

Rent-seeking e empreendedorismo político como forças motrizes da corrupção: uma análise qualitativa de dados sobre corrupção na saúde carioca durante a pandemia

Leonardo Casali

Roberta Muramatsu

RESUMO

A corrupção é um fenômeno bastante complexo que, embora ocorra na maioria das vezes de forma camuflada, possui efeitos bastante prejudiciais à sociedade. Diante dos desafios associados ao enfrentamento da crise sanitária, humanitária e econômica que acompanha a pandemia da COVID-19, o governo brasileiro promoveu mudanças em dispositivos institucionais que, se por um lado flexibilizaram regras de contratação de produtos e serviços de saúde, por outro elas reduziram canais de transparência e responsabilização. Como consequência não-pretendida, escândalos de corrupção entre outras irregularidades têm sido revelados em vários estados da federação. O ponto de partida deste trabalho é a conjectura de que se faz necessária uma compreensão mais profunda dos mecanismos subjacentes ao surgimento e persistência de práticas corruptas. Mais precisamente, o objetivo deste artigo é oferecer uma análise do caso de corrupção investigado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para testar a aplicabilidade de uma abordagem de corrupção inspirada pela Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Economia. Para tanto é realizada uma análise de conteúdo do relatório final da ALERJ sobre rede de corrupção sistêmica.

Palavras-chave: corrupção; saúde; Nova Economia Institucional; Teoria da Escolha Pública; Escola Austríaca de Economia

Introdução

A corrupção é um fenômeno que há muito tempo é estudado, sendo definido pelo cientista político V.O. Key da seguinte forma:

[A corrupção é o] controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos (...). (KEY, 1936. p. 5-6).

No ano de 2020, a corrupção praticada no setor de saúde no Brasil representou um obstáculo adicional no combate à pandemia do novo coronavírus. Dada a urgência de ampliar a capacidade do sistema de saúde brasileiro para atender os casos de contaminação pelo novo coronavírus, foi sancionada a lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, que em seu artigo 4º, afirma que: “É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei” (BRASIL, 2020).

Dessa forma, as regras para o gasto do dinheiro público foram flexibilizadas e adaptadas para atender a emergência sanitária que se instaurou no Brasil. Desde então, uma série de esquemas de corrupção envolvendo contratos no setor de saúde começaram a ser desvendados. Conforme afirma o Procurador Victor Aguiar Carvalho, em reflexão intitulada de “Novo Coronavírus, Velha Corrupção”:

Uma emergência em saúde pública representa a tempestade perfeita. Ao mesmo tempo em que escasseia os recursos públicos (tanto financeiros quanto médico-hospitalares), ocasiona também o aumento da concentração de poder discricionário nas mãos de determinados agentes públicos, que o exercerão justamente em uma esfera sobre a qual os possíveis controladores não possuem nenhuma expertise técnica. (CARVALHO, 2020).

No estado do Rio de Janeiro (que será o foco do presente trabalho), de acordo com a Controladoria Geral do estado (2020), até julho de 2020, foram gastos aproximadamente R\$1,5 bilhões no combate à pandemia. Desse total, 99,47% apresentaram indícios de irregularidades e de mau uso de dinheiro público. Conforme exposto no relatório final da comissão da ALERJ (2020) que, investigou a atuação do governo durante a pandemia, essas irregularidades envolveram empresas, Organizações Sociais e agentes públicos, incluindo membros do governo do estado, que atuaram direcionando as contratações a partir de interesses privados.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise econômica (à luz do arcabouço teórico que será posteriormente exposto) da corrupção na saúde pública do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19, a fim de identificar e discutir as falhas existentes no quadro institucional do setor que permitem e motivam sucessivos casos de corrupção.

1. A corrupção na área da saúde

Embora o foco deste trabalho seja a corrupção durante a pandemia de COVID-19, é importante destacar que as práticas ilícitas no sistema de saúde brasileiro não se iniciaram em 2020. De acordo com a estimativa do IES (Instituto ética Saúde - 2020), o Brasil perde por ano pelo menos R\$ 14,5 bilhões com desvios no setor da saúde, o que permitiria construir 1400 hospitais de campanha com 200 leitos cada um ou comprar 290 mil respiradores mecânicos.

A nível global, a organização Transparência Internacional, em artigo intitulado “*The ignored pandemic*” (2020), alerta para o fato de que embora o mundo gaste anualmente um valor superior a U\$ 7 trilhões com serviços de saúde, ao menos 7% desse valor é desperdiçado diretamente pela corrupção. Esses dados revelam a gravidade das práticas de corrupção por envolver diretamente a saúde dos usuários do sistema.

García (2019) destaca alguns fatores que fazem do setor de saúde um ambiente mais vulnerável a práticas corruptas, como o alto nível de despesa pública, a incerteza de mercado, a informação assimétrica e a presença de distintos *players* interagindo entre si.

Observa-se também um elevado número de *players* envolvidos na gestão do sistema público de saúde (fornecedores, agentes públicos, políticos e prestadores de serviços), que podem possuir interesses conflitantes com a função exercida. No caso do Rio de Janeiro, essa característica é observada no modelo de gestão adotado, onde Organizações Sociais são selecionadas para a prestação de serviços de saúde e contratadas por agentes públicos, que podem estar sendo guiados pelo seu autointeresse.

