

# PERIGOS DO VÍRUS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES, ESCOLHA PÚBLICA E ESCOLA AUSTRIACA

Roberta Muramatsu<sup>63</sup>

Paulo Rogério Scarano<sup>64</sup>

Caroline Cipolla Bertan<sup>65</sup>

Vitor Mamede<sup>66</sup>

## Resumo

Este artigo oferece um arcabouço analítico para compreender a racionalidade do surgimento da corrupção e sua perpetuação no setor de saúde em tempos de pandemia. Para tanto, oferece uma análise da corrupção baseada na integração das perspectivas teóricas da Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Economia. O objetivo é fornecer uma análise dos riscos da corrupção resultantes do dispositivo institucional chamado de Medida Provisória no.961/2020, que, por sua vez, tornou o sistema de saúde brasileiro ainda mais propenso a vivenciar escândalos de corrupção. A conjectura ousada do trabalho é a de que o aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização são consequências não pretendidas perversas capazes de impulsionar práticas corruptas, tais como redes colaborativas para pagamentos de propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato, enriquecimento ilícito etc. Mais precisamente, argumenta-se que dois mecanismos de corrupção – rent-seeking e empreendedorismo político predatório – são as forças motoras para potencializar a corrupção da saúde e os seus perigos no contexto da pandemia da COVID-19. Adicionalmente, serão investigadas as implicações do arcabouço proposto pelo presente trabalho.

Palavras-chave: corrupção; saúde; instituições; escolha pública; escola austríaca de economia

## Abstract

This paper provides an analytical framework to understand the rationality of emergence and persistence of corruption in the health sector during the pandemic crisis. To pursue the foregoing task, it embarks on an account of corruption that draws from insights from News Institutional Economics, Public Choice Theory and the Austrian School of Economics. The main goal is to analyze the corruption risks resulting from the Provisional Measure no.961/2020, which has turned the Brazilian health sector more prone to corrupt scandals. Our bold conjecture is that the increased uncertainty, asymmetric information and constrained checks and balances or accountability are negative unintended consequences that boost corrupt exchanges, such as kickbacks, bribery schemes, overpriced contracting and so forth. More precisely, it claims that two important mechanisms - rent-seeking and predatory political entrepreneurship – are the underlying driving forces to explain the higher dangers of corruption in the Brazilian health sector. Additionally, we go on to discuss some implications of this paper's proposed framework.

Keywords: corruption; health; institutions; public choice; Austrian school of economics

<sup>63</sup> PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus Universiteit Rotterdam, professora da graduação e mestrado da UPM e pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

<sup>64</sup> Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, professor da graduação e mestrado da UPM e pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

<sup>65</sup> Mestre em Economia pela UFSCar, graduada em economia pela UPM.

<sup>66</sup> Estudante de graduação do curso de ciências econômicas da UPM.

## Introdução

A corrupção é um problema, que permeia os sistemas de saúde de vários países do mundo, e, como tal, pode ser vista como uma questão de vida ou morte. A Organização Mundial de Saúde estima que mais de 7% dos gastos globais anuais com saúde são perdidos para a corrupção.

Em estudo econométrico englobando 178 países, Hanf et. al (2011) examinam o impacto da corrupção sobre a mortalidade infantil global e estimam que mais de 140.000 mortes poderiam ser atribuídas indiretamente às práticas corruptas. Heaton (2019), por sua vez destaca que as fraudes geram um ônus anual para o sistema público de saúde inglês de aproximadamente US\$ US\$1.7 bilhão.

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 o desempenho, eficiência e justiça dos serviços de saúde. Como resultado disso, o vírus da corrupção pode ser tão ou ainda mais letal do que inúmeras doenças cujo combate fica prejudicado pelas falhas de governança e vulnerabilidades dos sistemas de saúde.

Desde março de 2020, o mundo inteiro tem 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. Nesse sentido, o governo brasileiro emitiu a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”.

O ponto de partida deste trabalho é a conjectura de que tal dispositivo institucional tornou o sistema de saúde brasileiro ainda mais propenso a vivenciar escândalos de corrupção. O aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização incentivam práticas que caracterizam a corrupção, tais como propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato, enriquecimento ilícito etc.

Nos últimos meses, várias operações da Polícia Federal e Ministério Público Federal têm desvendado esquemas de corrupção sistêmica no setor de saúde, que dão plausibilidade empírica à nossa hipótese de trabalho. Tais investigações encontraram evidências de irregularidades e desvios de recursos da pasta da saúde carioca, levando ao afastamento do governador carioca. Adicionalmente, canais de denúncia do Instituto Ética e Saúde apontam que 84% das delações dos últimos meses estão relacionadas a fraudes no sistema de saúde para enfrentar os problemas causados pela pandemia do novo coronavírus. Mais recentemente, o Jornal O Globo publicou reportagem destacando que a Polícia Federal tem investigado suspeitas de fraudes em licitações, compras de insumos com empresas de fachada e superfaturamento na aquisição de equipamentos em contratos efetuados durante a pandemia e que somam R\$2 bilhões (O Globo, 25/10/2020).

Desse modo, a pergunta de pesquisa que norteia o presente artigo é: quais as contribuições que um arcabouço baseado na Nova Economia Institucional (NEI), Teoria da Escolha Pública (TEP) e Escola Austríaca de Economia (EAE) pode oferecer para uma explicação mais ampla acerca da racionalidade da corrupção no setor de saúde do Brasil em tempos de pandemia? O foco da investigação é a corrupção de governo, resultante das intervenções e/ou regulações do governo

que criam ambiente para a concessão de benefícios e privilégios a indivíduos ou grupos de interesse específicos em troca de recursos para financiamento político ou enriquecimento pessoal.

Vale salientar que o argumento está apoiado nos seguintes pressupostos: (a) corrupção de governo envolve a troca voluntária de favores entre indivíduos dos setores público e privado; (b) grupos de interesses são *rent-seekers*, que buscam ganhos de rendas extras por meio de conexões políticas; (c) autoridades, em ambientes de alta discricionariedade e baixa transparência, operam como empreendedores políticos para lucrar com a venda de privilégios e relações clientelísticas; (d) ambientes pouco competitivos e com informação assimétrica incentivam práticas corruptas; (e) indivíduos das esferas pública e privada buscam seu autointeresse; (f) pagamento de propina para financiamento político ou enriquecimento de servidores públicos é uma manifestação da atividade de *rent-seeking*.

