a qualidade das rodovias estaduais construídas está abaixo dos padrões mínimos estabelecidos pelos técnicos do setor rodoviário.

³⁴ Os valores foram obtidos a partir de levantamento realizado junto ao setor financeiro do DAER.

forma prioritária. As empresas que incorrerem nessas perdas financeiras podem recuperá-las de forma ilegal através do não-cumprimento de normas e regras ou das condições técnicas e operacionais preestabelecidas no contrato.

Tabela 5 -Atraso no Pagamentos de Faturas – 1994-2002

(valores deflacionados*:1994=100%)

Anos	Prazos de Atrasos	Valores das Faturas
	Das Faturas (em dias)	Atrasadas
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
Média	84	2.728.196,31

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

Nota: (*) mostra que os valores foram deflacionados pelo IGP-DI(FGV).

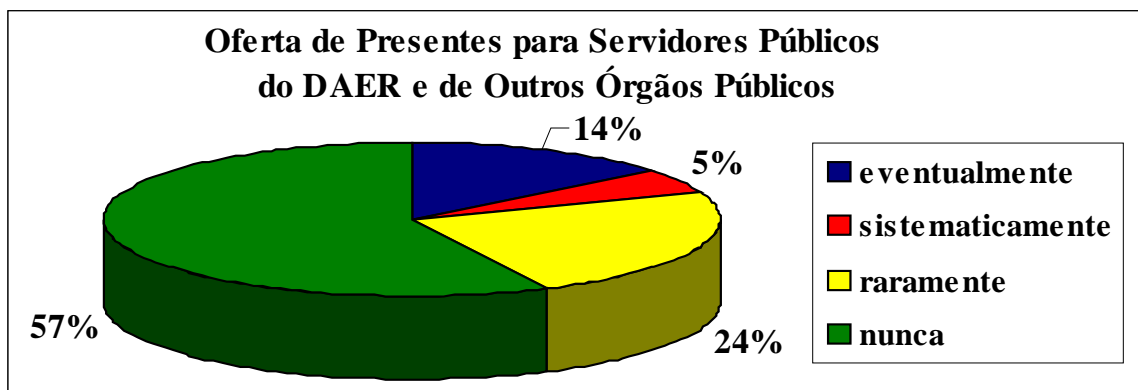
Outro dado importante, obtido do questionário, foi à necessidade, ou não, da oferta de presentes aos servidores públicos do DAER para a obtenção de uma maior agilidade burocrática: *Questão (11) É necessário a oferta de presentes (agendas, canetas, confeitos, etc.) aos servidores públicos do DAER, para que serviços e tarefas possam ser realizadas em prazos mais reduzidos?*

Os resultados ressaltam que 43% das empresas, mesmo que eventualmente, já tiveram que ofertar presentes para obter uma maior agilidade administrativa do Departamento. Ainda que a maioria das empresas (57%) tenha respondido que não ofertam presentes para servidores públicos, as respostas podem corroborar a idéia de um poder monopolista nas mãos de técnicos e servidores, e de que estes, se assim os interessar, poderão atrasar suas rotinas burocráticas para obter presentes e outros benefícios indevidos.

Embora esta prática de oferecer presentes aos funcionários públicos possa ser vista como um caso de *petty corruption* e que tenha a finalidade de agilizar os tramites burocráticos, ela na realidade pode funcionar com um entrave a eficiência burocrática. Além disso, como destacou Jain (2001, p.92), esta pequena corrupção raramente existe num vácuo institucional, e os pequenos pagamentos, presentes ou favores oferecidos aos funcionários públicos gerariam uma demanda por mais pagamentos, o que, por sua vez, levaria a outras distorções na economia e para este setor em particular³⁵.

³⁵ Conferir Porta e Vannucci (1997) para o caso italiano.

FIGURA 11



Questão (11): É necessário à oferta de presentes (agendas, canetas, confeitos, etc.) aos servidores públicos do DAER, para que serviços e tarefas possam ser realizadas em prazos mais reduzidos?

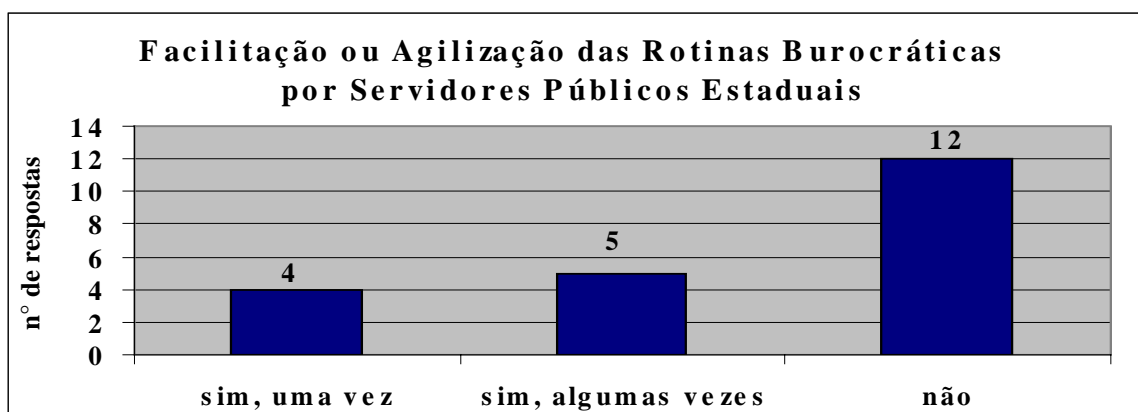
As repostas das questões (6) e (11) demonstram uma correlação, pois, na medida em que as empresas consideram o Departamento Rodoviário ineficiente no desenvolvimento de suas atividades burocráticas, a oferta de presentes pode se tornar uma forma de obtenção de serviços e tarefas em prazos mais reduzidos.

Sobre a facilitação ou agilização das rotinas burocráticas ofertadas por servidores e técnicos do DAER formulou-se a Questão (12): *A empresa já recebeu o oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas por parte de servidores e técnicos do Departamento Rodoviário Estadual?* Das respostas fornecidas, nove empresas (mais de 40%) informaram que já receberam esse oferecimento. Mesmo observando que a maioria das empresas não recebeu o oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas, pode-se considerar significativo o número de empresas que responderam que este oferecimento já lhes foi feito. As respostas indicam que existe um poder discricionário dentro da estrutura burocrática do DAER.

Conforme destacam Vishny e Shleifer (1993), uma estrutura burocrática discricionária permite que o agente público crie uma escassez artificial (atrasando ou até mesmo interrompendo a prestação do serviço público) de maneira a obter valores indevidos através da cobrança de propinas. No mercado rodoviário estas ações podem ocorrer através de um atraso intencional de uma licença ou autorização para o início da obra ou da medição de um serviço já executado³⁶.

³⁶ Garcia (2003, capítulo 6) destaca que o retardo no pagamento para as empresas oportuniza que estas exerçam um *lobby* junto ao DAER para obter medições de forma prioritária, principalmente em períodos de inflação elevada.

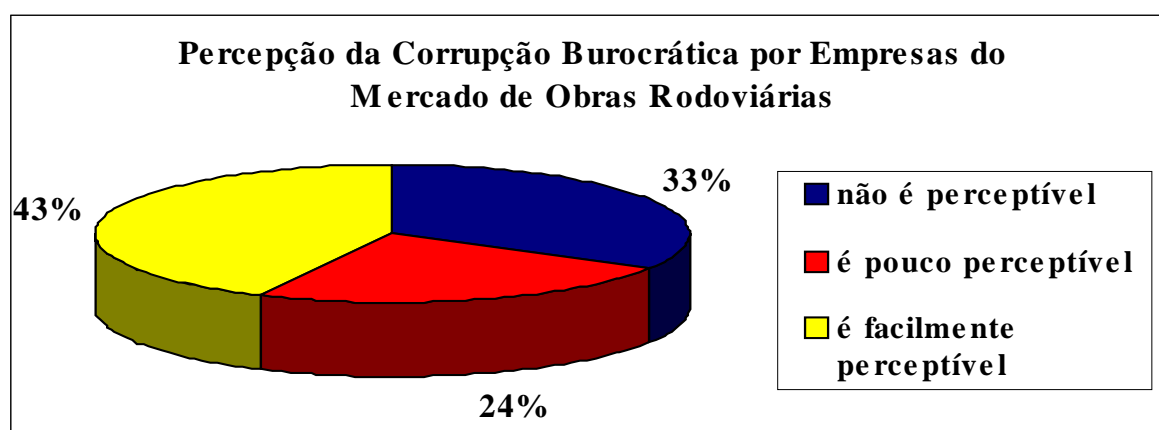
FIGURA 12



Questão (12): A empresa já recebeu o oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas por parte de servidores e técnicos do DAER?

