

**Covid-19 e suspeitas de corrupção:
Fragilidades da Administração
Pública brasileira**

RESUMO:

Este artigo objetivou mapear relatos de casos suspeitos de corrupção e verificar elementos potencializadores desse tipo de comportamento nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Para tanto, foram coletadas reportagens de portais que fizeram a cobertura de casos suspeitos de corrupção nesses estados. Como embasamento, foram levantadas causas do fenômeno e discutidas teorias que investigam o comportamento suspeito de agentes públicos, são elas: Teoria da Agência, Teoria da Escolha Pública, Triângulo da Fraude e Diamante da Fraude. Verificou-se que as investigações no estado do Rio de Janeiro estão mais adiantadas e que elas têm recebido maior atenção da mídia. Concluiu-se que a pandemia, por si só, é um contexto propício a casos suspeitos de corrupção no setor público; e que cultura, oportunidade percebida e capacidade são elementos indutores de atos corruptos no contexto estudado.

Palavras-chave: Corrupção. Pandemia. Covid-19. Administração Pública. Gestão Pública.

**Covid-19 and suspicion of
corruption: Weaknesses in Brazilian
Public Administration**

ABSTRACT:

This article aimed to map suspected cases reports of corruption and verify potential elements of this type of behavior in the states of Rio de Janeiro and São Paulo. For this purpose, reports were collected from major portals that covered suspected cases of corruption in the states of Rio de Janeiro and São Paulo. As a basis, causes were presented to explain the phenomenon and theories that investigate public agents' suspicious behavior were discussed, such as: Agency Theory, Public Choice Theory, Fraud Triangle and Fraud Diamond. It was found that investigations in the state of Rio de Janeiro are more advanced, and they have received more attention from the media. It was concluded that the pandemic, by itself, is a conducive context to suspicious cases of corruption in the public sector; and that culture, perceived opportunity, and capacity are elements that induce corrupt acts in this scenario.

Keywords: Corruption. Pandemic. Covid-19. Public Administration. Public Management.

Luiza Amália
Franklin¹

Wesley de Almeida
Mendes²

Eliza Cristina Soares
Franklin³

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: luizafranklin.ufv@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: wesleyadm@live.com.

³ Graduanda em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (Campus Viçosa) e Técnica em Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Minas Gerais (Campus Governador Valadares). E-mail: elizafranklin96@gmail.com.

INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou pandemia da doença COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2. Em 20 de março, o Senado brasileiro aprovou o decreto de estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano para combater a doença (Souza et al., 2020). "Ao reconhecer a calamidade pública, o Congresso permite o descumprimento das metas fiscais, e o governo vai ter condições de fortalecer o Sistema Único de Saúde, que é o principal instrumento de combate ao coronavírus" explicou o relator do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/2020, deputado Orlando Silva (SIQUEIRA, 2020).

Com as demandas inesperadas, o auxílio do governo federal aos demais entes e a dispensa de licitação, vieram as oportunidades de ações suspeitas de corrupção. Moreira (2014, p. 100) explica que, não havendo a obrigatoriedade de licitação, o servidor pode “agir em conluio com determinada empresa para contratar o fornecimento de um determinado bem ou serviço, em prejuízo da administração pública”. Em consonância com essa afirmação, investigações de compras superfaturadas, contratos com empresas fantasmas e atraso na entrega de produtos têm sido noticiados em todo o país (HENRIQUE, 2020), abalando a confiança pública no Estado. Cientes disso, agentes fiscalizadores começaram a se preparar.

Em audiência pública da comissão mista do Congresso Nacional, com participação do Tribunal de Contas da União (TCU), promovida para debater a alocação dos recursos durante a pandemia, o presidente do TCU, José Múcio Monteiro, declarou que “o vírus da corrupção, com a emergência das compras emergenciais, foi retroalimentado por conta da COVID-19” e que os órgãos fiscalizadores terão a avaliação dos gastos públicos como prioridade após a estabilização deste cenário (SENADO FEDERAL, 2020).

Essa não é uma questão apenas brasileira. Outros pesquisadores ao redor do mundo estão investigando o assunto, devido à sua importância para o contexto. Estrada (2020, p. 1) acredita que “o impacto da COVID-19 na geração de corrupção massiva em países em desenvolvimento e menos desenvolvidos seja obviamente possível a qualquer hora, em qualquer lugar”, por isso, ele está desenvolvendo um modelo de mensuração desse impacto. Ojong (2020), por sua vez, investiga fatores que estão atrapalhando o

efetivo combate ao coronavírus, entende que a corrupção e o baixo investimento em saúde anteriormente à pandemia são algumas das implicações que têm enfraquecido o sistema de saúde.

A ameaça de corrupção se mostra maior em transações que possuem altos montantes envolvidos, principalmente quando há a convergência entre alto poder de investimento e grandes números de casos da doença. Assim, a implementação de políticas públicas emergenciais, que gera grandes transações econômicas, forma cenários propícios para que o ato corrupto ocorra. Ainda, de acordo com Travits (2008), essa disposição de recursos apresenta para a sociedade como a presença do Estado, tendo os agentes públicos apoio popular, mesmo que parte desses recursos sejam desviados para fins corruptos. Essa reflexão, que reúne grandes volumes de recurso e alto número de infectados, ilustra o cenário de dois estados brasileiros: Rio de Janeiro e São Paulo. Eles possuem os maiores PIBs estaduais, aproximadamente 670 milhões e 2 bilhões de reais, respectivamente, em 2017 (IBGE, 2020), e altos números de infectados pela COVID-19 (terceiro e primeiro lugar, respectivamente) (BRASIL, 2020b).

Além disso, logo no início da pandemia, o estado do Rio de Janeiro contratou uma organização social investigada por má gestão para administrar hospitais de campanha (SEABRA; NOGUEIRA, 2020).; enquanto o estado de São Paulo se destacou por compras suspostamente superfaturas, sendo que apenas um contrato superava o valor de 550 mil reais (PAGNAN; RODRIGUES, 2020A). Esses fatores direcionaram o foco deste artigo aos dois estados.

Com tudo isso, os autores deste artigo verificaram a importância de compreender esse fenômeno. Para tanto, este artigo teve os objetivos de (1) mapear os relatos de casos suspeitos de má alocação de recursos e (2) verificar elementos potencializadores desse tipo de comportamento. Para se chegar aos resultados, foram analisadas reportagens que fizeram a cobertura desses casos nos dois governos estaduais mencionados.

Esta pesquisa se mostra relevante por analisar um momento atípico na história brasileira e foi desenvolvida com o intuito de entregar insumos ao poder público e à comunidade, mesmo que de forma incipiente. Entendendo que diante da necessidade de implementação de políticas públicas emergenciais forma-se cenários propícios para ocorrência de crimes de corrupção, o presente artigo busca subsidiar ações futuras no âmbito da política pública e do combate à corrupção em cenários atípicos.

Ademais, este trabalho possui o intuito de ser um instrumento de controle social, refletindo sobre o papel da mídia e proporcionando a discussão para implementação de mecanismos capazes de conter a corrupção e no instante em que se minimiza a burocracia para gastos de recursos públicos emergenciais.

