

ARTIGOS

Roberta Muramatsu^I

Paulo Rogério Scarano^{II}

Rodrigo Augusto Prando^{III}

A lógica da corrupção revelada pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia

The logic of corruption revealed by the Pandemic's Parliamentary Inquiry Commission



RESUMO:

O objetivo do artigo é examinar a aplicabilidade de um arcabouço analítico baseado nas perspectivas da Nova Economia Institucional (NEI), Teoria da Escolha Pública (TEP) e Escola Austríaca de Economia (EA) para explicar a lógica econômica da corrupção pública sistêmica, desvendada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia. Para tanto é realizada uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, baseada na análise de conteúdo do Relatório Final da CPI da Pandemia, para codificar e analisar as evidências textuais extraídas das categorias NEI, TEP e EA. Os resultados evidenciam que há indícios de corrupção em casos de vendas de insumos médicos para o Ministério da Saúde; desvios de recursos em hospitais federais; esquemas suspeitos de negociação e compras de vacinas e de irregularidades no contrato de operação logística. Do ponto de vista das relações internacionais, ao lado do pouco interesse por soluções multilaterais, como o consórcio *COVAX Facility*, criado para possibilitar o acesso às vacinas em todo o mundo, cuja adesão brasileira ocorreu no último dia e manifestando interesse em comprar apenas metade das doses a que teria direito, houve a criação de dificuldades para a compra de vacinas de laboratórios tradicionais (Pfizer, Jansen e Sinovac) de importantes parceiros comerciais brasileiros. Ao mesmo tempo, havia negociações, sempre com a presença de intermediadores, de vacinas até então sem eficácia reconhecida, como a indiana Covaxin. Tais resultados ganham densidade analítica com base nas contribuições da NEI, TEP e EA, para as quais foram encontradas evidências textuais associadas a cada uma dessas categorias.

Palavras-chave: Corrupção; Saúde; Instituições; *Rent-seeking*; Empreendedorismo político

ABSTRACT:

This article sought to examine the applicability of an analytical framework based on the perspectives of New Institutional Economics (NEI), Public Choice Theory (TEP), and the Austrian School of Economics (EA) to explain the economic logic of systemic public corruption, revealed by the Pandemic's Parliamentary Inquiry Commission. Thus, qualitative, exploratory research was carried out, which consisted of content analysis of the Final Report of the Parliamentary Inquiry Commission on the Pandemic, to code and analyze the textual evidence extracted from the NEI, TEP, and EA categories. The results showed that there are signs of corruption in cases of sales of medical supplies to the Ministry of Health; diversion of resources in federal hospitals; suspicious vaccine negotiation and purchase schemes and irregularities in the VTCLog logistics operation contract. From the point of view of international relations, in addition to the lack of interest in multilateral solutions, such as the *COVAX Facility* consortium, created to enable access to vaccines worldwide, whose Brazilian adhesion occurred on the last day and expressing interest in buying only half of the doses to which it would be entitled, there was the creation of difficulties for the purchase of vaccines from traditional laboratories (Pfizer, Jansen, and Sinovac) of important Brazilian trading partners. At the same time, there were negotiations, always with the presence of intermediaries, of vaccines that until then had no recognized efficacy, such as the Indian Covaxin. Such results gain analytical density based on the contributions of NEI, TEP, and EA, for which textual evidence associated with each of these categories was found.

Keywords: HCorruption; Health; Institutions; *Rent-seeking*; Political entrepreneurship

^I Professora, Pesquisadora, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil.
roberta.muramatsu@mackenzie.br,  <https://orcid.org/0000-0002-5286-6952>

^{II} Economista, Doutor em Ciências Sociais, Professor, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil.
paulo.scarano@mackenzie.br,  <https://orcid.org/0000-0002-9882-2197>

^{III} Cientista Social, Mestre e Doutor em Sociologia, Pesquisador, Professor, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil.
rodrigoprando@mackenzie.br,  <https://orcid.org/0000-0001-8310-2165>

INTRODUÇÃO

Explicar a corrupção está longe de ser uma tarefa trivial. Parte da dificuldade decorre do fato da corrupção ser multifacetada e ser influenciada por inúmeros fatores, tais como preferências morais, fatores culturais e falhas de estruturas de governança pública e privada que sobrevivem ao longo do tempo. As condutas corruptas manifestam-se de várias formas e frequentemente iluminam atos ilícitos ou crimes de natureza comissiva ou omissiva.

Rose-Ackerman e Palifka (2020, p.27) destacam vários tipos de corrupção. Alguns deles são: (a) suborno (*bribery*) como “explícita troca por dinheiro, presente em espécie ou favores, visando benefícios que deveriam ser legalmente isentos de custos ou destinados em outros termos que não a boa vontade de efetuar o pagamento. Inclui tanto o suborno de funcionários públicos quanto o de empresas privadas”, (b) extorsão como a “exigência de um suborno ou favor por um funcionário como condição *sine qua non* para cumprir seu dever ou para quebrar uma regra,” (c) troca de favores (*exchange of favors*) como “troca de uma quebra de regra por outra,” (d) nepotismo como “concessão de emprego a um membro da família ou a outra pessoa bem relacionada, em lugar de um candidato mais qualificado, mas sem relações similares”, (e) favorecimento discriminatório

(*cronyism*) como “concessão de preferência a membros de um dado grupo - racial, étnico, político ou social – em detrimento de membros de outros grupos”, (f) fraude em serviço público (*public service fraud*) como “qualquer atividade que prejudique as exigências legais da prestação de serviços públicos, mesmo que nenhum suborno seja pago”, (g) cleptocracia como “Estado autocrático, governado de forma a maximizar a riqueza pessoal de seus principais dirigentes”, (h) tráfico de influência (*influence peddling*) como “uso do próprio poder de decisão ou influência no governo, para extrair subornos ou favores de partes interessadas, (i) conflitos de interesse como “poder usufruir uma vantagem pessoal a partir dos efeitos de políticas de cuja decisão participa.”

A despeito dos desafios associados à conceituação e mensuração das práticas corruptas, o presente artigo utiliza a conhecida definição de corrupção como “abuso do cargo público para ganho privado” (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020, p. 9). Além disso, ele endossa o entendimento de que a corrupção é consequência ou sintoma de fraquezas das instituições e falhas de governança (KLITGAARD, 1988; LAMBSDORFF, 2002; LAGARDE, 2018).

A corrupção desperta o interesse de pessoas dentro e fora dos muros da universidade porque gera efeitos deletérios variados, tais como redução da qualidade de vida dos indivíduos, des-

truição de carreiras e reputações; violação de direitos fundamentais, utilização ineficiente dos recursos, diminuição do acesso a serviços básicos e queda de confiança nos membros do governo e instituições. Ao promover distorções alocativas resultantes de transferências de recursos para alimentar práticas fraudulentas e de malversação de recursos públicos, a corrupção mata e traz consequências negativas para as nações (MURAMATSU, SCARANO, BERTAN, 2021).

O setor de saúde é altamente propenso a práticas de corrupção, pois inevitavelmente envolve transações que ocorrem em ambientes caracterizados por incerteza, informação assimétrica e interesses conflitantes de um número grande de atores (SAVEDOFF; HUSSMAN, 2006).

A incerteza joga luz no difícil problema do conhecimento que permeia a área da saúde, pois as partes envolvidas não são capazes de estimar a probabilidade, a gravidade e a consequência de ficar doente; quando isso acontecerá; se terão tratamento adequado e eficaz. Muitos indivíduos não conseguem compreender os benefícios de determinados serviços de saúde porque desconhecem quais são as opções de tratamento e seus benefícios. Na maioria das vezes apenas os médicos têm informação acerca dos protocolos de diagnóstico e tratamento de doenças. Os pacientes também podem omitir informação dos médicos e seguradoras sobre suas condições de saúde. Fornecedores de

produtos e serviços médicos, hospitalares e ambulatoriais também podem usar estrategicamente as informações de que dispõem sobre os riscos de tratamentos e materiais para pacientes e profissionais de saúde, tais como reguladores estatais, consumidores de equipamentos e remédios, pacientes, provedores de serviços médicos etc. Tais fontes de complexidade e incerteza que caracterizam o setor de saúde oferecem incentivos para comportamentos oportunistas que premiam a corrupção como o de aquisição de medicamentos com sobrepreço e de baixa qualidade (HUSSMANN, 2020).

Segundo a Organização Mundial de Saúde, mais de 7% dos gastos globais anuais com saúde são perdidos para a corrupção (JING; JONES, 2011). Em estudo econométrico englobando 178 países, Hanf et. al (2011) examinaram o impacto da corrupção sobre a mortalidade infantil global e estimaram que mais de 140.000 mortes anuais poderiam ser atribuídas indiretamente às práticas corruptas.