Hussman (2020), destaca ainda alguns outros fatores que contribuem para o comportamento corrupto na área da saúde, como por exemplo: o poder de monopólio atribuído ao provedor de saúde, a dificuldade de responsabilização dos agentes (ausência de

accountability), a baixa participação social que dificulta o controle das ações dos tomadores de decisão, o baixo nível de transparência e um baixo grau de fiscalização.

Dessa forma, o presente trabalho possui o intuito de oferecer um diagnóstico acerca dos fatores que contribuíram para os desvios de conduta na gestão do sistema de saúde do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19, baseando-se nas perspectivas teóricas que serão expostas na próxima seção.

2. Referencial teórico

O ponto de partida do presente trabalho é a hipótese de que as abordagens da Teoria da Escolha Pública (TEP), da Nova Economia Institucional (NEI) e da Escola Austríaca (EA) oferecem uma interpretação da lógica e consequências das práticas corruptas verificadas no sistema de saúde do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19.

a. Nova Economia Institucional: A corrupção como consequências de falhas institucionais

De acordo com Douglass North, principal expoente da Nova Economia Institucional (NEI), as instituições podem ser definidas como “as regras de jogo estabelecidas na sociedade, ou seja, as normas que garantem a coordenação dos sistemas sociais” (1991 apud LOPES, 2013, p.623). Conforme apresenta North, tais regras exercem papel fundamental no desempenho econômico de um país: “Para entendermos o desempenho de diversas sociedades ao longo da história basta analisarmos a dinâmica de suas matrizes institucionais” (1990, p.98, tradução livre).

A relevância da matriz institucional de um país em seu desempenho econômico reside em seu poder de direcionar investimentos para atividades produtivas ou improdutivoas, como a corrupção, que apenas captura a renda existente. North percebe isso a partir do estudo “*Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*”, onde observa que, nesse período, o desenvolvimento da indústria de transporte marítimo se deu muito mais pelas inovações e mudanças institucionais do que propriamente pela evolução tecnológica no setor (GALÍPOLO *et al*, 2005).

A partir dessa ótica acerca da relevância das instituições no desenvolvimento econômico, North conclui que “os países do Terceiro Mundo são pobres porque neles as regras institucionais definem um conjunto de recompensas para a atividade política/econômica que não encoraja a atividade produtiva” (1990, apud PRZEWORSKI, 2005, p.60).

Dessa forma, a prática da corrupção poderia ser vista como consequência direta das lacunas institucionais existentes em um país. Tais falhas seriam características de uma matriz institucional extrativista, que, de acordo com Rebello e Pereira:

Se destacam pelo seu caráter elitista, onde seu sistema político e econômico se restringe a apenas um determinado grupo do tecido social, trabalhando somente em favor de seu próprio benefício. Em contexto de instituições extrativistas, os ganhos econômicos da nação se destinam apenas para a elite privilegiada, assim como inibe qualquer possibilidade de atuação livre dos indivíduos na economia, acarretando na ausência de inovação econômica. (2019, p.2).

De modo antagônico, existem as instituições inclusivas, que são aquelas capazes de inibir o incentivo a prática de atividades improdutivoas, como a corrupção:

Instituições econômicas inclusivas [...] são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem. Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 80).

Assim, a NEI apresenta-se como uma base teórica relevante no estudo da corrupção ao esclarecer acerca da importância de um arranjo institucional que desmotive o comportamento corrupto.

b. Teoria da Escolha Pública e o comportamento de corruptos e corruptores

A Teoria da Escolha Pública (TEP), que se baseia na aplicação dos conceitos de economia de mercado nas esferas da política e decisões coletivas, também exerce um papel importante na interpretação do fenômeno da corrupção. Tal perspectiva baseia-se no pressuposto de que os burocratas e servidores públicos também são guiados pelos seus próprios interesses. Nas palavras de um dos expoentes da TEP, Gordon Tullock,

Por décadas, a maior parte da ciência política se baseou na premissa de que o governo tem objetivos mais altos do que os objetivos dos indivíduos no mercado [...] um empresário que teve muito sucesso como chefe de uma grande empresa pode trocar de emprego para chefiar um departamento do governo, mas não há motivo para crer que seu caráter básico mudou. (TULLOCK, 2010, p.X).

Assim como políticos, a abordagem econômica aplicada à política chama atenção também para a conduta auto-interessada de eleitores, que, por terem consciência de que seu voto individual dificilmente decidirá o processo democrático, decidem ser ignorantes e não investem tempo para estabelecer seu voto. Conforme apresenta Downs:

Em geral, é irracional ser politicamente bem-informado porque os baixos retornos provenientes dos dados simplesmente não justificam seu custo em tempo e em outros recursos escassos. Portanto, muitos eleitores não se dão ao trabalho de descobrir seus verdadeiros pontos de vista antes de votar, e a maioria dos cidadãos não está suficientemente bem-informada para influenciar diretamente a formulação daquelas políticas que a afeta. (1999, p. 277).

Nesse cenário, além da presença de agentes públicos auto-interessados e eleitores ignorantes, existe um terceiro grupo. Diferentemente dos eleitores “medianos”, nesse terceiro grupo encaixam-se os empresários que buscam se integrar ao debate político, pois enxergam nos agentes públicos oportunidades para adquirir uma renda extra. Essa prática é chamada de *rent-seeking*, e referem-se às interações cooperativas praticadas em um sistema econômico onde o sucesso do negócio depende das conexões políticas estabelecidas (HOLCOMBE, 2013).