Por fim, para este campo de investigação, buscou-se contribuir incrementalmente com resultados empíricos por meio da confirmação de elementos potencializadores do comportamento corrupção na administração pública brasileira e a efetividade de medidas adotadas no combate e prevenção à corrupção neste período atípico. Todas essas justificativas partem do pressuposto de que é necessário aprender com o passado para se alcançar melhores ações no futuro, e os campos de fiscalização do uso de verba emergencial e o combate à corrupção ganharam novos desafios com a pandemia do novo coronavírus.

Além desta Introdução, o presente estudo traz uma seção composta por um breve embasamento teórico sobre o fenômeno da Corrupção e algumas explicações acerca do comportamento de atores envolvidos. Em seguida, relata-se como tem sido a atuação do poder público durante a pandemia no Brasil, para contextualizar a pesquisa. Após, são apresentados os caminhos metodológicos percorridos na construção do artigo, assim como as premissas que nortearam as análises de resultados apresentadas logo adiante. Por fim, tem-se o capítulo de Considerações Finais e as referências utilizadas no trabalho.

CORRUPÇÃO: CONTEXTOS, CAUSAS E COMPORTAMENTO SUSPEITO DOS AGENTES

A “corrupção” consiste em um fenômeno que varia de acordo com o contexto e com os atores envolvidos. Neste artigo, o foco é dado aos atos de corrupção no setor público, mais especificamente aos que estariam relacionados ao período da pandemia da Covid-19, e para tanto adotou-se a definição de que corrupção consiste em um ato ilícito, caracterizado pelo abuso do poder público em benefício de interesses privados (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, [s.d.]). Por meio desse tipo de crime, um indivíduo ou um grupo busca benefícios diretos ou indiretos, para si ou para outrem (KRATCOSKI, 2018).

Shah (2007) destaca que esse tipo de ato fere o interesse público e aponta uma falha de governança que precisa ser devidamente investigada e resolvida, o que gera custos de para a administração pública. Para combater esse problema público, Becker (1974) indica a necessidade de implementação de políticas públicas que minimizem os impactos negativos gerados pelas práticas criminosas, e isso requer conhecimento das causas desse fenômeno.

Lambsdorff (2006) e Rose-Ackerman e Palifka (2016) identificaram, entre outras, as seguintes categorias de incentivos à corrupção: cultura organizacional; ética; baixa concorrência (quanto maior a competição, menor o preço praticado e menor a possibilidade de investimento de recursos em negociações ilegais); baixa regulação (falhas de controle das ações dos indivíduos e normas que prejudicam a gestão de pessoas); estrutura governamental (política e burocrática, por exemplo, governos que enfraquecem a oposição política e o controle social tendem a lidar com casos suspeitos de corrupção); geografia (grande volume de recursos primários, fronteira com locais corruptos e distância de grandes centros econômicos são influenciadores da corrupção); e história (países colonizados possuem um grande histórico de corrupção).

Essas causas dialogam com a realidade brasileira, principalmente diante da explicação de Hollanda, de que a corrupção brasileira é uma questão histórica e cultural de toda a sociedade, que seria dotada de “(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade” (HOLLANDA, 1995, p. 137). Da Matta (1980) complementa trazendo a malandragem e o jeitinho brasileiro como representações dessa questão, e esses traços do caráter brasileiro agem sob uma distorcida narrativa moral em busca de vantagens, exercida com frequência como atos corruptos envolvendo o setor público. Uma interpretação antropológica desse cenário trazida pelo autor é que, em uma sociedade marcada por dicotomias entre grupos sociais (como elite *versus* massa), a corrupção seria uma estratégia para redução das desigualdades entre as dicotomias, e até de sobrevivência.

Nesse sentido, vale refletir como ocorre a percepção da corrupção por parte da população, e parte-se do pressuposto de que a mídia possui um importante papel nisso. Filgueiras e Araújo (2014) narram que antes do período da redemocratização brasileira,

corrupção era um tema pouco estudado, e ainda menos noticiado, principalmente nos períodos ditatoriais, por conta da censura da imprensa. Diante disso, eles atestam que “o processo de abertura democrática, a recomposição da liberdade de imprensa e os instrumentos de controle e *accountability* tornaram os escândalos de corrupção comuns e com uma frequência cada vez maior ao longo dos governos” (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014, p. 48). Os autores perceberam que houve tanto uma postura ativa por parte dos veículos de informação, quanto um maior investimento em transparência e *accountability* por parte dos governos após grandes escândalos.

Mesquita, Moisés e Rico (2014, p. 219) destacam que a atuação da imprensa tem sido refinada com o tempo, mas que a busca por audiência ainda traz um favoritismo aos grandes casos, o que molda a percepção da população e pode prejudicar a legitimidade do Estado. Sobre isso, Azevedo (2010) explica que preferência da imprensa pelos grandes casos se dá por duas razões: pela teoria do “cão de guarda” e o papel de fiscalizadora que a mídia possui; e pela ideia do valor-notícia, que se refere à maior atenção dada pelo público a esse tipo de reportagem.

Para a melhor compreensão desse fenômeno a partir do comportamento dos agentes, é necessário refletir sobre algumas teorias. A Teoria da Agência (também conhecida como Teoria do Agente, ou Teoria Principal-Agente) parte do preceito que corrupção e crescimento da riqueza individual apontam para uma relação de agente-principal, cujo agente (ator político corrupto, no caso deste estudo) busca utilizar dessas vantagens para crescimento do seu poder político, seja para se reeleger, seja para influenciar a dinâmica política de um território (ROSE-ACKERMAN, 1978). Bendickson, Muldoon, Liguori e Davis (2016) explicam que, quando há esse conflito no setor público, o principal é o povo, que entrega recursos para o atendimento de suas necessidades e demandas, que são atendidas pelo agente, representado pelo Estado.

Sobre essa relação, Albuquerque, Andrade, Monteiro e Ribeiro (2007) explicam que a ausência de *accountability* (aqui entendido como prestação de contas) causa um conflito de informação, em que o governo, no papel de agente, priva o principal de informações sobre os processos administrativos, o que intensifica o problema da agência.

Para aprofundar essa discussão no setor público, Oliveira e Fontes Filho (2017, p. 600) explanam que “as relações de agência são tratadas frequentemente sob a ótica da Teoria da Escolha Pública” (TEP). Buchanan (1975) explica que a tomada de decisão

política se baseia no princípio utilitário de maximização do bem-estar do agente público, não da sociedade, o que leva à inferência de que as ações desenvolvidas no setor público são, na verdade, muito semelhantes às de um empresário, por exemplo, e cada agente age de acordo com seu objetivo, que pode estar ligado a tirar vantagem para si, ou não. Cruz, Ferreira e Silva (2011), por meio de estudo empírico, entenderam que a TEP pode ser usada para compreender a atuação dos agentes não somente na alocação de recursos, mas também no processo tributário, na tramitação de normas legislativas e em outras ações públicas.

Outra teoria que auxilia na compreensão do comportamento do agente corrupto é o Triângulo da Fraude, proposto por Cressey (1953) para explicar as razões que levam atores a cometerem atos fraudulentos ocupacionais. O intuito dele era diagnosticar ambientes em que tais fatores eram percebidos e, assim, detectar contextos de alto risco de fraude. Para o autor, esses fatores são pressão percebida, oportunidade percebida e racionalização.