Desde março de 2020, temos lidado com os desafios relacionados com a pandemia da COVID-19. Em resposta às necessidades urgentes associadas a compras de equipamentos médico-hospitalares, medicamentos e construção de postos de atendimento a pacientes infectados, vários países adotaram medidas que implicaram o enfraquecimento das exigências de licitações públicas,

redução dos canais de transparência e responsabilização no setor de saúde durante o período pandêmico. Como consequências, escândalos de corrupção que envolvem a cobranças (e pagamento) de propinas, compras fraudulentas e vários outros abusos de poder de servidores públicos interessados em ganhos privados cresceram significativamente e estamparam as páginas dos jornais do mundo inteiro (MURAMATSU; SCARANO; BERTAN, 2021).

A pandemia de COVID-19 iluminou que a corrupção mata. Segundo Delia Ferreira Rubio, “a COVID-19 não é apenas uma crise econômica e de saúde. É uma crise de corrupção. E é uma crise em cuja gestão estamos fracassando” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2020, p.8).

A corrupção em plena pandemia significou menos leitos nos hospitais públicos, menos respiradores mecânicos, menos medicamentos e, mais grave, menos vacinas disponíveis para a imunização; sendo essa a única forma, até o momento, de debelar a ação do coronavírus.

Vale ressaltar que a contratação pública de vacinas ofereceu um grande risco de corrupção (FARZANEGAN; HOFMANN 2021). Tal perigo revelou-se em várias fases do ciclo licitatório que envolviam estimativas imprecisas de demanda, desvios de processos de compra, customização deliberada de documentos para favorecer uma determinada empresa. Servidores públicos em vários paí-

ses do mundo pediram e obtiveram vantagens indevidas de fornecedores; fraude nos processos de aquisição de medicamentos e equipamentos através de “jogos de planilha” foram recorrentes e alguns implicaram prisões de políticos, burocratas e gestores de empresas privadas (UNODC 2021; CUADRADO 2022).

Outros riscos de corrupção ocorreram por meio de falsificação de faturas ou pagamentos, modificação de cláusulas contratuais, atrasos e falhas nas entregas dos imunizantes. Em virtude da crise de saúde pública, vários administradores públicos puderam fazer uso do poder discricionário e isso em parte explica incentivos que tiveram para trocas corruptas. A conjuntura de escassez de vacinas permitiu que potenciais vendedores oferecessem seus produtos e serviços com preços inflacionados. Tudo isso ampliou riscos de compra de imunizantes de qualidade duvidosa capazes de ameaçar a saúde da população, reduzindo a confiança na vacinação e nas próprias instituições públicas (UNODC 2021, p. 4).

Várias operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal desvendaram esquemas de corrupção sistêmica no setor de saúde (tráfico de influência; superfaturamento de produtos e serviços médicos; e pagamento de propinas, por exemplo) em diversos municípios e estados brasileiros, que corroboram nossa conjectura acerca da vulnerabilidade do setor de saúde (SACONI; TA-

LENTO, 2020). Algumas das investigações encontraram evidências de irregularidades e desvios de recursos da pasta da saúde carioca, que implicaram subsequentemente o impedimento do governador Wilson Witzel (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021).

O Senado Federal instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar ações e omissões do governo federal relacionadas à gestão da pandemia do coronavírus e suas consequências em 27/04/2021, tendo o prazo final para 05/11/2021. Mais precisamente, a finalidade da CPI foi:

Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvios de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais ou municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus “Sars-CoV-2”, limitando ape-

nas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios (SENADO FEDERAL, 2021).

Apesar dos senadores terem examinado várias questões importantes, o objeto de pesquisa e análise do presente trabalho é a evidência de esquemas de corrupção para a compra e o transporte de vacinas, fraudes no processo licitatório para testes de Covid e superfaturamento das vacinas, que envolve políticos, gestores públicos, lobistas e empresas privadas. Em seu estudo sobre as tendências, fatores geradores e lições sobre a corrupção em tempos de pandemia, Daniela Cepeda Cuadrado (2022) argumenta:

No Brasil, a corrupção da Covid implicou membros da administração de Jair Bolsonaro (2019-2022) e aliados importantes. As investigações do Senado identificaram que funcionários do Ministério da Saúde tentaram comprar a vacina Covaxin, que não tinha sido ainda aprovada pelo governo brasileiro, através de compradores intermediários a preços acima do mercado. Adicionalmente, foi revelada a informação de que o antigo diretor de logística do Ministério da Saúde pediu US\$1 de propina a cada dose de vacina da AstraZeneca ofere-

cida por uma empresa chamada *Davati Medical Supply*, localizada nos Estados Unidos, que não representava verdadeiramente a AstraZeneca e, por isso, não poderia cumprir o negócio e entrega (CUADRADO 2022, p. 6, tradução livre).

Os crimes destacados pelo relatório final da CPI da Pandemia que, direta ou indiretamente, estão ligados à corrupção são: a) diretamente: corrupção passiva e corrupção ativa e b) indiretamente, pois favorecem o ato de corrupção: falsificação de documento particular, falsidade ideológica, uso de documento falso, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, prevaricação, advocacia administrativa, usurpação de função pública, fraude em licitação ou contrato e fraude processual.

Com base nisso, este artigo buscou examinar a aplicabilidade de um arcabouço analítico baseado nas perspectivas da Nova Economia Institucional (NEI), Teoria da Escolha Pública (TEP) e Escola Austríaca de Economia (EA) para explicar a lógica econômica da corrupção sistêmica que envolve agentes públicos (políticos e burocratas) e indivíduos do setor privado (executivos e donos de empresas), desvendada pela CPI da Pandemia.

Em outras palavras, a questão de pesquisa que orientou esta empreitada de investigação científica foi a seguinte: “Em que medida a perspectiva combinada da Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Economia Austríaca

contribui para a explicação dos escândalos de corrupção desvendado pela CPI da Pandemia?”

O objetivo geral da pesquisa foi produzir um diagnóstico sobre a aplicabilidade empírica de categorias da Nova Economia Institucional, da Economia Austríaca e da Escolha Pública para desvendar a lógica e dinâmica da coordenação de esquemas de corrupção envolvendo políticos, burocratas do Ministério da Saúde, lobistas e empresas privadas, desvendados pela CPI da Pandemia.

Para efetuarmos tal tarefa explanatória, foi realizada uma pesquisa qualitativa de dados, que consiste na análise de conteúdo do relatório final da CPI da Pandemia. O propósito é identificar e analisar evidências sobre a relevância dos mecanismos de *rent-seeking* e empreendedorismo político predatório relacionados à corrupção na área da saúde, durante a pandemia (MURAMATSU, SCARANO E BERTAN, 2021).

Mais precisamente, esta investigação procurou satisfazer os seguintes objetivos específicos:

- revisar a literatura de Economia da Corrupção, Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Economia e extrair relação de complementaridade entre as perspectivas;
- identificar as dificuldades associadas a definir e mensurar corrupção e as implicações associadas;

- oferecer um arcabouço que integra insights da NEI, TEP e EA capaz de legitimar a utilização de códigos e categorias analíticas para amparar uma análise de conteúdo do relatório final da CPI da Pandemia;
- identificar, selecionar e fazer análise qualitativa dos dados extraídos das informações a respeito da frente de investigação sobre escândalos de corrupção na interface público e privada durante a pandemia;
- examinar se, como e por que o conteúdo dos processos oferecem evidências sobre a relevância “explanatória” das categorias formuladas a partir da síntese entre NEI, TEP e EA e sua aplicabilidade para ampliar compreensão acerca da rede de corrupção envolvendo agentes públicos e privados que mantêm rede de colaboração corrupta através dos mecanismos de *rent-seeking* e empreendedorismo político predatório, reforçados nos contextos de redução dos canais de transparência e responsabilização (*accountability*) governamental no setor de saúde;
- fornecer elementos para expandir a pesquisa econômica e de administração pública que considera a corrupção como sendo um resultado não pretendido perverso de arranjo institucional que premia intervencionismo, baixa competição e pouca transparência;
- contribuir para o avanço de pesquisas baseadas em análise qualitativa de dados, úteis para jogar luz sobre a lógica econômica da corrupção sistêmica no Brasil;
- refletir sobre se potenciais lições de política pública para o combate à corrupção, que em nosso entendimento é expressão de falha de governança e como tal depende dos elementos da matriz institucional que indicam aos agentes como os direitos de propriedade são trocados e garantidos.