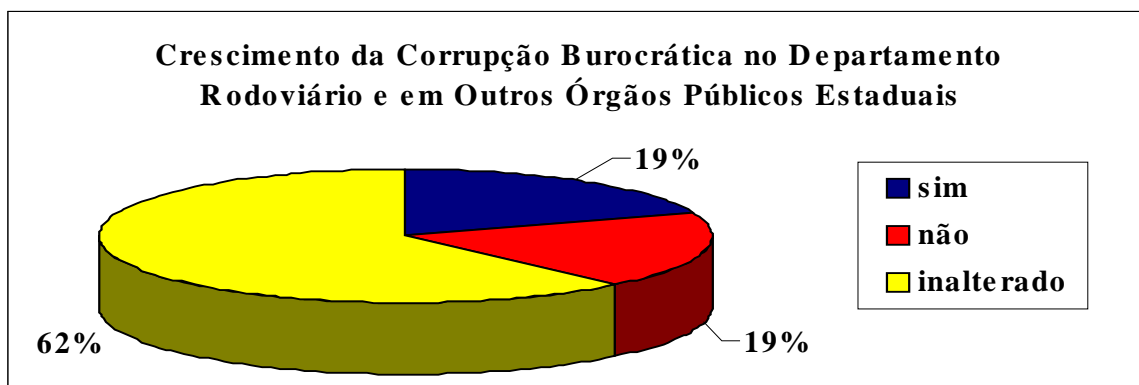
Perguntados sobre a percepção da empresa quanto à corrupção burocrática no setor formulou-se as questões (13): *Examinando a definição de corrupção burocrática apresentada na folha inicial, como a empresa percebe o nível de corrupção no DAER*, e (14): *De acordo com a sua percepção, admitindo que exista corrupção na esfera burocrática do DAER, pode-se afirmar que esta cresceu nos últimos anos*. Sessenta e sete por cento das empresas (14 respostas) destacaram que a corrupção é, de alguma forma, perceptível no Departamento Rodoviário. Já 17 empresas (81%) acreditam que a corrupção burocrática cresceu ou manteve-se inalterada nos últimos anos. Dentro deste percentual, treze empresas (62%) acreditam que a corrupção permanece inalterada, e quatro (19%) acreditam que a mesma cresceu nos últimos anos. As figuras 13 e 14 ilustram os resultados.

FIGURA 13



Questão (13): Examinando a definição de corrupção burocrática do questionário, como a empresa percebe o nível de corrupção no DAER?

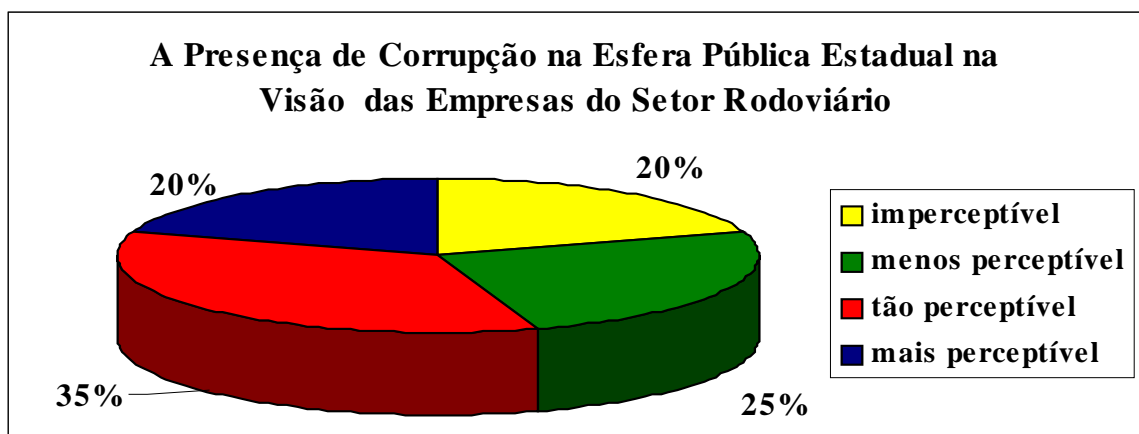
FIGURA 14



Questão (14): De acordo com a sua percepção, admitindo que exista corrupção na esfera burocrática no DAER, pode-se afirmar que esta cresceu nos últimos anos?

A percepção da existência de corrupção, evidenciada nas questões (13) e (14), pode estar relacionada às respostas obtidas na questão (12), uma vez que muitas empresas salientaram que já receberam o oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas. Buscando identificar a percepção sobre o nível de corrupção em órgãos e instituições públicas (FEPAM, Secretaria da Fazenda, CELIC, etc.) que estabelecem uma interface com o DAER na oferta de serviços burocráticos ao setor rodoviário, formulou-se a Questão (15): *Como você percebe o nível de corrupção em outros órgãos do poder executivo estadual, com os quais a sua empresa necessita de licenças, autorizações e permissões para a execução das suas atividades no setor de obras e serviços rodoviários?* A figura 15 ilustra as respostas fornecidas pelas empresas do setor.

FIGURA 15



Questão (15): Como você percebe o nível de corrupção em outros órgãos do poder executivo estadual, com os quais a sua empresa necessita de licenças, autorizações e permissões para a execução das suas atividades no setor de obras e serviços rodoviários?

Analisando as respostas da questão (15), percebe-se uma distribuição equilibrada entre as alternativas. Dez empresas (45%) acreditam que a corrupção em outros órgãos é imperceptível (20%), ou menos perceptível (25%) que o observado no DAER. Outro dado importante é a identificação de que 35% (sete empresas) acreditam que a corrupção em outros órgãos públicos estaduais é mais perceptível que a corrupção no DAER e 20% (quatro empresas) acreditam que a corrupção é tão perceptível quanto no DAER.

O cruzamento dos dados ressalta a possibilidade, conforme destacado por Vishny e Shleifer (1993), da combinação de um ambiente corrupto entre o DAER e outros órgãos públicos da esfera estadual atuantes no setor de obras rodoviárias. Como os serviços são complementares e atuam de forma monopolística no ambiente burocrático, existe sempre a possibilidade de um conluio entre os agentes públicos com o objetivo de extrair propinas dos agentes privados que demandam esses serviços.

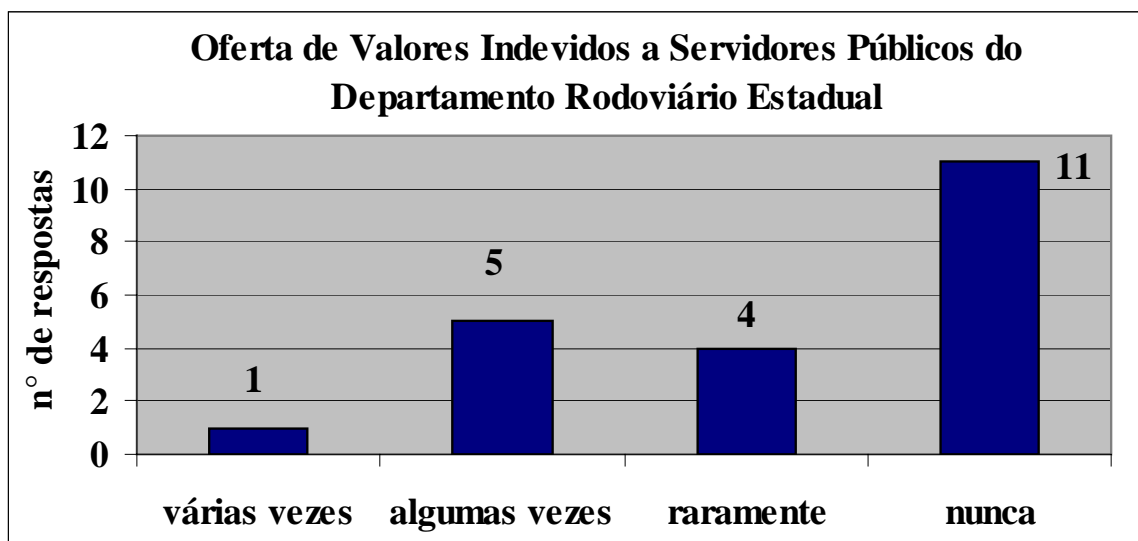
Sobre a necessidade de pagamento de valores indevidos pelas empresas a servidores do DAER e de outros órgãos públicos para a obtenção de direitos estabelecidos no contrato formulou-se as seguintes questões: (16) *É necessário ou já foi necessário o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores e técnicos do DAER para a obtenção de direitos estabelecidos no contrato, tais como: medições em prazos estabelecidos no contrato, andamento de processos dentro da burocracia do Departamento e a agilização dos pagamentos de serviços já realizados?* e (17) *Da mesma forma, é necessário ou já foi necessário o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores de outros órgãos do poder público estadual para a obtenção de autorizações, licenças ou permissões necessárias ao andamento das atividades da empresa?*

A figura 16 ilustra que, pelo menos uma vez, 45% das empresas já tiveram de pagar valores para dar andamento a processos administrativos dentro da burocracia do órgão, sendo que cinco responderam que esta oferta ocorreu em mais de uma oportunidade. As respostas identificam a existência de uma cumplicidade e proximidade das empresas com os servidores do DAER, garantindo o perfeito conhecimento de ações e comportamentos, diminuindo a assimetria do mercado rodoviário.