Por pressão percebida, entende-se os incentivos que rodeiam o agente. Lister (2007) lista três fatores que ilustram esses tipos de incentivos: pessoal (situação financeira do indivíduo ou da família, ganância pessoal e problemas com drogas e jogos de azar se destacam nesse contexto); estresse no trabalho (organizações marcadas por competitividade e corrupção são ambientes mais propensos a fraude) e pressão externa (aspectos culturais políticos e econômicos configuram forças indutoras de fraude).

Já a oportunidade percebida parte de sistemas de governança pouco efetivos em fiscalizar e prevenir atos de fraude, o que deixaria indivíduos ou grupo mais livres para cometer tais atos. Cressey (1953) constatou que quanto menor o risco de se averiguar e punir a fraude, maior a probabilidade de que ela aconteça.

Por fim, a racionalização é marcada pela justificativa moral que o agente encontra para seus atos. Abdullahi e Mansor (2015, p. 41) exemplificam essas justificativas: “Eu estava apenas pegando o dinheiro emprestado”, “Eu precisei roubar para sustentar minha família” e “Algumas pessoas fazem isso, porque não eu também”. Cressey (1953) constatou que quando o infrator não possui essa justificativa, as chances de cometer fraude reduzem significativamente.

Em 2004, Wolfe e Hermanson trouxeram uma proposta incremental: adicionar o fator “capacidade” ao triângulo, sugerindo que pressão percebida, oportunidade

percebida, racionalização e capacidade formassem o Diamante da Fraude. Por capacidade, entende-se possuir habilidades e competências necessárias para reconhecer a oportunidade e cometer o ato.

Wolfe e Hermanson (2004) destrincham o novo fator em conjuntos de requisitos que o compõem: (1) cargo ou função desempenhada, pois o poder que o agente possui influi em suas possibilidades de burlar as normas da organização; (2) alto grau de instrução e experiência no ramo, quanto maior o nível de educação formal e a idade, maiores são as quantias envolvidas nos esquemas (ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS, 2018); (3) ego, pois envolve a confiança do agente no fato de que não será descoberto nem, em último caso, punido (ABDULLAHI; MANSOR, 2015); (4) coerção, pois um fraudador persuasivo pode convencer outros atores e repetir seus atos ou omiti-los.

ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA NO BRASIL

O Federalismo brasileiro desenha um cenário excepcional durante a pandemia. Após entraves entre o excesso de iniciativa dos poderes locais e a falta de celeridade na proposição de ações do governo federal em prol da saúde (tendo em vista o foco econômico das ações deste Poder), o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu autonomia aos entes federados para tomar as decisões finais no combate ao coronavírus (RODRIGUES, 2020). Diante disso, a União legisla sobre o tema, mas estados podem ter suas próprias orientações que, por sua vez, podem ser acatadas pelos municípios, ou não (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

Para suprir essas demandas, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Emenda Parlamentar nº 10 de 2020, que “institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia” (BRASIL, 2020a), que consiste na liberação de cerca de 700 bilhões de reais para serem usados de forma mais ágil e com menos prerrogativas no combate ao coronavírus e à crise econômica que se instaurou nesse contexto. A normativa também prevê medidas que garantam a transparência nas ações do Poder Executivo e do Banco Central (CRUZ; ROUBICEK, 2020).

Quanto aos números relativos à doença no país, esses coletados após as 18h do dia 14 de julho (os dados da plataforma oficial são atualizados diariamente por volta das 18h). Nesta data, 130 dias após a descoberta do primeiro caso (SANAR SAÚDE, 2020), o Brasil bateu a marca de 1.926.824 casos notificados e 74.133 óbitos atrelados à doença. Até então, como mostra a Tabela 1, o estado de São Paulo era líder em números absolutos de casos e óbitos no país, e o Rio de Janeiro estava em terceiro lugar no número de casos e em segundo quanto às mortes pela doença (BRASIL, 2020b).

Tabela 1: Incidência da COVID-19 no Rio de Janeiro e em São Paulo

Ente	População	N. de casos	N. de casos a cada 100 milhões	N. de óbitos	N. de óbitos a cada 100 milhões
Rio de Janeiro	17.264.943	132.822	769	11.624	67
São Paulo	45.896.867	386.607	842	18.324	40

Fonte: Painel Interativo Coronavírus. Acesso em 14 de julho de 2020.

Como não é só o Brasil que tem sofrido com um alto número de infectados, a administração pública enfrenta uma alta competição por equipamentos que estão sendo demandados no mundo todo. “Todos os países estão atrás dos mesmos produtos. Não existem fabricantes suficientes no mundo. O frete internacional também está muito caro”, relatou Milton Rocha, diretor de uma empresa de logística que traz aparelhos da China (G1, 2020a). Com tanta demanda, o preço pode ser negligenciado: “Se achamos um fornecedor com prazo de entrega adequado, o preço é proibitivo”, declarou o secretário de Saúde de Porto Alegre, Pablo Sturmer (G1, 2020a).

Não é apenas a pasta da saúde que preocupa. A organização não governamental (ONG) Transparência Internacional elaborou um guia com sugestões de ações de combate à corrupção, que envolvem aumento da transparência e rastreamento de dados. A ONG “vê risco de corrupção nos pacotes de estímulo econômico e, também, na modificação de leis que combatem irregularidades e dão mais transparência às decisões governamentais” (MARQUES, 2020).

Como medida mitigadora desses atos, foi criado pela Controladoria Geral da União (CGU) um canal exclusivo, o ‘Fala.br’, para a população denunciar suspeitas de corrupção atreladas à pandemia, ou para tratar sobre a atuação do poder público em temas

que vão desde a oferta de vagas em leitos de UTI à qualidade dos equipamentos de saúde. A CGU afirma que o canal tem sido efetivo e várias operações deflagradas no país começaram por denúncias feitas no canal (SHALDERS, 2020).

O Senado também reagiu diante das denúncias e alguns projetos foram apresentados para aumentar a punição de tais crimes, tais como o PL 1.871/2020 visa a considerar crime hediondo os atos ilícitos da administração pública cometidos em tempo de calamidade; semelhante ao PL 1.797/2020, que almeja a dobrar a pena para crimes do setor público neste período. Com foco em peculato, o PL 2.739/2020 propõe o aumento da pena para quando o crime for praticado na área da saúde e o PL 2.708/2020 sugere a criação do “peculato qualificado”, para sua prática durante epidemias e pandemias. Em relação à entrega dos produtos adquiridos, o PL 2.594/2020 fortalece a Lei de Licitações e estende as obrigações do fornecedor a contratos em que não houve licitações. Tais propostas ainda não haviam começado a tramitar (VIEIRA, 2020).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi desenvolvida uma pesquisa descritiva, com o intuito de mapear os casos investigados por mau uso do dinheiro público ocorridos durante a pandemia da COVID-19 e compreendê-los à luz das teorias trabalhadas. Optou-se por um recorte geográfico de casos que envolvesse os governos estaduais de Rio de Janeiro e São Paulo. Essa amostra foi escolhida por possuírem os maiores PIBs entre os estados brasileiros e altos números de casos da doença, como apontado na Introdução deste artigo, e por que algumas ações desses estados se destacaram, negativamente, diante a relação de mal uso do recurso público e indícios de corrupção, quais sejam:

- Rio de Janeiro: Foi noticiado, no dia 3 de abril, que a organização social contratada para construir hospitais de campanha pelo estado do Rio de Janeiro – o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – cometeu erros graves na capital carioca, como desvio de finalidade de verbas e o descumprimento de questões trabalhistas, e desde março de 2019 é proibida de participar de processos licitatórios pela Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, ou seja, o governo estadual contratou uma

organização que já possui histórico de má gestão e suspeitas de corrupção (SEABRA; NOGUEIRA, 2020).