Nesse ponto, é importante destacar que a prática de *rent-seeking* não significa, necessariamente, corrupção, embora a linha divisória entre ambos os conceitos seja tênue.

Conforme apresentam Oliveira Jr., Da Costa e Mendes (2016), o *rent-seeking* deve ser estudado à medida que pode explicar a origem de práticas corruptas:

O *rent-seeking* permite a compreensão das causas da corrupção a partir da ideia de que sua prática ocorre quando os atores que exercem prerrogativas de Estado se locupletam por conta da existência de competição entre diferentes atores econômicos, pela obtenção ou manutenção de monopólios que lhes propiciem transferências de renda decorrentes da intervenção governamental. (Oliveira Jr., Da Costa e Mendes, 2016, p.120).

Lambsdorff (2012) apresenta uma abordagem em que enxerga o *rent-seeking* como a busca por um tratamento preferencial por parte de políticos, podendo ocorrer por meio de lobby competitivo (de maneira legal) ou corrupção (de forma ilegal).

Os políticos, por sua vez, encontram nesses empresários uma oportunidade de favorecimento (financiamento de campanha, caixa 2, propina) em troca de concessões públicas. Assim, nesse cenário, as políticas públicas dos políticos geram benefícios concentrados (para os próprios políticos e empresários) e custos dispersos (para o resto da sociedade, que se encontra em sua ignorância racional). Nas palavras de Butler: “os custos são dispersos e ofuscados, enquanto os benefícios são concentrados em determinados grupos de interesse com intenções muito bem definidas.” (BUTLER, 2012, p.53).

Assim, a corrupção decorrente do *rent-seeking* está diretamente relacionada com as possibilidades de agentes públicos oferecerem oportunidades de renda extra a agentes privados. Nas palavras de Butler:

Quanto maior for o poder do Estado, mais vastas serão as oportunidades de rentismo e maior será o poder dos políticos, conforme grupos de interesse os pressionem por benefícios. (Butler, 2012, p. 54).

Portanto, a TEP revela seu valor na interpretação do fenômeno da corrupção ao jogar luz sobre o caráter autointeressado das decisões individuais e serve como complemento à corrente da Nova Economia Institucional, uma vez que as oportunidades de *rent-seeking* e o poder discricionariamente atribuído a políticos estão diretamente associados à qualidade da matriz institucional de um país.

c. Escola Austríaca de Economia e o papel do empreendedor político

A EA se dedica a analisar as ações individuais a fim de compreender os fenômenos sociais. Para os teóricos da EA, mais importante que fatores materiais na ciência econômica, são os conhecimentos individuais. Nas palavras de Mises, expoente da escola:

A teoria econômica não estuda coisas e objetos materiais; estuda os homens, as suas apreciações e, conseqüentemente, as ações humanas que delas derivam. Os bens, as mercadorias, as riquezas e todas as demais noções de conduta não são elementos da natureza, mas sim elementos da mente e da conduta humana. Quem deseje entrar neste segundo universo deve abstrair-se do mundo exterior, centrando a sua atenção no significado das ações empreendidas pelos homens. (MISES, 1995, p. 111-112).

Nesse sentido, o cerne do estudo de mercado de acordo com os austríacos encontra-se na ação individual, sendo os agentes “observados” o foco central de qualquer processo social.

Contudo, na visão dos austríacos, nem cientistas sociais, nem políticos ou quaisquer outros observadores podem obter a informação dos indivíduos que os leva a uma determinada ação, pois esta, além de subjetiva, está em constante criação e transformação, se dispersando pela sociedade. Como consequência disso, nas palavras de Jesus de Soto:

Para os austríacos, o fato de o “observador” científico não poder obter a informação subjetiva, que está continuamente sendo criada e descoberta de forma descentralizada pelos agentes-empresários “observados” que protagonizam o processo social, fundamenta a sua convicção na impossibilidade teórica de efetuar testes empíricos em economia. (DE SOTO, p.22-23).

Assim, enquanto a TEP chama a atenção para o fato de que as decisões de agentes governamentais podem estar eivadas de autointeresse, a EA destaca que ainda que políticos buscassem o interesse público, as tentativas de promoção de políticas desenvolvimentistas estariam comprometidas, uma vez que o agente político não tem como saber a respeito de todos os conhecimentos difundidos na sociedade. A ausência do conhecimento perfeito, portanto, é uma diferença proposta pela EA que foi apresentada por Hayek em 1974, na ocasião em que recebeu o prêmio Nobel de economia:

Se o que os homens pretendem é causar menos danos que benefícios por meio de seus esforços no sentido de aperfeiçoar a ordem social, eles terão de aprender que neste campo — assim como em outros em que predomina a complexidade essencial do tipo organizado — não é possível chegar ao conhecimento pleno que viabilizaria o domínio dos acontecimentos. Terão, portanto, de usar o conhecimento que puderem conseguir, não para moldar resultados, como um artesão em seu trabalho manual, mas para cultivar o crescimento por meio da preparação de um ambiente apropriado, tal como faz o jardineiro com as suas plantas. (HAYEK, 1974).

É importante destacar que a interpretação austríaca acerca do conhecimento subjetivo está amparada na concepção do indivíduo como um empreendedor. Neste caso os agentes atuam para explorar oportunidades de lucro enxergadas subjetivamente. De acordo com Kirzner: “É o estado de alerta do empreendedor para oportunidades até então despercebidas que lhe possibilita afastar-se da rotina; é somente sob condições de desequilíbrio que seu papel emerge.” (KIRZNER, 1986, p. 93).