Por fim, as respostas das questões (12) e (16) mostram ser coerentes, pois se verifica que a necessidade de ofertar valores ocorre de forma similar ao oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas por parte de servidores do DAER.

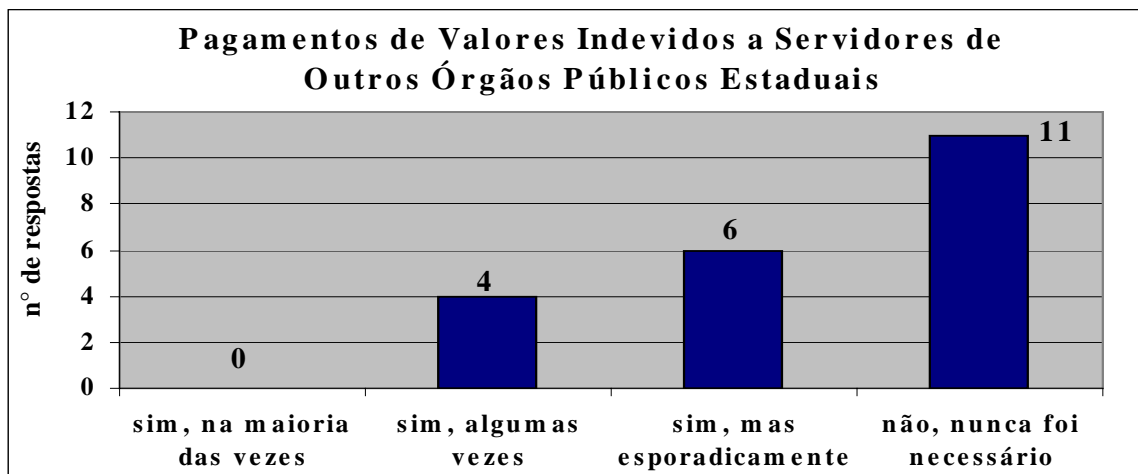
Já a figura 17 ilustra as respostas sobre o pagamento de valores indevidos a servidores de outros órgãos públicos. Considerou-se que a contratação e execução de uma obra também exigem a apreciação e a tramitação burocrática desses órgãos. As respostas retratam um quadro muito similar ao já observado no DAER. Dez empresas (33%) já tiveram de pagar valores para a obtenção de autorizações, licenças ou permissões necessárias ao melhor andamento das atividades.

FIGURA 16



Questão (16): É necessário ou já foi necessário o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores e técnicos do DAER para a obtenção de direitos estabelecidos no contrato, tais como: medições em prazos estabelecidos no contrato, andamento de processos dentro da burocracia do Departamento e a agilização dos pagamentos de serviços já realizados?

FIGURA 17



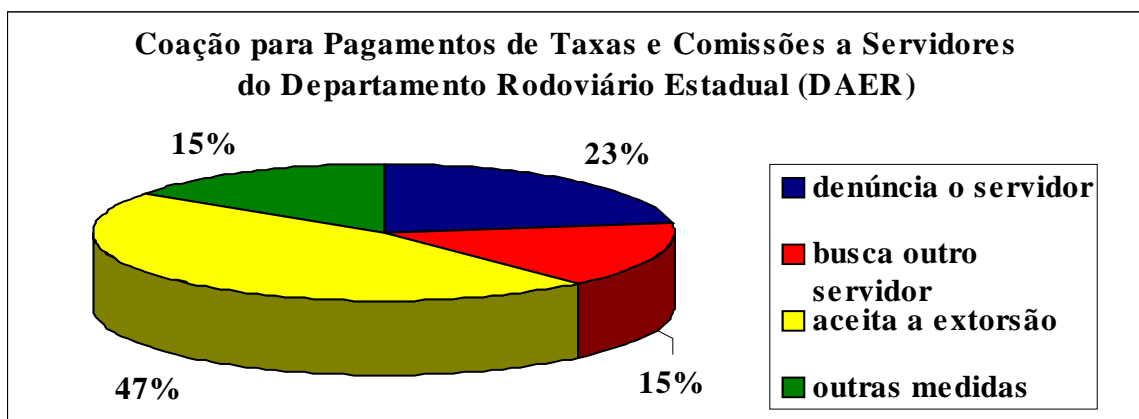
Questão (17): Da mesma forma, é necessário ou já foi necessário o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores de outros órgãos do poder público estadual para a obtenção de autorizações, licenças ou permissões necessárias ao andamento das atividades da empresa?

As respostas das questões (16) e (17) indicam a existência de um mercado burocrático corrupto, permitindo a ameaça de servidores do DAER e de outros órgãos públicos de paralisar uma obra, inviabilizar um aditamento do contrato estabelecido, dificultar um licenciamento ambiental ou até mesmo atrasar uma liberação orçamentária.

No questionário também foi formulada a questão (18): *Quando a empresa, através de seus funcionários e engenheiros, é coagida pelo servidor do DAER ou de outros órgãos públicos a pagar “taxas” ou “comissões” indevidas, qual a atitude adotada*, a maior parte das empresas (47%) respondeu que aceitaria a extorsão. Apenas 23% informaram que denunciariam o servidor. Outro dado importante foi à resposta de que 15% buscariam outros servidores para a obtenção dos serviços públicos necessários, quando coagidas pelos servidores do DAER ou de outros órgãos públicos a pagar “taxas” e “comissões”.

A figura 18 mostra que 62% das empresas aceitariam a extorsão ou buscariam outros servidores para a obter suas pretensões, demonstrando uma visão de impunidade e descrédito quanto à conduta do agente público. Também pode denotar, conforme Vishny e Shleifer (1993), uma estrutura de mercado monopolizada, sendo a concorrência dentro do ambiente burocrático ou o incentivo para que os agentes atuem em equipes, medidas importantes no combate à corrupção. A figura 18 ilustra os resultados.

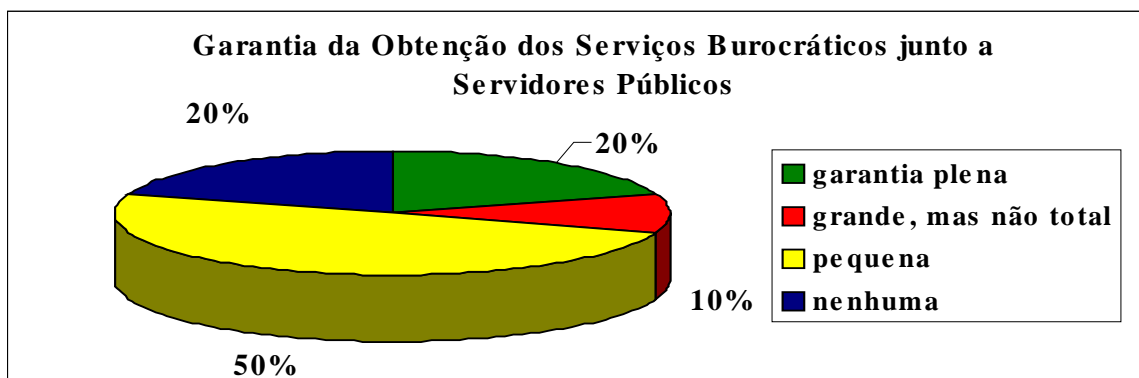
FIGURA 18



Questão (18): Quando a empresa, através de seus funcionários e engenheiros, é coagida pelo servidor do DAER ou de outros órgãos a pagar “taxas” ou “comissões” indevidas, qual a atitude adotada?

Com o mesmo objetivo, foi formulada a questão (19): *No caso de corrupção, qual a garantia de que o pagamento de “taxas” e “comissões” para servidores do DAER e de outros órgãos públicos determinará a obtenção dos serviços públicos necessários ao andamento das atividades da empresa?*, das respostas obtidas, a maioria das empresas respondeu que a garantia é nenhuma ou pequena (70%). Apenas 30% responderam que a garantia pode ser grande ou plena.

FIGURA 19



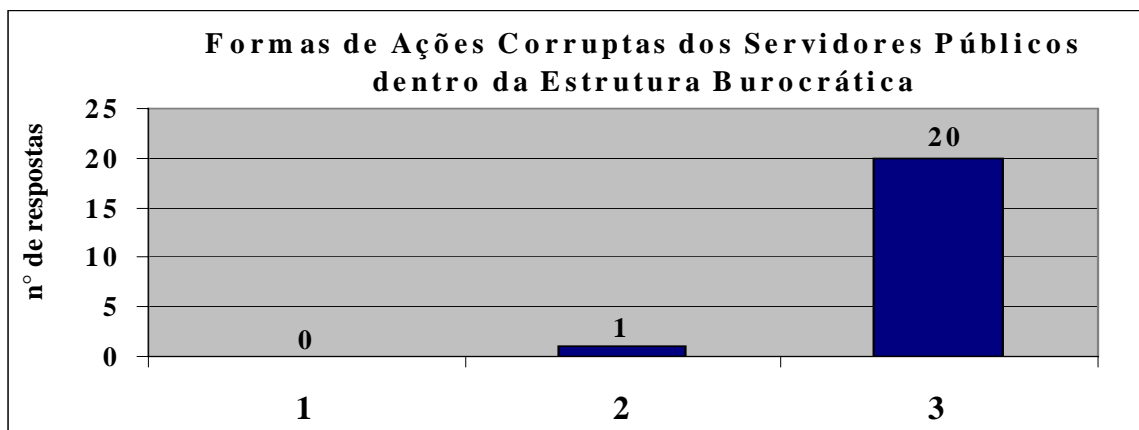
Questão (19): No caso de corrupção, qual a garantia de que o pagamento de “taxas” e “comissões” para servidores do DAER e de outros órgãos públicos determinará a obtenção dos serviços públicos necessários ao andamento das atividades da empresa?

