

COVID-19 E CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES DE GOVERNANÇA EM SITUAÇÃO DE CRISE

COVID-19 AND CORRUPTION IN BRAZIL: GOVERNANCE CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS IN A CRISIS SITUATION

Ligia Maura Costa ¹

RESUMO: Este artigo tem por objetivo a análise da crise global de saúde causada pela COVID-19 e os aspectos relacionados à corrupção no Brasil. Essa pandemia trouxe várias possibilidades e oportunidades para a corrupção. Existe uma grande preocupação de que os fundos públicos possam ser apropriados por agentes públicos e privados e prejudicar os movimentos para reter a explosão, a disseminação e a contenção do vírus SARS-CoV-2 no país. A corrupção pode prejudicar a resposta governamental à pandemia e certamente nega o acesso às pessoas ao sistema de saúde pública. É uma pesquisa teórica baseada em trabalhos específicos sobre corrupção no setor da saúde. O Brasil foi selecionado como amostra desta pesquisa por dois motivos principais. Primeiro, é um país em desenvolvimento onde a corrupção é um grande desafio. Segundo, pouquíssimos estudos analisaram o setor de saúde brasileiro e os impactos da corrupção durante uma crise de pandemia. As recomendações deste artigo indicam que os mecanismos de transparência e prestação de contas no processo de compras públicas por meio da autorregulação da indústria em projetos de ação coletiva podem melhorar e fortalecer a luta contra a corrupção e o vírus SARS-CoV-2 no Brasil.

Palavras-chave: contratação pública; corrupção; covid-19; governança; saúde pública; transparência.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the health crisis caused by COVID-19 and corruption aspects in Brazil. There is a major concern that public funds may be appropriated by private and public agents and undermine the movements to slow down the outburst, spread, and containment of the SARS-CoV-2 virus in the country. It is a theoretical research based on specific works on corruption in the health sector. Brazil was selected as sample of this research for three primary reasons. First, it is a developing country where corruption is a major challenge. Second, very few studies have analyzed the Brazilian health sector and the impacts of corruption during a pandemic crisis. Third, Brazil has one of the largest number of COVID-19 cases globally. Recommendations indicate that transparency and accountability mechanisms in the public procurement process through industry self-regulation in collective action projects may improve and strengthen battling corruption and the SARS-CoV-2 virus.

Keywords: corruption; covid-19; governance; public health; public procurement; transparency.

¹ Pós-doutora em Negociações Internacionais pela Sciences Po/Paris. Doutora em Direito Internacional pela Université de Paris-X. Mestra em Direito do Comércio Internacional (DESS) pela Université de Paris-X. Livre-Docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Professora Titular e Coordenadora do Centro de Pesquisas FGVethics da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Membro da Academic Initiative Against Corruption (ACAD) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Advogada.

1 INTRODUÇÃO

Os países ao redor do mundo enfrentam uma crise global de saúde pública com a rápida disseminação do vírus SARS-CoV-2 e da doença que ele causa – a COVID-19. O surto pandêmico está afetando a todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento. As nações estão lutando para controlar a pandemia da COVID-19. A promoção da saúde e da segurança para todos os cidadãos é uma prioridade dos governos. Mais de 38 milhões de pessoas tiveram o vírus e mais de 1 milhão de pessoas já morreram na batalha contra ele. Esses números são preocupantes e aumentam dia após dia. O SARS-CoV-2 é um vírus invisível, mas a corrupção também. Infelizmente, a corrupção pode prosperar em tempos de crise, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Esta pandemia expôs mais do que nunca rachaduras nos sistemas públicos de saúde em todo o mundo e mostrou várias possibilidades e oportunidades de condutas corruptas. A corrupção pode prejudicar a resposta governamental à pandemia e certamente negar às pessoas o acesso ao sistema público de saúde. De acordo com um relatório da Transparência Internacional, a corrupção no setor da saúde, a nível global, gera perdas regulares de mais de US\$500 bilhões por ano. A corrupção prejudica a capacidade governamental de oferecer os cuidados de saúde adequados, principalmente para os mais necessitados.