Sucintamente, o objetivo geral deste texto é analisar a racionalidade econômica da corrupção sistêmica do setor de saúde no contexto brasileiro de pandemia de COVID-19. Para tanto, o artigo organiza-se da seguinte forma: a seção 1 discute a explicação econômica tradicional da corrupção, baseada no modelo “agente-principal”. A segunda seção apresenta e analisa os pressupostos básicos da NEI, TEP e EAE que compõem os fundamentos do arcabouço teórico e conceitual deste artigo para explicar a lógica de práticas corruptas na interface entre os setores público e privado. A seção 3 oferece uma explicação da corrupção e dos seus perigos na área de saúde do Brasil no momento de pandemia da Covid-19, a partir das informações públicas sobre os escândalos de corrupção. A quarta seção examina as implicações do arcabouço explanatório para o debate de combate à corrupção e conclui.

## **1. A explicação econômica da corrupção e o lugar do modelo do agente principal**

A pesquisa sobre corrupção pública-privada é complexa. Caracterizar e mensurar o fenômeno da corrupção são tarefas sempre acompanhadas de inúmeras controvérsias. Parte das dificuldades de investigação empírica das práticas corruptas decorrem da natureza ilícita e secreta da corrupção e da rede colaborativa que a sustenta ao longo do tempo.

A despeito de toda a ambiguidade que marca o conceito de corrupção, o presente artigo faz uso da definição de corrupção da ONG Transparência Internacional. Segundo ela, a corrupção refere-se fundamentalmente ao abuso de um poder público (conferido a um indivíduo ou organização) para a obtenção de um ganho privado ilícito.

O retrato acima de corrupção está bem alinhado com a explicação econômica de crime de cálculo racional. Tal perspectiva já está presente no famoso artigo de Gary Becker (1968) em que o autor ofereceu uma análise da racionalidade econômica de 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:  $B-p.C > W$ . Isso nos inspira a pensar que a remuneração ótima de um agente racional que opta pelo crime corresponderia a  $w^* = B-$

p.C-W. Logo, podemos prever que o número de criminosos cresce quando B cai, cai quando p, C e W aumentam.

A implicação imediata do modelo é a visão de que uma redução do crime acontece quando diminuimos os benefícios da atividade criminal ou aumentamos a probabilidade de ser pego/condenado. A atividade criminal cai também quando ampliamos os custos da punição condicionada à possibilidade de um indivíduo ser pego e punido. Vale destacar que, nesta variante do modelo de Becker, o papel da prisão ou punição vem exclusivamente da detenção. A moral da história, o modelo de Becker parece sugerir que a atividade criminosa resulta dos incentivos existentes para os indivíduos. Neste caso, o sucesso de programas de combate ao crime de corrupção dependeria então da mudança nos benefícios e custos da conduta trapaceira e corrupta (GLAESER, 1999).

Numa linha de raciocínio semelhante, a corrupção como um crime de cálculo racional de agentes públicos e privados frequentemente 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 (P), 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 ainda que 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 2019).

Klitgaard (1988) destaca que a corrupção pode ser interpretada como resultado de oportunidades colocadas para agentes públicos que possuem 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 controle (*accountability*).

Savedoff e Hussman (2006) destaca que existem pelo menos três fatores que deixam o setor de saúde bastante sensível a práticas corruptas: a incerteza, a informação assimétrica e o grande número de agentes cujos interesses e conhecimentos são dispersos e potencialmente conflitantes. A incerteza tem a ver com o total conhecimento acerca das probabilidades de alguém adoecer, da gravidade e consequência da doença; quando ela ocorrerá e se existirão tratamentos eficazes. As também pessoas possuem dificuldades para compreender os benefícios que podem obter de determinados serviços médico-hospitalares porque desconhecem quais são as melhores opções de tratamento. A informação assimétrica decorre das informações às quais os agentes do setor de saúde têm acesso. Por exemplo, os médicos que trabalham dentro e fora de hospitais, clínicas, postos de saúde e ambulatórios sabem muito mais do que os pacientes sobre as formas de diagnóstico e tratamento das enfermidades; médicos e empresas farmacêuticas sabem mais sobre os remédios prescritos aos pacientes. Os indivíduos doentes também podem esconder informações dos planos de saúde sobre seu estado de saúde; empresas que oferecem serviços médicos podem conhecer mais sobre os riscos de saúde de determinados indivíduos do que os próprios pacientes.

Adicionalmente, a questão informacional ganha complexidade também pelo grande número de atores que constituem o setor de saúde: agentes responsáveis pela regulação dos serviços de

saúde, consumidores, fornecedores de equipamentos médico-hospitalares, empresas vendedoras de medicamentos, provedores dos serviços de saúde (HUSSMAN, 2011).

Como resultado, a coordenação dos interesses potencialmente divergentes entre as partes envolvidas nas relações contratuais, subjacentes ao setor de saúde, fica prejudicada. Tudo isso facilita a geração de falhas de governança, que por sua vez, incentivam desvios contratuais e oportunidades para abusos de poder, tais como desvios de recursos públicos da área de saúde para construção de hospitais, aquisição de equipamentos superfaturados e compra de medicamentos de baixa qualidade a preços superiores aos observados nos mercados internacionais.

## **2. Um arcabouço explanatório para racionalidade do surgimento e persistência da corrupção**

Este artigo sustenta a ideia de que tanto a abordagem de Becker de crime quanto o modelo de agente-principal são necessários, mas insuficientes para desvendar os mecanismos que explicam a racionalidade econômica do surgimento e da persistência da corrupção envolvendo agentes privados, gestores públicos, políticos e operadores financeiros. Com isso em mente, apresentamos e discutimos nesta seção os pressupostos básicos do arcabouço conceitual e teórico que consideramos útil para expansão do nosso entendimento dos perigos da corrupção dentro e fora do setor de saúde.