As respostas evidenciam incerteza na relação entre os servidores e empresas, caracterizado o setor burocrático como desorganizado ou caótico, de maneira que o corruptor precise corromper muitos agentes públicos, o que não garante futuras demandas por subornos, podendo nem mesmo atender a demanda atual³⁷.

Sabendo-se de que a contratação e execução de uma obra exigem a participação de vários órgãos públicos, também se buscou identificar a forma como os agentes públicos (servidores e técnicos do DAER) atuam em um ambiente burocrático. Para tanto, perguntou-se às empresas como estas imaginam que os agentes públicos do departamento agem na prática de extorsão (Questão 20: *Caso exista a percepção de que a corrupção está presente no ambiente burocrático do poder executivo estadual, a empresa acredita que os servidores e técnicos do DAER envolvidos na prática de extorsão agem?*).

³⁷ Mauro (1993) separou a corrupção em organizada e caótica. A corrupção organizada insere-se dentro de um sistema bem organizado de corrupção, de tal modo que os empresários sabem a quem precisam subornar e quanto lhe devem oferecer, e confiam que, estabelecido o acordo, obterão as licenças, autorizações e permissões necessárias às suas atividades privadas. Já um sistema corrupto desorganizado ou caótico faz com que o corruptor precise corromper vários agentes públicos.

FIGURA 20



Questão (20): Caso exista a percepção de que a corrupção está presente no ambiente burocrático do poder executivo estadual, a empresa acredita que os servidores e técnicos do DAER envolvidos na prática de extorsão agem?

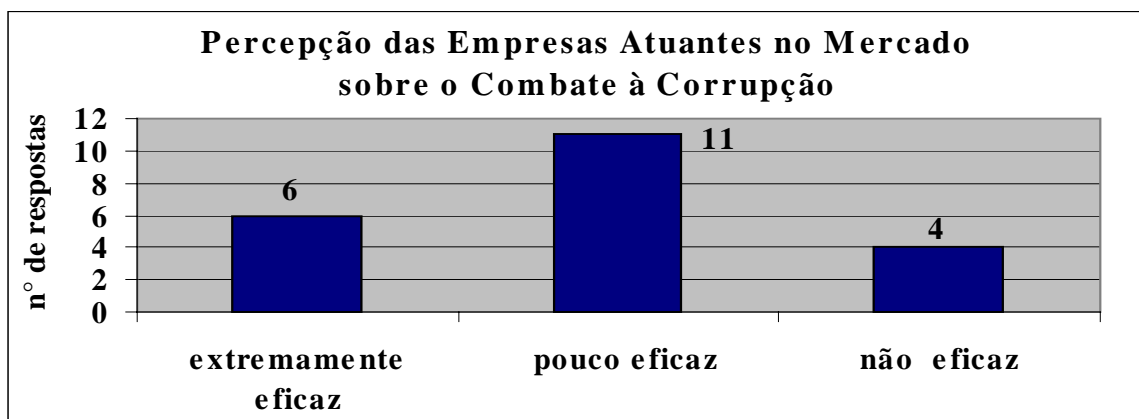
Notação:

- 1 – com a colaboração de outros servidores do Departamento Rodoviário;
- 2 – com a colaboração de servidores de outros órgãos públicos estaduais;
- 3 – de maneira isolada.

Conforme ilustra a figura 20, a quase totalidade das empresas acredita que os servidores e técnicos do DAER, envolvidos na prática de extorsão, agem de maneira isolada. As respostas ressaltam que a corrupção ocorre de forma descentralizada, pois os agentes públicos atuam isoladamente no ambiente burocrático, não cabendo a um dirigente o monitoramento e o controle da burocracia. Complementarmente, se os agentes públicos agirem de forma isolada, cada um irá maximizar os seus ganhos isoladamente, impondo um prejuízo ainda maior ao agente privado dependente destes serviços, pois cada agente ignorará o efeito de aumentar seu suborno sobre os serviços públicos complementares, maximizando os seus ganhos isoladamente.

Quanto à percepção que as empresas têm sobre o combate à corrupção realizado por órgãos de controle interno e externo (TCE, CAGE e Ministério Público) no setor burocrático estadual, formulou-se a Questão (21): *Qual a percepção que a empresa tem sobre o combate à corrupção burocrática realizado por órgãos de controle externo (TCE, CAGE e Ministério Público) no setor burocrático estadual?* A maioria das respostas, 70%, salientou que estes órgãos são pouco eficazes ou ineficazes. A figura 21 ilustra as respostas dadas pelas empresas.

FIGURA 21



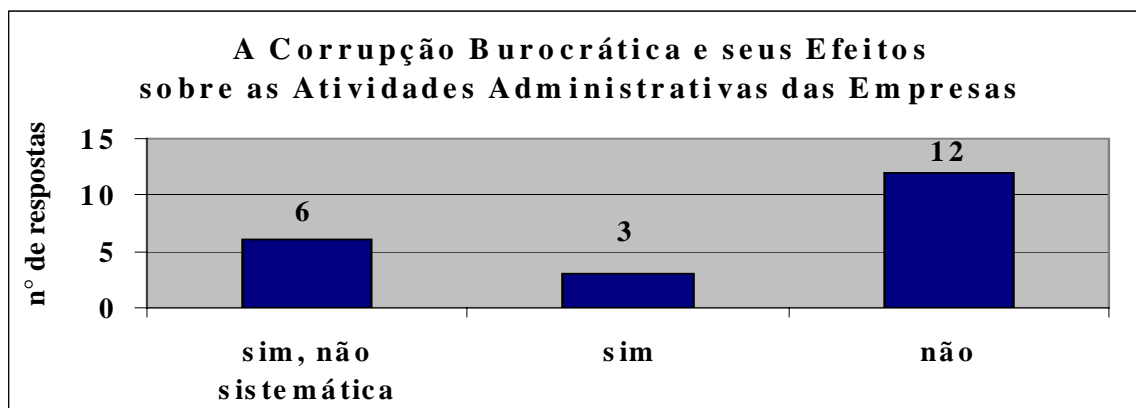
Questão (21): Qual a percepção que a empresa tem sobre o combate à corrupção burocrática realizado por órgãos de controle externo (TCE, CAGE e Ministério Público) no setor burocrático estadual?

As respostas reforçam a idéia de uma ausência de controle efetivo no combate à corrupção e a percepção de impunidade pelas ações, adotada pelo agente público. Estas respostas corroboram a análise de Jain (2001) sobre as condições para a existência da corrupção, ou seja, para que esta surja, é necessário que os agentes que atuam de modo corrupto acreditem e esperem que a utilidade da renda assim obtida seja maior do que os inconvenientes associados com as punições referentes à mesma. Assim, na medida em que exista a percepção por parte dos agentes envolvidos de que as instituições responsáveis pelo combate à corrupção são ineficazes, não é de se estranhar que ela persista e que seja percebida como um fenômeno estrutural no setor de obras rodoviárias gaúcho.

Buscando detectar as principais causas da corrupção no setor burocrático formulou-se a Questão (22): *Assinale, em ordem de importância, as principais causas de incentivos e oportunidades à prática de atos corruptos no setor de construção de obras rodoviárias.* (As empresas destacaram, em ordem de importância, as seguintes causas da corrupção: 1º) o excesso de burocracia no DAER e em outros órgãos públicos; 2º) a fiscalização reduzida e as falhas no controle das ações dos servidores; 3º) os salários reduzidos pagos a servidores públicos estaduais; 4º) a pequena probabilidade de detecção do servidor público corrupto; 5º) a ausência de mecanismos rígidos de punição e responsabilização; 6º) pouca ação dos órgãos de controle interno e externo; 7º) falhas na legislação (leis e normas burocráticas mal formuladas); 8º) poder discricionário excessivo de técnicos e dirigentes do DAER.

Perguntou-se também sobre os efeitos da corrupção nas atividades rotineiras das empresas que atuam no setor (*Questão 23: Em caso de corrupção no setor, as tentativas de extorsão de servidores públicos corruptos têm atrapalhado as atividades rotineiras da empresa?*), conforme apresenta a figura 22.