A originalidade desta pesquisa deve-se, essencialmente, à metodologia adotada – análise de conteúdo - para investigar evidências textuais extraídas nesse caso de documentos públicos. Grande parte da pesquisa empírica na área de corrupção depende dos índices de percepção da corrupção. A própria Transparência Internacional destaca que seu indicador de corrupção mede apenas a percepção do fenômeno e como tal não tem como mensurar de maneira precisa a corrupção efetiva de um país (GALDINO, 2020). Por outro lado, a análise de conteúdo permite interpretar de modo objetivo os fatos registrados nos documentos e fazer inferências sem juízo de valor.

A presente investigação sobre a corrupção durante a pandemia do coronavírus teve como ponto de partida a visão de que pesquisas baseadas em fatos empíricos possibilitam conclusões

objetivas para nortear políticas públicas mais eficazes. Ela explorou a conjectura de que a corrupção, no Brasil, tem natureza sistêmica e, como tal, só pode ser eficazmente combatida com reformas institucionais capazes de reduzir os ganhos líquidos das relações patrimonialistas ou relações de compadrio econômico e político (*crony relations*), que envolvem inúmeros atores públicos e privados, independentemente das suas preferências eleitorais heterogêneas e compromissos ideológicos. Tal mudança de perspectiva no entendimento da corrupção abre espaço para uma discussão impessoal, objetiva e livre de juízo de valor.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A literatura econômica trata as atividades de corrupção – trocas de favores, extorsão, lavagem de dinheiro, evasão fiscal, fraude eleitoral, nepotismo, subornos – como manifestações de comportamentos de indivíduos racionais, maximizadores de seus próprios interesses, que respondem aos incentivos oferecidos pela matriz de instituições políticas e econômicas. Tal entendimento de corrupção como um crime de cálculo está em sintonia com o famoso artigo de Gary Becker (1968) em que o autor ofereceu uma análise da racionalidade econômica do comportamento criminal. De acordo com o autor, criminosos potenciais têm um benefício (B) que acomoda tanto os

benefícios financeiros quanto os psicológicos (ganhos não pecuniários) do crime. Um criminoso lida com custos das atividades de aplicação e cumprimento da lei (*law enforcement*).

A perspectiva beckeriana assume que os custos da ação criminosa dependem da probabilidade de punição (p) multiplicada pela severidade da sentença (C). Sendo assim, o indivíduo decide com base nos retornos esperados: $B-p.C$. O modelo também admite que o retorno do crime pode ser avaliado pela comparação com o ganho ou retorno de uma ação realizada dentro da lei, representado por W . Logo, um indivíduo cometerá crime se: $B-p.C > W$. À luz dessa abordagem, a tarefa decisória envolve a análise do custo de oportunidade, que depende do ganho relativo à atividade lícita de que se abre mão ao não poder executar concomitantemente as atividades legal e ilegal. No caso da corrupção, em geral, o agente público não abre mão desse ganho, até porque a prática do crime depende do exercício da função pública. Assim, para esse agente a recompensa total $w^* = B-p.C+W$. Por outro lado, entre os custos do crime deve ser somado o fluxo médio de rendimentos perdidos em função da perda da função pública decorrente de eventual condenação. Logo, pode-se prever que o número de criminosos cresce quando B cai, cai quando p , C e W aumentam. A moral da história é que a atividade criminosa resulta dos incentivos existentes para os indivíduos.

A Nova Economia Institucional (NEI), por sua vez, é um quadro analítico importante para a literatura econômica de corrupção. Ela nos convida a examinar como determinados traços do ambiente de instituições políticas e econômicas impedem (ou fomentam) a ação empresarial dos atores privados e públicos; a alocação eficiente dos recursos; e o desempenho econômico dos setores e de toda uma nação. De acordo com a NEI, a prosperidade econômica das nações refere-se fundamentalmente a um fenômeno institucional. Sendo assim, o desempenho econômico distinto entre as nações parece ser resultado da evolução de uma matriz de instituições políticas e econômicas promotoras da coordenação das ações individuais, alocação eficiente dos recursos e disposição contínua de poupar, investir e inovar.

A abordagem institucionalista destaca a interdependência entre as instituições políticas e as econômicas. De acordo com a NEI, o universo da política define se as instituições econômicas serão extrativistas ou inclusivas. Quando as instituições políticas de um país permitem que as ações dos gestores públicos e políticos sejam influenciadas por um número grande de cidadãos, haverá mais pressão para uma administração marcada com mecanismos de freios e contrapesos e canais de responsabilização transparentes. Isso desincentiva as tentações de abusos de poder e corrupção. De acordo com Acemoglu e Robinson

(2012), um ambiente de instituições políticas extrativistas é em larga medida responsável pelo fracasso econômico das nações.

Vale ressaltar que instituições econômicas inclusivas estão fortemente ligadas àquelas regras do jogo que premiam, por sua vez, a liberdade econômica, e por isso referem-se à ausência de restrições e à existência de oportunidades para que os agentes possam exercer as suas ações empresariais e trocar direitos de propriedade de maneira impessoal através do mercado, e não via governo (NORTH, 1990).

Sob a ótica da NEI, a corrupção na interface público-privada é sintoma de distorções de uma matriz institucional extrativista que incentiva desvios de funções públicas para obtenção de ganhos pessoais ou para a sua rede de compadrio econômico.

A corrupção envolve um desvio de contrato existente entre duas partes que interagem em um cenário de informação assimétrica e contratos imperfeitos – uma delas chamada de Agente (A) e a outra de Principal (P). De acordo com o modelo, (P) delega seu poder decisório a um ou mais indivíduos (A), que, por sua vez, tem a função de representá-lo. Todavia, (A) pode usar estrategicamente o contexto de interação com informação assimétrica para trapacear (P) e satisfazer seus próprios interesses ou os de seus clientes potenciais (DELLA PORTA; VANNUCCI, 2012; VANNUCCI, 2015).

O modelo agente-principal nos permite iluminar dois traços importantes associados à corrupção na interface das esferas pública e privada. O primeiro é que o cargo público não se refere apenas a políticos que exercem seu poder após serem eleitos pela maioria. A sociedade também concede indiretamente poder a burocratas que não foram eleitos e sim indicados pelos representantes eleitos, tais como os secretários de saúde e a organizações sociais (GONÇALVES; SRINIVASAN, 2018).

Rose-Ackerman e Palifka (2020) ressaltam que a conhecida definição de corrupção da Transparência Internacional (utilizada neste relatório) ilumina que o problema do agente-principal está no cerne de todos os tipos de corrupção econômica e política, tais como propina, peculato, tráfico de influência e fraude administrativa.

A pandemia do coronavírus agravou o problema do conhecimento e deixou o setor de saúde ainda mais sensível a lacunas contratuais que, por seu turno, incentivam condutas oportunistas tanto do principal (p.ex. pacientes dispostos a furar fila do serviço médico ou recebimento de imunizante) e agentes (atores da rede complexa do setor de saúde, que puderam fazer uso estratégico da informação assimétrica para atingirem seus próprios objetivos).

Klitgaard (1988) destaca que a corrupção pode ser interpretada como resultado de oportunidades colocadas para agentes públicos que pos-

suem poder de monopólio ou capacidades de usos discricionários da sua função. Segundo o autor, a corrupção pública é premiada pelo monopólio e poder discricionário e desincentivada pela transparência e mecanismos de responsabilização (*accountability*).

Em resposta às necessidades de respostas rápidas para o enfrentamento da crise sanitária, econômica e humanitária que caracteriza a pandemia da Covid-19, as autoridades públicas relaxaram as regras de contratação pública de serviços e produtos como os associados a compras e distribuição de medicamentos. Tal cenário gerou oportunidades para burocratas e políticos tomarem decisões de modo mais discricionário e menos transparente, uma vez que os próprios mecanismos de controle e responsabilização foram fragilizados em virtude do cenário de urgência e incerteza. Como resultado disso, os *payoffs* das trocas corruptas tornam-se elevados para inúmeros atores da complexa rede de agentes públicos e privados do setor de saúde brasileiro.

Numa linha de pensamento que parece desdobramento natural da NEI, a Teoria da Escolha Pública (TEP) resgata a visão iluminista de Smith bastante cética sobre a existência de uma administração pública com gestores guiados pelas suas virtudes sociais e compromisso incondicional com o bem público (EAMON; PACINI, 2016).

O arcabouço da Escolha Pública baseia-se nas contribuições da teoria econômica da escolha racional para estudar o comportamento das pessoas com relação ao governo e processos políticos (TULLOCK, 2010). Dadas as regras do jogo das democracias representativas, a melhor resposta para um líder político que persegue seu interesse próprio é votar leis e aprovar políticas e esquemas protecionistas que favoreçam um (ou mais) grupo(s) de interesse em troca de apoio político e financiamento de campanha. Em virtude das especificidades das regras de maioria nos países democráticos, os representantes políticos frequentemente prometem benefícios aos seus eleitores que raramente entregam.