### **2.1 Corrupção de governo como manifestação de lacunas institucionais**

A grande referência teórica de nossa pesquisa de corrupção é a vertente do pensamento econômico liberal chamada de Nova Economia Institucional (NEI). Em seu livro *Understanding the Process of Economic Change*, o ganhador do Nobel de Economia Douglass North (e um dos pais da Nova Economia Institucional ou NEI) argumenta:

As organizações que ganham existência refletem a estrutura de recompensas (*payoffs*). Mais do que isso, a direção dos investimentos em habilidades e conhecimento refletirão igualmente a estrutura de incentivos subjacente. Se a taxa de retorno mais alta de uma economia está na pirataria, podemos esperar que as organizações investirão suas habilidades e conhecimentos em tudo o que lhes permitir tornarem-se melhores piratas ou falsificadores. (NORTH, 2005, p.61, tradução livre).

A NEI nos convida a examinar como determinados traços do ambiente de instituições políticas e econômicas impedem (ou fomentam) a ação empresarial, alocação eficiente dos recursos, identificação e correção dos erros (de otimismo ou pessimismo) existentes no processo de mercado. 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 são 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 a à ausência de restrições e 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 potencializa o problema do agente-principal e premia abusos e desvios de funções públicas para objetivos pessoais ou da sua rede de compadrio econômico. De modo similar, Pinotti (2018) destaca que países com instituições horizontais formais, baseadas em leis e tribunais para facilitar as transações entre poupadores e investidores, premiam as trocas impessoais, o desenvolvimento econômico sustentado e ao mesmo tempo punem as práticas corruptas. Adicionalmente, matrizes institucionais inclusivas podem instituições verticais que, ao garantirem os direitos de propriedade dos indivíduos, também limitam os direitos dos governos, políticos, burocratas e grupos de interesse de apropriarem-se dos direitos de propriedade dos outros devido a suas conexões sociais ou políticas.

### 2.3 Teoria da Escolha Pública e a relação entre atividade de *rent-seeking* e corrupção

Numa linha de pensamento que parece desdobramento natural do novo institucionalismo, 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. Em sua *Riqueza das Nações*, o autor pressupõe que os políticos são guiados pelos seus próprios interesses e comumente usam suas funções públicas para concederem privilégios e monopólios para produtores e membros da Corte com quem mantinham relações de amizade (EAMON; PACINI, 2016).

A visão smithiana de políticos guiados pelos seus próprios interesses também está presente na obra de 1942 “Capitalismo, Democracia e Socialismo” do economista Joseph Schumpeter. Para o autor, o método democrático nada mais era do que “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através de eleições de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, [1942] 2003, p.252). Sob tal arranjo, cada indivíduo tem o poder de escolha através da política, que, na verdade, é um campo de interação envolvendo votos e uma luta de políticos em busca dos votos e apoio (inclusive financeiro) dos grupos de pressão (ROWLEY; SCHNEIDER, 2004). Schumpeter ([1942] 2003, p.258-262) também admite que o eleitor é deliberadamente ignorante sobre política, pois “emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de bridge”.

A análise econômica da esfera política ganhou prestígio a partir da década de 1960 com os trabalhos de Gordon Tullock e James Buchanan. Os autores investigaram vários enigmas das escolhas coletivas. Na abordagem da escolha pública, os processos políticos revelam que os agentes buscam alcançar seus próprios objetivos, ao invés de um esforço de alcançar um bem comum. Segundo Tullock,

Eleitores e consumidores são essencialmente as mesmas pessoas. O Sr. Silva compra e vota; ele é o mesmo homem no supermercado e na cabine eleitoral. Não há nenhuma boa razão para acreditar que seu comportamento seja radicalmente diferente nos dois ambientes. Presumimos que em ambos ele vai escolher o produto ou o candidato que acredita que seja a melhor barganha para ele. Embora pareça bastante modesta, essa presunção na verdade é muito radical — mesmo que óbvia. 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. Supõe-se muitas vezes que o eleitor quer atingir

o "interesse público", e o homem na loja, seu "interesse privado". Será isso verdade? Ele é Jekyll e Hyde? [...] não há muita diferença entre políticos e funcionários públicos de um lado e o resto de nós. 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. As condições nas quais ele opera mudam, e isso deve levar a alguma mudança em seu comportamento, mas ele é essencialmente a mesma pessoa (TULLOCK, 2010, p.X).

A incorporação da premissa do interesse próprio dos políticos acompanhada da visão de que os eleitores são “racionalmente ignorantes” permite à TEP enfraquecer a visão de que a intervenção do governo é necessária para maximizar o bem-estar social e resolver as falhas de mercado.

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 et al., 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 governo (distorções geradas pelo interesse próprio dos agentes privados) perderá força. Em resposta à informação assimétrica que permeia a esfera política 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 de 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 chamadas. Tais investidas são chamadas de *rent-seeking*.

Johann Lambsdorff (2012) 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. Numa linha de raciocínio semelhante, Silva (1996) ressalta:

Muitos presidentes latino-americanos, ao longo deste século, estabeleceram diversas redes de poder que envolviam desde “homens de confiança”, até familiares, militares e pequenos burocratas. O objetivo destas redes era vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanha e para pagamento de subornos, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos (créditos em geral nunca pagos). Muitos relatos de imprensa e relativamente comprovados indicam que presidentes como Péron (Argentina), Jimenez (Venezuela) e Trujillo (República Dominicana) transferiram dinheiro público e de propinas para o exterior ou adquiriram uma série de negócios em seus países, com forte indicação de enriquecimento ilícito. Mas, um fato fundamental é que a ação destes

rentistas geralmente é sancionada por vários grupos da sociedade (de empresários a sindicalistas), que participam de uma estrutura clientelística onde a fidelidade é retribuída financeiramente e politicamente, com a distribuição de cargos públicos. Exemplos como estes tendem a indicar que determinados tipos de relacionamento tradicional entre os agentes públicos e privados tendem a prevalecer ainda em várias sociedades. A separação entre o público e o privado é praticamente inexistente. (SILVA, 1996, p.101).

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 (OTÁHAL, 2007). 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.

A abordagem econômica da política complementa a interpretação institucionalista da corrupção de governo, uma vez que joga luz sobre o fato de que a intervenção do governo pode dar grande espaço para corrupção de governo e generalização do *rent-seeking*.

Entretanto, 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, oferecemos um arcabouço teórico que integra as lições da TEP sobre *rent-seeking* e corrupção com insights oferecidos pela escola austríaca de economia (EAE).