FIGURA 22



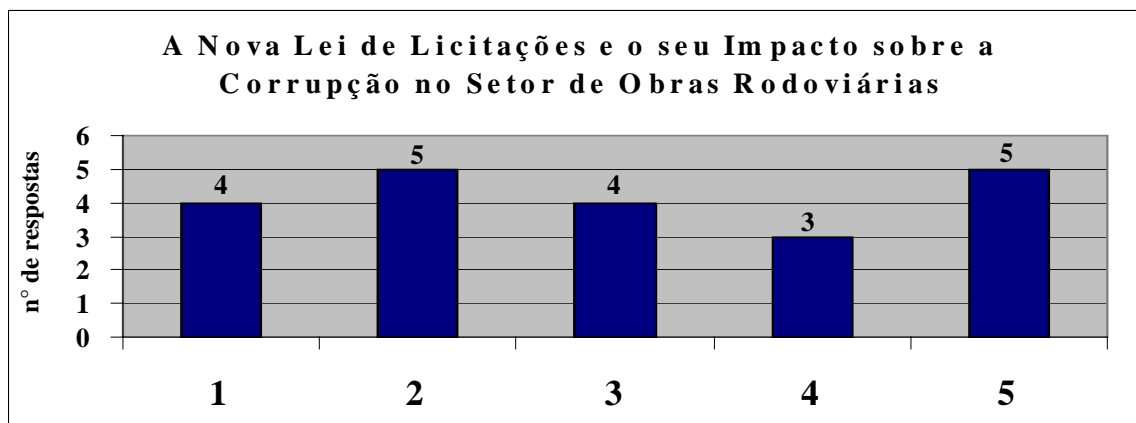
Questão (23): Em caso de corrupção no setor, as tentativas de extorsão de servidores públicos corruptos têm atrapalhado as atividades rotineiras da empresa?

As respostas mostram que nove empresas responderam que as tentativas de extorsão de servidores públicos, sistematicamente ou não, têm atrapalhado as atividades administrativas das empresas. Isto corrobora a idéia de que um ambiente corrupto prejudica as atividades empresariais, atrasando as atividades e os negócios do setor³⁸.

A questão (24) buscou a opinião das empresas sobre os efeitos da lei de licitações (Lei nº 8.666/93) sobre a corrupção no setor rodoviário (Questão 24: *Na sua opinião a lei de licitações reduziu a corrupção no setor rodoviário?*), a figura 23 ressalta a visão das empresas do setor sobre a lei e as suas implicações sobre a corrupção no setor.

³⁸ Mauro (1995) obteve uma associação negativa entre a corrupção e o investimento privado. O autor concluiu que a corrupção pode afugentar ou adiar investimentos, por criar instabilidade política.

FIGURA 23



Questão (24): Na sua opinião, a Lei de Licitações nº 8.666/93 reduziu a corrupção no setor de obras rodoviárias?

Notação:

- 1 – restringiu o poder discricionário e impôs limitações e formalidades à licitação;
- 2 – permitiu que mais empresas pudessem participar da concorrência pública;
- 3 – dificultou a formação de cartéis e conluíus entre grandes empresas;
- 4 – criou limitações e formalidades excessivas, restringindo o processo competitivo;
- 5 – determinou o surgimento de barreiras à entrada de novas empresas, facilitando a formação de acordos e conluíus.

Na visão da maioria das empresas, a lei de licitações³⁹ foi benéfica, na medida em que restringiu o poder discricionário (quatro empresas destacaram essa resposta), aumentou a concorrência pública nos processos licitatórios (cinco empresas assinalaram essa resposta) e dificultou a formação de cartéis e conluíus entre grandes empresas (quatro empresas destacaram essa resposta). Todavia, oito empresas responderam que a nova lei não reduziu a corrupção, pois criou limitações e formalidades excessivas, restringindo o processo competitivo na licitação (três assinalaram este item); e determinando o surgimento de barreiras à entrada de novas empresas (cinco responderam este item). Segundo os dados obtidos por Abramo (2004,p.8), para um total de 40 empresas que participaram de um processo de licitação, 25 delas, ou seja, 62% afirmaram já terem sido sujeitas a pedidos de propina ou outros pagamentos indiretos por parte de administradores públicos ou políticos. Além disso, tal pedido é indiscriminado nas três esferas de governo. Das 40 empresas que participaram das licitações, 90 % indicaram que a corrupção em licitações é um problema grave na esfera municipal, 98% na esfera estadual e 93% na esfera estadual. Estes dados estão de acordo com o resultado encontrado neste questionário.

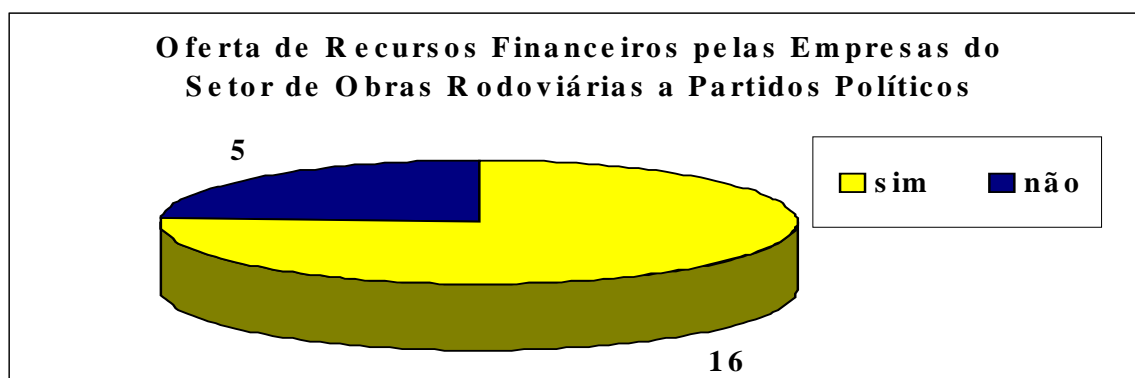
Como se observa não há um consenso entre as empresas quais os efeitos da nova lei de licitações sobre a corrupção. Embora muitas empresas tenham destacado a importância da nova lei na restrição do poder discricionário de servidores públicos, outras ressaltaram o excesso de normas e exigências burocráticas, possibilitando a formação de acordos e conluíus entre as empresas já consolidadas no mercado. Com acordos corruptos as

³⁹ A lei de licitações estabelece normas e regras do procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

empresas poderão estabelecer regras informais de “igualdade de oportunidades”, cartelizando-se em torno de especialidades ou mesmo de clientes específicos.

As figuras 24 e 25 destacam a participação das empresas na oferta de recursos para campanhas eleitorais: Questões (25): *Em anos de eleição para o parlamento e o governo estadual, a empresa ofertou recursos financeiros para a campanha de partidos políticos?* e (26): *Caso tenha ofertado recursos financeiros à esfera política, estes recursos foram destinados para?* As informações demonstram que a maioria das empresas ofertam recursos financeiros para a campanha de partidos políticos e candidatos.

FIGURA 24

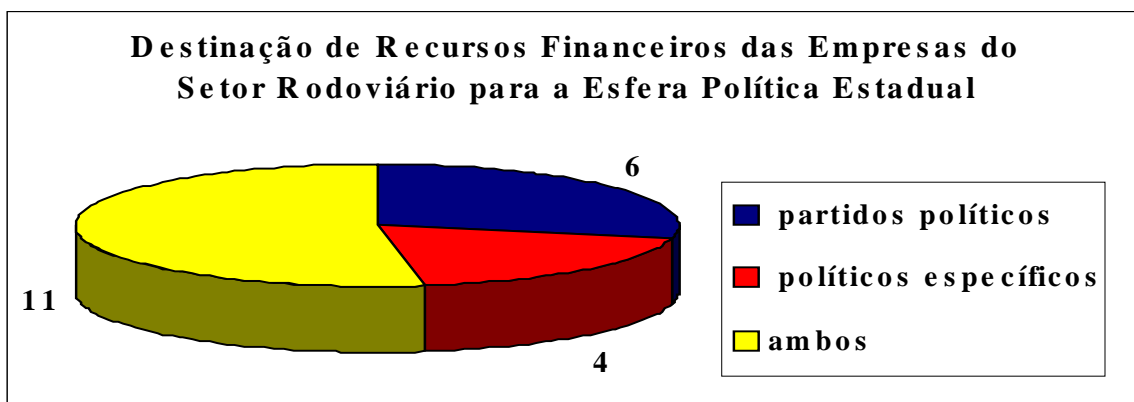


Questões (25): Em anos de eleição para o parlamento e o governo estadual, a empresa ofertou recursos financeiros para a campanha de partidos políticos?

Os dados da figura 24 corroboram a idéia de que a maioria das empresas do setor participa com recursos financeiros para campanhas políticas de partidos políticos, demonstrando que, muitas vezes, o DAER pode priorizar seus investimentos influenciados por ingerências políticas, afastando-se das regras econômicas e técnicas necessárias à implantação de uma obra rodoviária. Esta ingerência política também pode determinar a concentração de obras em períodos pré-eleitorais, de modo a atender aos interesses particulares de políticos e partidos em campanhas eleitorais⁴⁰.

⁴⁰ Balbinotto e Garcia (2003) obtiveram informações sobre contribuições financeiras para campanhas eleitorais por empresas que atuam no setor rodoviário. Os autores ressaltaram os elevados valores financeiros declarados pelas empresas junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS).