A análise econômica da vida pública também se apoia na hipótese de que o processo eleitoral envolve necessariamente um contexto de incerteza e informação assimétrica. Dado tal cenário, a TEP está alicerçada na lógica de interação coletiva que explora o ambiente caracterizado por benefícios concentrados e custos dispersos ignorados pela maioria dos eleitores. Uma implicação interessante da TEP é que se o interesse próprio também é uma motivação relevante para os processos políticos, o argumento em prol da intervenção do governo para resolver falhas de mercado (distorções geradas pelo interesse próprio dos agentes privados) perderá força. Em resposta à informação assimétrica que permeia a esfera polí-

tica e à ignorância racional dos eleitores, inúmeras falhas de governo ligadas a atividades de captura do Estado, corrupção e *rent-seeking* surgem espontaneamente.

Anne Krueger (1974) destaca que intervenções dos governos e restrições impostas às atividades econômicas também permeiam as economias de mercado (não apenas as economias socialistas). O problema é que tais interferências do governo criam oportunidades de buscar (e obter) rendas de privilégios para determinados indivíduos e seus grupos de interesse. Tais investidas são chamadas de *rent-seeking*.

Johann Lambsdorff (2002) argumenta que a abordagem de *rent-seeking* permite uma interpretação da corrupção como uma forma de tratamento preferencial por parte dos gestores públicos. Os últimos sinalizam aos grupos privados que podem obter benefícios se pagarem propinas a eles. Porém, nem toda forma de atividade de *rent-seeking* envolve corrupção.

De acordo com Shleifer e Vishny (1993), são as barreiras de entrada em determinados negócios com participação do setor público que criam oportunidades de ganhos extras de privilégios e tudo isso acaba encorajando os servidores públicos a pedirem propina. Similarmente, Tullock (2010, p.7) enfatiza que “o problema da corrupção é real e está intimamente conectado com o *rent-seeking*.”

A TEP nos ensina que as atividades de *rent-seeking* e patrimonialismo econômico garantem que os vencedores do mercado sejam apenas aqueles donos de conexões políticas (e não de projetos empresariais que dinamizam o mercado e criam riqueza). Quando isso acontece, a alocação dos recursos se distancia dos desejos dos consumidores e se aproxima daqueles que querem governos com elevado poder discricionário.

Todavia, a TEP tem limitada capacidade para explicar falhas de governo (corrupção, inclusive), uma vez que endossa uma visão bastante simplificada de mercado e equilíbrio. Tal lacuna reduz a compreensão da dinâmica de coordenação das estratégias de *rent-seekers*, políticos, burocratas e outros agentes privados. Para contornar o problema, a pesquisa também se inspira nas lições da escola austríaca de economia sobre as escolhas públicas.

Por fim, a Escola Austríaca (EA) está apoiada em pressupostos como o da ignorância radical dos indivíduos (que aprendem e corrigem seus erros mais facilmente quando interagem em ambientes descentralizados); do subjetivismo (todos os fenômenos econômicos são filtrados pela mente humana), e o da existência de consequências não-intencionais das ações humanas. Tal perspectiva econômica enfatiza que o conhecimento é local e disperso e a racionalidade dos indivíduos não ne-

cessariamente gera equilíbrio de mercado e tampouco na esfera política.

Além disso, a EA identifica limitações na própria metáfora de mercado para representar a esfera política, pois ela se ampara numa visão demasiadamente simplificada sobre a natureza do mercado e da competição dos manuais de microeconomia. No mundo real, os políticos buscam oportunidades, que não são impessoais e espontâneas, pois suas empreitadas envolvem coalizões e um uso estratégico do poder concedido a eles (HOLCOMBE, 2002).

Na perspectiva hayekiana de EA, os políticos e os administradores públicos têm um excesso de confiança no seu conhecimento sobre o funcionamento de fenômenos complexos. Para Hayek (1974), o conhecimento teórico de fenômenos complexos só pode ser abstrato no sentido de não nos dar previsões detalhadas, mas apenas padrões de previsões sobre as características gerais de um determinado objeto sob investigação. Como resultado disso, as políticas que partem de uma visão de que governos podem alocar recursos, transferir renda e direitos de propriedade para promover o desenvolvimento econômico e o emprego vem frequentemente acompanhadas de falhas de governo entre outras consequências não intencionais – como *rent-seeking* generalizado, escândalos de corrupção, crescimento da burocracia, captura re-

gulatoria - que inspiram governos a realizarem outras intervenções na economia (IKEDA, 2003).

Como as escolhas coletivas envolvem benefícios concentrados e custos dispersos, haverá sempre oportunidades para os políticos cooperarem com os grupos de pressão. Diferentemente da Teoria da Escolha Pública, que parece considerar os comportamentos dos políticos como responsivos às demandas de rendas de privilégio feitas pelos grupos de pressão, a Escola Austríaca de Economia desvenda um mecanismo através do qual os políticos exploram oportunidades de criação de demanda pelos seus serviços de concessão de transferências de renda ou esquemas de privilégios. O mecanismo em questão é chamado de “empreendedorismo político (improdutivo)”, e se mostra também aplicável à esfera pública.

DiLorenzo (1988, p.6) destaca que a essência do empreendedorismo político envolve a “a destruição de riqueza através do comportamento de *rent-seeking*”. O empreendedorismo político ocorre quando um indivíduo percebe e age para explorar uma oportunidade de lucro político (HOLCOMBE, 2002). Porém, tudo depende de característica do ambiente das instituições políticas e se existem incentivos para que o servidor público ou burocrata possa fazer escolhas que beneficiam alguns indivíduos (ou grupos de interesse) em detrimento de outros. Tal oportunidade torna-se possível porque no universo da política existe es-

paço para o governo fazer uso do seu poder coercitivo e, mais do que isso, escolher alternativas de ação cujos custos podem recair sobre a maioria da população pouco informada. Em suma, o empreendedorismo político predatório parece ser a contrapartida austríaca para o *rent-seeking* na coordenação das estratégias dos agentes privados, administradores públicos e políticos.

Dado o complexo ambiente de interação e tomada de decisão em tempos de pandemia, a TEP prevê que burocratas e políticos, guiados pelos seus próprios interesses, embarcarão em projetos de vendas de privilégios econômicos em troca de vantagens indevidas com empresas privadas e seus representantes (*rent-seekers*). As diversas formas de corrupção investigadas pela CPI da Pandemia (por exemplo, propina, fraude administrativa e prevaricação) permitem submeter a teste empírico a conjectura de que o empreendedorismo político e as atividades de *rent-seeking* são regularidades empíricas de um ambiente institucional com pouca transparência (alta opacidade transacional), baixa responsabilização e elevado poder discricionário.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

É importante ressaltar que se trata de um trabalho de caráter exploratório e de natureza qualitativa. É exploratório porque, como apontam Hair Jr. et al (2004), a pesquisa exploratória é orientada para a descoberta, abrindo caminhos para novas investigações mais aprofundadas. Do mesmo modo, Theodorson e Theodorson (1970) definem o estudo exploratório como um estudo preliminar, cujo principal propósito é familiarizar-se com o fenômeno investigado, de modo a permitir que estudos mais aprofundados sejam elaborados com maior grau de compreensão e precisão. Nesse sentido, os resultados da presente pesquisa podem estimular a utilização da mesma abordagem em outros estudos que avaliem os fatores que concorrem para o fenômeno da corrupção sistêmica.

Trata-se, ainda, de um trabalho de natureza qualitativa em que a “palavra escrita ocupa lugar de destaque nessa abordagem, desempenhando um papel fundamental tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados” (GODOY, 1995a, p. 62). Vale-se, ainda, da pesquisa documental porque, como assevera Godoy (1995b), os documentos constituem uma fonte importante de dados para estudos qualitativos. O documento base da presente investigação é o Relatório Final da Comissão Parlamentar de

Inquérito denominado “CPI da Pandemia”, produzido pelo Senado Federal. Desse modo, o presente trabalho teve como proposta realizar uma análise do conteúdo (Bardin, 1977) do relatório final da CPI, um documento de 1179 páginas.