- São Paulo: O governo do estado de São Paulo, por sua vez, chamou atenção pelas altas quantias envolvidas nas transações: uma compra de 3.000 respiradores custou mais de 550 milhões de reais, quase metade dos 1.2 bilhões planejados para custear o combate ao coronavírus. Nessa compra, a média do valor unitário do equipamento era de 180 mil reais, enquanto a média encontrada pela edição do jornal Folha de São Paulo era de 60 mil (PAGNAN; RODRIGUES, 2020a).

Situações como essas, logo no início do período de calamidade pública, deixaram atores públicos, a população e a mídia em alerta. Vale enfatizar que a busca não focou no setor da saúde, mas sim em casos que envolvam verba direcionada ao enfrentamento da pandemia. Economia e assistência social são exemplos de pastas em que essas suspeitas poderiam aparecer.

Foram coletadas reportagens dos portais Folha de São Paulo, G1 e UOL até o dia 14 de julho de 2020, e foram utilizadas combinações de busca com os termos “corrupção”, “pandemia” e o nome do estado. Esses veículos foram escolhidos porque fazem parte do consórcio de veículos de imprensa, juntamente com O Estado de S. Paulo, O Globo e Extra, grupo criado para coletar e divulgar dados sobre a Covid-19 (FOLHA DE S. PAULO, 2020b). A iniciativa inédita foi lançada após o governo federal parar de divulgar o número total de casos e óbitos, no dia 5 de junho, limitando a divulgação às notificações diárias (FOLHA DE S. PAULO, 2020a). No dia 9 de junho, obedecendo à determinação do Supremo Tribunal Federal, o Ministério da Saúde voltou a divulgar as informações completas, mas o consórcio seguiu ativo (PARREIRA; RODRIGUES, 2020). Após uma pré-análise, observou-se que os três portais divulgaram informações de forma complementar entre si, e completas o suficiente quando comparados com os demais.

Como técnica de tratamento e análise dos dados, optou-se pelos três passos da Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2011), pois ela se mostra adequada para explorar notícias como base de dados (AMARAL et al., 2014). Foram coletadas 37 reportagens até o dia 14 de julho de 2020, e, após, foi feita a primeira etapa da análise, que consistiu no tratamento do material coletado, sendo feita a eliminação de matérias

com conteúdo divergente do propósito ou pouco informativas. Ao final, foram selecionadas 24 reportagens para a segunda etapa, a de exploração, que consistiu em uma leitura mais aprofundada, por meio da qual foi possível separar 12 matérias que tratam especificamente do Rio de Janeiro, 6 de São Paulo e 6 de ambos (apenas dos dois estados ou de outros também), para a apresentação do panorama dos estados.

Para a terceira etapa, fez-se o tratamento, a interpretação e as inferências, de acordo com a observação dos seguintes elementos das reportagens: data em que as ações investigativas foram realizadas; atores envolvidos; atos investigados; crimes dos quais os suspeitos foram acusados; e valores envolvidos. Para tanto, foram delimitadas unidades de análise em forma de premissas levantadas por meio da revisão de literatura. Essa técnica de Bardin (2011) foi crucial para estabelecer um protocolo rígido de coleta e tratamento das reportagens, para após cruzar esses dados com as premissas.

Premissas do Artigo

Quando se considera os seguintes aspectos do cenário pandêmico: aumento da ação do Estado, menor fiscalização, menor concorrência (LAMBSDORFF, 2006; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016); somados ao histórico brasileiro de corrupção sistêmica (DA MATTA, 1980; HOLLANDA, 1995); a expectativa de Moreira (2014), que acredita que a dispensa de licitação é um fator indutor da corrupção; e a perspectiva de que agentes públicos são motivados a atenderem seus próprios interesses, de acordo com a Teoria da Escolha Pública (TEP), tem-se a primeira premissa deste artigo:

Premissa 1: O cenário de pandemia é propenso a casos suspeitos de corrupção na gestão pública brasileira.

Ao verificar qual proporção esses casos de corrupção podem tomar, leva-se em conta os valores investidos no enfrentamento à Covid-19 e a postura da mídia. Em se tratando de uma doença desconhecida e altamente transmissível, altas quantias têm sido investidas no seu enfrentamento e sem planejamento prévio, o que permite a expectativa de que as suspeitas investigadas envolvam grandes montantes de verba, o que caracterizaria uma grande corrupção (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Quanto à mídia, esta possui uma inclinação a cobrir grandes casos de suspeita de corrupção (AZEVEDO, 2010; MESQUITA *et al.*, 2014), ou seja, que envolvam atores de alto

escalão, grandes valores e que tenham despertado atenção da população e de outros atores públicos. Esses elementos levaram à seguinte expectativa:

Premissa 2: Durante uma pandemia são noticiadas suspeitas de grande corrupção.

Passando especificamente para os fatores que possuem influência no comportamento dos agentes públicos, resgata-se a primeira premissa apresentada neste artigo, para apontar o estado de calamidade pública pode gerar oportunidade para ações ilegais, o que dialoga com a perspectiva da Teoria do Triângulo da Fraude (CRESSEY, 1953), por conta da redução de medidas de fiscalização ao buscar celeridade nas respostas governamentais.

Os agentes públicos que se aproveitam de tal oportunidade, segundo Wolfe e Hermanson (2004), costumam possuir o *know-how*, o cargo e as habilidades necessárias para usufruir da situação, o que destaca o envolvimento de atores que tenham a capacidade para tanto, como aponta a teoria do Diamante da Fraude. Sendo assim, tem-se a terceira premissa:

Premissa 3: Oportunidade percebida e capacidade são fatores comportamentais que ajudam a entender a ação de agentes investigados por corrupção em contexto de pandemia.

“Racionalidade” e “pressão percebida” não foram consideradas porque somente podem ser capturadas por meio de falas dos atores, que não foram investigadas neste artigo. As demais, por sua vez, podem ser apreendidas no contexto descrito nas reportagens. Diante dessas informações, foi possível apresentar e comparar o panorama dos dois governos estaduais, conforme apresentado na seção que segue.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Rio de Janeiro

Foram identificadas três operações em andamento até o dia 14 de julho. Observa-se na Figura 1 uma síntese dessas operações, com as ações investigadas, e os atores e valores envolvidos. Antes de apresentar os resultados, destaca-se que sites dos órgãos responsáveis pelas operações também foram consultados, para complementar as informações, sendo eles: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), Polícia

Federal (PF) e Polícia Civil do Rio de Janeiro (PC). Feito isso, três notícias do portal da Polícia Federal foram utilizadas na coleta de dados.

Pontua-se que houve a atuação da Procuradoria Geral da República (PGR) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Operação Placebo, diferente das demais. Isso ocorre porque investiga-se o governador que possui foro privilegiado, o que faz com que o julgamento ocorra no STJ. Todas as investigações envolvem desvios na área de saúde, seguidos de atrasos em entregas, contratação de empresas fantasmas e superfaturamento. As principais diferenças entre as operações consistem em: a primeira envolve a compra de respiradores, testes que diagnosticam a COVID-19 e máscaras; sendo que as demais investigam irregularidades em compras e em diversos tipos de prestação de serviço, desde a construção de hospitais de campanha (instalações provisórias montadas para o combate ao novo coronavírus) até o fornecimento de alimentação para unidades de saúde.