O Brasil atualmente está entre os cinco países mais afetados, no mundo, pela COVID-19, de acordo com o site Worldometer². De acordo com o site do Ministério da Saúde³, o país tem mais de 5.000.000 de pessoas infectadas e mais de 150.000 mortos, até 12 de outubro de 2020, a maioria desses casos está localizada na rica região sudeste, representada pelos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Ainda assim, os sistemas de saúde dos estados mais pobres do Brasil são os que mais sofrem com as deficiências sistêmicas que estão tornando, praticamente, impossível uma resposta eficaz à COVID-19. Responder a um surto, requer velocidade e não burocracia. O Congresso Brasileiro aprovou o Decreto Legislativo nº 6, em 20 de março de 2020⁴, que reconheceu o estado de calamidade pública no país a vigorar até 31 de dezembro de 2020, e o governo estabeleceu um pacote emergencial de apoio com recursos de mais de R\$ 500 milhões para combater a COVID-19.⁵ Esta pandemia é vista, por muitos, como uma oportunidade de práticas corruptas. Devido ao estado de calamidade pública, houve um “relaxamento” legal das regras de contratação pública no país. Sem depender de políticas e programas anticorrupção tradicionais para identificar e prevenir a corrupção, os recursos públicos poderão ser desviados e seus respectivos documentos falsificados.

A corrupção pode minar a resposta do governo brasileiro à pandemia e, com isso, certamente negar o acesso das pessoas mais necessitadas ao sistema público de saúde. Com esses grandes desembolsos de recursos públicos, pode ocorrer a tentação de alguns atores dos setores tanto público quanto privado de posicionar a urgência e a rapidez acima de tudo, inclusive acima da integridade. Como a pandemia da COVID-19 continua se espalhando por todo o país, é importante discutir sobre as vulnerabilidades do Brasil, que o tornariam mais suscetível à corrupção no seu sistema de saúde público. Identificar a corrupção antes que ela aconteça pode ajudar a levar os cuidados necessários de saúde pública para aqueles que mais precisam.

2 WORLDOMETER. *Coronavirus update*. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 10 set. 2020.

3 Ministério da Saúde. *Painel Coronavirus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2020.

4 Decreto Legislativo n.6, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 10 set. 2020.

5 V. Tesouro Transparente. *Monitoramento dos gastos da União com combate à COVID-19*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 10 set. 2020.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A corrupção emerge nas fronteiras entre os setores público e privado⁶. Ela afeta a eficiência e a legitimidade das atividades do Estado e distorce os critérios pelos quais as políticas públicas são decididas⁷. A corrupção prejudica a boa governança. Na maioria dos países em desenvolvimento, como o Brasil, a corrupção se tornou sistêmica.

Tabela 1 – Brasil: Índice de Percepção da Corrupção TI

BRASIL		
Ano	Índice/ Pontos	Ranking/Países
2019	35/100	106/180
2018	35/100	105/180
2017	37/100	96/180
2016	40/100	79/176
2015	38/100	76/167
2014	43/100	69/174

Fonte: Transparência Internacional, 2020

Em termos gerais, a corrupção é compreendida como o uso indevido de recursos públicos por funcionários públicos, para ganhos privados. Dentre as definições mais aceitas na literatura especializada, a corrupção é definida como “abuso de cargo público para ganho privado”⁸. É uma definição usada por uma ampla gama de instituições internacionais e ONGs, incluindo o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Transparência Internacional (TI). Considerada pela TI como um dos maiores desafios do mundo moderno, a corrupção pode paralisar a boa governança governamental, distorcer políticas públicas, causar má alocação de fundos e recursos públicos, prejudicar o setor privado e afetar principalmente a população mais vulnerável⁹. Como já escrevia Nye, em sua obra clássica, a corrupção é um “comportamento que se desvia dos deveres formais da função pública (eleita ou nomeada) por causa da riqueza dos ganhos ou do status privado (pessoal, família próxima, camarilha privada)”¹⁰. A corrupção pode ter várias formas, significados e funções em diferentes circunstâncias, que vão desde subornos simples até o mau funcionamento de todo o sistema político, econômico e jurídico.