### 2.3 Escola austríaca de economia (EAE): o empreendedorismo político predatório como a “cara metade” do *rent-seeking* e corrupção de governo

Ikeda (2003) destaca as diferenças entre a TEP e EAE. A última não aceita o conceito de falha de mercado, pois se apoia em uma visão sobre o mercado competitivo baseada no critério de Pareto. A EAE contesta a visão estática do mercado subjacente aos modelos de ação coletiva e de comportamento de governo e servidores públicos. Para DiLorenzo (1988, p. 59), “a teoria de preços neoclássica tem suas limitações, muitas das quais pesquisadas pelos economistas austríacos. Isso gera implicações para o estudo Escolha Pública”.

A TEP, por seu turno, considera qualquer desvio do equilíbrio ótimo de Pareto como um resultado de informação assimétrica e custos de informação. Os economistas austríacos naturalmente se opõem a uma visão excessivamente simplificada do mercado.

De acordo com a EAE, a análise neoclássica do equilíbrio negligencia o papel central que as forças dinâmicas de mercado possuem na coordenação até mesmo na arena política. O problema é que a análise convencional pressupõe que o equilíbrio é dado (ao invés de gerado ou mesmo descoberto).

Como consequência, a TEP tem também a dificuldade de explicar como os políticos, burocratas individuais e homens de negócios respondem a determinadas oportunidades de lucros em ambientes específicos. Além disso, a EAE chama a atenção para o fato de que inúmeros padrões de comportamento dentro e fora do universo político não parecem resultar de fatores de “equilíbrio”.



Diferentemente da TEP (que assume conhecimento perfeito e racionalidade plena), a EAE 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. Tais diferenças podem ser, em parte, explicadas pelo compromisso da perspectiva austríaca de economia com a construção de explicações causais que desvendam mecanismos ou processos geradores de fenômenos econômicos.

A EAE enfatiza que o conhecimento é local e disperso e a racionalidade dos indivíduos não necessariamente gera equilíbrio de mercado e tampouco na esfera política. Na sua obra *Economia e Conhecimento*, Hayek ressaltou que tudo dependeria de como a informação foi adquirida e se os sinais dos preços poderiam ser usados para testar as oportunidades empresariais.

Se levarmos em consideração a visão de Hayek sobre o conhecimento, a sua ênfase ao subjetivismo e a explicação da coordenação, não temos como sugerir que as democracias geram resultados eficientes porque os políticos e os grupos de interesse alocam seus recursos e exibem comportamentos ótimos. Além disso, a EAE 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.

Holcombe (2002) afirma que a metáfora de mercado feita pela microeconomia convencional não consegue ser uma aproximação adequada da realidade para explicar fenômenos na esfera política. Isso porque, 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 (podendo implicar vários tipos de corrupção).

A despeito das diferenças citadas acima, podemos integrar insights da NEI, TEP e EAE para melhor compreendermos a complexa coordenação no mercado e na política. Sob a ótica austríaca, as instituições são eficientes se ajudarem as pessoas a realizarem suas próprias trocas mutuamente benéficas, permitindo assim que os indivíduos possam ser agentes do seu próprio destino. Devido ao subjetivismo associado à ação humana e ao nosso conhecimento limitado, apenas os próprios indivíduos podem saber se as alocações são eficientes para eles.

Na perspectiva hayekiana de EAE, os políticos e os administradores públicos têm um excesso de confiança no seu conhecimento sobre o funcionamento de fenômenos complexos. Para Hayek ([1974] 1989), 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 regulatória - que inspiram governos a realizarem outras intervenções na economia (Ikeda, 2002).

Mises ([1949] 2010) também percebe que os políticos e burocratas das agências, bancos públicos ou ministérios deparam-se com o problema do conhecimento. Mesmo se eles tivessem apenas boas intenções e não fossem guiados pelos seus próprios interesses eles não teriam como fazer escolhas Pareto eficientes porque o critério é muito restritivo para compreender a coordenação e equilíbrio no mundo real.

De modo complementar com a visão de ignorância racional dos eleitores da Teoria da Escolha Pública, a Escola Austríaca destaca que os eleitores também enfrentam o problema do conhecimento. Boettke e Lopez (2002, p. 113, tradução livre) apresentam a questão de modo

preciso: “as democracias modernas são de larga escala, nas quais os eleitores lidam com um problema de conhecimento exacerbado para fazerem escolhas coletivas.”

A Escola Austríaca oferece a lição de que as intervenções do governo na economia comumente vêm associadas com falhas e outras etapas de interferências, que, por seu turno, explicam o surgimento de grupos de interesse politicamente organizados e engajados na satisfação das suas demandas específicas às custas de outros indivíduos e da massa de eleitores racionalmente ignorantes.

No seu livro *O Caminho da Servidão*, Hayek (1944) faz várias proposições alinhadas com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública. Ele revela sua preocupação com as consequências econômicas de governos que promovem intervenções para favorecer determinados grupos de interesse em detrimento da maioria:

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, p.17-18, tradução livre).

Como as escolhas coletivas envolverem 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, e se mostra também aplicável à esfera pública.

Kirzner (1974) argumenta que o papel do empreendedor é promover iniciativas que desafiem o equilíbrio de mercado e acionem os processos de criação de valor/riqueza. Isso vale se as forças de mercado podem gerar ajustes e correções espontâneas. DiLorenzo (1988, p.6) por sua vez destaca que a essência do empreendedorismo político envolve a “a destruição de riqueza através do comportamento de *rent-seeking*”.

Holcombe (2002) destaca que o empreendedorismo político ocorre quando um indivíduo percebe e age para explorar uma oportunidade de lucro político. 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 espaço 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 outras palavras, a esfera pública caracteriza-se por informação assimétrica e isso possibilita políticas predatórias, nas quais os recursos são transferidos de um grupo de desinformados sem o seu consentimento para poucos indivíduos bem informados chamados de *rent-seekers*. 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.

O grande problema é que o empreendedorismo predatório implica mecanismos de destruição de riqueza pela ineficiência na utilização e transferência dos recursos. A razão pela qual os empreendedores políticos buscam oportunidades predatórias é que elas tendem a ser mais lucrativas.