O fato de essas suspeitas estarem ligadas a demandas do combate ao novo coronavírus corrobora a primeira premissa deste artigo, de que o próprio cenário de pandemia é propenso a casos de corrupção.

Quanto às semelhanças entre as investigações, verificou-se um padrão: denúncias de fraude, organização criminosa, lavagem de dinheiro e pagamento de propina aparecem nos três casos, o que pode estar relacionado à proximidade dos atores envolvidos, dentro e fora do setor público, e de todos os atos terem ocorrido em uma mesma pasta. Além disso, observou-se altos valores e atores de alto escalão envolvidos, revelando que consistem em supostos casos de grande corrupção.

Figura 1. Operações que investigam o governo estadual do Rio de Janeiro

Mercadores do caos (7/5)	Favorito (etapa da Lava Jato, 14/5)	Placebo (26/5)
<p>Suspeitas: fraude, peculato, lavagem de dinheiro, organização criminosa, pagamento de propina</p> <p>Investigadores: MPRJ e PC</p> <p>Agentes públicos envolvidos: Gabriell Neves (ex-subsecretário estadual de saúde), Gustavo Borges da Silva (substituiu Gabriell após exoneração), Carlos Frederico Verçosa Duboc (superintendente da Secretaria de Saúde do Estado), Edmar Santos (ex-secretário estadual de saúde)</p> <p>Atores não-públicos envolvidos: empresas Arc Fontoura, A2A e MHS Produtos. e labas</p> <p>Valores envolvidos: R\$37 milhões (em desvio)</p>	<p>Suspeitas: fraude, lavagem de dinheiro, organização criminosa e pagamento de propina;</p> <p>Investigadores: MPRJ, MPF, PC e PF</p> <p>Agentes públicos envolvidos: Paulo Melo (ex-deputado pelo MDB e ex-presidente da Alerj), conselheiros do TCE-RJ e servidores públicos;</p> <p>Atores não-públicos envolvidos: Organização Social Instituto Data Rio (IDR), empresa Dorville Soluções e Negócios LTDA, empresário Mário Peixoto;</p> <p>Observações: casos teriam começado há dez anos, e a suspeita é que a organização continuou agindo, aproveitando o contexto corrente.</p> <p>Valores envolvidos: R\$3,9 milhões (em desvio)</p>	<p>Suspeitas: fraude, peculato, corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa;</p> <p>Investigadores: STJ, PGR, PF, MPF, MPRJ e PC</p> <p>Agentes públicos envolvidos: Wilson Witzel (governador), Helena Witzel (primeira-dama), Gabriel Carvalho Franco (ex-subsecretário estadual de saúde), Gabriell Neves (ex-subsecretário estadual de saúde), Lucas Tristão (da pasta de Desenvolvimento Econômico) e outros funcionários públicos;</p> <p>Atores não-públicos envolvidos: organizações sociais labas e Social Unir Saúde (dono desta: Mário Peixoto)</p> <p>Valores envolvidos: R\$765 mil (quantia que envolve o governador e a primeira-dama)</p>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados.

Diante disso, confirma-se a segunda premissa, de que são noticiadas suspeitas de grande corrupção neste cenário. Ainda em relação aos valores, constatou-se uma assimetria de informações divulgadas: a estimativa dos valores desviados nas operações Mercadores do Caos e Favorito foram divulgados, enquanto as notícias ligadas à Operação Placebo apresentaram apenas os valores de contratos que envolviam o governador e a primeira-dama. Para melhor compreensão do cenário, vale mencionar que os governadores mencionados neste artigo eram opositores do atual Presidente da República, quanto ao enfrentamento da pandemia, pois os governadores adotaram e incentivaram abertamente o isolamento social, enquanto o presidente se posicionou contra a medida. Além disso, a Procuradoria Geral da República solicitou ao Supremo Tribunal Federal (STF), dia 24 de abril de 2020, a abertura de um inquérito para investigar suspeitas de que o presidente da República teria interferido na autonomia da Polícia Federal e da Superintendência do Rio de Janeiro. O Presidente nega todas as acusações (TEIXEIRA; FABRINI, 2020).

Sendo assim, dois fatos trouxeram atenção para as investigações no estado do Rio de Janeiro: (1) a relação com a Operação Lava Jato e o suposto envolvimento com gestões estaduais anteriores; e (2) o fato de as operações terem sido deflagradas em meio à investigação contra o Presidente e seu embate com o governador do estado. Infere-se que esses eventos fizeram com que a mídia ficasse atenta aos desdobramentos das investigações no Rio de Janeiro e ajudam a entender o alto número de notícias quando comparado ao de São Paulo.

Quanto ao comportamento dos atores, averiguou-se que a possibilidade de conluio entre atores do setor público e privado dialoga com as perspectivas da Teoria da Agência e da Escolha Pública, no sentido de que agentes dos dois setores agem vislumbrando interesse próprio.

Em relação à constatação do envolvimento de políticos e funcionários de alto escalão, esta foi ao encontro do fator “capacidade” apontado pela teoria do Diamante da Fraude, em que os atores possuem habilidades técnicas, discricionariedade, e seus atos sofrem menor fiscalização. Além disso, ao verificar a participação de atores que também estão envolvidos em ações suspeitas anteriores à pandemia, reforça-se a influência da cultura na incidência desses episódios, como explicado por Da Matta (1980), Hollanda (1995), Lambsdorff (2006) e Rose-Ackerman e Palifka (2016). Destarte, a presença de

esquemas de corrupção no órgão representa uma oportunidade para os agentes, como atesta a teoria do Triângulo da Fraude (CRESSEY, 1953), por conta da expertise existente. Essa expertise é associada à capacidade que atores possuem para usufruir dessas oportunidades, e isso pode ser associado tanto à reincidência de investigações quanto aos altos cargos que ocupam (WOLFE; HERMANSON, 2004). Corroborando com este ponto, destaca-se que a Iabas, investigada nas operações Mercadores do Caos e Placebo, é a mesma que foi proibida de atuar na cidade do Rio de Janeiro, mencionada anteriormente nesta pesquisa. Vale informar que o governo estadual afastou esta ONG, por meio de decreto assinado dia 2 de junho, da gestão de sete hospitais de campanha do estado, por conta de atrasos nas entregas das obras (G1, 2020b). Essas discussões vão ao encontro da terceira premissa, que atesta que os elementos capacidade e oportunidade percebida auxiliam na compreensão das atitudes de agentes investigados por corrupção no contexto de pandemia.

São Paulo

Verificou-se quatro investigações até o dia 14 de julho, abrangendo novamente altas quantias. Por meio da Figura 2, observa-se que ainda não houve o envolvimento dos órgãos de polícia e que há poucos detalhes sobre as suspeitas. Denúncias feitas pelo portal Folha de São Paulo, por civis, pelo senador Major Olímpio e pelo deputado estadual Carlos Giannazi, respectivamente, originaram as investigações apresentadas. Nota-se um movimento de fiscalização inicial diversificado, que alertou os órgãos responsáveis diante dos valores praticados. Algumas reportagens relataram que improbidade administrativa e contratação de empresas de fachada são exemplos de atividades que podem estar por trás dos possíveis superfaturamentos, mas ainda não há informações precisas vindas dos órgãos investigadores.