A característica empreendedora dos agentes, que criam oportunidades de ganhos aplica-se inclusive aos agentes público, por meio do empreendedorismo político, conforme apresenta Dilorenzo: “A Escola Austríaca de Economia explica que os políticos são empreendedores que exploram oportunidades de criação de demanda pelos seus serviços de concessão de transferências de renda” (1988, p.59). Porém, destaca-se aqui o empreendedorismo político predatório, que é responsável pelas transferências de riqueza associadas a relações econômicas patrimonialistas.

Dessa forma, o tema da corrupção abordado pela TEP como consequência natural da conduta autointeressada dos indivíduos também ganha relevância com a Escola Austríaca. Conforme apresenta Hayek:

(...) Vários interesses particulares de grupos...poderiam mostrar que determinadas medidas que ofereceriam benefícios imediatos e óbvios para alguns poucos causariam um estrago aos outros muito maiores,

porém indiretos e difíceis de se observar. (HAYEK 1944, pp.17-18, tradução livre).

Assim, a corrupção, tanto para a TEP como para a EA, resulta de um governo que possui grande poder de interferência no mercado. Sob a ótica da TEP, políticos e empresários maximizam seus lucros estabelecendo conexões e dispersando os custos na sociedade. Para a EA, políticos e empresários atuam como empreendedores, criando oportunidades de *rent-seeking*, a fim de também maximizarem seus benefícios privados.

3. Procedimentos metodológicos

O documento considerado peça central para o estudo de caso proposto, que consiste numa análise de conteúdo, é o relatório final da Comissão especial COVID-19, formada por deputados da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) e técnicos do Tribunal de Contas do Estado. Esse relatório é composto por 8 capítulos, nos quais são detalhados os gastos do governo do estado do Rio de Janeiro no combate à pandemia e as irregularidades apuradas pelo poder judiciário nos contratos firmados com empresas e organizações sociais. Nesse sentido, este trabalho se propôs a realizar um exame acerca dos casos de corrupção descritos no relatório acima mencionado. Esse exame foi executado a partir das fases propostas por Jiménez, Flores e Gómez (1994):

I) Leitura e redução dos dados (delimitação de frases e parágrafos)

Essa primeira etapa envolveu a leitura total do relatório acima mencionado e, paralelamente, a análise e redução dos dados nele contidos. Essa redução se deu através da codificação dos trechos extraídos do relatório com base no arcabouço teórico utilizado na pesquisa.

Tais códigos, que representam os mecanismos que possibilitaram a prática corrupta, foram agrupados em três categorias (escolas econômicas que compõem o arcabouço teórico do artigo):

- 1) Escola Austríaca (EA), composta pelos códigos:
 - a. Empreendedorismo Político
 - b. Irregularidades
 - c. Incentivos Institucionais
 - d. Enriquecimento ilícito
- 2) Teoria da Escolha Pública (TEP), composta pelos códigos:
 - a. Irregularidades
 - b. Incentivos Institucionais
 - c. *Rent seeking*
 - d. Enriquecimento ilícito
 - e. Indicação política
- 3) Nova Economia Institucional (NEI), composta pelos códigos:
 - a. Irregularidades
 - b. Incentivos Institucionais
 - c. *Rent seeking*
 - d. Enriquecimento ilícito
 - e. Indicação política

Essa codificação foi efetuada a partir do pacote RQDA (voltado à análise de dados qualitativos) presente no software estatístico R.

II) Apresentação dos dados

A apresentação e análise dos dados obtidos na análise qualitativa das informações presentes no relatório da ALERJ tem por objetivo fornecer uma visão sintética das ocorrências observadas (trechos codificados) e sua consequente relação com as categorias estabelecidas a partir das perspectivas teóricas da EA, NEI e TEP.

III) Extração de conclusões

Por fim, após a coleta e análise dos dados obtidos na pesquisa, a seguinte conjectura ousada será tentativamente submetida a teste: as perspectivas teóricas da Nova Economia Institucional e da Teoria da Escolha Pública combinadas à Escola Austríaca possibilitam um entendimento mais aprimorado acerca da lógica econômica por trás da corrupção presente no sistema público de saúde do Rio de Janeiro durante a crise do coronavírus.

4. Análise e discussão de resultados

Conforme apresentado na seção anterior, a proposta de fazer um estudo dos casos de corrupção no setor de saúde ocorridos durante a pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro se deu a partir da análise qualitativa do Relatório da Comissão designada pela ALERJ, para acompanhar as ações de combate à COVID-19 no estado.

Dessa forma, na presente seção, será feita a apresentação dos resultados obtidos na análise de modo a explicar, com base no referencial teórico já exposto, a lógica econômica por trás dos desvios de conduta ocorridos no Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19.

a. Lacunas Institucionais: O ponto de partida para a corrupção evidenciada pela EA, TEP e NEI.

A relevância da matriz institucional exposta de maneira mais específica pelos teóricos da Nova Economia Institucional, também se faz presente nas contribuições da Escola Austríaca e da Teoria da Escolha Pública.