Em nossa perspectiva, o mecanismo do empreendedorismo político nos ajuda a reforçar a visão de que existe tanto o lado da demanda quanto o da oferta num nicho do mercado político,

que é o de “transferência de renda e troca de direitos de propriedade através das intervenções governamentais”.

A literatura econômica de escolha pública concentra atenção apenas em movimentos estratégicos dos grupos de interesses que demandam dispositivos de transferência de riqueza ou qualquer outra forma de privilégio dependente da intervenção ou regulação do governo. O mecanismo do empreendedorismo político nos ajuda a entender a dinâmica da coordenação entre agentes privados e públicos que, em matrizes institucionais predatórias ou exclusivas, implicam a corrupção sistêmica. Sendo assim, parece promissor integrar a TEP com os insights da EAE para melhor compreender por que os empreendedores políticos reagem e mudam o mercado por proteção e regulação governamental: eles querem deliberadamente vender seus serviços de transferência de riqueza.

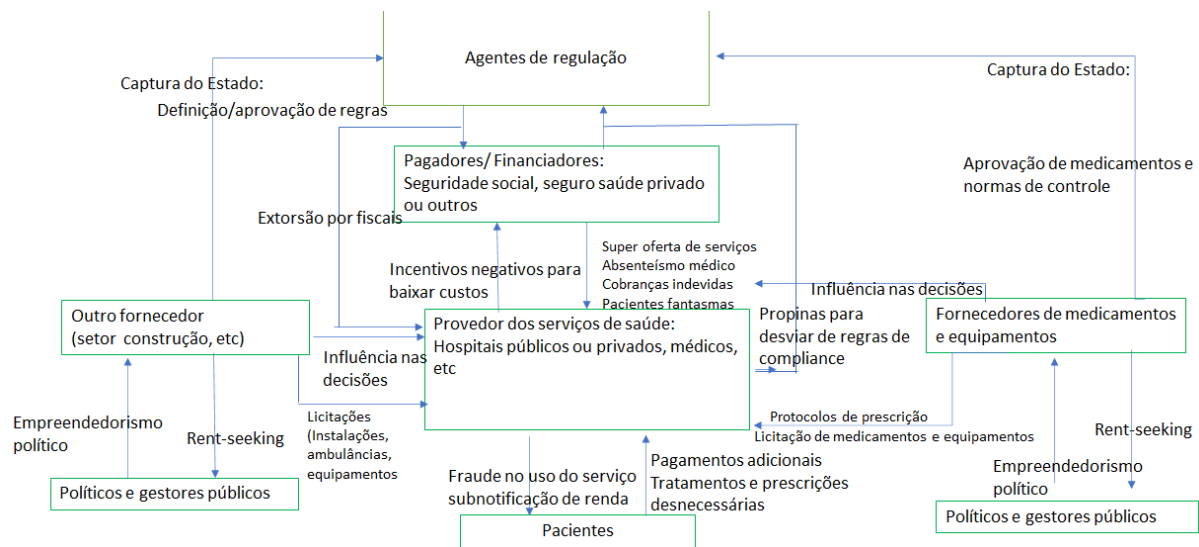
Nossa visão está em perfeita sintonia com o retrato misesiano segundo o qual a intervenção governamental necessariamente vem associada com confisco ou doação de riqueza, pois ela sempre favorece um indivíduo ou grupo em detrimento dos outros indivíduos (Mises 2010). Por isso, a corrupção de governo é inevitável quando governos interferem na ordem dos mercados e abusam do poder concedido a eles para favorecer interesses específicos.

### **3. Nossa interpretação sobre perigos da corrupção da saúde no Brasil no contexto da pandemia**

Nesta seção apresentamos um arcabouço teórico de corrupção no setor de saúde inspirado em trabalhos anteriores como Vian (2008), Garcia (2019) e Hussman (2020). A novidade reside em explicitar os insights da NEI, TEP e EAE para desvendar dois mecanismos importantes subjacentes à lógica econômica de emergência e persistência de práticas corruptas ampliadas pela crise do coronavírus. São eles: o *rent-seeking* e o empreendedorismo político predatório.

Como discutido na seção anterior, o setor de saúde parece bastante vulnerável a corrupção. Condições de incerteza, informação assimétrica e a existência de uma rede complexa de agentes públicos e privados que constituem os complexos e segmentados setores de saúde existentes explicam em parte a existência de oportunidades para agentes públicos e privados embarcarem em trocas ilícitas. A figura abaixo destaca os atores principais dos sistemas de saúde, comumente suscetíveis a corrupção e como os mecanismos do *rent-seeking* e empreendedorismo político são relevantes para explicar o surgimento e evolução de trocas corruptas.

