

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I**

**FERNANDO DE BRITO ALVES**

**GUSTAVO NORONHA DE AVILA**

**HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C928

Criminologias e política criminal I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando De Brito Alves, Gustavo Noronha de Avila, Humberto Barrioueuo Fabretti – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-348-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I**

---

### **Apresentação**

Em uma bela tarde de primavera, realizamos a coordenação dos trabalhos do Grupo Criminologias e Política Criminal. Os trabalhamos evidenciaram importante avanço e amadurecimento das ideias discutidas neste GT.

Primeiramente, foram analisados o dos fundamentos para o (não) reconhecimento da violência praticada pelo Estado, por Thiago Allisson Cardoso De Jesus, Thiago França Sousa e Kamila Coutinho Silva. Os pesquisadores trabalharam, a partir de um estudo sistemático que envolveu teorias renomadas e análise de dados, com as expressões político-criminais desse fenômeno na realidade brasileira. Defenderam que, para além do discurso de um ente protetor, a violência estatal se revelou uma característica intrínseca ao sistema, e seu (não) reconhecimento constituiu uma estratégia deliberada para legitimar e perpetuar a violação de direitos fundamentais, como demonstraram os casos de letalidade policial e violência carcerária.

Na sequência, a discussão se voltou ao Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como instrumento de efetivação dos direitos humanos das mulheres no Poder Judiciário, trabalho de autoria de Heloisa Helena Ramos Goncalves, Nena Mendes Castro Buceles e Thiago Allisson Cardoso De Jesus. Os pesquisadores realizaram uma análise crítica da ferramenta, contextualizando sua origem e objetivos frente a uma prática judicial marcada por estereótipos. Argumentaram que, apesar do potencial transformador da diretriz, sua aplicação efetiva exige mudanças estruturais e engajamento institucional para a consolidação de uma justiça mais equitativa.

Questão também abordada foi o do princípio *in dubio pro societate* no processo penal, analisado por Gregório Fogaça Carvalho dos Santos e Mauricio Moschen Silveira. Os pesquisadores investigaram a constitucionalidade de sua aplicação, confrontando o preceito com garantias como a presunção de inocência e o devido processo legal. Defenderam que o princípio, de linhagem fascista, distorce o sistema acusatório e infringe direitos fundamentais, revelando-se incompatível com o modelo constitucional vigente, apesar de sua aplicação prática no processo penal brasileiro.

A teoria da prevenção geral positiva, formulada por Günther Jakobs, foi o objeto de análise crítica de Ádria Luyse do Amaral Martins e Victor Augusto Silva de Medeiros. Foi

investigado como a teoria, ao ser aplicada em contextos de encarceramento em massa e seletividade penal como o brasileiro, legitima a violência estrutural. Concluíram que a formulação de Jakobs reforça o caráter simbólico do sofrimento e a seletividade do sistema penal, defendendo a adoção de um paradigma garantista e emancipatório.

Dando continuidade, a persistente questão abuso de autoridade na persecução penal brasileira foi analisado sob a ótica foucaultiana por Dani Rudnicki, Mauricio Moschen Silveira e Rafael Antochevis Möller. Os autores investigaram como o fenômeno se configura não como desvio pontual, mas como parte estrutural das relações de poder do sistema penal. Apresentam como hipótese que a polícia opera como agente disciplinar e que, quando extrapola limites, manifesta o dispositivo punitivo através de práticas seletivas, racializadas e orientadas à repressão de populações marginalizadas, convertendo abusos em verdades processuais legitimadas pelo discurso jurídico.

O possível caminho das prisões brasileiras frente às violações de direitos humanos foi discutido por Fernanda Rabello Belizário. A pesquisadora investigou se a sociedade brasileira tem caminhado rumo a um declínio das prisões no que tange ao respeito dos direitos do indivíduo em situação de cárcere, valendo-se de análise crítica a partir dos pensamentos de Michel Foucault. Verificou que há necessidade de observar mais os movimentos para com as prisões no Brasil, sendo precipitado concluir sobre o fim do encarceramento, mesmo com a evolução dos direitos humanos. (não veio)

Os direitos humanos de pessoas transexuais e travestis no sistema prisional do Maranhão foram analisados por Scarlet Abreu Santos, Jaqueline Prazeres de Sena e Eliane Expedita de Sousa Almeida. As pesquisadoras examinaram a Instrução Normativa nº 98/2023 da SEAP /MA, questionando em que medida o dispositivo assegura a efetivação de direitos dessas pessoas no contexto penitenciário. Adotaram método indutivo e procedimento sociojurídico crítico, focando na análise do princípio da dignidade humana e nas vivências dessas pessoas, de forma a perceber suas individualidades e aquilo que buscam para se sentirem asseguradas.