A estrutura jurídica brasileira, tanto sob o prisma doméstico quanto internacional, estabelece padrões anticorrupção e inclui: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)¹¹, a Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários

6 ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in political economy*. Academic Press: New York, 1978.

7 YOU, J.-S.; KHAGRAM, S. A Comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, v.70, n.1, p.136-157, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241644122_A_Comparative_Study_of_Inequality_and_Corruption. Acesso em: 10 set. 2020.

8 ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, London: Cambridge University Press, 1999; KAUFMANN, D. Corruption: the facts. *Foreign Policy*, n. 107, 1997. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/fp_summer97.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

9 Transparência Internacional. 2001. *Annual report 2001*. Disponível em: https://www.toronto.ca/ext/digital_comm/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Procurement/Electronic_Documents/Miscellaneous/Transparency_Internation.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

10 NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, v.61, n.2, p.417-427, jun. 1967, p.418.

11 V. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html. Acesso em: 10 set. 2020.

Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE contra a Corrupção)¹², a Convenção da OCDE contra a Corrupção, a Lei Anticorrupção dos Estados Unidos da América (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*)¹³, Convenção Interamericana contra a Corrupção¹⁴, Lei Anticorrupção Brasileira¹⁵, Código Penal¹⁶, Código de Processo Penal¹⁷, Lei Antitruste¹⁸, Lei sobre Licitações e Contratos Públicos¹⁹.

Como as doenças, a corrupção existirá sempre. Mas esse fato não pode impedir uma tentativa de enfraquecer a doença, nem paralisar os esforços para curá-la. No Brasil, a corrupção pode desempenhar um papel negativo no lento combate ao surto, disseminação e contenção da COVID-19. Em grande medida, a corrupção sistêmica é um indicador de um estado não eficiente, o qual deve ser compreendido dentro de um contexto teórico mais amplo do que simplesmente o de uma governança frágil. A corrupção é permitida, senão estimulada, por alguns problemas no país e floresce devido à falta de responsabilização nos processos de licitação, da atuação de servidores públicos e atores privados, no controle dos recursos públicos²⁰. A impunidade reina.

A Constituição Federal de 1988 (Constituição) diz em seu art. 196 que

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.²¹

Ela estrutura o sistema de saúde brasileiro com base nos seguintes pilares: equidade, descentralização política e operacional, financiamento tripartite e universalização²². Além disso, a Constituição, no seu art. 199, determina que a saúde é uma atividade econômica livre à iniciativa privada, da seguinte forma: “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.”²³ A Lei Complementar n. 8.080/1990²⁴ estabelece as atribuições, competências e responsabilidades do Sistema Único de Saúde (conhecido pela sigla SUS) e a Lei

12 V. Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

13 V. *Foreign Corrupt Practices Act*. 1977. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

14 V. Convenção Interamericana contra a Corrupção. 1996. Disponível em: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp. Acesso em: 10 set. 2020.

15 V. Brazilian Clean Company Act. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: 10 set. 2020.

16 V. Código Penal Brasileiro. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

17 V. Código de Processo Penal. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

18 V. Lei Antitruste. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20estrutura%20o,consumidores%20e%20repress%C3%A3o%20ao%20abuso. Acesso em: 10 set. 2020.

19 V. Lei sobre Licitações e Contratos Públicos. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

20 COSTA, L. M. The dynamics of corruption in Brazil: From trivial bribes to a corruption scandal. *Corruption scandals and their global impact*, ed. Abingdon-Thames: Routledge, 2018. pp. 189-203.

21 Constituição Federal. 1988. Art. 196. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

22 Constituição Federal. 1988. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

23 Constituição Federal. 1988. Art. 199. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

24 Lei n. 8.080. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

Complementar n. 8.142/1990²⁵ determina sobre a participação social e as transferências de recursos intergovernamentais no SUS. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (conhecida pela sigla ANS) foi assim criada para regular as relações contratuais públicas com o setor privado de assistência médico-hospitalar²⁶.