Figura 1 – Interação corrupta no setor de saúde à luz do nosso arcabouço teórico



Fonte: Elaboração própria e adaptada de Savedoff & Hussmann, 2006, p.7

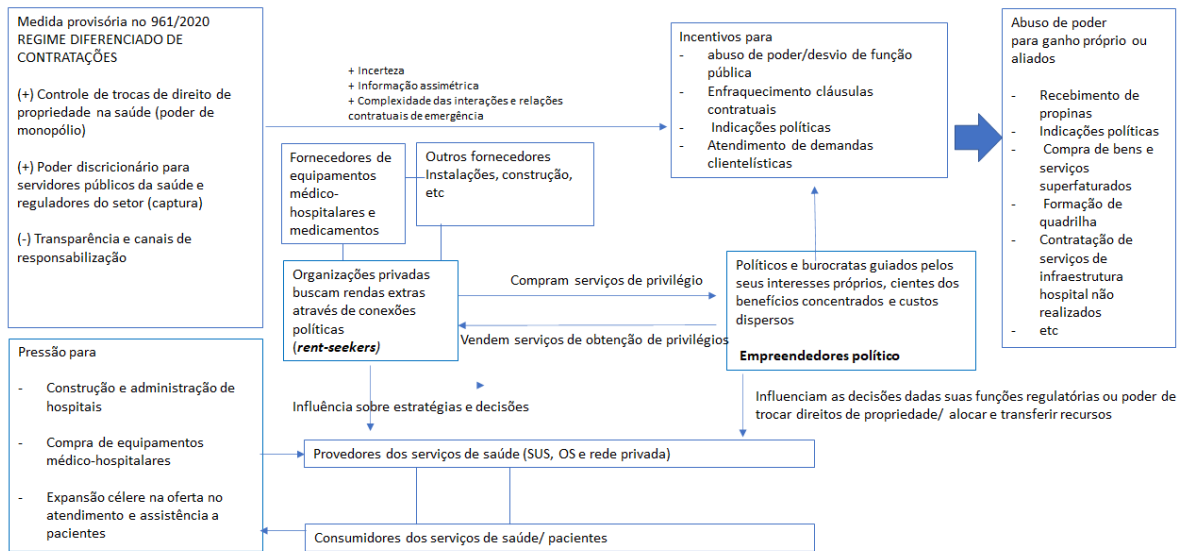
Como se pode perceber o setor de saúde é bastante sensível a brechas contratuais que inspiram comportamento oportunista do principal (pacientes) e os agentes (vários atores da rede de interação em contexto de informação assimétrica). Dadas a complexidade e incerteza do ambiente de interação, agentes públicos e políticos em busca dos seus interesses pessoais e daqueles que os apoiam oferecem serviços de privilégio e agentes privados de diversos tipos percebem as vantagens do rent-seeking. Os dois mecanismos nos ajudam a compreender a emergência e persistência de ações corruptas colaborativas que se autorreproduzem. Os incentivos existentes no ambiente também explicam iniciativas de pacientes, provedores dos serviços médicos, fornecedores, agentes de regulação e financiadores da saúde exibirem comportamentos capazes de institucionalizar os privilégios e desvios contratuais.

Vian (2008) ressalta três grandes fontes de incentivos para a corrupção: pressão financeira dos agentes do governo para desviar recursos para enriquecimento pessoal ou atender a pedidos de clientes ou aliados; racionalização do comportamento corrupto para justificar crimes como formação de quadrilha, cartel e peculato, a existência de oportunidades para o desvio da função pública propriamente dita. Dada a nossa âncora institucionalista de corrupção, concentramos nossa atenção nos traços objetivos das relações contratuais e brechas de governança para interpretarmos os perigos de corrupção em tempos da recente pandemia do coronavírus.

Os desafios da pandemia da COVID-19 têm contribuído para o crescimento exponencial dos gastos de saúde no Brasil e no mundo. Eles se fazem necessários para responder às demandas de aquisição de equipamentos médico-hospitalares, medicamentos e construção de postos de atendimento a pacientes infectados. Para viabilizar as iniciativas de maneira mais célere, o governo brasileiro emitiu a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”.

Como resultado, tal dispositivo institucional amplia as oportunidades de corrupção no setor, pois carrega o perigo de reduzir os canais de transparência e responsabilização de gestores públicos e agentes privados que constituem o complexo e segmentado setor de saúde brasileiro rede de interação, aqui representado da seguinte forma:

**Figura 2- Arcabouço analítico para compreender os perigos da corrupção na pandemia de Covid-19**



Fonte: elaboração própria

De maneira alinhada com nossa explicação institucionalista de corrupção na saúde, a corrupção emerge como consequência não intencional da ação do governo federal de emitir a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”. Interpretamos tal dispositivo institucional como fruto da pressão que o próprio contexto de urgência coloca para alocações e transferências de recursos necessários para expandir a oferta de atendimento médico e assistência a pacientes infectados pela nova doença. Além disso, o próprio contexto de elevadas incertezas sobre canais de transmissão, letalidade e consequências diversas da crise sanitária vem acompanhadas de interações entre os diversos atores do sistema de saúde que revelam as oportunidades adicionais dos servidores públicos das três esferas da federação abusarem do seu poder discricionário por meio de indicações políticas, enfraquecimentos de exigências contratuais e vendas de privilégios para fornecedores diversos de equipamentos médico hospitalares, medicamentos e instalações. Alguns atores são públicos e outros privados, porém todos guiados pelos seus interesses próprios e incentivos colocados pelo ambiente institucional. Podemos imaginar que organizações privadas, por exemplo, invistam recursos na busca de privilégios, como o de adquirir os direitos de gestão de todos os ambulatórios, hospitais e unidades de saúde pública. No caso brasileiro, tais empresas dependem da chancela dada por representantes do poder executivo, responsáveis pela negociação e aprovação de contratos e fornecimento do status de organização social de saúde. Neste caso podemos dizer que alguns fornecedores do setor de saúde e provedores dos serviços médico-hospitalares enquadram-se no grupo de rent-seekers. Os políticos e gestores públicos, cientes das ampliadas brechas contratuais

colocadas pelo cenário pandêmico, têm incentivos para assinar contratos superfaturados, comprar material de empresas com quem podem criar relações clientelísticas e aprovar empresas ineficientes para operarem no setor mas que aceitam pagar propina e alimentar a rede colaborativa de indicações políticas. Tal coordenação das atividades de rent-seeking depende dos incentivos colocados para os empreendedores da vida pública. Como consequência, a corrupção disseminou-se de modo semelhante ao de um vírus altamente transmissível. As evidências sobre escândalos de corrupção no setor de saúde do Rio de Janeiro sugerem a aplicabilidade de nosso arcabouço analítico.

A identificação de erros contratuais e potenciais fraudes em licitações e desvios de recursos levou a investigações e operações de quatro grandes operações do MPRJ, força tarefa da Operação Lava-Jato e MPRJ: a Operação Mercadores do Caos (07/05/2020 que prendeu dois subsecretários executivos de saúde do governador Witzel e o superintendente de orçamento e finanças envolvidos em crimes de corrupção em esquema de desvios de mais de R\$18 mi destinados a compras de respiradores adquiridos sem licitação e que não foram entregues); Operação Favorito (15/05/2020 que investigou desvios na área da saúde por um grupo criminoso que se utilizou da pandemia para obter contratos de forma ilícita); Operação Placebo (25/05/2020, que investigou irregularidades no contrato de R\$835 milhões entre o governo do RJ e a organização social IABAS que foi contratada para construir e administrar sete hospitais de campanha) e a Operação Tris in Idem (28/08, que investigou esquema de propina estabelecido pelo governo do RJ para a liberação de pagamentos a organizações sociais e para contratação emergencial e levou ao afastamento do governador Wilson Witzel)

Segundo o relatório da Comissão Especial de Covid-19 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, há indícios fortes de institucionalização de rent-seeking e empreendedorismo político na administração do governador Witzel durante o período de pandemia. Segundo a Controladoria Geral do Rio de Janeiro, 99.47% dos contratos emergenciais da secretaria estadual de saúde contêm irregularidades e eles somam R\$1.7 bilhão.