Da análise do relatório da ALERJ, foi possível identificar algumas brechas institucionais que fomentaram o empreendedorismo político abordado pela EA. Uma dessas brechas verificadas foi a baixa transparência presente nas ações do governo do estado. De acordo com o relatório:

Como as ações de combate à Covid-19 não foram “marcadas” durante a execução orçamentária, não foi disponibilizado nenhum mecanismo específico de consulta para monitorar os gastos com a pandemia. (ALERJ, 2020, p.225).

Outra brecha institucional identificada no relatório pelo Tribunal de Contas do Estado (Processo nº 107.782-7/16) foi a falta de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos firmados entre o governo e Organizações Sociais encarregadas da prestação de serviços de saúde. (ALERJ, 2020)

A importância das instituições também pode ser observada na TEP. Ao abordar o *rent-seeking* como prática recorrente do *Homoeconomicus*, a TEP chama a atenção para o fato de que quanto maior forem as possibilidades de concessão de benefícios por parte de agentes públicos a agentes privados, maiores serão as possibilidades de rentismo.

No ambiente de pandemia, onde as regras para contratação de empresas foram flexibilizadas e a necessidade de licitação dispensada, verificou-se um incentivo institucional para a

elaboração de contratos com significativo sobrepreço, beneficiando grupos privados. Conforme aborda o relatório:

A contratação emergencial para sanitização das favelas, por exemplo, firmada pela CEDAE e pela empresa Truly Nolen no valor de R\$ 30 milhões, custou até 60% mais caro do que propostas mais baratas oferecida ao Estado para serviço semelhante, segundo relatório da CGE. (ALERJ, 2020, p.152).

Dessa forma, com base nas informações do relatório, foi possível verificar que tais lacunas institucionais fomentaram casos de empreendedorismo político e *rent seeking* que serão expostos a seguir.

b. Empreendedorismo político predatório abordado pela Escola Austríaca durante a pandemia de COVID-19.

Conforme exposto no referencial teórico, a EA alerta para o comportamento empreendedor de agentes públicos que buscam ou criam em todo o tempo oportunidades para ganhos privados. Em um ambiente repleto de lacunas institucionais como falta de transparência, baixa fiscalização e flexibilidade para a contratação de empresas, um leque maior de oportunidades é aberto para políticos empreendedores.

Um exemplo de empreendedorismo político predatório durante a pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro envolveu diretamente o governador Wilson Witzel e a Organização Social UNIR, responsável pela gestão de UPAs (Unidades de Pronto Atendimento) no estado.

Em outubro de 2019, conforme exposto no relatório da ALERJ:

O procedimento administrativo n. E-08/001/1170/2019, diante de pareceres unânimes de 5 órgãos internos da SES que consideraram riscos à saúde e à vida de pacientes e colaboradores, culminou na DESQUALIFICAÇÃO do Instituto UNIR Saúde da sua condição de Organização Social, com o conseqüente cancelamento dos contratos. (ALERJ, 2020, p.81).

Entretanto, a despeito dos pareceres negativos de 2019 acerca da Organização Social, o relatório da comissão aponta que: “em março de 2020, o governador Wilson Witzel discricionariamente, contrariando os órgãos técnicos competentes, optou por revogar a desqualificação da UNIR” (ALERJ, 2020, p. 81).

A partir do inquérito 1338/DF, o governador Wilson Witzel foi denunciado pelos crimes de Corrupção Passiva e Ativa pela atuação em prol do Instituto UNIR. Na ocasião:

A partir de interceptações telefônicas ocorridas no âmbito da OPERAÇÃO FAVORITO, o MPF denunciou haver atuação ilícita no ato de WITZEL, que teria revogado a desqualificação da UNIR a pedido da organização criminosa e que houve pagamento a agente público com esta finalidade. (ALERJ, 2020, p.81).

O governador foi ainda afastado do cargo pela medida Cautelar Inominada Criminal n. 35/DF impetrada pelo STJ, uma vez identificada sua atuação em favor de Mário Peixoto, dono da UNIR saúde.

Essa situação revela como o poder de concessão atribuído a políticos, pode levá-los a tomar uma decisão não em prol dos usuários do sistema público de saúde, como foi o caso, mas sim em prol de interesses privados.

c. O *Rent seeking* abordado pela TEP em uma matriz institucional extrativista

Durante a análise do relatório da ALERJ, foram extraídas algumas evidências da prática de *rent seeking* por parte de grupos privados.

Uma primeira evidência de *rent seeking* reside na figura de Mário Peixoto, empresário dono das Organizações Sociais UNIR Saúde e IDR (Instituto Data Rio). Conforme revelou reportagem do jornal O Globo (2020), as investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal apontam que o empresário buscou expandir seus negócios durante a pandemia, exercendo domínio velado sobre outras Organizações Sociais, como Inpcos, Associação de Saúde Social Humanizada e a OS Iabas. Conforme está escrito no Relatório da ALERJ:

A organização criminosa comandada por Mário Peixoto teria desviado recursos da saúde, em conluio e/ou mediante pagamento de propina a conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, deputados estaduais e outros servidores e agentes públicos para manter contratos com o governo do Estado do Rio de Janeiro, seja por intermédio de empresas ou de Organizações Sociais, principalmente da área de Saúde. (ALERJ, 2020, p.181).

O relatório aponta ainda que, no caso da reabilitação do Instituto UNIR citado na seção anterior:

Luiz Roberto Martins, operador de Mário Peixoto, que também foi preso, disse em um grampo telefônico ter pago propina a um agente público não identificado para reabilitar a empresa. (ALERJ, 2020, p.63).