Cohen, Mrazek e Hawkins lembram que embora a corrupção no sistema público de saúde, durante uma crise pandêmica, possa afetar toda a população de um país, geralmente são sobre os pobres e os mais vulneráveis que seus efeitos destrutivos são mais sentidos²⁷. Alguns estudiosos argumentam que a corrupção pode ser considerada como a ameaça mais generalizada à gestão eficiente do setor da saúde pública, visto que esse setor está muito mais exposto às práticas corruptas, em razão de um grande número de motivos. As grandes somas de dinheiro envolvidas, o grande número de diferentes partes interessadas e a relação assimétrica entre profissionais de saúde e pacientes são apenas alguns desses motivos²⁸.

De todas as atividades governamentais, as compras públicas são uma das atividades mais vulneráveis à corrupção²⁹. Transparência, integridade, justiça, concorrência e responsabilidade são provavelmente os pontos mais importantes do mecanismo de compras públicas³⁰. De certa forma, os países fazem uso das regras e regulamentos sobre compras públicas para promover objetivos de política pública, como o combate à corrupção³¹. De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime³², cerca de 10-25 por cento dos recursos mundiais desembolsados nas compras públicas é desperdiçado em esquemas de corrupção. E, a sua maior parte está relacionada com às compras governamentais de suprimentos médicos e medicamentos.

A obra de Becker sobre crime e punição traz uma estrutura útil para projetar um sistema ideal de aplicação da lei contra a corrupção, onde criminosos racionais comparam o benefício de violar a lei com o possível custo da violação – probabilidade e severidade da punição (valor da pena, anos em prisão, etc.)³³. O cálculo favorável a uma conduta corrupta deriva do resultado econômico feito por um indivíduo que acredita que não será pego e, portanto, nunca pagará por seu crime³⁴. Os grandes montantes e a velocidade dos gastos de recursos públicos para o combate à COVID-19 pelo governo brasileiro, a execução das penas de prisão somente após esgotadas todas as opções de recursos, bem como, a “flexibilização” da regulamentação e do controle das compras públicas podem interferir no controle de fiscalização dos mecanismos anticorrupção e permitir que atores sejam eles do setor público quanto privado tirem proveito da crise pandêmica para ganho próprio e/ou benefício privado.

25 Lei n. 8.142. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

26 BARBOSA, A. P.; MALIK, A. M.. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 5, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501143&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#B5. Acesso em: 10 set. 2020.

27 COHEN, J.; MRAZEK, M.; HAWKINS, L. Corruption and pharmaceuticals: strengthening good governance to improve access. In: CAMPOS, J. E.; PRADHAN, S. (Eds.) *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. World Bank, Washington, DC (USA), 2007, pp. 29-62. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

28 AVELINO, George; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health Policy and Planning*, v.28, p.1-9, 2013. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/biderman_-_governance_in_managing_public_health_resources_in_brazilian_municipalities.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

29 OCDE. *Principles for integrity in public procurement*, 2009. <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

30 OCDE. *Principles for integrity in public procurement*, 2009. <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

31 NIJBOER, K.; SENDEN, S.; TELGEN, J. Cross-country learning in public procurement: An exploratory study. *Journal of Public Procurement*. v.17, n.4, p.449-482, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-04-2017-B001>. Acesso em: 10 set. 2020.

32 UNODC. *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances*. 2013. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf, p.1. Acesso em: 10 set. 2020.

33 BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v.76, n.2, p.169-217, mar./apr., 1968.

34 BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v.76, n.2, p.169-217, mar./apr., 1968.

As compras públicas são uma atividade econômica importante para os governos, representando um percentual importante do produto interno bruto (PIB) dos países. O setor da saúde, a aquisição pública de suprimentos médicos e medicamentos é uma das áreas mais vulneráveis à corrupção. Os recursos dedicados ao combate da COVID-19 podem ser desviados, ou podem ser mal administrados por corruptos e, assim, podem representar a diferença entre a vida e a morte para a população mais necessitada. A experiência mundial de epidemias anteriores mostra que se trata de um ambiente perfeito para o florescimento da corrupção, com perdas de mais vidas e diminuição da confiança do público. Isso nos traz algumas questões, tais como, i) se a corrupção no Brasil está desempenhando um papel negativo no controle do surto dessa doença, bem como, ii) se os fundos emergenciais estão sendo utilizados de forma adequada.