Tema atual é a influência do capitalismo de vigilância no sistema penitenciário brasileiro, analisada criticamente por Pedro Costa De Araujo e Deise Marcelino Da Silva. Foi examinado como o uso crescente de tecnologias de monitoramento tem redefinido a execução penal sob o prisma da eficiência e do controle, suscitando preocupações quanto à privacidade, à dignidade da pessoa humana e à autodeterminação informativa. Defenderam que a adoção de tais instrumentos deve ser orientada por princípios garantistas, respeito à proporcionalidade, transparência e proteção de dados pessoais, evitando que o sistema penal se torne campo de experimentação tecnológica em detrimento da dignidade humana.

Bauman é utilizado para analisar a reconfiguração do poder punitivo à luz da condição pós-moderna e da modernidade líquida foi examinada por Thales Dyego De Andrade, Anna Júlia Vieira da Silva e Maria Eduarda Lucena Meireles. Foi proposta a categoria direito penal líquido, diagnosticando que a legitimação jurídica migrou de fundamentos universalistas para métricas de performatividade. Utilizaram como exemplo empírico a resposta aos eventos de 8 de janeiro de 2023, identificando a normalização da exceção através de bloqueios patrimoniais, conversão massiva de flagrantes em preventivas e ênfase na comunicação midiática. Apresentaram parâmetros de controle como ofensividade, reforço da taxatividade e cautelares como extrema ratio, concluindo que reequilibrar o ius puniendi exige impedir que a exceção vire rotina.

Em seguida, a Ditadura Civil-Militar brasileira (1964–1985) foi analisada a partir da categoria criminológica dos crimes de Estado por Thales Dyego De Andrade e Anna Júlia Vieira da Silva. Os autores argumentaram que práticas como tortura, desaparecimentos forçados e execuções sumárias não foram excessos, mas políticas sistemáticas de repressão, legitimadas pela Doutrina de Segurança Nacional e por narrativas oficiais. Incorporaram a memória como categoria epistemológica e mobilizaram relatórios da Comissão Nacional da Verdade para demonstrar como o Estado utilizou o aparato jurídico e militar para instaurar um regime de exceção permanente. Concluíram que a crítica criminológica deve assumir compromisso com os direitos humanos, a democracia e a memória das vítimas.

A relação entre educação, remição de pena e o trabalho de cuidado exercido por mulheres negras no sistema prisional brasileiro foi analisada criticamente por Ádria Luyse do Amaral Martins e Victor Augusto Silva de Medeiros. Os pesquisadores partiram de uma perspectiva interseccional e abolicionista, constatando que o cárcere opera sob uma lógica androcêntrica, racista e punitiva, invisibilizando as práticas de cuidado dessas mulheres. Dialogaram com a Opinião Consultiva nº 29 da CIDH e com a crítica abolicionista de Angela Davis, propondo o cuidado como fundamento para uma justiça não punitiva. Concluíram que a valorização do cuidado e da educação no interior das prisões pode contribuir para práticas de justiça transformadoras e condizentes com os direitos humanos.

O trabalho seguinte analisou o fim do manicômio judiciário no Brasil e os desafios para o pós-encarceramento promovido pela Resolução nº 487/2023 do CNJ. Escrito por Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara e Gustavo Barbosa de Mesquita Batista, houve um diálogo entre o direito, a criminologia crítica e o abolicionismo penal-psiquiátrico, problematizando como aplicar uma lógica antimanicomial sem caráter correcional. Identificaram preocupações como prazo exíguo, fragilidade das políticas de saúde mental e estigma que obstaculiza o tratamento comunitário. Perceberam que a substituição de um tratamento segregador

desmonta o caráter punitivista enraizado e revela a importância de uma relação mais firme entre a rede de saúde mental e o sistema de justiça criminal.

A criminalização da invasão de terras públicas contida no art. 20 da Lei 4.947/66 foi examinada por Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto, Wendelson Pereira Pessoa e Roberto Carvalho Veloso. Os pesquisadores realizaram pesquisa empírica nos Tribunais Regionais Federais e no Superior Tribunal de Justiça, analisando acórdãos sobre a interpretação do elemento normativo do tipo penal à luz dos princípios da subsidiariedade, fragmentariedade e intervenção mínima. Identificaram uma tensão interpretativa, pois o STJ passou a admitir a criminalização de condutas meramente clandestinas, ampliando o alcance punitivo da norma. Partiram da hipótese de que o sistema jurídico já dispõe de instrumentos extrapenais eficazes, revelando-se desnecessária a mobilização da repressão penal.