A análise de conteúdo envolveu três etapas: pré-exploração do material, exploração do material e tratamento com interpretação. A primeira etapa consistiu na leitura do relatório final do Senado para organizar e selecionar as partes do texto que fizeram parte da investigação propriamente dita. A segunda correspondeu à exploração do material codificado em categorias analíticas da NEI, TEP e EA que ofereceram contribuições teóricas (explanatórias) para o fenômeno da corrupção pública sistêmica. A cada uma dessas categorias foram vinculados códigos temáticos, que foram elementos daquele conjunto e reuniram as unidades de registro. Para codificar as unidades de registro foram utilizados parágrafos, tidos como segmento do texto que possibilita compreender sua significação. O software QualCoder 3.2 (CURTAIN, 2023) foi usado para operacionalizar a codificação, pois ele possibilitou a importação do texto componente do *corpus* que ampara a presente investigação, a codificação temática das evidências textuais e sua organização em categorias extraídas das perspectivas teóricas que amparam a pesquisa, bem como a tabulação, formatação e apresentação do relato de análise da investigação. A terceira

etapa da proposta análise de conteúdo descreveu os resultados encontrados, mostrando em que medida foram encontradas evidências textuais, marcadas como unidades de registro dos códigos temáticos compatíveis com as categorias teóricas da NEI, da TEP e da EA, fornecendo uma visão do conjunto.

RESULTADOS

A pré-exploração do material envolveu a leitura completa do Relatório Final da CPI da Pandemia, que revelou que a CPI tratou de uma diversidade de temas que vão além da questão da corrupção.

Assim, a pré-exploração do material permitiu identificar que as seguintes seções do Relatório Final da CPI da Pandemia tratavam de questões que poderiam ser enquadradas como corrupção pública e que, portanto, constituíram o *corpus* do presente trabalho:

- 6.6 Recusa E Atraso Na Aquisição Das Vacinas
- 6.6.1 Depoimento Do Ex-Ministro Da Saúde Eduardo Pazuello
- 6.6.2 Depoimento Do Ex-Secretário Executivo Antônio Elcio Franco Filho
- 6.6.3 Documentação E Outros Elementos Probatórios
 - 6.6.3.1 Pfizer
 - 6.6.3.2 Sinovac/Butantan
 - 6.6.3.3 Moderna e Janssen
 - 6.6.3.4 Covaxin
 - 6.6.3.5 *Covax Facility*
- 6.8 O Caso Covaxin
 - 6.8.1 Análise Do Processo (SEI 2500.175250/2020-85)
 - 6.8.2 Mercado Secundário De Vacinas E Índícios De Corrupção No Ministério Da Saúde
 - 6.8.2.1 Troca de mensagens com “Cel Blanco Ministério Saúde”
 - 6.8.2.2 Troca de mensagens com “Guilherme Filho Odilon”
 - 6.8.2.3 Troca mensagens com “Odilon Nilza Tim”
 - 6.8.2.4 Troca de mensagens com “Cristiano CEO”
 - 6.8.2.5 Troca de mensagens com “Rafael Compra Deskarpak”
 - 6.8.2.6 Depoimento de Cristiano Carvalho na CPI
 - 6.8.2.7 Conversas do lobista Marconny Nunes Ribeiro
 - 6.8.3 Ricardo Barros
 - 6.8.3.1 Ricardo Barros e o mercado de medicamentos e vacinas
 - 6.8.3.2 Ricardo Barros, Belcher, Precisa e FIB Bank
 - 6.8.3.3 Ricardo Barros e o governo
 - 6.8.3.4 As empresas de Ricardo Barros

- 6.8.3.5 A vacina Covaxin em âmbito internacional
- 6.9. Hospitais Federais Do Rio De Janeiro
- 6.10 Caso Vtc Operadora Logística Ltda - Vtclog
- 13.10 Da Falsificação De Documento Particular
- 13.11 Da Falsidade Ideológica
- 13.12 Do Uso De Documento Falso
- 13.13 Do Emprego Irregular De Verbas Ou Rendas Públicas
- 13.14 Da Corrupção Passiva E Ativa
- 13.15 Da Prevaricação
- 13.16 Da Advocacia Administrativa
- 13.17 Da Usurpação De Função Pública
- 13.18 Da Fraude Ao Contrato (Dispensa De Licitação)
- 13.19 Da organização criminosa
- 13.20 Comunicação Falsa De Crime
- 13.21 Da Fraude Processual
- 13.22 Dos Crimes De Responsabilidade
- 13.23 Da Improbidade Administrativa E Da Lei Anticorrupção
- 13.26 Resumo Dos Indiciamentos

Nessas seções foram encontradas evidências textuais de diferentes formas de corrupção, que vão além da tipificação penal de corrupção ativa (oferecer vantagem indevida) e de corrupção passiva (pedir vantagem indevida), embora essas formas clássicas também tenham sido encontra-

das. Além disso, houve evidências de compadrio, de conflito de interesses, de fraude no exercício do serviço público, de tráfico de influência e de troca de favores. A CPI da Pandemia apresenta indícios de corrupção nos casos 1) da compra da vacina indiana Covaxin, intermediada pela Precisa Medicamentos; 2) da negociação de vacinas da AstraZeneca por meio de intermediadores como a empresa Davati e a SENAH (Secretaria Nacional de Assuntos Humanitários, uma organização não governamental); 3) da compra de vacinas da CanSino, por meio de empresa intermediária, a Belcher, que jamais havia operado com vacinas; 4) do lento andamento na compra de vacinas como Pfizer, Jansen, Coronovac, em contraste com a velocidade com que avançou o processo de compra de vacinas menos conhecidas como a Covaxin e a CanSino; 5) do desvio de recursos nos hospitais federais do Rio de Janeiro; 6) do contrato de operação logística da VTC Log.

Em primeiro lugar, no que tange à NEI há que se levar em conta que as características institucionais formatam incentivos e que podem favorecer a corrupção sistêmica quando os arranjos institucionais são baseados em pouca responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, em um ambiente de pouca transparência e de elevada concentração do poder decisório, sem adequados mecanismos de controle, foram estabelecidos respectivamente os seguintes códigos temáticos:

“baixa_responsabilizacao”; “baixa_transparencia”; e “discricionariedade”.

“Baixa_responsabilizacao” foi o código menos frequente, apresentando apenas 4 ocorrências, equivalente a 5% dos registros da categoria NEI. Ilustra o baixo grau de responsabilização a seguinte evidência textual, que trata dos os vícios apontados na compra da vacina indiana COVAXIN:

A garantia contratual só foi apresentada pela empresa em 22/03/2021, em atraso ao prazo previsto no contrato (07/03/2021). Ainda assim, não consta do processo que tenha sido instruído procedimento administrativo para apuração de responsabilidade da contratada pelo atraso. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 301)

“Baixa_transparência” foi um código em que foram identificadas 18 evidências textuais, equivalente a 22% dos registros da categoria NEI. Ilustram a falta de transparência na negociação para a aquisição da COVAXIN indiana, em detrimento de laboratórios respeitados de países que são importantes parceiros comerciais do Brasil as seguintes evidências textuais:

Não há estudo comparativo do preço do imunizante Covaxin com os demais imunizantes, tampouco demonstrativo da impossibilidade de se adquirir mais doses de outros imunizantes mais baratos, já aprovados pela Anvisa e com logística menos

complexa. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 302)

[...] parecer da AGU mencionou que falta manifestação para a dispensa da pesquisa de preços ou qualquer fundamentação sobre a razoabilidade do preço praticado (como exige o art. 6º, § 2º, da mesma Lei). Ou seja, não há informação se o Ministério realizou alguma negociação do preço de aquisição inicial proposto pela Bharat Bio-tech ou se foi realizado algum comparativo com o preço contratado da mesma vacina em outros países. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 302)

Por sua vez, “discricionariedade” foi o código da categoria NEI que registrou a maior quantidade de evidências textuais, ou seja, 58 ocorrências, equivalente a 73% das ocorrências da categoria. As seguintes evidências textuais ilustram a discricionariedade no processo de compras de vacinas pelo governo federal, durante a pandemia:

Sobre a vacina da CoronaVac, o ex-Ministro Eduardo Pazuello foi instado a esclarecer o episódio de 19 de outubro de 2020, em que, após ter assinado e anunciado publicamente o protocolo de intenções para a compra de 46 milhões de doses, o Presidente da República declarou que não as compraria, ao que o então ministro da Saúde respondeu: “é simples assim: um man-

da e o outro obedece". (SENADO FEDERAL, 2021, p. 600)

Com efeito, foram realizados bem menos contatos do Ministério da Saúde com a desenvolvedora do imunizante, a contratação ocorreu em menos de um terço do tempo que levou, por exemplo, a da Pfizer, e houve, inclusive, envio de carta do presidente da República ao Primeiro-Ministro da Índia, comunicando a seleção da Covaxin para o PNI. Essa celeridade e especial atenção do governo federal poderiam ser vistas como benéficas, não fossem as inúmeras irregularidades identificadas por esta CPI na negociação. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 238)

A TEP, por sua vez, parte do pressuposto que os agentes envolvidos no jogo político são autointeressados. Assim, grupos de interesse procuram estabelecer conexões políticas para obter ganhos. Quando os ganhos possíveis com essas conexões são elevados e os custos de fazê-las por meios corruptos são percebidos como baixos, criam-se incentivos para a corrupção. O ambiente institucional apresentado acima, de baixa transparência e em que poucos indivíduos (capturáveis) detém elevado poder de decisão, associado a um histórico de baixa probabilidade de punição criou incentivos para que esses grupos de interesse agissem à margem da lei para lucrar com a pandemia.