Elinor Ostrom apontou que

[...] um importante desafio que enfrentam os cientistas políticos é desenvolver teorias da organização humana com base na avaliação realista das capacidades e limitações humanas para lidar com uma variedade de situações que inicialmente compartilham alguns ou todos os aspectos de uma tragédia de comuns.³⁵

Vários estudiosos afirmam que a corrupção deve ser vista como uma solução de problemas por meio de uma ação coletiva, e isso particularmente num contexto de corrupção sistêmica³⁶. Ação Coletiva é definida como

[...] um processo colaborativo e sustentado de cooperação entre as partes interessadas ... [que] aumenta o impacto e a credibilidade da ação individual, traz jogadores individuais vulneráveis em uma aliança de organizações com ideias semelhantes e nivela o campo de jogo entre os concorrentes.³⁷

A ação coletiva tem sido usada com sucesso como um método para combater a corrupção³⁸. Existem quatro tipos principais de ação coletiva: i) declarações anticorrupção, ii) iniciativas baseadas em princípios, iii) certificação de coalizões empresariais e iv) pactos de integridade. O combate à corrupção deve permanecer sendo uma prioridade em tempos de crise e, neste caso particular, no surto da COVID-19. Uma ação coletiva de autorregulação do setor saúde contra a corrupção pode ser uma ferramenta importante.

3 RECOMENDAÇÕES

Este artigo se baseia numa seleção de relatórios de políticas públicas, livros e artigos de pesquisa, principalmente sobre corrupção e, em particular, sobre o setor da saúde. Seu principal objetivo é assim tentar promover o combate à corrupção durante as crises pandêmicas no setor da saúde pública por meio da autorregulação da indústria em projetos de ação coletiva. Para garantir transparência, prestação de contas e integridade nos processos

35 OSTRUM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

36 ROTHSTEIN, B. Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 2, p. 228-250, 2011; MUNGIU-PIPPIDI, A. Contextual choices in fighting corruption: lessons learned, NORAD, Report 4/2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/vietnam/48912957.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

37 WORLD BANK INSTITUTE. *Fighting corruption through collective action. A guide for business*, 2008. Disponível em: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighiting_corruption_through_collective_action.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

38 PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why anticorruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013.

de contratação pública, os projetos de ação coletiva devem contar com a participação de todas as partes interessadas (ONGs, academia, empresas multinacionais e domésticas, outros grupos de interesse e governos nos níveis federal, estadual e municipal). O objetivo final dos projetos de ação coletiva é criar condições para que todas as partes interessadas evitem as tentações da corrupção, em especial devido ao estado de calamidade pública e ao “relaxamento” das regras de contratação pública no país. Ao fortalecer a transparência, usar novas tecnologias e inteligência artificial e desenvolver um plano robusto de prevenção e detecção por meio de uma ação coletiva de autorregulação do setor de saúde contra a corrupção, o Brasil poderia estar em melhor posição para responder a uma pandemia em grande escala, como a COVID-19.

Dentre as modalidades de ação coletiva, nos parece que o pacto de integridade é o instrumento mais eficaz para prevenir a corrupção nas contratações públicas. Ele é um documento formal assinado pelo poder público contratante e pelos licitantes para cumprimento das melhores práticas e com a máxima transparência e prestação de contas. Um terceiro ator, geralmente uma organização da sociedade civil, monitora o processo e os compromissos assumidos por ambas as partes. As organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel de supervisão, como atores para apoiar no monitoramento das ferramentas de responsabilização e na função de compartilhamento de informações, para impedir práticas corruptas. Todos os relatórios do monitoramento e dos resultados do projeto do pacto de integridade são disponibilizados ao público³⁹.