Outra evidência de *Rent seeking* foi verificada em maio de 2020, quando, de acordo com o relatório:

A Justiça identificou o empresário Alessandro de Araújo Duarte, apontado pela PF como operador de Mário Peixoto, negociando a participação em uma compra da Marinha para o fornecimento de álcool em gel de forma direcionada para uma empresa ligada ao grupo. (ALERJ, 2020, p.129).

Tais situações revelam como, em momentos em que as regras do jogo estão mais flexíveis, acentua-se o interesse de empresários no meio político a fim de garantir uma expansão de seus negócios.

d. A Indicação política como instrumento de corrupção

A TEP, conforme já exposto, concebe o governante como um indivíduo que, apesar de estar no ambiente público, é guiado pelo seu interesse próprio. É importante ressaltar que, em muitos casos, os governantes atuam em conluio com outros agentes públicos, que também são guiados por interesses próprios.

Dessa forma, um ambiente institucional onde prevalece a indicação política para cargos públicos pode originar um cenário em que decisões eivadas de corrupção são tomadas de forma escalonada, partindo de um governante e envolvendo uma série de outros atores políticos.

Esse cenário foi observado no Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19. Conforme o relatório da ALERJ:

Inúmeros integrantes do governo WITZEL foram presos, incluindo o Secretário de Saúde Edmar Santos, responsável pela contratação de Gabriell Neves, apontado como principal articulador do esquema de corrupção em investigação. (ALERJ, 2020, p.73).

As investigações acerca dos desvios ocorridos no setor de saúde do Rio de Janeiro apontam para a atuação ativa de agentes que foram indicados politicamente, como secretários e subsecretários. Um exemplo de desvio de conduta de tais agentes se deu na formulação de contratos para compra de teste de detecção da COVID-19. Nessa ocasião, de acordo com o MPRJ, os contratos foram firmados “tendo as empresas sido escolhidas sem prévio planejamento, sem competitividade e nenhuma pesquisa de preços” (ALERJ, 2020, p.109).

Em investigação instaurada pela controladoria geral da secretaria de saúde, verificou-se que:

A ordem para não realização de estimativa de preços antes das contratações e o direcionamento para as empresas partiu do ex-subsecretário de saúde Gabriell Neves, com a colaboração de Derlan Dias Maia, que atuava na Coordenação de compras, e de Gustavo Borges, então superintendente da subsecretaria executiva, ambos órgãos da secretaria de saúde. (ALERJ, 2020, p.109).

Em julho Edmar Santos, então secretário de Saúde indicado por Wilson Witzel, foi preso e assinou delação premiada. Na ocasião, a PGR encontrou indícios de participação do governador no esquema de corrupção:

As provas coletadas até esse momento indicam que, no seio do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, foi criada uma estrutura hierárquica, devidamente escalonada a partir do governador, que propiciou as contratações sobre as quais pesam fortes indícios de fraudes. (ALERJ, 2020, p.92).

e. O enriquecimento ilícito consequente do empreendedorismo político e do *Rent seeking*

Conforme já apresentado, um ambiente institucional que favorece o empreendedorismo político e o *rent seeking* conduz empresários e agentes públicos à busca pelos ganhos privados. Dessa forma, uma consequência direta que pode ser observada no caso estudado é o enriquecimento ilícito, decorrente do recebimento de propinas por parte de políticos em troca de direcionamento de contratos a empresários.

Um primeiro exemplo de enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos ocorreu na compra de respiradores, equipamento essencial no combate à COVID-19. Em 17 de junho de 2020, foi aceita pela justiça uma denúncia do MP em que, conforme apresenta o relatório:

Gabriell Neves (subsecretário de saúde) e outros 10 investigados por fraudes em compra de respiradores serão julgados pela acusação de terem montado uma organização criminoso para desviar quase R\$ 37 milhões dos cofres estaduais (ALERJ, 2020, p.176).

Um segundo exemplo de enriquecimento ilícito por parte de políticos e empresários é revelado no caso do Instituto Data Rio, Organização Social contratada pelo governo do Rio de Janeiro. Conforme mostra o relatório:

LUIZ ROBERTO MARTINS foi presidente do Instituto DATA RIO, que segundo a PF, recebeu R\$ 763 milhões entre os anos de 2012 e 2019, nas gestões dos ex-governadores Sérgio Cabral e Luiz Fernando

Pezão e teve os contratos facilitados mediante pagamento de propina inclusive ao ex- deputado e ex presidente da Alerj, Paulo Melo. (ALERJ, 2020, p.182).

f. As irregularidades oriundas do empreendedorismo político e do *rent seeking* como manifestações de uma matriz institucional predatória.

A prática de *rent seeking* por parte de empresários que enxergaram nos políticos uma possibilidade de renda extra, atrelado ao empreendedorismo político de agentes públicos que encontraram na pandemia uma oportunidade de obter ganhos privados acarretou uma série de irregularidades prejudiciais ao sistema público de saúde.

De acordo com o relatório da ALERJ:

Os 196 contratos emergenciais firmados na área da Saúde, que totalizaram R\$ 1,7 bilhões contratados em pouco mais de 3 meses, estão sob investigação dos órgãos de controle (MPJR, MPF, TCE, Defensoria Pública RJ, CGE, PGE, Alerj), e praticamente TODOS os contratos apresentam suspeitas de irregularidades ou de mau uso do dinheiro público. (ALERJ, 2020, p.163).