Assim, para a categoria TEP foram criados dois códigos: 1) *“rent_seekers”*, que registra evidências textuais de ações irregulares tomadas por grupos de interesse, com o intuito de obter ganhos; 2) *“oferta_vantagem_indevida”*, que registra evidências textuais de situações em que explicitamente houve oferta de vantagem indevida a agente público. Nesse sentido, foram registradas 80 evidências textuais de ações de *“rent_seekers”*, que correspondem a 81% dos registros da categoria TEP. Bastante ilustrativa a ação de *rent_seekers* que elementos estranhos à laboratórios e empresas médicas, como o reverendo representante da Secretaria Nacional de Assuntos Humanitários (SENAH), uma organização não governamental, tenham procurado utilizar da proximidade com membros do governo para obter contrato de venda de vacinas, que nem sequer poderiam ser comercializadas dessa forma, como sugere a evidência textual abaixo:

Reverendo faz a carta de intenção de compra em nome da Senah. Em 4 de março, Cristiano manda áudio dizendo: "Agora de manhã ele corre atrás lá do presidente, do ministro e fala 'comprei', agora é só vocês pagarem". Dominghetti responde que vai dar certo, "eles são muito fortes". (SENADO FEDERAL, 2021, p. 327)

Por sua vez, houve 19 evidências textuais em que aparecem explicitamente a oferta de van-

tagens indevidas, o equivalente a 19% dos registros da categoria TEP. Os indícios de oferta de vantagens indevidas apontados pelo relatório final da CPI da Pandemia podem ser observado tanto na negociação de vacinas, como no contrato de operação logística, como sugerem as seguintes evidências textuais:

No início de fevereiro, há intensa troca de mensagens sobre comissões para a venda de vacinas para o Ministério da Saúde. Em mensagem de 4 de fevereiro, Rafael promete dinheiro limpo, "sem dar coaf", do que se infere um provável esquema de lavagem de dinheiro. Combinam comissão de 15 centavos de dólar por se tratar de negociação com o governo federal, o que daria um total de 2,164 milhões de reais "de over" (sobrepço, provável propina) para pagar o grupo (pelo contexto, Dias, Rafael, Blanco, Dominghetti e Odilon). (SENADO FEDERAL, 2021, p. 330)

Aliás, foram vários os boletos de Roberto Ferreira Dias pagos pela VTCLog, sempre em dinheiro, por meio do motoboy Ivanilson, alguns, inclusive, em datas que coincidem com pagamentos feitos pelo Ministério da Saúde à VTCLog. Com efeito, no dia 24 de junho de 2021, foram pagos boletos para o Roberto Ferreira Dias no valor de R\$13.550,00 (treze mil quinhentos e cinquenta reais), mesma data em que Minis-

tério da Saúde pagou à VTCLog o valor de R\$ 62.402.839,00 (sessenta e dois milhões quatrocentos e dois mil oitocentos e trinta e nove reais). (SENADO FEDERAL, 2021, p. 427)

A EA, por fim, também coloca o agente público como um indivíduo autointeressado em um ambiente em que podem emergir "empreendedores políticos", que com os poderes conferidos por sua função estariam sempre em estado de alerta para utilizá-los, com o objetivo de auferir vantagens. Assim, para a categoria EA foram criados dois códigos: 1) "empreendedor_político", em que são registradas as evidências de ações do agente público, em função de seus poderes, no sentido de criar vantagens irregulares para determinados grupos; 2) "pedido_vantagem_indevido", em que são registradas as evidências textuais de que agentes públicos teriam explicitamente pedido vantagem indevida para tomar alguma ação que dependesse de sua função.

O trabalho registrou 57 evidências textuais de ações classificadas como empreendedorismo político, perfazendo 84% dos registros da categoria EA. Como exemplo de evidência textual de "empreendedorismo político", o relatório final da CPI da Pandemia descreve como agentes públicos denunciados, então vinculados à Diretoria de Logística do Ministério da Saúde empreendiam para

fraudar as licitações de compras de insumos médicos:

A seguir, é enviada uma mensagem em que é apresentado o roteiro da corrupção, com o passo-a-passo de como fraudar a licitação: "Essa é arquitetura ideal para prosseguir. 1. Bob avoca o processo que está na Dinteg (pode alegar a necessidade de revisão de atos) 2. Dinteg devolve sem manifestação; 3. Bob determina que a análise deve ser feita nos termos do projeto básico, de acordo com a ordem das empresas apresentadas pela área técnica, que avaliou a especificação técnica do produto; 4. A área técnica da DLOG solicita dos 06 (seis) primeiros classificados pela SAPS (última manifestação datada de 06/5), em até 02 (dois) úteis improrrogáveis e de caráter desclassificatório, a apresentação da amostra de 100 testes, e os documentos exigidos no PB para habilitação, dentre eles, a DDR (Declaração do Detentor da Regularização do Produto que autoriza a importação de mercadorias por terceiro); 5. A DLOG analisa quem está devidamente habilitado e desclassifica as empresas que não atenderam a entrega da amostra e os documentos de habilitação; 6. A DLOG realiza o julgamento e a classificação final; 7. Autoriza e ratifica e, por fim, adjudica o objeto às empresas classificadas e homologa o processo, e 8. Empenha e contrata." Em seguida: "Isso tudo a toque de caixa,

pois fundamentação da desclassificação dos concorrentes que estão à frente já montamos e já está com o time de dentro". (SENADO FEDERAL, 2021, p. 344)

O trabalho registrou, ainda, 11 evidências textuais de pedido de vantagem indevida, que equivalem a 16% dos registros da categoria EA. Ilustrativamente, a evidência textual abaixo sugere pedido indevido de propina por servidor público da Diretoria de Logística do Ministério da Saúde:

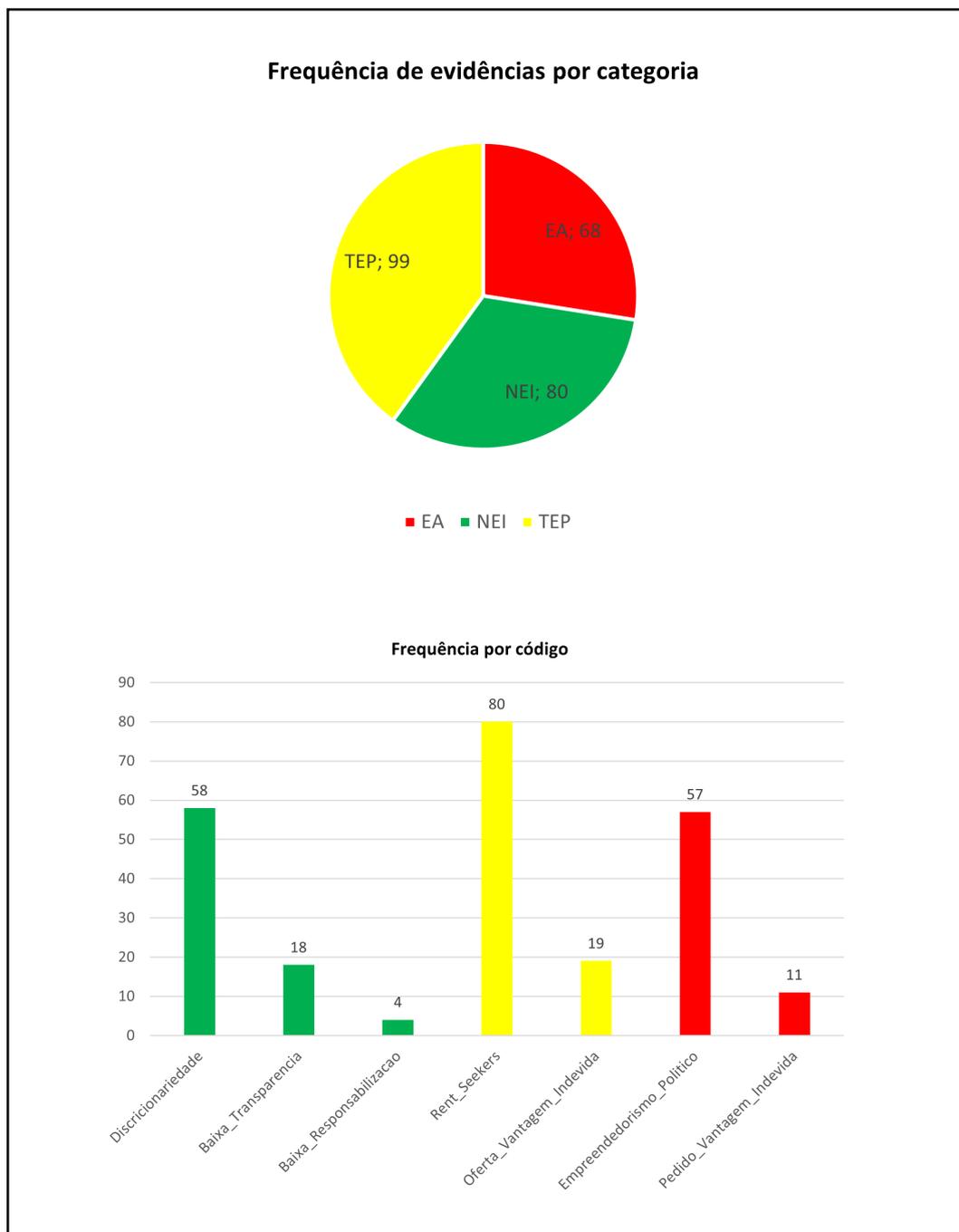
Luiz Paulo Dominghetti Pereira, cabo da Polícia Militar e, nas horas vagas, agente comercial que trabalha no mercado de insumos de saúde, atuou na intermediação de negociação de venda de 400 milhões de doses da vacina AstraZeneca, em nome da empresa Davati, cujo CEO no Brasil era Cristiano Alberto Carvalho, e, nos EUA, Herman Cárdenas, e denunciou proposta de propina de Roberto Ferreira Dias supostamente feita no referido jantar. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 344)