Os pactos de integridade têm um importante custo operacional e podem, por essa razão, não ser a primeira escolha, principalmente durante uma crise pandêmica. Mas, nesta circunstância única, a corrupção não pode jamais ser ignorada. O monitoramento eficaz é a única maneira de evitar que atores corruptos avancem com seus comportamentos corruptos e de aumentar as ações disciplinares, sanções e penalidades contra eles. Pode-se argumentar que o monitoramento eficaz não é um custo, mas sim um investimento que pode salvar vidas. Na verdade, o surgimento de novas tecnologias digitais oferece ferramentas valiosas para todas as partes interessadas – principalmente, os governos, o setor privado e os cidadãos – para melhorar a transparência e a eficiência dos investimentos públicos no setor da saúde⁴⁰.

Há alguns exemplos encorajadores de ferramentas digitais que são meios poderosos para erradicar a corrupção governamental, praticada por funcionários públicos inescrupulosos e por seus parceiros no crime no setor privado. Por exemplo, o Observatório da Despesa Pública (conhecido pela sigla em português ODP⁴¹) visa a contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como uma ferramenta de apoio à gestão pública brasileira; os resultados do ODP servem de subsídio para a realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela Controladoria-Geral da União (conhecida pela sigla CGU) em decisões estratégicas de monitoramento dos gastos públicos (site do ODP). Além disso, a plataforma InvestmentMap, lançada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁴², permite ao usuário acompanhar o andamento físico e financeiro de projetos de investimento público em

39 World Bank Institute. *Fighting corruption through collective action. A guide for business*. 2008. Disponível em: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighting_corruption_through_collective_action.pdf, p. 4. Acesso em: 10 set. 2020.

40 MORENO, L.A. How tech can fight corruption in Latin America and the Caribbean. *World Economic Forum*, 14 dez. 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/12/how-technology-is-becoming-a-powerful-ally-in-the-fight-against-corruption-in-latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em: 10 set. 2020.

41 Observatório da Despesa Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica>. Acesso em: 10 set. 2020.

42 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Covid-19 Module. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/reform-modernization-state/covid-19-module>. Acesso em: 10 set. 2020.

países da América Latina, por meio de visualizações de dados e mapas georreferenciados. A plataforma incentiva a participação dos cidadãos por meio de comentários, recomendações e demandas aos formuladores das políticas públicas, bem como, através do compartilhamento de fotos relativas ao andamento dos projetos (site do BID⁴³). Diante do desafio histórico da COVID-19 à corrupção, a plataforma InvestmentMap já desenvolveu um módulo específico para monitorar os gastos de recursos nesta crise pandêmica. (site do BID⁴⁴).

A Transparency International Brasil analisou sites de todos os 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, com relação às informações fornecidas para os contratos de licitação pública relacionados à Covid-19, no início de maio de 2020⁴⁵. A conclusão de primeiro relatório sobre o tema mostra que 4 dos 26 estados e o Distrito Federal apresentam um excelente nível de transparência. Poucos têm um bom nível e a maioria tem um nível regular de transparência. Dois estados têm um nível de transparência muito baixo.

Transparência nas Contratações Públicas.	
Nível de Transparência	Número de estados e DF
Excelente	4
Ótimo	9
Bom	12
Ruim	2

Fonte: Transparência Internacional, 2020

No que diz respeito às recomendações para o combate à corrupção no setor saúde durante a crise da COVID-19, este estudo propõe o que segue:

- Formulação de estratégias de longo prazo para reforçar os compromissos com a boa governança.
- Promoção da transparência e da responsabilidade através das publicações no site dos governos (federal, estadual e municipal) de todas as informações relacionadas aos recursos liberados e dos contratos públicos para aquisição, com nomes e informações sobre a propriedade das empresas que celebraram os contratos etc.
- Incentivo às ferramentas de tecnologias digitais, como meio poderoso para erradicação da corrupção no setor saúde.
- Limitação da utilização de processos emergenciais e sem licitação, finda a crise pandêmica.
- Fortalecimento de projetos de ações coletivas para autorregulação, visando monitorar as condições de mercado para evitar conluios ou superfaturamentos.
- Realização de auditoria com auditores internos (CGU) e auditores

43 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Covid-19 Module. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/reform-modernization-state/covid-19-module>. Acesso em: 10 set. 2020.