O governador Witzel firmou 196 contratos emergenciais relacionados à contratação de serviços, produtos e insumos para o combate à COVID-19, incluindo a construção de hospitais de campanha e compra de testes rápidos para a doença e quase todos eles sugerem abusos de poder de servidores públicos e esforços de buscar e manter rendas de privilégio por parte de OSS e outras empresas privadas.

As Operações Placebo e Tris in Idem de maio de 2020 examinam rede de corrupção na qual funcionários do governador Witzel receberam propina para selecionar a OSS IABAS (Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde) para construir e administrar hospitais de campanha no contexto de pandemia. A empresa ganhou 10 contratos e apesar de ter recebido R\$256 milhões, a IABAS só entregou 2 dos 7 hospitais de campanha contratados. Os entregues operaram com capacidade parcial e repletos de irregularidades. Os planos que envolveram a construção dos hospitais sofreram 40 alterações e as obras superfaturadas não foram completamente entregues.

Há evidências sendo examinadas pelo Poder Judiciário de que servidores públicos (dois ex-secretários estaduais) exerceram atividades de empreendedorismo político para firmar o contrato de gestão pública com a empresa privada IABAS sem o fornecimento dos critérios utilizados no processo de seleção. A estrutura do ambiente da pandemia ofereceu incentivos adicionais para a ação empresarial de servidores públicos (bem próximos ao governador do Estado) a concederem benefícios à OSS, como pagamento antecipado dos serviços de construção e administração sem especificação de critérios de qualidade e quantidade em troca de vantagens

monetárias ilícitas. Dois secretários de Estado (secretaria do desenvolvimento econômico e secretaria de Saúde acabaram sendo presos por crimes de malversação dos recursos públicos, corrupção ativa, ajuste fraudulento de contratos, entre outros. Tais exemplos iluminam as investidas dos empreendedores políticos ligados ao poder executivo do governo estadual e alguns municípios da rede colaborativa de corrupção e institucionalização do rent-seeking.

Evidências de relações de patrimonialismo econômico envolvendo o governador Witzel e uma outra OSs, a Unir Saúde, motivaram as autoridades do Ministério Público do Estado e MPF imputarem a Witzel os crimes de corrupção ativa e passiva. Em 2019 a Unir Saúde, que fizera a gestão de UPAS no período de 2018 a 2019, perdeu a qualificação de OSS perdeu a credencial de OSS. Isso se deveu à precária prestação de serviços de saúde nas UPAS. O Tribunal de Contas do Estado encontrou 52 irregularidades na gestão das UPAS e nos contratos da Unir. Porém, quando é decretado o regime especial de contratação emergencial, o governador do Estado fez uso do seu poder discricionário para ir contra as determinações dos órgãos de controle para revogar a desqualificação da Unir e conceder benefícios da conexão política com o empresário Mario Peixoto, dono da Unir Saúde e líder de organização criminosa que tem desviado há pelo menos uma década 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 OS. Após a Operação Favorito que investigou sua relação colaborativa com Mário Peixoto, o governador afastado mudou de ideia e desqualificou o Instituto Unir Saúde do status de OSs.

A Operação Mercadores do Caos realizada pelo MP carioca investigou atividades ilícitas associadas a contratação de compras de ventiladores pulmonares vendidos por empresas que depois foram consideradas inaptas para a atividade comercial e que cobraram preços superfaturados dos itens vendidos. Como dito anteriormente, funcionários públicos de alto escalão do governo Witzel foram presos porque estavam envolvidos em esquemas de abuso de poder em favor das empresas contratadas.

Em setembro passado, o MPF ofereceu nova denúncia de crimes de corrupção na saúde do estado do RJ que coloca o governador Witzel no centro da rede colaborativa. A lista de denúncia destaca que funcionários públicos como o ex-secretário de Saúde Edmar Santos e o ex-secretário de Desenvolvimento Lucas Tristão, apontado como “braço direito” do governador afastado concederam vantagens para empresários e operadores financeiros e representantes legais como Gothardo Lopes Netto, José Carlos de Melo, Edson da Silva Torres e Carlos Frederico Loretto da Silveira; o doleiro Victor Hugo Amaral Cavalcante Barroso; Nilo Francisco da Silva Filho (representante de Edson Torres); e Cláudio Marcelo Santos Silva (operador de Edmar Santos). A mulher do governador Helena Witzel também foi denunciada.

De acordo com documentos em mãos do STJ, o Pastor Everaldo, presidente do PSC e preso na Operação Tris in Idem lidera um dos grupos que compõem uma sofisticada organização criminosa que tem o objetivo comum de desviar recursos públicos e realizar a lavagem de capitais, dentre outros crimes. O pastor usa de seu poder para controlar contratações e orçamentos da Cedae, Detran e da pasta da saúde carioca. Segundo a delação do ex-secretário de saúde preso Edmar Santos, a rede de corrupção acomodava o pastor Victor Hugo Amaral Cavalcante Barroso, operador financeiro, responsável pelos contatos com agentes públicos e empresários e indicação de empresas e organizações sociais que seriam selecionadas para ter contrato com secretaria de Saúde do Rio de Janeiro. As relações de compadrio e institucionalização do rent-seeking fica clara quando o

próprio ex-secretário de Witzel revela que sua nomeação ao cargo na secretaria de saúde do estado foi indicada pelo empresário Edson Torres, proprietário de várias empresas contratadas pelo governo estadual. A esposa de Witzel também é suspeita de compor a rede de corrupção, pois há indícios de que seu escritório tenha sido usado para lavar dinheiro de contratos de fachada com empresas que são fornecedoras do governo estadual. Os órgãos de investigação identificaram depósitos para o escritório de advocacia da primeira-dama por quatro empresas, três delas do empresário Mário Peixoto, preso na Operação Favorito.

#### **4. Implicações e observações finais**

Este artigo apresenta e discute um arcabouço analítico para explicar a racionalidade econômica do surgimento e disseminação dos perigos da corrupção em tempos de pandemia como a da COVID-19.