A Figura 1 sintetiza as frequências de registros de todas as categorias e códigos. Ela revela que 32% das evidências textuais encontradas referem-se à categoria NEI, dentro da qual se destacou a importância da discricionariedade nos eventos associados à corrupção. Na categoria TEP foram registradas 40% das evidências textuais, destacando-se a ação dos grupos de interesse em ativida-

des de *rent seeking* em busca de ganhos, de modo irregular. Já na categoria EA foram registradas 28% das evidências textuais, com destaque para a atuação dos chamados empreendedores políticos, que

utilizavam de suas funções públicas para ganhos pessoais, em detrimento da sociedade.

Figura 1 — Síntese das frequências de registros de todas as categorias e códigos



Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório Final da CPI da Pandemia (SENADO FEDERAL, 2021)

A existência de um número significativo de evidências textuais em cada uma das categorias (NEI, TEP e EA) sugere que há ganhos explanatórios em uma abordagem que combina as contribuições da Nova Economia Institucional (NEI), da Teoria da Escolha Pública (TEP) e da Escola Austríaca (EA) para a compreensão do fenômeno da corrupção pública sistêmica. Isso porque um ambiente institucional, como o observado no Brasil durante a pandemia, em que a transparência é reduzida (a emergência sanitária justificou a dispensa de licitações), poucos agentes públicos detêm poder excessivo na tomada de decisões (como se pode observar no Ministério da Saúde, em especial na Diretoria de Logística e na Secretaria Executiva) e em que falham os mecanismos de *accountability*, há margem para o surgimento de casos de corrupção, como propõe a Nova Economia Institucional. Nesse ambiente, agentes públicos podem se sentir confortáveis com a baixa probabilidade de punição para atuar como empreendedores políticos e pedir vantagens indevidas, como sugere a Escola Austríaca. Do mesmo modo, grupos de interesse que buscam ganhos por meio de conexões políticas podem se sentir tentados a estabelecer essas conexões por meios irregulares, que incluem, mas não se restringem, a oferta de vantagens indevidas a agentes públicos, como aponta a Teoria da Escolha Pública. Como é possível observar, a contribuição de uma abordagem teórica complementa a

outra e as evidências textuais obtidas a partir do Relatório Final da CPI da Pandemia dão concretude às suas conclusões e reforçam a robustez da integração entre NEI, TEP e EA.

Contudo, vale ressaltar que o Relatório Final da CPI da Pandemia é uma peça de um inquérito e, portanto, situando-se na fase investigativa. Assim, não é possível assumir, *a priori*, que as pessoas arroladas nesse Relatório sejam efetivamente culpadas dos fatos que lhes são atribuídos, pois é necessário observar o devido processo legal e ninguém pode ser considerado culpado até que tenha sua sentença transitada em julgado, esgotadas todas as fases recursais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A SARS-Cov-2 semeou terreno para uma crise de natureza sanitária, humanitária, econômica e política em todo o mundo, motivando reformas do marco institucional das nações para o seu enfrentamento num contexto de emergência e variadas fontes de incerteza para o setor de saúde (MURAMATSU, SCARANO, BERTAN, 2021).

Para a presente investigação, foi oferecido um arcabouço analítico baseado em três perspectivas teóricas complementares - Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Economia (mais precisamente a teoria da ação empresarial política) - que possibilitaram a

investigação empírica acerca de mecanismos subjacentes à lógica econômica da corrupção desvendada pela CPI da Pandemia.

Os resultados da análise de conteúdo do relatório final da comissão do Senado possibilitam uma perspectiva de corrupção mais impessoal, objetiva e livre de juízo de valor. Eles destacaram evidências de corrupção em casos de vendas de insu- mos médicos para o Ministério da Saúde; desvios de recursos nos hospitais federais do Rio de Janeiro; esquemas suspeitos de negociação e compras de vacinas; contrato de operação logística da VTCLog. Infelizmente, tais práticas jogaram luz adicional para a plausibilidade da conjectura do presente trabalho - a corrupção é mesmo uma questão de vida ou morte. As distorções alocativas e distributivas resultantes da corrupção, que foram desvendadas durante pela CPI, implicaram a privação de uma vida longa e saudável a vários brasileiros.

Mudanças institucionais como a Lei 13.979/20 (BRASIL, 2020a) e a Medida Provisória 961/2020 (BRASIL, 2020b), transformada, com modificações, na Lei nº 14.065 de 30/09/2020 (BRASIL, 2020c) não apenas flexibilizaram o regime de contratação pública e possibilitaram pagamentos adiantados de bens e serviços para o enfrentamento do quadro de emergência de saúde sem a necessidade de garantia, mas também premiaram mesmo que de modo não-pretendido o exercício

de atividades de renda de busca de privilégios através de conexões políticas (*rent-seeking*), o aumento do poder discricionário de gestores públicos e as oportunidades que eles passaram a ter de ganhar com investidas de empreendedorismo político improdutivo. Curiosamente, os códigos da presente análise qualitativa de dados mais frequentes são exatamente os associados a *rent-seekers* (80), discricionariedade (58) e empreendedorismo político (57).

De todo modo, vale reiterar o caráter exploratório do presente estudo qualitativo de dados sobre esquemas de corrupção investigados pela CPI. O propósito da pesquisa foi formular conjecturas, levantar problemas e preparar terrenos para novas investigações empíricas dos determinantes da corrupção no setor de saúde durante a pandemia.

O arcabouço teórico adotado e o estudo qualitativo dos esquemas de corrupção possuem implicações normativas ou de política pública. Os efeitos desastrosos da corrupção durante a pandemia inspiram a refletir sobre medidas para o enfraquecimento dos mecanismos de *rent-seeking* e empreendedorismo político, infelizmente premiados pela conjuntura de crise da Covid-19.

Há, ainda, possíveis recomendações à Administração Pública a partir dos resultados desta investigação. Primeiramente, que se faça uso das novas tecnologias digitais para avançar com meca-

nismos de contratação aberta (*open contracting*) e esquemas de licitação por sistemas eletrônicos chamadas de *e-procurement* para facilitar a pulverização das informações sobre o que está sendo comprado, quem são os vendedores (sua idoneidade), a que preços são feitas as propostas, quais são os preços e quantidades das compras até mesmo em tempos de crises (UNODC 2020). Ou seja: privilegiar, à luz da Constituição, a transparência e a moralidade pública.

O presente trabalho encontrou evidências de que gestores públicos dentro do Ministério da Saúde ou que tinham influência sobre indivíduos que exerciam funções decisórias no órgão ligado ao Poder Executivo ignoraram dispositivos legais como instruções normativas e critérios técnicos estabelecidos pelos órgãos de controle associados à gestão de riscos e aquisição de bens e/ou serviços de qualidade e de preços competitivos. A existência dos registros eletrônicos das compras públicas pode reduzir custos de transação e facilitar a participação da sociedade civil (imprensa, inclusive) no monitoramento da alocação dos recursos do setor da saúde pública de modo tal que os critérios de eficiência e justiça possam ser respeitados. Vale também desenhar canais para denunciar possíveis irregularidades com aplicativos de celular e plataformas digitais.