Os impactos jurídicos da constatação de distintos graus de lesividade concreta no exercício do poder punitivo estatal foram analisados por Túlio Max Freire Mendes. O texto sustenta que a baixa ofensividade da conduta deve ensejar uma resposta estatal igualmente mitigada mediante alternativas penais, mesmo no caso de agente reincidente. Examinou como o reconhecimento da mínima lesividade pode neutralizar os efeitos da reincidência na fixação do regime inicial de cumprimento da pena e orientar a aplicação de medidas socialmente adequadas. Propôs respostas penais graduadas que alinhavam o sistema penal aos princípios da proporcionalidade, necessidade e intervenção mínima, concluindo pela necessidade de rejeitar padrões punitivos automáticos em favor de um modelo responsável à gravidade real da ofensa.

A corrupção e a improbidade administrativa na esfera municipal foram analisadas por Monique Marla da Hora Pereira Santos, Marcio Aleandro Correia Teixeira e Alinne Mayssa Pereira Pires, com ênfase na gestão de São Bernardo – MA. Foram adotados como referenciais teóricos o Neoinstitucionalismo e o framework de Análise Institucional e Desenvolvimento de Elinor Ostrom, a criminologia crítica de Alessandro Baratta e a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland. Examinaram como a descentralização de recursos após 1988 ampliou a vulnerabilidade dos municípios a práticas ilícitas que corroem a credibilidade institucional. Concluíram que a corrupção municipal, como fenômeno estrutural, exige soluções pautadas no fortalecimento da governança participativa e na revisão das estruturas que perpetuam a impunidade.

O sistema prisional brasileiro foi analisado a partir do conceito de instituições totais desenvolvido por Erving Goffman por Letícia Rezner e Osmar Veronese. Os pesquisadores partiram da hipótese de que o cárcere, legitimado pelo discurso da ressocialização, não

exerce essa função, mas aprofunda processos de exclusão e desumanização. Demonstraram que, configuradas como instituições totais, as prisões brasileiras consolidaram sua posição como instrumentos de controle social seletivo e repressivo, atingindo especialmente grupos vulneráveis. Concluíram que a superação da lógica punitivista exige políticas públicas e alternativas penais que priorizem a dignidade da pessoa humana e a reintegração social, em consonância com a Constituição de 1988 e com os tratados internacionais de direitos humanos.

Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto, Wendelson Pereira Pessoa e Roberto Carvalho Veloso são os autores do trabalho "ENTRE MORADIA E PRISÃO: A CRIMINALIZAÇÃO DA INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL". O objetivo é examinar a criminalização da invasão de terras públicas (art. 20 da Lei 4.947 /66), destacando os limites da intervenção penal. O artigo conclui que a ampliação do alcance punitivo pela jurisprudência do STJ, ao criminalizar condutas meramente clandestinas, é desnecessária e desproporcional, sob o risco de reproduzir a seletividade penal.

A autora Fernanda Rabello Belizário é responsável pelo artigo "ESTUDO SOBRE AS MAZELAS DO SISTEMA PRISIONAL E O CAMINHO DAS PRISÕES NO BRASIL: EXTINÇÃO DO CÁRCERE OU PERSISTÊNCIA NAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS?". O objetivo do trabalho é discutir o possível caminho das prisões brasileiras frente ao repúdio social e às violações de direitos humanos, analisando criticamente o sistema prisional à luz do pensamento de Michel Foucault. O artigo conclui que é precipitado afirmar o fim das prisões, sendo necessário observar os movimentos sociais e jurídicos para novos mecanismos de punição.