O aumento das incertezas, informação assimétrica e as novas oportunidades de enfraquecimento dos canais de transparência e responsabilização parecem resultados não pretendidos perversos da MP 961/2020. Apesar de indícios importantes de redes de corrupção no setor de saúde envolvendo agentes públicos e privados durante o atual contexto de pandemia, as conclusões sobre culpados exigem tempo para o encerramento das investigações e obtenção de provas contundentes. Tal reconhecimento motivará nossa pesquisa futura de documentos, processos judiciais sentenciados e relatórios dos órgãos de controle, sem os quais não temos como examinar empiricamente o valor explanatório de nossa abordagem analítica de corrupção na saúde amparada nas contribuições da Economia das Instituições (NEI), Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Econômica.

Uma outra frente de pesquisa futura interessante para a explicação da corrupção na saúde e proposta de promoção de integridade no setor envolve o estudo sobre o modelo de Organização Social de Saúde (OSs), recentemente colocado como o grande vilão da administração dos serviços de saúde no Brasil e das práticas corruptas.

Em nosso entendimento, as parcerias entre setor público e privado para melhorar as condições de oferta dos serviços de saúde com maior autonomia e eficiência são promissoras se a gestão estiver amparada em contratos continuamente revisados para permanecerem em sintonia com os valores de transparência, responsabilização e participação da sociedade civil (PASCHKE ET AL 2018).

Todavia, não há clareza no marco regulatório de gestão compartilhada da saúde pública sobre como exatamente uma empresa privada adquire a qualificação ou status de OS. Nas palavras do recém aposentado ministro do STF Celso de Mello, “a ser de outro modo, a qualificação como organização social seria um gesto de ‘graça’, uma outorga imperial resultante tão-só do soberano desejo dos outorgantes, o que, a toda evidência, é incompatível com as concepções do Estado moderno” (MELLO 2010, p.242)

Inspirados pelo nosso arcabouço teórico o marco regulatório de OS pode premiar empreendedorismo político. Ademais, as oportunidades de indicações políticas e esquemas de compadrio crescem porque as OS serem dispensadas dos processos de licitação pública. Os críticos reclamam das violações dos princípios de isonomia e impessoalidade válidos na administração



pública moderna. Porém, não podemos subestimar o fato de que OS são empresas privadas e como tais podem ser liberadas das regras do jogo público.

De todo modo, faz-se necessária uma análise cuidadosa sobre como estabelecer contratos de gestão que envolvam a autonomia e descentralização para atender às demandas locais sem incentivar indicações políticas e relações de compadrio. Nossa perspectiva analítica prevê que tamanho poder discricionário nas mãos de funcionários do Executivo nas diversas esferas federativas incentiva o empreendedorismo político. Tudo isso contribui para institucionalizar as atividades de *rent-seeking* e demandas clientelísticas.

Moral da história: liberdade, transparência, responsabilização e participação dos indivíduos da sociedade civil parecem ser mesmo os ingredientes indispensáveis de toda e qualquer iniciativa para “iluminar os caminhos escuros da má governança e corrupção” (LAGARDE, 2018).

## Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J.A. *Why Nations Fail*. New York: Crown Business Publishing Group, 2012

BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, no.2, pp.169-217

BOETTKE, P. J., & LOPEZ, E. J. Austrian economics and public choice. *The Review of Austrian Economics*, 15 (2), 111–119, 2002. Retrieved from <https://www.academia.edu/download/24942358/10.1.1.199.2076.pdf>

DELLAPORTA, D.; VANNUCCI, A. *The Hidden Order of Corruption*, Surrey, Eng., 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

GARCIA, P.J. Corruption in Global Health: the open secret. *The Lancet*, vol.394, Dec. 7<sup>th</sup>, pp.2119-2124, 2019

GLAESER, E. An Overview of Crime and Punishment. Harvard University Working Paper. 1999.

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.

HANF M, VAN-MELLE A, FRAISSE F, ROGER A, CARME B, ET AL. (2011) Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths. *PLoS ONE* 6(11): e26990, 2011. doi:10.1371/journal.pone.0026990, 2011

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

HAYEK, F. The Pretense of Knowledge, 1974. Retrieved from <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/>

HEATON, G. NHS Fraud Squad: catching the crooks stealing £1.3 billion from the system. *The Telegraph*, Feb.4<sup>th</sup>, 2019

HOLCOMBE, R. G. Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources. *The Review of Austrian Economics*, 15(2-3),143–159, 2002.

HUSSMANN, K. Addressing corruption in the health sector: securing equitable access to health care for everyone. *Anti-corruption Resource Centre U4 Issue*, no1. Jan, 2011

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

IKEDA, S. How compatible are public choice and Austrian political economy? *The Review of Austrian Economics*, 16(1), 63–75, 2003

KIRZNER, I. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1974.

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

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>>. Acessado em: 13 mar. 2020

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

MELLO, C. A.B de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010

MISES, L. *Human Action: a treatise on economics*. New York: Liberty Fund, [1949] 2010.

NORTH, D. C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Pres, 2005

[PASCHKE, A.; DIMANCESCO, D.; VIAN, T., et al. Increasing transparency and accountability in national pharmaceutical systems. *Bull World Health Organ*, no. 96, pp.782-791, 2018

PINOTTI, M. C. Lava a Jato, Mani Pulite, and the Role of Institutions. In: SPILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. (Org.). *Brazil: Boom, Bust and the Road to Recovery*. International Monetary Fund, 2018

ROWLEY C.; SCHNEIDER, F. *The Encyclopedia of Public Choice*. New York: Kluwer Academic Publishers, 2004.

SAVEDOFF, W. D.; HUSSMANN, K. Why are health systems prone to corruption? *Transparency International, Global Corruption Report*, 2006

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ordem Livre, [1942], 2003.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SILVA, M. F. G. A economia política da corrupção. *FGV EESP: Textos para Discussão*, n. 60, 1996.

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

VANNUCCI, A. Three paradigms for the analysis of corruption. *Labour & Law Issues*, v. 1, n. 2, p. 1-31, 2015.

VIAN, T. Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions, *Health Policy and Planning* 23(2):83-94, 2008

VIAN, T. Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, vol. 13, 16947442020, pp. 1-24, 2020