Uma segunda medida poderia ser de se basear na premissa de que é urgente aumentar os

custos da captura de agentes da Administração Pública. A conjectura adotada é a de que reduzir a concentração de poder discricionário nas mãos de poucos funcionários ligados ao Poder Executivo dificulta ou torna mais caro o *rent-seeking* e o empreendedorismo político. Por isso, recomenda-se para a área de saúde decisões colegiadas informadas pelas instruções normativas, exigências e orientações de órgãos técnicos a serviço dos interesses do Estado (por exemplo a Anvisa). Entende-se aqui que tais medidas reduzem as oportunidades para trocas corruptas como os das negociações da Covaxin, segundo as evidências trazidas à tona pelo Relatório da CPI da Pandemia.

Uma terceira – e última - proposta seria a de redução dos incentivos do crime de oportunidade chamado corrupção e isso envolve uma discussão mais ampla sobre dispositivos legais de responsabilização no serviço público. As lentes da economia fazem lembrar de que a corrupção é um crime de cálculo e que a expectativa de materialização da responsabilização, ou seja, da punição também é variável decisiva na decisão a favor da atividade ilícita. Sendo assim, parece importante que estudos futuros se debruçem sobre a análise econômica da Lei 13.655 (BRASIL, 2018), uma vez que os artigos citados neste relatório podem sinalizar que a probabilidade de punição do servidor público que comete crime de improbidade admi-

nistrativa é de difícil caracterização e, por isso, com chances reduzidas de punição.

À guisa de finalização, duas últimas citações que, invulgares que são, podem melhor sintetizar preocupações teóricas, empíricas e sociais acerca do fenômeno da corrupção. A visão do jurista americano Louis Brandeis é de que – “a luz do sol é o melhor desinfetante; a luz elétrica, o policial mais eficiente” (BRANDEIS 1914, p. 92). E, *last but not least*, a cientista política e advogada Christine Lagarde, presidente do Banco Central Europeu (BCE), asseverou que: “é hora de iluminar os cantos escuros onde a corrupção se esconde” (LAGARDE 2018, p.4).

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J.A. **Why Nations Fail**. New York: Crown Business Publishing Group, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, vol. 76, no.2, p.169-217, 1968. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.
- BRANDEIS, Louis Dembitz. **Other People's Money: and how the bankers use it**. New York: F.A. Stokes, 1914.
- BRASIL. **Lei 13.655/2018**. 25 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei 13.979/2020**. 6 fev. 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.
- BRASIL. **Medida Provisória 961/2020**. 6 maio 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm. Acesso em: 17 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei 14065/2020**. 30 set. 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14065.htm. Acesso em: 18 maio. 2020.
- CUADRADO, D. C., S. HAUSENKAMPH, D., AARVIK, P., CARDONA, C., TURATI, M., AND MEJIA PARDO, N. Safeguarding the Covid-19 vaccine distribution: Evaluating the role of blockchain. **U4 Guide 2022**, 5. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2022. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/safeguarding-the-covid-19-vaccine-distribution-evaluating-the-role-of-blockchain.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.
- CUADRADO, D.C. Corruption during Covid-19: trends, drivers and lessons learned for reducing corruption in health emergencies. **U4 Issue**, 16. Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2022. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/corruption-during-covid-19.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.
- CURTAIN, C. **QualCoder 3.2** Sandy Bay. 20 jan. 2023. Disponível em: <https://github.com/ccbogel/QualCoder/releases/tag/3.2>. Acesso em: 1 fev. 2023.
- DELLAPORTA, D.; VANNUCCI, A. **The Hidden Order of Corruption**. UK: Ashgate Publishing, 2012.
- DILORENZO, T, J. Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory. **Review of Austrian Economics**, p.59-71, 1988.

EAMON, B.; PACINI, M. **Escolha Pública**: um guia. São Paulo: Editora LVM, 2016.

FARNAZEGAN, M.R.; H.P. HOFMANN. Effect of public corruption on the Covid-19 immunization progress. **Scientific Reports, Nature Portfolio**, 11, 23423, pp.1-10, 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41598-021-02802-1#:~:text=Studies%20find%20that%20corruption%20negatively,previous%20immunization%20campaigns33%2C34>. Acesso em: 01 mar. 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Por 10 a 0, tribunal aprova impeachment de Witzel e suspende seus direitos políticos por 5 anos”. **Folha de São Paulo**, Poder, p A4. São Paulo, 1 de maio, 2021.

GALDINO, M. **Erros na Interpretação do Índice de Percepção da Corrupção**. Blog da Transparência Internacional, 24 de janeiro 2020. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/coluna-24-erros-na-interpretacao-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em: 01 de setembro de 2022.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpnkCgnc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 mar. 2024.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–9, 1995b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 mar. 2024.

GONÇALVES, C. E.; SRINIVASAN, K. Corruption in Emerging Market Economies: How Does Brazil Fees. In: SPILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. (Org.). **Brazil: Boom, Bust and the Road to Recovery**. International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781484339749/ch018.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

HAIR JR., J. F. et al. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HANF M, VAN-MELLE A, et al. Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths. **PLoS ONE**, 6 (11): e26990, 2011. doi:10.1371/journal.pone.0026990, 2011. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3206868/pdf/pone.0026990.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

HAYEK, F. **The Pretense of Knowledge**, 1974. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

HOLCOMBE, R. G. Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources. **The Review of Austrian Economics**, 15 (2-3),143–159, 2002. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1015758419984.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

HUSSMANN, K. Health sector corruption: Practical recommendations for donors. Chr. Michelsen Institute, Anti-corruption Resource Centre **U4 Issue**, no. 10, 2020. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/health-sector-corruption.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

IKEDA, S. How compatible are public choice and Austrian political economy? **The Review of Austrian Economics**, 16(1), 63–75, 2003. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1022909308090.pdf>. Acesso em: 01 mar 2024.

JING; A; JONES, B. Prevention does not cure in tackling health-care fraud. **Bulletin of the World Health Organization**, no. 12, pp. 853-928, 2011. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3260891>. Acesso em: 01 mar. 2024.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkley: University of California Press, 1988.

KRUEGER A.O. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/1808883.pdf?ca-sa_token=IXZVkiika9IAAAAA:4ON0mb63J8C7faHGpmrZCki1xelUM6gxmuoN04KBw3ZUi5RSE_IWSygXF1B8abX2PDFLPYHSsEffh9tj2mOX8YYjWxyEkM2R8xeM-BkoiQks8bugzrX. Acesso em: 01 mar. 2024.

LAGARDE, C. **Iluminar os cantos escuros da má governança e da corrupção**. International Monetary Fund Blog, 22 abr. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2018/042218p.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

LAMBSDORFF, J.G. Corruption and Rent-Seeking. **Public Choice**, v. 113, n.1/2, p. 97-125, 2002.

MURAMATSU, R.; SCARANO, P. R.; BERTAN, C. C. Making sense of health corruption in time of COVID-19. **Revista do Serviço Público**, v. 72, p. 86-109, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/5715/3578>. Acesso em: 01 mar. 2023.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corrupção e Governo: Causas, consequências e reformas**. Tradução por Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

SACONI, J.P.; TALENTO, A. PF investiga mais de R\$ 2 bilhões em compras suspeitas da pandemia. **O Globo**, 25 out. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pf-investiga-mais-de-2-bilhoes-em-compras-suspeitas-da-pandemia-24711360>. Acessado em: 25 mar. 2022.

SAVEDOFF, W. D.; HUSSMANN, K. Why are health systems prone to corruption? Transparency Inter-

national, **Global Corruption Report**, 2006. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2006_GCR_HealthSector_EN.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

SENADO FEDERAL. **CPI da Pandemia**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/2117699.pdf?casa_token=PA0jrPpNgsMAAAAA:vVg5YeJcRIT7co3-ZHIWzxr-j8G_x_UH7odnL5DgNFYJdrTEQBCTzJAVI4EGjniqWN6kch815aJugfornoaQL6jaMO9ZMZWzqcYRptG1oRI_8dpxDMtYT. Acesso em: 01 mar. 2024.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London: Methuen, 1970.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>. Acesso em: 17 mar. 2023.

TULLOCK, G. **Economia e Política**. Rio de Janeiro: Ordem Livre, 2010.

UNODC. **Covid-19 Vaccines and Corruption Risks: Preventing Corruption In The Manufacture, Allocation And Distribution Of Vaccines**, 2020. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy_paper_on_COVID-19_vaccines_and_corruption_risks.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

VANNUCCI, A. Three paradigms for the analysis of corruption. **Labour & Law Issues**, v. 1, n. 2, p. 1-31, 2015. Disponível em: <https://labourlaw.unibo.it/article/download/5468/5177>. Acesso em: 01 mar. 2024.