Por fim, os efeitos da necropolítica e da racionalidade neoliberal sobre a efetividade das garantias processuais penais no Brasil foram investigados por Rogerth Junyor Lasta, Carina Ruas Balestreri e Josiane Petry Faria. Os autores partiram da hipótese de que tais garantias, ao serem submetidas à lógica do mercado e à gestão da morte promovida pelo Estado, deixam de cumprir sua função de contenção do poder punitivo e passam a legitimar a repressão dirigida a corpos vulneráveis. Articularam os conceitos de vulnerabilidade, seletividade e garantismo, indicando que a racionalidade neoliberal e a necropolítica moldam o sistema de justiça penal como instrumento de controle social. Concluíram ser necessário resgatar um garantismo penal comprometido com a inclusão social e a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Gustavo Noronha de Ávila

Fernando de Brito Alves

Humberto Barrionuevo Fabretti

**CORRUPÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL: ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE COLARINHO BRANCO, DESTACANDO IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO-MA**

**CORRUPTION IN MUNICIPAL MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF NEOINSTITUTIONALISM: AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY, WHITE-COLLAR CRIMES, AND THEIR ECONOMIC IMPACTS IN THE MUNICIPALITY OF SÃO BERNARDO – MA**

**Monique Marla da Hora Pereira Santos  
Marcio Aleandro Correia Teixeira<sup>1</sup>  
Alinne Mayssa Pereira Pires**

**Resumo**

O presente artigo analisa a corrupção e a improbidade administrativa na esfera municipal, com ênfase na gestão de São Bernardo – MA, considerando seus impactos sociais, jurídicos e econômicos. A descentralização de recursos após a Constituição de 1988 ampliou tanto a autonomia quanto a vulnerabilidade dos municípios, expondo-os a práticas ilícitas que corroem a credibilidade institucional e comprometem a efetividade das políticas públicas. A pesquisa, de natureza qualitativa, adota como referenciais teóricos o Neoinstitucionalismo e o framework de Análise Institucional e Desenvolvimento (IAD) de Elinor Ostrom, que permitem compreender a corrupção como falha nos arranjos institucionais; a criminologia crítica de Alessandro Baratta, que evidencia a seletividade penal e a impunidade dos crimes de colarinho branco; e a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland, que explica como práticas corruptas se difundem em redes políticas e administrativas. O estudo baseia-se em análise documental e bibliográfica, abrangendo legislações pertinentes, decisões judiciais, relatórios de órgãos de controle, dados oficiais e indicadores socioeconômicos. Conclui-se que a corrupção municipal, ao se consolidar como fenômeno estrutural, exige soluções pautadas no fortalecimento da governança participativa e na revisão das estruturas institucionais que perpetuam a impunidade e aprofundam desigualdades.

**Palavras-chave:** Corrupção, Improbidade administrativa, Neoinstitucionalismo, Crimes de colarinho branco, Administração pública

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study examines corruption and administrative misconduct in Brazilian municipalities, focusing on São Bernardo – MA. It highlights how resource decentralization after the 1988 Constitution increased both autonomy and vulnerability at the local level, enabling practices that erode institutional credibility and compromise public policy outcomes. The research is qualitative and grounded in three main theoretical approaches: Neo-Institutionalism and

---

<sup>1</sup> Orientador

Elinor Ostrom's Institutional Analysis and Development (IAD) framework, which address failures in institutional arrangements; Alessandro Baratta's critical criminology, which emphasizes penal selectivity and impunity of white-collar crimes; and Edwin Sutherland's differential association theory, which explains the social learning of corrupt practices within political and administrative networks. Based on documentary and bibliographical analysis, including legislation, judicial decisions, audit reports, and socioeconomic indicators, the study concludes that municipal corruption is a structural phenomenon that demands participatory governance and institutional reform to reduce impunity and inequality.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Corruption, Administrative misconduct, Neo-institutionalism, White-collar crime, Public administration

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade fomentar a discussão e a análise crítica a respeito dos delitos de corrupção perpetrados por gestores municipais, notadamente prefeitos, bem como dos impactos sociais decorrentes de tais práticas. Essas condutas ilícitas não se restringem somente ao enriquecimento indevido de um grupo seletivo com acesso privilegiado à administração pública, mas comprometem, de forma profunda, a qualidade de vida da população mais vulnerável.

De forma que o município é o ente estatal mais próximo do cidadão, sendo ele o que tem competência institucional para fazer a efetivação de políticas públicas essenciais por conhecer de perto a problemática de seu município, e também para promover políticas públicas no âmbito do bem estar social desses cidadãos. Tendo em vista que o prefeito para município, constitui a autoridade máxima do poder executivo, cabendo-lhe a responsabilidade de gerir todo o recurso recebido pelo ente federativo, devendo tais recursos serem aplicados estritamente nas finalidades para as quais foram destinados, especialmente em programas voltados ao desenvolvimento social e urbano dos municípios.