Assim como na análise do Rio de Janeiro, foram feitas buscas por mais informações nos seguintes sites: Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Ministério Público de Contas de São Paulo (MPC), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF). Constatou-se que o portal do TCE criou um painel, atualizado mensalmente, para publicar toda a movimentação financeira relacionada ao enfrentamento da pandemia.

O MPC, por sua vez, criou um local para divulgar sua atuação na fiscalização das contas públicas referentes ao combate ao novo coronavírus, onde foram encontradas duas reportagens que complementam os dados coletados. Explica-se que o MPC é uma instituição que possui o papel de fiscalizar as contas públicas e repassar suas impressões ao TCE, para que este desenvolva uma investigação mais completa (MPC, [s.d]).

Figura 2. Investigações de casos do governo estadual de São Paulo



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados.

Mais uma vez, os casos estão concentrados na pasta da saúde, diretamente nas compras realizadas para enfrentar a Covid-19, confirmando que a pandemia em si é um cenário propício a supostos casos de corrupção, como esperado na *Premissa 1*. Até então, o MPSP estava ouvindo depoimentos das empresas envolvidas e dos indivíduos que protocolaram as denúncias. Quanto ao inquérito civil, os valores não foram apresentados de forma clara nem sobre o somatório das compras, nem sobre a percentagem de sobrepreço, como feito na cobertura dos dois casos mais recentes. Ainda assim, a gestão estadual rescindiu três compras investigadas no inquérito, alegando que as empresas não teriam cumprido o prazo (PAGNAN; RODRIGUES, 2020b).

A primeira investigação ganhou notoriedade não somente por conta da alta quantia envolvida, mas por ter sido denunciada por um portal de notícias. Essa ação de “cão de guarda” dialoga com a percepção de Azevedo (2010) sobre a atuação da mídia brasileira diante de suspeitas de corrupção. Em resposta às acusações, o governo relatou ter consultado outras sete empresas antes de fechar os contratos. Após as denúncias, foi repactuada a compra de 1.280 respiradores, mas houve atraso na entrega. Em notícia

divulgada no portal do MPC, o órgão alega que demanda explicações à Secretaria Estadual de Saúde sobre:

o acelerado trâmite do procedimento de dispensa, o pagamento antecipado, a participação do empresário Basile George Pantazis na negociação, a inexistência de registro da Anvisa para um dos tipos de respirador e o atraso na publicação oficial da contratação que ocorreu somente 10 dias após a assinatura da Oferta Comercial e 9 dias após o efetivo pagamento de 30% do ajuste (MPC, 2020).

Os altos valores praticados e a notoriedade dada ao caso com maiores quantias envolvidas corroboram a *segunda premissa* deste artigo. Por fim, não foi possível fazer inferências sobre a *Premissa 3*, pois não foram publicadas informações sobre os atores envolvidos, o que impossibilita a análise de suas atitudes.

Análise comparada entre os estados

Na interação dos atos nos dois estados, ao verificar os resultados relacionados à Premissa 1, destacou-se a suspeita de conluio formado entre empresas, organizações sociais e órgãos públicos apontam para a convergência de interesses entre setor público e privado, como aponta as teorias da Escolha Pública e da Agência, defendidas por Buchanan (1975) e Rose-Ackerman (1978). Além disso, destacou-se a importância da regulação (LAMBSDORFF, 2006), que fica prejudicada pela ausência do processo de licitação, embora alguns mecanismos tenham sido sugeridos pela Lei Complementar nº100/2020. Assim, entende-se que os órgãos fiscalizadores precisam estar mais atentos no decorrer do processo de contratação.

Quadro 1: Síntese dos resultados

Premissa 1: O cenário de pandemia é propenso a casos suspeitos de corrupção na gestão pública brasileira.	
Rio de Janeiro	Confirmada. Um ponto que se destacou como impulsionador foi a cultura, já apontada por Lambsdorff (2006) e Rose-Ackerman e Palifka (2016), pois alguns autores já estavam sendo investigados por atos corruptos em gestões anteriores.
São Paulo	Confirmada. Apesar de não haver, até então, envolvimento de órgãos de polícia, os altos valores e as ações suspeitas (rapidez no processo de contratação e pouca informação quanto a critérios adotados) apontam para suspeitas de improbidade administrativa e contratação de empresas de fachada.
Premissa 2: Durante uma pandemia são noticiadas suspeitas de grande corrupção.	

Rio de Janeiro	Confirmada. A participação de políticos e servidores do alto escalão; a polêmica com o Presidente da República; e o envolvimento com operações foram incentivos para uma intensa cobertura midiática, mostrando uma inclinação a grandes escândalos como busca por audiência, o que dialoga com os achados de Filgueiras e Araújo (2014) e Mesquita <i>et al</i> (2014).
São Paulo	Confirmada. Percebeu-se uma participação mais ativa da mídia, como ator denunciante das suspeitas ao cruzar preços praticados em outros estados e os identificados nas compras deste estado, o que permite inferir que ela tem agido como “cão de guarda”, como explica Azevedo (2010).
Premissa 3: Capacidade e oportunidade percebida são fatores comportamentais que ajudam a entender a ação de agentes investigados por corrupção em contexto de pandemia.	
Rio de Janeiro	Confirmada. As investigações estavam mais adiantadas e foi possível verificar nomes, cargos e o papel dos atores das ações suspeitas, o que possibilitou perceber que a oportunidade apontada por Cressey (1953) pode ter sido aproveitada por atores que já estavam supostamente envolvidos em atos corruptos, o que também direcionada para a capacidade que eles já teriam de agir, como defende Wolfe e Hermanson (2004).
São Paulo	Não confirmada por falta de informações. A ausência de celeridade no processo investigativo se mostra prejudicial para que decisões mais assertivas sejam tomadas. Entende-se que, diante da complexidade do problema enfrentado e das altas quantias envolvidas, tais investigações deveriam receber mais atenção das autoridades.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados.

Verificou-se, por meio dos achados ligados à Premissa 2, que a mídia tem tido uma atuação importante na fiscalização do poder público, e que a pressão, advinda não somente dela, como também da sociedade e de políticos, tem levado a uma atuação ativa dos órgãos investigadores e a respostas dos governos, como cancelamento de compras. Existe, nesse cenário, uma ilustração da importância das ferramentas de transparência e accountability (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014), pois sem elas não haveria a possibilidade de fiscalização externa, fator que auxilia na mitigação de atos corruptos (LAMBSDORFF, 2006; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Por fim, fica uma reflexão quanto à Premissa 3. Quando se entende que o combate ao novo coronavírus começou nos dois estados concomitantemente, assim como a alocação de recursos, observa-se a presença de escolhas dos agentes públicos ao investigar, ou não, uma denúncia. Isso também se relaciona ao que propõe Buchanan (1975), com a TEP, porque os agentes públicos podem estar partindo de uma motivação diferente de servir à sociedade para fazer suas escolhas. É relevante, portanto, investigar quais as motivações tanto para a ação, quanto para a omissão, em ambos os casos. Este artigo não se propôs a isso, mas acredita-se que buscar por essas respostas auxiliará na criação e aplicação de protocolos que podem ser usados para orientar tais ações.