FIGURA 25



Questão (26): Caso oferte recursos financeiros à esfera política, estes recursos são destinados?

Já a figura 25 ressalta que a maioria das empresas destina recursos financeiros tanto para a campanha de partidos quanto para políticos específicos. O apoio político pode garantir às empresas uma maior influência na elaboração da proposta orçamentária do departamento, incluindo ou vetando emendas orçamentárias propostas pelo poder executivo que atendam ao interesse da empresa que forneceu o auxílio financeiro.

Os dados obtidos corroboram com a análise dos problemas enfrentados pelo DAER e as características do setor. Eles fortalecem a percepção de que o ambiente rodoviário oferece oportunidades de corrupção, pois é através dos poderes executivo e legislativo que as rendas são buscadas. Este resultado também está de acordo com o obtido por Abramo (2004, p.12), que mostra que a contribuição para campanhas eleitorais é considerado ser um método importante para obter-se um tratamento diferenciado por partes dos tomadores de decisões no setor público, ficando este atrás apenas do oferecimento de pequenos favores, presentes e viagens.

Resumidamente, o questionário identificou, no setor, empresas com longa experiência e que atuam de forma consolidada dentro do mercado regional. Essas empresas mostram-se dependentes financeiramente da política de investimentos do DAER. Justificando a falta de atuação em outros mercados, as empresas sugeriram a existência de procedimentos licitatórios viciados. Um grande número de respostas destacou o surgimento de barreiras à entrada devido à forma das licitações, corroborando as evidências de que a estrutura do setor e as suas particularidades facilitam condutas cartelizadas, viabilizando comportamentos conlusivos. Esse comportamento permite a divisão do mercado, diminuindo o grau de incerteza e aumentando as margens de lucro.

4 REFLEXÕES E ANÁLISES DAS INFORMAÇÕES

As informações permitem elaborar considerações sobre o comportamento dos agentes públicos e empresas. Conforme destacado pelas empresas, a má qualidade do pavimento das rodovias pode ser justificada pelas falhas no sistema de controle e monitoramento (exemplo: a falta de balanças e de verificação do excesso de cargas). A precariedade na fiscalização das obras e a insuficiência de técnicos também fortalecem a percepção das empresas de falhas e ineficiência no gerenciamento do órgão público. As falhas no controle e uma fiscalização mais branda permite que servidores possam reduzir os custos incorridos pela empresa com a construção de uma obra (*cost reducing corruption*⁴¹).

As respostas fornecidas pelas empresas sobre a atuação do sindicato, reforçam o importante papel deste como interlocutor com o DAER nos interesses dos seus associados. Essa proximidade no relacionamento e a distorção na alocação dos recursos orçamentários e financeiros fortalece a idéia de ingerência político-administrativa do sindicato na definição de obras e serviços aprovados pelo departamento rodoviário e na destinação das verbas orçamentárias.

As informações sobre contratos com dispensa de licitação evidenciam as oportunidades geradas no setor, e o poder discricionário ofertado aos agentes públicos dentro da estrutura burocrática do departamento. As respostas das empresas (sobre o prejuízo com decisões administrativas executadas pelo departamento; a percepção de crescimento da corrupção no DAER e a necessidade de pagamentos de valores a servidores do órgão) permitem concluir que, na medida em que a corrupção está associada a um excessivo poder discricionário e a captura de significativos valores financeiros, a interface entre empresas e o DAER ocorrerá através de contatos com dirigentes públicos e técnicos através do *lobby* político; da venda de informações privilegiadas ou da facilitação de contratos.

No que tange ao pagamento de faturas, verificaram-se atrasos constantes no cronograma de pagamentos, denotando as falhas burocráticas e a fragilidade financeira do departamento rodoviário⁴². O excessivo atraso no pagamento das faturas pelo DAER, e as dificuldades de obtenção de serviços burocráticos estimulam a busca de facilitação das rotinas burocráticas e a oferta de propinas e presentes. Esse problema agrava-se em períodos de aceleração inflacionária devido à perda do valor monetário, atraindo ainda mais ações que minimizem este prejuízo.

Outra questão analisada foi à relação entre os baixos salários no DAER e a criação de um ambiente propício a ações corruptas. Salários públicos reduzidos podem incentivar o estabelecimento de um ambiente institucional corrupto. As respostas do questionário destacaram, entre as principais causas de corrupção burocrática, os salários reduzidos pagos a servidores públicos estaduais.

⁴¹ Mbaku (1992, p. 254) identifica quatro classes de atividades corruptas na economia: (i) *cost reducing corruption* (burocratas atuam ilegalmente no sentido de reduzir os custos dos agentes privados); (ii) *cost enhancing corruption* (burocratas buscam se apropriar de parte da renda criada através de uma escassez artificial devido à regulamentação sobre um setor ou produto); (iii) *benefit enhancing corruption* (burocratas transferem benefícios aos indivíduos e grupos); (iv) *benefit reducing corruption* (há uma apropriação direta pelos burocratas dos bens fornecidos pelo Estado por meio do roubo ou desvio dos bens).

⁴² A fragilidade foi justificada e reforçada pelo fortalecimento político e institucional do Tesouro Estadual.

Essas informações e respostas, quando confrontadas com a visão das empresas quanto à ineficiência do DAER no desenvolvimento das suas atividades, refletem um ambiente institucional propício a acordos e trocas corruptas por meio da facilitação ou agilização das rotinas burocráticas e ratificam a necessidade de uma política de valorização da atividade profissional dos servidores⁴³.

A pesquisa também pode contribuir como indicador da influência de interesses privados na execução da política rodoviária, e da captura do departamento rodoviário por setores políticos e empresariais. As informações obtidas do questionário reforçam esta idéia, pois muitas empresas responderam que a forma mais usual de negociação com o DAER ocorre com a participação do sindicato das empresas de engenharia, sinalizando um setor politicamente organizado na defesa dos seus interesses.

Outro ponto observado nas respostas do questionário é o poder discricionário de servidores e técnicos que atuam na execução de rotinas administrativas. Isto possibilita a formação de um ambiente corrupto desorganizado e descentralizado. Entretanto, as respostas também demonstraram a possibilidade de uma corrupção sistêmica e organizada. Sistêmica, porque é gerada por falhas na estrutura burocrática do departamento e pela excessiva concentração no mercado rodoviário; organizada, pois as empresas sabem exatamente quais os agentes e dirigentes públicos podem ser corrompidos e o quanto devem oferecer para obter os seus objetivos. A cumplicidade e a proximidade das empresas com servidores do DAER, atuantes na sede e em seus distritos rodoviários, garantem o perfeito conhecimento de suas ações, reduzindo a assimetria de informações.

As respostas ressaltam a presença da pequena corrupção (*petty corruption*), observada em acordos firmados por servidores do DAER com as empresas durante o processo de tramitação burocrática e nas fases de operação e construção da obra (exemplo: a agilização de pagamentos e/ou alteração das quantidades ou das especificações técnicas estabelecidas no projeto de engenharia). Ela estaria localizada, principalmente, em distritos rodoviários ou no canteiro de obras.

Especificamente sobre a Lei 8.666/93, verificou-se, entre outras qualidades, a redução do poder discricionário do administrador público, aumentando a concorrência pública⁴⁴. A crítica feita à lei é que ela seria demasiadamente complexa, limitando a ação do administrador público e reduzindo a eficiência burocrática. Licitações públicas viciadas, custos fixos elevados e dificuldades operacionais também foram lembrados pelas empresas como situações sempre presentes no setor rodoviário. A reunião desses fatores determina restrições à competição, possibilitando que empresas atuem em conluio através do rodízio no processo licitatório, da divisão dos contratos rodoviários ou subcontratando outras empreiteiras.

A probabilidade de o servidor ser detectado e o tamanho de penalidade imposta também foram levantadas nas respostas do questionário como causas determinantes da corrupção no setor rodoviário. A percepção das empresas sobre o combate à corrupção realizada por órgãos de controle externo (TCE, CAGE e Ministério Público) não é das

⁴³ A adoção da política não tornará o agente incorruptível, mas desestimula este a uma conduta desonesta.

⁴⁴ A lei prescreve de forma simplificada como devem ser elaboradas as licitações e seus editais, vedando a exigência de atestados de experiência prévia para habilitar apenas determinadas empresas em detrimento do mercado; penaliza as empresas que não cumprirem os contratos; pune severamente condutas irregulares de empresas e servidores; estabelece que os pagamentos devem ser feitos dentro de ordem cronológica e abre a possibilidade de recurso aos que se sentirem prejudicados por atos arbitrários da administração.

melhores. A maioria das empresas ressaltou que estes órgãos são pouco eficazes ou ineficazes, o que pode justificar uma estrutura burocrática propícia a acordos corruptos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações e dados aqui levantados tornam-se importantes na elaboração de estratégias e medidas de combate à corrupção. Esse combate deve ter por base a busca de uma nova relação entre os órgãos públicos estaduais (DAER, FEPAM, CELIC, etc.); da diminuição da assimetria de informações entre os agentes econômicos; de processos licitatórios mais abertos; e uma maior autonomia orçamentária e financeira ofertada ao departamento rodoviário.