A presente pesquisa concentra-se especificamente na análise dos crimes de corrupção previstos no Decreto-Lei nº 201/1967, classificados como crimes de responsabilidade.

O estudo em questão adota também o referencial teórico a abordagem neoinstitucionalista, com destaque para as contribuições de Elinor Ostrom, que rompe com a perspectiva dicotômica tradicional segundo a qual a gestão de bens comuns só poderia ser eficaz mediante centralização estatal ou privatização. A autora demonstra, com base em evidências empíricas, que comunidades e instituições locais podem criar mecanismos próprios de governança capazes de gerir recursos coletivos de forma eficiente e sustentável, desde que haja participação efetiva, monitoramento, sanções graduais e reconhecimento de suas regras por autoridades externas. Aplicando essa lente ao contexto da gestão municipal, comprehende-se a corrupção como uma forma de “tragédia dos comuns” na administração de recursos públicos: agentes políticos, movidos por incentivos oportunistas e pela fragilidade dos mecanismos de controle, extraem benefícios privados de um patrimônio coletivo, configurando um dilema de ação coletiva que compromete a efetividade das políticas públicas e a dignidade social.

A essa perspectiva soma-se a contribuição da criminologia crítica de Alessandro Baratta, que analisa o sistema penal como um instrumento permeado por seletividade e desigualdade estrutural. Sob esse prisma, observa-se que crimes de colarinho branco, como a

corrupção administrativa, tendem a receber tratamento institucional diferenciado em relação aos delitos praticados por classes marginalizadas, perpetuando um quadro de impunidade e enfraquecendo a confiança social nas instituições. Tal seletividade favorece a manutenção de práticas ilícitas no âmbito político-administrativo, reforçando as assimetrias de poder.

Complementando essa abordagem, a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland destaca que o comportamento criminoso é aprendido no contexto das interações sociais e institucionais. No caso da gestão municipal, redes políticas e administrativas podem funcionar como ambientes de socialização para práticas ilícitas, normalizando condutas corruptas e transmitindo valores que legitimam a apropriação indevida de recursos públicos. Essa perspectiva ajuda a compreender como a corrupção não se limita a ações individuais isoladas, mas se consolida como um fenômeno cultural e estrutural, influenciado por vínculos políticos, relações de lealdade e ausência de fiscalização efetiva.

Assim, ao articular as contribuições de Ostrom, Baratta e Sutherland, este trabalho adota um enquadramento teórico capaz de analisar a corrupção municipal não apenas como um problema jurídico ou moral, mas como um fenômeno institucional, social e cultural, que requer soluções baseadas em arranjos de governança participativa, fortalecimento do controle social e revisão das estruturas que perpetuam a impunidade.

A improbidade administrativa assume o papel principal entre um dos maiores desafios da consolidação da democracia e também o desenvolvimento sócio econômico do Brasil, especialmente na esfera municipal, onde os mecanismos de controle institucional muitas das vezes são frágeis e tem uma fiscalização social limitada. Essas práticas rotineiras corroem os fundamentos do Estado Democrático de Direito ao minar a confiança nas instituições, que perdem a credibilidade com a sociedade, com grande desvio de recursos públicos e que comprometem a efetivação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais no Brasil.

Edwin H. Sutherland foi um dos mais influentes criminólogos do século XX e o responsável por romper com a visão tradicional da criminologia, que restringia o crime às classes sociais mais pobres. Em sua obra clássica *White Collar Crime* (1949), Sutherland formulou uma definição inovadora:

“Crime de colarinho branco é um crime cometido por uma pessoa de respeito e de alto status social no exercício de sua ocupação.” (SUTHERLAND, 1949, p. 9)

O conceito de crime de colarinho branco trouxe à luz, práticas como corrupção, fraudes financeiras, sonegação fiscal, abuso de poder e manipulação de contratos, atos esses,

frequentemente cometidos por empresários, agentes públicos e profissionais liberais no exercício de suas funções. Que usam de suas posições sociais, e de seu respeito, para que os façam sem que sejam vistos. Sutherland é também o principal proponente da Teoria da Associação Diferencial. Para ele, o comportamento criminoso não é inato, mas aprendido. A pessoa se torna criminosa quando "associa-se mais com padrões de comportamento criminoso do que com padrões de comportamento anticriminoso". Essa associação ocorre em grupos íntimos, onde o indivíduo aprende não apenas as técnicas para cometer crimes, mas também as justificativas e atitudes que favorecem a violação da lei. A abordagem de Sutherland permite, assim, analisar a improbidade administrativa não apenas como um desvio jurídico, mas como um fenômeno social e estrutural que afeta diretamente a governança municipal e a eficácia das políticas públicas.