Dentre as irregularidades encontradas na gestão da saúde no Rio de Janeiro durante a pandemia, destacam-se “o direcionamento de contratos para Organizações Sociais e Empresas, supostamente integrantes de grupos criminosos; sobrepreço; e baixa capacidade de execução dos serviços e/ou entrega dos produtos contratados” (ALERJ, 2020, p.161)

Na análise do relatório, foram identificadas 34 irregularidades em contratos de diferentes produtos (como EPIs, testes e etc.) e serviços (construção de hospitais, sanitização de locais e etc.).

Um primeiro exemplo de irregularidade quanto ao direcionamento de contratos, sobrepreço e qualidade pode ser observado na compra pelo governo do estado de EPIs e Insumos:

Dentre os contratos para aquisição de EPIs e INSUMOS foram identificadas irregularidades com indícios de direcionamento de contratadas sem histórico de atuação na área, ausência de pesquisa de preço para o processo de compra, sobrepreço de mais de R\$ 64 milhões, produtos EPIs comprados inadequados para uso. (ALERJ, 2020, p.123).

A existência de sobrepreço na compra de EPIs foi identificada, por exemplo, nos contratos de compra de óculos de proteção:

[...] Chama a atenção a compra de 300 mil óculos de proteção junto à empresa Sogamax, por exemplo: a pasta comprometeu-se a pagar R\$ 55 por unidade, totalizando R\$ 16,5 milhões. Na pesquisa de preços feita pela PGE e pela Controladoria- Geral do Estado (CGE), no entanto, a diferença foi gritante: R\$ 4,36 por unidade, num total de R\$ 1,3 milhão. (ALERJ, 2020, p.125).

Ainda de acordo com o relatório:

Pela análise dos documentos recebidos, a Comissão COVID-19 contabilizou ao menos 15 procedimentos investigativos em relação aos contratos que tiveram como objeto EPIs e INSUMOS, sendo 7 em

trâmite pelo TCE, 4 no MPRJ e 4 pela própria Controladoria Geral do Estado. (ALERJ, 2020, p.123).

Verificou-se também irregularidades na execução dos contratos de respiradores pulmonares, item essencial no combate à doença: “No caso dos respiradores, os problemas foram de duas ordens: muitos dos respiradores comprados não eram apropriados para o tratamento do COVID-19, e nem todos foram entregues” (ALERJ, 2020, p. 158)

Por fim, cabe destacar também as irregularidades verificadas na construção de hospitais de campanha pela OS IABAS, sobre quais pesam fortes indícios de direcionamento:

No caso da OS Iabas, os problemas se apresentam desde o início da seleção. Em primeiro lugar, a dispensa da licitação é injustificada, o que indica para o direcionamento na contratação. Em segundo lugar, o contrato celebrado é considerado inválido e é alterado, por meio de termo aditivo, de contrato de prestação de serviços para contrato de gestão. Apesar de o plano de construção dos Hospitais de Campanha passar por mais de 40 alterações ao longo da implementação, diversas irregularidades apresentadas no início permanecem, tais quais a ausência de cronograma físico-financeiro detalhado, a ausência injustificada da estimativa de preços e a indeterminação de quantitativos. Por fim, esses erros resultaram em uma política pública desastrosa, cujo objeto do contrato não é cumprido - sem punição efetiva à OS - e dos sete hospitais acordados apenas dois foram entregues de forma parcial e com irregularidades. (ALERJ, 2020, p.198 e 199).

As irregularidades na elaboração e execução dos contratos acima expostos revelam o tamanho do prejuízo gerado aos usuários do sistema público de saúde do estado do Rio de Janeiro. Isso expõe a necessidade de se aprofundar e compreender os mecanismos explicitados pelas abordagens teóricas da TEP, NEI e EA que possibilitam e perpetuam um cenário caracterizado pela corrupção, onde interesses privados se sobrepõem ao interesse público.

5. Considerações Finais

Este artigo embarcou em uma análise de conteúdo do relatório final da ALERJ que desvendou conexões corruptas no setor de saúde durante a pandemia do coronavírus envolvendo políticos, burocratas, empresas privadas, lobistas e organizações do Terceiro Setor. O objetivo foi examinar se a proposta abordagem de corrupção inspirada pelas lentes combinadas da NEI, TEP e EA expande nosso entendimento dos mecanismos subjacentes à corrupção no setor de saúde, ampliada por dispositivos institucionais promotores de redução dos canais de transparência e responsabilização dos gestores públicos e privados e aumento dos incentivos para abuso do poder discricionário.

As evidências da pesquisa qualitativa corroboram nossa conjectura de que tanto as atividades de *rent seeking* como as de empreendedorismo político são forças motrizes por trás da corrupção sistêmica envolvendo servidores públicos cariocas e empresas privadas que adquiriram o status de Organizações Sociais. Os resultados desse padrão de interação sugerem que as decisões de investimento no sistema de saúde ocorreram não em função do bem público, mas sim em razão da busca por benefícios particulares de políticos e empresários.

Tais relações contratuais acenderam na sociedade um debate acerca do atual modelo de condução da saúde no Rio de Janeiro, em que são conferidas às Organizações Sociais (privadas)

funções na gestão dos serviços públicos de saúde. Cabe destacar, no entanto, que à luz do arcabouço teórico apresentado, a raiz do problema da corrupção não está centrada no modelo de gestão compartilhado com organizações privadas, mas sim na existência de incentivos institucionais que premiaram tanto a prática de empreendedorismo político predatório como a prática de *rent seeking*.