Analisando os resultados dos dois governos estaduais, entende-se que as recomendações de Lambsdorff (2006) para minimizar casos de corrupção (aumento de salário e criação de plano de carreira; promoção da liberdade de imprensa; estruturação de um Poder Judiciário forte) são consideradas no Brasil, mas não estão tendo sucesso. Infere-se que isso se deve ao fato de que duas das três sugestões foram pensadas para remediar, não prevenir o problema, por serem direcionadas à controle e fiscalização. Essa perspectiva dialoga com as afirmativas de Da Matta (1980), Faoro (2000) e Hollanda (1995), de que a corrupção no Brasil é um problema histórico, sistêmico e orgânico, e que seu combate requer medidas complexas de longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo objetivou mapear relatos de casos suspeitos de corrupção e verificar elementos potencializadores desse tipo de comportamento nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os autores da pesquisa optaram por escolhas metodológicas e recorte geográfico que não permitem generalizações, o que não reduz a relevância dos resultados preliminares tanto para a administração pública quanto para a literatura, pois eles se mostram úteis para políticas públicas e pesquisas futuras.

Foi possível concluir, para a amostra estudada, que o estado de calamidade pública, associado ao combate a uma doença ainda pouco conhecida e altamente contagiosa, consiste em um contexto propício a casos suspeitos de corrupção, o que confirma empiricamente o que vem sendo atestado pela literatura. Isso posto, faz-se necessário um plano de contingência para esse tipo de cenário, considerando as especificidades do momento. Identificou-se ações de diversos atores, que já previam esses acontecimentos, mas nem todas foram efetivas em termos preventivos, o que requer maior atenção no futuro.

Confirmou-se que cultura, oportunidade percebida e capacidade são elementos indutores de atos corruptos, segundo a metodologia adotada, e que eles precisam ser minimizados para o efetivo combate a esse fenômeno. Assim, como forma de evitar tais atos, é necessária atenção na escolha de atores que lideram o planejamento das ações públicas e a implementação de recursos. Tal achado se mostra relevante tanto para a administração pública (na preparação para enfrentar crises futuras), quanto para os

pesquisadores que estudam empiricamente esse tipo de fenômeno, uma vez que estes fatores podem ser de fato testados em investigações brasileiras.

Incrementalmente, inferiu-se que a mídia brasileira tem tido um papel crucial na fiscalização e divulgação de casos suspeitos, ainda que haja investigações incipientes em curso. Com isso, sugere-se que haja uma aliança entre órgãos fiscalizadores e mídia, para que mecanismos de *accountability* e transparência sejam mais efetivos também de forma preventiva, antecipando o processo de fiscalização para o decorrer da contratação. Para a academia, esse achado também se mostra relevante para inspirar novas pesquisas que analisem o poder real e atual da mídia como agente de controle social no acompanhamento de ações da gestão pública.

Concluiu-se também que as sugestões de Lambsdorff (2006) para mitigar fenômenos de corrupção não estão sendo efetivas para a gestão pública brasileira no contexto pandêmico. Como apresentado no referencial teórico, o Brasil possui um histórico enraizado de corrupção que marca sua cultura, e que cabe aos agentes públicos desenvolverem políticas públicas na área da educação e da cidadania, que a longo prazo possam trazer mudanças na postura de servidores públicos, políticos e até de atores do setor privado, que historicamente se envolvem nesses tipos de crimes.

Por fim, para pesquisas futuras, sugere-se que a análise de casos já julgados, para que se tenha acesso aos processos completos nas páginas do Poder Judiciário, que consistirão em bancos de dados mais robustos, que podem trazer relações de causa e consequência. Além disso, durante a coleta de dados, notou-se um grande volume de suspeitas de casos de corrupção em outros estados brasileiros; destarte, investigadores podem expandir o recorte geográfico e compreender o fenômeno por essa perspectiva.

REFERÊNCIAS

ABDULLAHI, R.; MANSOR, N. “Fraud Triangle Theory and Fraud Diamond Theory. Understanding the Convergent and Divergent for Future Research”. **International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences**, v. 5, n. 4, p. 38–45, 2015.

ALBUQUERQUE, J. H. M.; ANDRADE, C. S.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. “Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-Sociedade”. *In: Anais 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, p. 13, 2007.

AMARAL, S. C. F.; SILVA, D. S.; SANTOS, M. I.; VARGAS, G. R. “A sociedade civil e os conflitos na construção dos megaeventos esportivos no Brasil”. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 637–660, 2014.

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. “Report to the Nations: Global Study on Occupational Fraud and Abuse”. **Association of Certified Fraud Examiners**, 2018. Disponível em: <<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf>>. Acesso em 27 de jun. 2020.

AZEVEDO, F. “Corrupção, Mídia e Escândalos Midiáticos No Brasil”. **Em Debate**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 14–19, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S.; LANDES, W. M. (EDS.) **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. [S.l.]: NBER, 1974. p. 1-54.

BENDICKSON, J.; MULDOON, J.; LIGUORI, E. W.; DAVIS, P. E. Agency theory: background and epistemology. **Journal of Management History**, v. 22, n. 4, p. 437–449, 2016.

BRASIL. 10/2020. **Proposta de Emenda Constitucional nº 10**, de 2020. 2020a.

_____. **Coronavírus Brasil**. 2020b. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BUCHANAN, J. M. **The limits of liberty: between anarchy and Leviathan**. Indianapolis: Liberty Fund, 1975. E-book.

CRESSEY, D. R. **Other People’s Money**. Montclair: Patterson Smith, 1953.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M. Tendências Teóricas nos estudos com abordagem na Divulgação e Transparência de Informações sobre Gestão Pública. In: **Anais do III Encontro de Administração da Informação 2011**, Porto Alegre, p. 1–17, 2011.

CRUZ, I.; ROUBICEK, M. **Orçamento de guerra: quais as regras dos gastos na pandemia**. [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/06/Or%C3%A7amento-de-guerra-quais-as-regras-dos-gastos-na-pandemia>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis. Uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.

ESTRADA, M. A. R. “Can COVID-19 Generate a Massive Corruption in Developing Countries and Least Developed Countries?” *SSRN*, [S. l.], p. 1–11, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3597367>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

FILGUEIRAS, F.; ARAÚJO, M. M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: CUNHA, I. F.; SERRANO, E. (eds.). **COBERTURA JORNALÍSTICA DA CORRUPÇÃO POLÍTICA: sistemas políticos, sistemas midiáticos, enquadramentos legais**. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 36–71. E-book.