Segundo Baratta (2002), o sistema penal se revela como um instrumento ideológico de dominação, construído para proteger os interesses das classes dominantes e legitimar a criminalização da pobreza, ao mesmo tempo em que naturaliza a impunidade de setores privilegiados da sociedade. "O crime do poderoso não é percebido como ameaça à ordem..." (BARATTA, 2002, p. 47), sendo benevolente aos interesses das classes dominantes, e criminalizando preferencialmente os comportamentos das classes populares, enquanto tolera, invisibiliza ou trata com indulgência os delitos cometidos pelas elites econômicas e políticas justamente os chamados crimes de colarinho branco.

"O sistema penal é seletivo, não por deficiência técnica, mas por vocação estrutural: ele exerce o controle sobre setores sociais marginalizados e poupa os setores privilegiados." (BARATTA, 2002, p. 38)

A partir dessa perspectiva, o problema de pesquisa do presente estudo é formular: de que maneira os arranjos institucionais formais e informais, analisados a partir do framework institucional e do IAD de Elinor Ostrom, criam incentivos que facilitam ou falham em coibir práticas de improbidade administrativa e corrupção na gestão municipal de São Bernardo – MA, e quais são os impactos econômicos decorrentes dessas práticas para o desenvolvimento local?

Para a consecução dos objetivos propostos, adota-se uma metodologia qualitativa, contendo estudo de caso em São Bernardo – MA, com análise bibliográfica e documental das obras de Sutherland, Baratta e Ostrom, de jurisprudências e denúncias do Ministério Público Estadual e Federal, relatórios do Tribunal de Contas do Maranhão e da União, além de indicadores socioeconômicos oficiais, como dados do IBGE e relatórios de transparência municipal.

## **O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO MUNICIPAL E SEU ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

A discussão sobre má gestão pública e desvios de conduta frequentemente mistura dois conceitos jurídicos distintos: a improbidade administrativa e a corrupção. Embora ambos representem graves violações à administração pública, as suas naturezas, objetivos e consequências legais são diferentes.

A improbidade administrativa está regulada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), com importantes atualizações trazidas pela Lei nº 14.230/2021. Trata-se de um ilícito civil, ou seja, uma violação que afeta os princípios da administração pública, a moralidade e o patrimônio público, mas não necessariamente configura um crime.

Elá trata de enriquecimento ilícito (art. 9º) – Quando o agente público ou particular se beneficia indevidamente em razão do cargo; prejuízo ao erário (art. 10º) – Quando a conduta causa dano direto ao patrimônio público; atentado aos princípios da administração (art. 11º) – Quando há violação da legalidade, impessoalidade, moralidade, entre outros.

Então quando acontece uma dessas violações ,diante das novas alterações, é preciso fazer a comprovação do dolo específico(intenção deliberada) para poder assim configurar a improbidade, as sanções são de naturezas administrativas, que podem ser:

- 1 resarcimento do dano;
- 2 perda da função pública;
- 3 suspensão de direitos políticos;
- 4 Multas civis.

Já a corrupção trata de um crime um ilícito penal, tipificado no Código Penal brasileiro (arts. 317 e 333). Aqui, o foco não é apenas a reparação do dano, mas a punição criminal de quem desvia a função pública para benefício próprio ou de terceiros. 1 Corrupção passiva (art. 317 do CP) – Quando um funcionário público solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem indevida em troca de atos ou omissões no cargo. 2 Corrupção ativa (art. 333 do CP) – Quando um particular oferece ou promete vantagem a um agente público para influenciar sua conduta. Diferentemente da improbidade, a corrupção exige apenas dolo genérico (consciência da conduta ilícita), e as penas incluem:

- 1 Prisão (reclusão ou detenção);
- 2 Multas criminais;

### 3 Suspensão de direitos políticos.

A Constituição Federal de 1988, foi um divisor de águas na redemocratização do Brasil, promoveu a descentralização do poder, dando aos municípios mais autonomia política, administrativa e financeira, fazendo com que se tornasse mais fortes na criação e implementação de políticas públicas.