No tocante à relação entre os órgãos públicos, destacam-se medidas que possibilitem uma maior concorrência no ambiente burocrático; a priorização de critérios técnicos na alocação dos recursos; uma maior eficiência com a agilização dos processos administrativos; e a melhoria dos sistemas de auditoria, monitoramento e supervisão. De forma complementar, devem-se elaborar políticas pontuais ou específicas de combate à corrupção em cada órgão público (exemplo: controle mais rigoroso das licitações e/ou a transparência nos critérios de concessão de licenças ambientais).

No âmbito do DAER, as medidas devem privilegiar contratos com valores mais reduzidos; promover licitações com maior concorrência (através da oferta de lotes de pouca extensão e com valores mais baixos); restringir a contratação de funcionários pagos por empreiteiras, consultorias e supervisoras; criar programas de fortalecimento de valores morais e éticos do agente público; e valorizar o agente público através de uma remuneração mais elevada e/ou benefícios não monetários (possibilidade de uma ascensão funcional, pagamento de cursos, viagens, divulgação e elogios públicos).

Especificamente aos agentes inseridos na atividade rodoviária (servidores, políticos e empresas de engenharia) podem-se relacionar várias medidas de combate à corrupção.

Para os servidores destacam-se ações de fiscalização⁴⁵ e controle e a redução do poder discricionário privilegiando as decisões em equipes. A redução dos problemas de assimetria de informação também deve ser perseguida por meio da melhoria na qualificação dos servidores; de um maior rigor no processo de seleção⁴⁶ e de um aumento do período de estágio do profissional. Após a efetivação do servidor público, a estratégia consiste em um monitoramento mais eficaz das suas ações⁴⁷; em penalizações severas⁴⁸; na publicidade dos atos corruptos dentro do órgão rodoviário; e na criação de um ambiente institucional onde a reputação pública seja valorizada profissionalmente.

⁴⁵ No Brasil, a lei nº 8.249, criada em 02 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, ou função na administração pública, punindo rigorosamente os atos de improbidade.

⁴⁶ Uma proposta concreta, já adotada pelo DAER, é a exigência de declaração patrimonial para qualquer servidor que ingresse na atividade pública.

⁴⁷ Esta melhoria poderia ocorrer através de um sistema de administração mais moderno e/ou da criação de comissões especiais de inquérito para investigar servidores e técnicos do DAER acusados de corrupção.

⁴⁸ Medidas punitivas mais rigorosas contribuiriam para minimizar os problemas de *Moral Hazard*. Entre estas medidas, destaca-se o estímulo à autoridade punitiva de técnicos hierarquicamente superiores e a utilização de punições não formais (transferências, perda de *status* social e etc.).

Para o controle e fiscalização dos políticos e de seus atos devem-se buscar o aperfeiçoamento de mecanismos de controle social (exemplo: orçamento participativo); o controle da origem e destino dos recursos arrecadados em campanhas eleitorais (examinar a relação das leis, projetos e emendas orçamentárias sugeridas pelo político com a origem dos recursos de campanha); um maior rigor na prestação de contas; e a divulgação e publicidade das suas ações ao longo do seu mandato.

Por fim, junto às empresas o combate à corrupção parte da fiscalização das ações do sindicato; do estímulo a denúncia de agentes públicos corruptos (extorsão) e de acordos colusivos entre as empresas do setor (cartéis); de licitações atrativas à participação de novas empresas do mercado (diminuindo barreiras à entrada); e da revisão dos critérios técnico-operacional e financeiro na lei de licitações.

Especificamente à Lei de licitações deve-se examinar, criteriosamente, o histórico das empresas (serviços já realizados, atuação em outros mercados, *know-how* no mercado rodoviário, ocorrências de acordos colusivos ou fraudulentos). Após o contrato firmado, caberá ao departamento objetivar uma maior fiscalização no canteiro de obras e uma relação mais profissional de seus servidores com as empresas contratadas (evitar uma excessiva aproximação entre as empresas de engenharia e os servidores públicos atuantes na sede do departamento e em seus distritos rodoviários).

Paralelamente a esse conjunto de estratégias e medidas deve-se buscar o fortalecimento democrático e estímulo e apoio às organizações não-governamentais de combate à corrupção. Um controle social (exemplo: campanhas anticorrupção) mais efetivo e uma imprensa local livre e investigativa, que denuncie a fraude e a corrupção no ambiente rodoviário, e controle a oferta de recursos de campanhas políticas (diminuindo a pressão das empresas por *lobby*), reforçaria as medidas de âmbito restrito ao órgão rodoviário⁴⁹.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Corrupção no Brasil: A Perspectiva do Setor Privado, 2003**. Transparência Brasil. Abril de 2004,

BALBINOTTO, Giacomino Neto. Rent Seeking e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências. **Tese de Doutorado, USP**, São Paulo, 2000.

BALBINOTTO, Giacomino & **GARCIA**, Ricardo Letizia. **A Percepção da Corrupção e suas Implicações Econômicas: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Estado do RS** (mimeo), 2004.

BOSE, Gautam. **Bureaucratic Delays and Bribe-Taking**. Journal of Economic Behavior and Organization, v. 54, 2004.

⁴⁹ Conferir Mauro (2004,p.16) para uma posição semelhante à deste artigo.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v.30, n.1, p.64-77, Jan./Fev, 1996a.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. Manual de Composição dos Custos Rodoviários, nº1, 1972.

GARCIA, Ricardo Letizia. **A Economia da Corrupção: Teoria e Evidências, Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no RS**, Tese de Doutorado, UFRGS, Porto Alegre, Dezembro, 2003.

FLEISCHER, David. **Os Custos da Corrupção. Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais.**, 2000 (Cadernos Adenauer, 10).

HILLMAN, Arye L. Corruption and Public Finance: an IMF Perspective. *European Journal of Political Economy*, 20: 1067-1077, 2004.

JAIN, A. K. **Corruption: A Review.** *Journal of Economic Surveys*, 15 (1): 71-121, 2001.

LAMBSDORFF, S.G. Corruption and Rent Seeking. *Public Choice*, 113:97-125, 2002.

LEI DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. Lei 8.666 de 21 junho de 1993.

MAURO, Paolo. **Essays on Country Risk, Asset Markets and Growth. Ph.D. Thesis, Harvard University**, Cambridge, M.A., Chapter 1, november, 1993.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth.** *Quarterly Journal of Economics*. v.110, p.681-712, 1995.

MAURO, Paolo. **The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth.** *IMF Staff Papers*, 51, n. 1, 2004.

MBAKU, John M. Bureaucratic Corruption as Rent Seeking Behavior. **Konjunkturpolitik**, v.38, n.4, p. 247-65, 1992.

PORTA, D. D. e VANNUCCI, A. The Perverse Effects of Political Corruption. *Political Studies*, 45:516-538, (special issue), 1997.

REVISTA DO SICEPOT. **Governo do Estado Retoma Investimentos em Obras Rodoviárias.** v.2, n.15, p.3, Porto Alegre, julho, 2003.

QUEIROZ, C. e VISSER, A. Corruption, transport Infrastructure Stock and Economic Development. *World bank Infrastructure Forum*, Washington, D.C, 2001.

REINIKKA, R. e SVENSSON, J. Survey Techniques to Measure and Explain Corruption. *World Bank, Development Research Group, Public Services*, june, 2003.

SHLEIFER, Andrei, and Robert W. **VISHNY**, “Corruption” **Quarterly Journal of Economics**, 10 (3): 599-618, Aug.,1993.

SILVA, Marcos Fernandes G. da. **Instituições e Desempenho Econômico**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1994 (Paper).

_____. **The Political Economy of Corruption in Brazil**. **Revista de Administração de Empresas**, v.39, 3, p. 26-41, julho/setembro.

SISTEMA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, <http://www.procergsr.gov.br>, junho, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas. **Cadernos Adenauer: Os Custos da Corrupção**, n.10, 2000.

STIGLER, George J. **The Optimum Enforcement of Laws**. **Journal of Political Economy**, nº 78, p.526-36, 1970.

TANZI, Vito. **Corrupção, Atividades Governamentais e Mercados**. **Finanças e Desenvolvimento**, v.15, n.4, p. 24-26, 1995.

TANZI, Vito. **Corruption Around the World: causes, Consequences, Scope and Cures**. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, December, 1998.

TANZI, Vito & **DAVOODI**, Hamid. Corruption, Public Investment and Growth International Monetary Fund. **Working Paper**, october, 1997 (IMF Working Paper).

WEDER, Beatrice. **Institutional Obstacles to Doing Business**. **Background Paper for World Development Report**, 1997.

WORLD BANK, **Redesigning the State to Fight Corruption: Transparency, Competition and Privatization**. **Viewpoint**, n.75, april, 1996.

ANEXO
QUESTIONÁRIO: CORRUPÇÃO BUROCRÁTICA NO SETOR DE
CONSTRUÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS

PARTE I – INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A EMPRESA

1. Há quantos anos a empresa atua no setor de construção de obras e serviços rodoviários?
 - (1) 0 – 2 anos;
 - (2) 2 – 5 anos;
 - (3) 5 – 10 anos;
 - (4) + de 10 anos.