FOLHA DE S.PAULO. **Governo deixa de informar total de mortes e casos de Covid-19; Bolsonaro diz que é melhor para o Brasil**. [s. l.], 2020a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/governo-deixa-de-informar-total-de-mortes-e-casos-de-covid-19-bolsonaro-diz-que-e-melhor-para-o-brasil.shtml>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. **Congressistas e entidades elogiam consórcio de imprensa para coletar dados da Covid-19.** [s.l.], 2020b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/congressistas-e-entidades-elogiam-consorcio-de-imprensa-para-coletar-dados-da-covid-19.shtml>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

G1. Corrida por respiradores alimenta golpes e suspeitas de corrupção no Brasil. [s. l.], 2020a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/08/corrida-por-respiradores-alimenta-golpes-e-suspeitas-de-corrupcao-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. **Decreto do governo do RJ afasta Iabas da gestão dos hospitais de campanha do estado.** [s.l.], 2020b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/03/decreto-do-governo-do-rj-afasta-iabas-da-gestao-dos-hospitais-de-campanha-do-estado.ghtml>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

HENRIQUE, G. **As suspeitas de sobrepreço nas compras públicas na pandemia.** [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/05/15/As-suspeitas-de-sobrepre%C3%A7o-nas-compras-p%C3%BAblicas-na-pandemia>>. Acesso em: 15 jun. 2020

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOPER, M. J.; PORNELLI, C. M. **Deterring and detecting financial fraud: A platform for action.** Center for Audit Quality. 2010. Disponível em: <<http://www.theqaq.org/docs/reports-and-publications/deterring-and-detecting-financial-reporting-fraud-a-platform-for-action.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

IBGE. **Produto Interno Bruto - PIB.** [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

KRATCOSKI, P. C. Introduction: Overview of Major Types of Fraud and Corruption. In: KRATCOSKI, P. C.; EDELBACHER, M. (eds.). **Fraud and Corruption.** [s.l.] Springer, 2018.

LAMBSDORFF, J. G. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross section of countries? In: ROSE. *In: ROSE-ACKERMAN, S. (ed.). International handbook on the economics of corruption.* Yale University: Edward Elgar Publishing. p.3-36. 2006

LISTER, L. M. “A practical approach to fraud risk: comprehensive risk assessments can enable auditors to focus antifraud efforts on areas where their organization is most vulnerable”. **Internal Auditor**, v. 64, n. 6, 2007.

MARQUES, J. **Pandemia flexibiliza licitações, acende alerta de órgãos anticorrupção e leva gestões à Justiça.** [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/pandemia-flexibiliza-licitacoes-acende-alerta-de-orgaos-anticorruptao-e-leva-gestoes-a-justica.shtml>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MESQUITA, N. C.; MOISÉS, J. Á.; RICO, B. As diferentes dinâmicas da corrupção: Mídia, Percepção e Instituições no contexto Brasileiro. In: CUNHA, I. F.; SERRANO, E. (ed.). **Cobertura Jornalística da Corrupção Política: sistemas políticos, sistemas midiáticos, enquadramentos legais.** Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 196–222.

MOREIRA, R. B. R. Da Improbidade administrativa decorrente de licitações públicas e suas consequências aos direitos humanos. In: LEAL, R. G.; SILVA, I. S. (eds.) **As Múltiplas Faces da Corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. p. 87-103.

MPC. MP de Contas entra com representação para apurar irregularidades em compra de respiradores pelo Governo Estadual. 23 jun. 2020. Disponível em: <[https://www.mpc.sp.gov.br/mp-de-contas-entra-com-representacao-para-apurar-irregularidades-em-compra-de-respiradores-pelo-governo-estadual/#:~:text=Na%20C3%BAltima%20segunda%2Dfeira%20\(22,ventiladores%20pulmonares%20e%20de%20anestesia](https://www.mpc.sp.gov.br/mp-de-contas-entra-com-representacao-para-apurar-irregularidades-em-compra-de-respiradores-pelo-governo-estadual/#:~:text=Na%20C3%BAltima%20segunda%2Dfeira%20(22,ventiladores%20pulmonares%20e%20de%20anestesia)>. Acesso em: 7 ago. 2020.

_____. **Atribuições.** Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.mpc.sp.gov.br/atribuicoes>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

OJONG, N. “The COVID-19 Pandemic and the Pathology of the Economic and Political Architecture in Cameroon”. **Healthcare**, v. 8, n. 2, 2020.

OLIVEIRA, C. B.; FONTES FILHO, J. R. “Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras”. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 596–615, 2017.

PAGNAN, R.; RODRIGUES, A. **Doria compra respiradores sem licitação da China por R\$ 550 mi; Promotoria investiga.** [s. l.], 2020a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/doria-compra-respiradores-sem-licitacao-da-china-por-r-550-mi-promotoria-investiga.shtml>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. **Promotoria investiga cinco compras de equipamentos hospitalares por gestão Doria.** [s.l.] 2020b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/promotoria-investiga-cinco-compras-de-equipamentos-hospitalares-por-gestao-doria.shtml>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

PARREIRA, M.; RODRIGUES, M. **Governo obedece à ordem do STF, e Ministério da Saúde volta a divulgar dados completos da covid.** [s.l.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/09/ministerio-da-saude-volta-a-divulgar-no-site-oficial-dados-acumulados-da-covid-19.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2020.

RODRIGUES, D. S.; FARONI, W; SANTOS, N. A.; FERREIRA, M. A. M; DINIZ, J. A. “Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos”. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 301–320, 2020.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. “Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial”. **Revista brasileira de geografia econômica**, v. 18, p. 1–11, 2020.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: a study in political economy.** [S.l.]: Academic Press, 1978. 258 p.

_____; PALIFKA, B. J. **Corruption and government: Causes, consequences, and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SANAR SAÚDE. **Linha do tempo do Coronavírus no Brasil.** Disponível em: <<https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

SEABRA, C.; NOGUEIRA, I. **Responsável por hospitais de campanha em RJ e SP tem histórico de má gestão.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/responsavel-por-hospitais-de-campanha-em-rj-e-sp-tem-historico-de-ma-gestao.shtml>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

SENADO FEDERAL. **Precisamos de vacina contra corrupção, dizem parlamentares e membros do TCU.** [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/18/precisamos-protoger-o-bom-gestor-diz-presidente-do-tcu>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SHAH, A. Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances. In: SHAH, A. (Ed.). **Performance Accountability and Combating Corruption**. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC: World Bank, 2007.

SHALDERS, A. “Covidão” já atinge governos de sete Estados e valor investigado chega a R\$ 1,07 bilhão. BBC News Brasil, [s. l.], 15 jun. 2020. Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53038337>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

SIQUEIRA, C. **Aprovado o decreto que coloca o País em estado de calamidade pública**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/646493-aprovado-o-decreto-que-coloca-o-pais-em-estado-de-calamidade-publica/>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

SOUZA, C.; MAIA, G; ZANLORENSSI, G; GOMES, L. **1 milhão de casos: a linha do tempo do coronavírus no Brasil**. [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2020/06/19/1-milh%C3%A3o-de-casos-a-linha-do-tempo-do-coronav%C3%ADrus-no-Brasil>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

TEIXEIRA, M.; FABRINI, F. **Aras pede ao STF inquérito para investigar acusações de Moro contra Bolsonaro**. [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/aras-pede-ao-stf-inquerito-para-investigar-acusacoes-de-moro-contr-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** [s.d.]. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

TRAVITS, M. “Representation, Corruption, and Subjective Well-Being”. **Comparative Political Studies**, 41, n. 12, dez. 2008. 1607-1630.

VIEIRA, A. **Senadores querem aumentar punição a corrupção em pandemias**. [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/senadores-querem-aumentar-punicao-a-corrupcao-em-pandemias>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

WOLFE, I.; HERMANSON, D. R. “The fraud diamond: Considering four elements of fraud”. **The CPA Journal**, v. 74, n. 12, p. 38–42, 2004.