No entanto, essa autonomia veio com um preço. A falta de mecanismos de controle e a pouca fiscalização social tornaram as administrações municipais mais vulneráveis à corrupção e à improbidade. O resultado é um paradoxo: ao mesmo tempo em que a descentralização fortaleceu a democracia e aproximou o governo do povo, ela também abriu espaço para práticas ilícitas que corroem a confiança nas instituições, intensificando a exposição das administrações locais à corrupção, fenômeno esse que se manifesta com particular intensidade em contextos marcados pela fragilidade institucional e pela captura do poder público por interesses privados.

Nesse cenário, a autonomia municipal, embora essencial para o fortalecimento da democracia, abriu brechas para práticas ilícitas, como o desvio de verbas, fraudes em licitações e contratos superfaturados, sobretudo em municípios com baixa capacidade administrativa e frágil aparato de fiscalização.

Edwin H. Sutherland, ao formular a Teoria da Associação Diferencial, rompeu com a visão reducionista das escolas criminológicas positivistas que vinculavam a criminalidade unicamente à pobreza, à marginalidade ou a déficits individuais. Para Sutherland, o crime não é fruto apenas de condições biológicas ou econômicas, mas do processo de interação social, no qual os indivíduos aprendem técnicas, motivações e justificativas para o comportamento delituoso a partir de seus grupos de referência.

É nesse contexto que o autor cunhou, em 1939, a expressão “crime de colarinho branco” (white-collar crime), apresentada em conferência na Sociedade Americana de Sociologia. Sutherland chamou atenção para as práticas ilícitas cometidas por indivíduos respeitáveis e de alto status social, no exercício de suas funções profissionais. A grande inovação dessa perspectiva foi demonstrar que a criminalidade não se restringe às classes subalternas, mas está igualmente presente entre empresários, gestores públicos e autoridades políticas, cujos delitos, muitas vezes, têm impacto social e econômico mais devastador do que aqueles praticados pela criminalidade comum.

Ao transpor esse referencial para a realidade brasileira, observa-se que prefeitos, secretários municipais e empresários envolvidos em esquemas de corrupção se enquadram no perfil do criminoso de colarinho branco descrito por Sutherland. A prática de atos de

improbidade administrativa, fraudes em licitações e desvios de recursos públicos municipais não decorre de impulsos individuais isolados, mas de um ambiente institucional e cultural no qual tais condutas são aprendidas, legitimadas e, em muitos casos, naturalizadas.

Assim, a teoria sutherlandiana contribui para compreender a corrupção não como anomalia, mas como resultado de redes de socialização e aprendizado delitivo, sustentadas por arranjos institucionais frágeis e pela seletividade de um sistema de justiça criminal que historicamente privilegiou o combate à criminalidade de rua em detrimento da criminalidade econômica e política.

Nessa perspectiva, o autor elabora gradativamente seus postulados, baseando-se, inicialmente, em sete proposições que se transformaram, em edições posteriores de suas obras, em nove proposições, concernentes ao processo de auto inclusão do indivíduo na conduta criminosa. São elas:

- 1) O comportamento criminoso é aprendido.
- 2) O comportamento criminoso é aprendido pela interação com outras pessoas no processo de comunicação.
- 3) A maior parte da aprendizagem do comportamento criminoso ocorre na privacidade de grupos pessoais.
- 4) Quando o comportamento criminoso é aprendido, a aprendizagem inclui a) técnicas para cometer crimes, que às vezes são muito complexas, às vezes muito simples; b) a orientação específica de motivos, motivações, racionalizações e atitudes.
- 5) A orientação específica dos motivos e da condução é aprendida a partir das definições dos códigos legais como favoráveis ou desfavoráveis.
- 6) A pessoa torna-se delinquente devido ao excesso de definições favoráveis à violação da lei, que prevalecem sobre aquelas contrárias à violação da lei. Este é o princípio definidor da associação diferencial.
- 7) As associações diferenciais podem variar em frequência, duração, prioridade e intensidade. Isso significa que as associações com comportamento criminoso e, igualmente, com comportamento anticriminal sofrem variações nesses mesmos aspectos.
- 8) O processo de aprendizagem do comportamento criminoso por meio da associação com padrões criminais e anticriminais envolve todos os mecanismos peculiares a qualquer outro aprendizado.
- 9) Embora o comportamento criminoso seja uma expressão de necessidades e valores gerais, ele não pode ser explicado por essas necessidades e valores gerais, uma vez que o comportamento não criminoso também é uma expressão das mesmas necessidades e valores.

A Teoria da Associação Diferencial despertou grande aceitação na comunidade criminológica porque enfrenta basicamente dois paradigmas das causas patológicas do crime: 1) patologias sociais e 2) patologias pessoais (biológicas ou psicológicas).