2. Quantos funcionários a empresa tem em seu quadro permanente?
 - (1) menos de 10 funcionários;
 - (2) 10 – 20 funcionários;
 - (3) 20 – 50 funcionários;
 - (4) + de 50 funcionários.

3. Os contratos firmados com o DAER para a construção ou prestação de serviços rodoviários representam?
 - (1) a totalidade do faturamento da empresa;
 - (2) uma parcela significativa do faturamento da empresa (+ 50%);
 - (3) parcela pouco significativa do faturamento da empresa (-50%);
 - (4) nenhuma parcela no faturamento da empresa.

4. A empresa realiza serviços e obras rodoviárias para outros estados da federação ou para o mercado internacional?
 - (1) não;
 - (2) sim.Destaque os principais mercados:

5. Destaque o principal motivo que dificulta a obtenção de contratos para a construção de obras ou a prestação serviços em outros estados da federação ou no mercado internacional:
 - () custos excessivamente altos no deslocamento de máquinas e equipamentos;
 - () desconhecimento das condições destes mercados;
 - () licitações públicas viciadas que impedem a participação de empresas de outros estados ou países;
 - () outros motivos (liste-os, por favor):

PARTE II – O RELACIONAMENTO DA EMPRESA COM O DEPARTAMENTO RODOVIÁRIO ESTADUAL (DAER):

6. O DAER nas suas atividades administrativas e burocráticas é eficiente no cumprimento das normas e regras estabelecidas no contrato público junto à empresa vencedora do processo licitatório?

- (1) sempre;
- (2) quase sempre;
- (3) raramente;
- (4) nunca.

7. A empresa de alguma forma já se sentiu prejudicada com decisões administrativas e políticas do DAER que privilegiaram o andamento de obras e serviços que estavam sendo executadas por outras empresas do setor?

- (1) sim, uma única vez;
- (2) sim, várias vezes;
- (3) não, nenhuma vez.

8. Definida a obra rodoviária no orçamento anual do DAER, a empresa pode, através de acordos e negociações com os dirigentes do departamento, definir ou priorizar o andamento de determinadas obras e serviços considerados importantes para a sua política de investimento:

- (1) sim, mas com a participação do sindicato;
- (2) sim, independentemente da atuação do sindicato;
- (3) não.

9. Caso a empresa, isoladamente ou representada pelo seu sindicato, já tenha conseguido obter a inclusão de uma obra no orçamento do DAER, quais dessas formas foram utilizadas para a obtenção desse objetivo (assinale mais de uma alternativa, caso ache necessário):

- (1) contatos com políticos estaduais;
- (2) contatos com dirigentes públicos (diretores do DAER e de outras esferas do poder executivo);
- (3) contatos com servidores e engenheiros do Departamento Rodoviário;
- (4) participação nas assembléias do orçamento participativo estadual.

10. Obtido o contrato para a construção de uma obra junto ao DAER, a medição dos serviços executados na obra, a liberação dos recursos orçamentários e o pagamento financeiro devido à empresa, ocorrem nos prazos exigidos por lei?

- (1) sempre;
- (2) quase sempre;
- (3) raramente;
- (4) nunca.

11. É necessário a oferta de presentes (agendas, canetas, confeitos, etc.) aos servidores públicos do DAER, para que serviços e tarefas possam ser realizadas em prazos mais reduzidos?

- (1) eventualmente;
- (2) sistematicamente;
- (3) raramente;
- (4) nunca.

12. A empresa já recebeu o oferecimento de facilitação ou agilização das rotinas burocráticas por parte de servidores e técnicos do DAER?

- (1) sim, uma única vez;
- (2) sim, algumas vezes;
- (3) não.

13. Examinando a definição de corrupção burocrática apresentada na folha inicial, como a empresa percebe o nível de corrupção no DAER?

- (1) não é perceptível;
- (2) é pouco perceptível;
- (3) é facilmente perceptível.

14. De acordo com a sua percepção, admitindo que exista corrupção na esfera burocrática no DAER, pode-se afirmar que esta cresceu nos últimos anos?

- (1) sim;
- (2) não;
- (3) permanece no mesmo nível de anos anteriores.

15. Como você percebe o nível de corrupção em outros órgãos do poder executivo estadual, com os quais a sua empresa necessita de licenças, autorizações e permissões para a execução das suas atividades no setor de obras e serviços rodoviários?

- (1) não é perceptível;
- (2) é menos perceptível que no Departamento Rodoviário;
- (3) é tão perceptível quanto no Departamento Rodoviário;
- (4) é mais perceptível que no Departamento Rodoviário.

16. É necessário ou já foi necessário, o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores e técnicos do DAER para a obtenção de direitos estabelecidos no contrato, tais como: medições em prazos estabelecidos no contrato, andamento de processos dentro da burocracia do Departamento e a agilização dos pagamentos de serviços já realizados?

- (1) sim, na maioria das vezes;
- (2) sim, algumas vezes;
- (3) sim, mas apenas esporadicamente;
- (4) não, nunca foi necessário.

17. Da mesma forma, é necessário ou já foi necessário o pagamento de valores indevidos pela empresa a servidores de outros órgãos do poder público estadual para a obtenção de autorizações, licenças ou permissões necessárias ao andamento das atividades da empresa?

- (1) sim, na maioria das vezes;
- (2) sim, algumas vezes;
- (3) sim, mas apenas esporadicamente;
- (4) não, nunca foi necessário.

18. Quando a empresa, através de seus funcionários e engenheiros, é coagida pelo servidor do DAER ou de outros órgãos a pagar “taxas” ou “comissões” indevidas, qual a atitude adotada:

- (1) denuncia o servidor ao órgão de controle interno;
- (2) busca outro servidor para obter os serviços públicos necessários;
- (3) aceita a extorsão e paga o valor exigido;
- (4) adota outras medidas (liste-as, por favor):.....

19. No caso de corrupção, qual a garantia de que o pagamento de “taxas” e “comissões” para servidores do DAER e de outros órgãos públicos determinará a obtenção dos serviços públicos necessários ao andamento das atividades da empresa?

- (1) garantia plena;
- (2) grande, mas não total;
- (3) pequena;
- (4) nenhuma.

20. Caso exista a percepção de que a corrupção está presente no ambiente burocrático, a empresa acredita que os servidores e técnicos do DAER envolvidos na prática de extorsão agem?

- (1) com a colaboração de outros servidores do Departamento;
- (2) com a colaboração de servidores de outros órgãos públicos estaduais;
- (3) de maneira isolada.

21. Qual a percepção que a empresa tem sobre o combate à corrupção burocrática realizados por órgãos de controle externo (TCE, CAGE e Ministério Público) no setor burocrático estadual?

- (1) é extremamente eficaz;
- (2) é pouco eficaz;
- (3) não é eficaz.

22. Dadas às opções, abaixo, assinale, em ordem crescente de importância, as principais causas de incentivos e oportunidades à prática de atos corruptos no setor rodoviário:

- () excesso de burocracia no DAER e de outros órgãos públicos do poder estadual;
- () poder discricionário excessivo a técnicos e dirigentes do DAER e de outros órgãos públicos da esfera estadual;
- () falhas na legislação (leis e normas burocráticas mal formuladas que permitem discricionariedade no processo de escolha das empresas prestadoras de serviços públicos);
- () fiscalização reduzida e falha no controle das ações e condutas dos servidores estaduais;
- () pouca ação dos órgãos de controle interno e externo (CAGE, TCE, Ministério Público) no combate à corrupção;
- () salários reduzidos pagos aos servidores públicos estaduais;
- () pequena probabilidade de detecção do servidor corrupto;
- () ausência de mecanismos rígidos de punição e responsabilização por atos e práticas desonestas.

23. Em caso de corrupção no setor, as tentativas de extorsão de servidores públicos corruptos têm atrapalhado as atividades rotineiras da empresa?

- (1) sim, porém não de forma sistemática;
- (2) sim, quase sempre afeta as atividades;
- (3) não, nunca atrapalhou.

24. Na sua opinião a lei de licitações (Lei 8.666/93) reduziu a corrupção no setor rodoviário:

- (1) sim, pois restringiu o poder discricionário e impôs uma série de limitações e formalidades ao processo licitatório;
- (2) sim, pois permitiu que mais empresas pudessem participar da concorrência pública;
- (3) sim, pois dificultou a formação de cartéis e conluíus entre grandes empresas;
- (4) não, pois ao criar limitações e formalidades excessivas, restringiu o processo competitivo no processo licitatório;
- (5) não, pois determinou o surgimento de barreiras à entrada de novas empresas, facilitando a formação de acordos e conluíus.

25. Em anos de eleição para o parlamento e o governo estadual, a empresa oferta recursos financeiros para a campanha de partidos políticos?

- (1) sim;
- (2) não.

26. Caso tenha ofertado recursos financeiros à esfera política, estes recursos foram destinados para?

- (1) partidos políticos;
- (2) políticos específicos;
- (3) ambos.