44 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Covid-19 Module. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/reform-modernization-state/covid-19-module>. Acesso em: 10 set. 2020.

45 Transparência Internacional. *Ranking de transparência no combate à covid-19*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 set. 2020.

independentes (ações coletivas, cidadãos etc.) relacionadas à utilização dos recursos emergenciais para a COVID-19.

- Fortalecimento das legislações anticorrupção e de lavagem de dinheiro para enfrentar as atuais lacunas e limitações legais.

4 CONCLUSÃO

O surto da COVID-19 afeta os países desenvolvidos e em desenvolvimento, que lutam para controlar a crise pandêmica. Uma resposta a um surto pandêmico requer rapidez, não burocracia. Mas, sem depender das tradicionais políticas e programas anticorrupção para identificar e prevenir a corrupção, os recursos públicos podem desaparecer. A corrupção pode desviar os recursos para aquisição de suprimentos médicos e remédios necessários para combater a crise pandêmica. A corrupção é encorajada, por alguns fatores no Brasil. Floresceu devido à falta de prestação de contas nos processos de licitações, devido o desempenho de funcionários públicos e atores privados e na falta de controle de recursos públicos. A aquisição pelo governo de suprimentos médicos e medicamentos é uma das áreas mais vulneráveis à corrupção no setor da saúde. A experiência mundial em epidemias anteriores traz um ambiente de tempestade perfeito para a corrupção. Isso levanta questões sobre se a corrupção no Brasil está desempenhando um papel relevante na ausência efetiva de controle da doença, bem como, se os fundos emergenciais estão sendo usados de forma adequada. Em um contexto de corrupção sistêmica, alguns argumentam que a corrupção deve ser vista como um problema que pode ser resolvido por meio de ação coletiva.

Com base numa seleção de relatórios de políticas públicas, artigos e livros sobre corrupção em geral e, em particular, sobre o setor de saúde, este artigo tem como objetivo recomendar fortemente a necessidade do combate à corrupção durante crises pandêmicas no setor da saúde pública, por meio da autorregulação da indústria em projetos de ação coletiva. As medidas de autorregulação ajudam a elevar os padrões da indústria. Ao fortalecer a transparência, usar novas tecnologias e inteligência artificial e desenvolver um plano robusto de prevenção e detecção por meio de uma ação coletiva de autorregulação do setor de saúde contra a corrupção, o Brasil poderia estar numa melhor posição para responder a uma pandemia de grande escala, como a COVID-19.

Esse estudo tem várias limitações. Em primeiro lugar, ele se baseia em relatórios de políticas públicas disponíveis, artigos e livros sobre corrupção em geral e, em particular, no setor da saúde; devido às limitações de tempo, não inclui informações de fundo que poderiam ser obtidas explorando dados qualitativos ou quantitativos por meio de entrevistas com os principais interessados no setor da saúde. Em segundo lugar, não traz evidências empíricas para respaldar quais projetos de ações coletivas funcionam melhor e porque alguns são limitados. Embora esta pesquisa possa ter alguns limites, ainda assim tem valor no sentido de ajudar a trazer uma proposta de combate à corrupção no setor saúde durante uma crise pandêmica. Os resultados deste estudo encorajam pesquisas futuras sobre estudos de caso em outros países, que podem ajudar na construção de dados empíricos, cujas intervenções podem funcionar de forma mais eficaz.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, George; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health Policy and Planning*, v.28, p.1-9, 2013. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/biderman_-_governance_in_managing_public_health_resources_in_brazilian_municipalities.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- BARBOSA, A. P.; MALIK, A. M.. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. *Rev. Adm. Pública*, v.49, n.5, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501143&lng=en&nrm=iso&tling=pt#B5. Acesso em: 10 set. 2020.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. Covid-19 Module. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/reform-modernization-state/covid-19-module>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v.76, n.2, p.169-217, mar./apr., 1968.
- BRASIL. Código de Processo Penal. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Código Penal. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Seção II. Artigos 196 a 200. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Decreto Legislativo n. 6. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Lei Anticorrupção. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Lei Antitruste. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20estrutura%20o,consumidores%20e%20repress%C3%A3o%20ao%20abuso. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 8.080/1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 8.142/1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Lei sobre Licitações e Contratos Públicos. (1993). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde, *Painel Coronavirus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2020.
- CARTIER-BRESSON, J. Corruption network, transaction security and illegal social exchange. *Political Studies*, v. 45, n. 3, p. 463-476, 1997.
- COHEN, J.; MRAZEK, M.; HAWKINS, L. Corruption and pharmaceuticals: strengthening good governance to improve access. In: CAMPOS, J. E.; PRADHAN, S. (Eds.) *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. World Bank, Washington, DC (USA), 2007, pp. 29-62. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>. Acesso em: 10 set. 2020.
- COSTA, L. M. The dynamics of corruption in Brazil: From trivial bribes to a corruption scandal. *Corruption scandals and their global impact*, ed. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2018, pp.189-203.

- FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT. 1977. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- KAUFMANN, D. Corruption: the facts. *Foreign Policy*, n. 107, 1997. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/fp_summer97.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- MORENO, L.A. How tech can fight corruption in Latin America and the Caribbean. *World Economic Forum*, 14 dez. 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/12/how-technology-is-becoming-a-powerful-ally-in-the-fight-against-corruption-in-latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em: 10 set. 2020.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. Contextual choices in fighting corruption: lessons learned, *NORAD*, Report 4/2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/vietnam/48912957.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- NIJBOER, K.; SENDEN, S.; TELGEN, J. *Cross-country learning in public procurement: An exploratory study*. *Journal of Public Procurement*. v. 17, n. 4, p. 449-482, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-04-2017-B001>. Acesso em: 10 set. 2020.
- NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*. v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.
- OAS. Convenção Interamericana contra a Corrupção. (1996). Disponível em: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp. Acesso em: 10 set. 2020.
- Observatório da Despesa Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica>. Acesso em: 10 set. 2020.
- OCDE. Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.
- OCDE. *Principles for integrity in public procurement*, 2009. <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- OSTROM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why anticorruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, v. 26, n.3, p.449-471, 2013.
- ProZorro. Disponível em: <https://prozorro.gov.ua/en>. Acesso em: 10 set. 2020.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in political economy*. Academic Press: New York, 1978.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, London: Cambridge University Press, 1999.
- ROTHSTEIN, B. Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 2, p. 228-250, 2011.
- SILVA, M. F. da The political economy of corruption in Brazil. *RAE*, v. 39, n. 3, p. 26-41, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901999000300004. Acesso em: 10 set. 2020.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Annual report 2001*. 2001. Disponível em: https://www.toronto.ca/ext/digital_comm/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Procurement/Electronic_Documents/Miscellaneous/Transparency_Internation.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2014. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2015. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2015>. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2016. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2017. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 10 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perception index*. 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

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

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Ranking the transparência no combate à covid-19*. 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 set. 2020.

TESOURO TRANSPARENTE. *Monitoramento dos gastos da União com combate à COVID-19*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 10 set. 2020.

WORLD BANK INSTITUTE. *Fighting corruption through collective action. A guide for business*, 2008. Disponível em: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighting_corruption_through_collective_action.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

YOU, J.-S.; KHAGRAM, S. A Comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, v. 70, n. 1, p. 136-157, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241644122_A_Comparative_Study_of_Inequality_and_Corruption. Acesso em: 10 set. 2020.

WORLDOMETER. *Coronavirus update*. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 10 set. 2020.

Recebido em: 13.10.2020

Aprovado em: 09.12.2020

Como citar este artigo (ABNT):

COSTA, Ligia Maura. Covid-19 e corrupção no Brasil: desafios e recomendações de governança em situação de crise. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.42, p.214-225, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-13.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.