Nesse ponto, é importante recordar as contribuições da NEI que apontam para a relevância de uma matriz institucional inclusiva, que não gere incentivos ao extrativismo. No caso estudado, foram observadas uma série de brechas institucionais que podem ter incentivado a prática da corrupção.

Dessa forma, o arcabouço teórico tem respaldo empírico e promete inspirar um debate sobre combate à corrupção baseado em fatos e incentivos institucionais, abrindo espaço para reflexão livre de juízo de valor.

Por fim, o trabalho reconhece que relatório final da ALERJ ofereceu indícios de corrupção sistêmica que precisam ser investigados pelas autoridades competentes do Poder Judiciário, pois não se pode condenar figuras públicas e privadas antes do encerramento de todas as etapas de investigação. Neste caso, o presente artigo abre espaço para pesquisas futuras baseadas em processos representativos do Ministério Público e Política Federal e inspiram estudos de outros esquemas de corrupção presentes em outros estados brasileiros e os recentemente desvendados pela CPI da COVID do Senado Federal.

6. Referências bibliográficas

ALERJ. **Relatório final comissão covid-19**. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49544>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, D.

BUTLER, E. **Escolha Publica um guia**. Institute of Economic Affairs, London, p.21, 2012.

CARVALHO, V. ConJur - Aguiar de Carvalho: **Novo coronavírus, velha corrupção**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/aguiar-carvalho-coronavirus-velha-corrupcao>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CLEMENTE, F.; LIRIO, V. S. **RISCOS DE CORRUPÇÃO E COVID-19 NO RIO GRANDE DO SUL: AS MEDIDAS EXCEPCIONAIS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E OS SISTEMAS DE CONTROLE**. p. 4. 28 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/10/Ana%CC%81lise-de-Conjuntura-09.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020

DILORENZO, T, J. “Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory, **Review of Austrian Economics**, pp.59-71, 1988

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999

G1. **Operação investiga desvios de recursos públicos da saúde no RS; prefeito de Rio Pardo é preso | Rio Grande do Sul | G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/05/27/operacao-investiga-desvios-de-recursos-publicos-da-saude-no-rs-prefeito-de-rio-pardo-e-preso.ghml>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

GALÍPOLO, G., GALA, P. E FERNANDES, D.A. **Notas para uma avaliação da influência de Marx em Douglas North**. Anais da Anpec XXXIII, p. 2, 2005.

JIMÉNEZ, G.; FLORES, J.; GÓMEZ, G. **Análisis de datos cualitativos en la investigación sobre la diferenciación educativa**. Revista de investigación educativa, 23, 179-213., 1994.

GARCÍA, P. J. Corruption in global health: the open secret. **The Lancet**, v. 394, n. 10214, p. 2119–2124, dez. 2019.

HAYEK, F. (1944) **The Road to Serfdom**. Chicago: University of Chicago Press

HAYEK, F. **A pretensão do conhecimento**. 1974. Disponível em: www.mises.org.br/Article.aspx?id=222. Acesso em 5 ago. 2020.

HOLCOMBE, R. **“Crony Capitalism By-Product of Big Government”**, The Independent Review, v. 17, n. 4, Spring 2013, pp. 541–559, 2013

HUSSMANN, K. **Health sector corruption: Practical recommendations for donors**. Chr. Michelsen Institute, Anti-corruption Resource Centre U4 Issue, no. 10, p. 23-24, 2020.

IES. **Fraudes na Saúde geram prejuízo de mais de R\$ 14,5 bilhões por ano no Brasil, estima Instituto Ética Saúde**. Disponível em: < <https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/355>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

KEY, Valdimer Orlando. **The techniques of political graft in the United States**. Tese de Ciência Política. Chicago: University of Chicago, 1936.

KIRZNER, I. **Competição e atividade empresarial**. Tradução de Ana Maria Sarda. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1986.

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

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 619–637, dez. 2013.

MILL, J. S. **A lógica das ciências morais**. São Paulo: Iluminuras, 1999.

MISES, L. La acción humana: **Tratado de economia**. Madrid: Unión Editorial, 1995.

NORTH, D.C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

O GLOBO. **PF e MPF afirmam que Mario Peixoto se escondia por trás de operadores financeiros, expandindo seus negócios fraudulentos na pandemia**. Rio de Janeiro. 16 mai. 2020. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/pf-mpf-afirmam-que-mario-peixoto-se-escondia-por-tras-de-operadores-financeiros-expandindo-seus-negocios-fraudulentos-na-pandemia-24430916>>. Acesso em: 10 de mar. de 2021.

PRZEWORSKI. A. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 72, p. 59–77, jul. 2005.

REBELLO, M.; PEREIRA, M. G. Instituições e prosperidade. *Conversas & Controvérsias*, v. 6, n. 1, p. 34-110, 21 out. 2019.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile, 2012.

SMITH, A. **A Riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.

SOTO, J. **A Escola Austríaca**. Instituto Ludwig von Mises Brasil. São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/Escola%20Austríaca%20%20Mercado%20e%20criatividade%20empresarial%20-%20WEB.pdf> > Acesso em 12 fev. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **The ignored pandemic. How corruption in healthcare service delivery threatens universal health coverage**, p.2, 2019. Disponível em: <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

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