O que podemos observar é que esses comportamentos legalistas ou criminosos são aprendidos por meio de associações com outros indivíduos, o que pode ser mais eficaz nessa aprendizagem conduzida dentro de grupos pessoais íntimos.

Os crimes de colarinho branco produzem impactos sociais e econômicos de proporções muito mais amplas do que aqueles gerados pela criminalidade comum, tradicionalmente tratada como principal problema social. A falência de instituições financeiras, o desvio de verbas destinadas à saúde, ou o sucateamento deliberado da educação pública representam exemplos de condutas capazes de gerar prejuízos incomparavelmente superiores ao montante acumulado de roubos praticados em todo o país em um ano.

Quando tais atos ilícitos são perpetrados por lideranças políticas situadas no âmbito do Poder Executivo, seus efeitos tornam-se ainda mais graves, pois podem consolidar ciclos de atraso estrutural, fomentar a desinformação coletiva e comprometer de forma duradoura o desenvolvimento social, resultando no empobrecimento e na fragmentação do tecido comunitário.

Sob o ponto de vista dogmático, não há distinção substancial entre a criminalidade de colarinho branco e os delitos praticados pelas classes populares, uma vez que ambos constituem violações da ordem jurídica. Todavia, no campo criminológico, as diferenças são evidentes: enquanto determinados crimes se explicam pela desorganização social e pela degradação urbana, os de colarinho branco decorrem de mecanismos específicos de poder, prestígio e oportunidade, situando-se fora do imaginário de criminalização que historicamente recai sobre as camadas marginalizadas da sociedade.

A corrupção, ao ser analisada em profundidade, mostra seu verdadeiro rosto: o da destruição, nas palavras do ministro Luís Roberto Barroso:

“A corrupção é um crime violento, praticado por gente perigosa. É um equívoco supor que não seja assim. Corrupção mata: mata na fila do SUS, na falta de leitos, na falta de medicamentos, nas estradas que não têm manutenção adequada. A corrupção mata vidas que não são educadas adequadamente em razão da ausência de escolas, em razão de deficiências de estruturas e equipamentos. O fato de o corrupto não olhar a vítima nos olhos não o torna menos perigoso” (STF, 2018, n.p.).

Ao trazer a obra de Baratta, e fazer a análise de o porquê esses crimes causam uma “cifra oculta” e como a seletividade do sistema de justiça criminal contribui para a perpetuação do problema.

Para o autor, o direito penal apresenta a tendência de privilegiar interesses de classes dominantes no sistema e a imunizar o processo tendente à criminalização de indivíduos que pertencem a tal classe.

Podemos trazer a célebre afirmação do criminólogo Alessandro Baratta sobre a "cifra oculta"

"a imensa parcela de crimes que escapam das estatísticas oficiais, revela uma falha fundamental no sistema de justiça criminal. Longe de ser um mero problema de subnotificação, essa invisibilidade estatística opera de forma seletiva, mascarando uma realidade crua: o Direito Penal, em vez de um instrumento neutro, frequentemente atua como um mecanismo de perpetuação de desigualdades" (BARATTA, 2002, p. 98).

Nesse contexto, a seletividade do sistema, que prioriza a criminalização de certos grupos sociais em detrimento de outros, não apenas distorce a percepção da violência, mas também consolida injustiças estruturais.

Em primeiro plano, é crucial entender que a cifra negra não é um vazio homogêneo. Ela é composta majoritariamente por crimes cometidos pelas classes dominantes, os chamados "crimes de colarinho branco", como corrupção, fraudes financeiras e infrações ambientais. A complexidade e a falta de uma vítima imediatamente identificável nestes delitos dificultam sua notificação e investigação. Enquanto isso, crimes cometidos por estratos marginalizados, como roubos e furtos, possuem uma visibilidade forçada pela ação policial concentrada nas periferias. Dessa forma, o "mapa do crime" oficial, construído a partir dos registros, apresenta uma imagem distorcida, superdimensionando a criminalidade pobre e ocultando a criminalidade de elite, que causa danos sociais incomparavelmente maiores.

Ademais, a seletividade não é um acidente, mas uma característica intrínseca do sistema. Conforme fundamenta Baratta, o Direito Penal foi historicamente moldado para proteger os bens jurídicos mais caros às elites, como o patrimônio. Na prática, isso se traduz em um duplo padrão: a rigidez no combate aos crimes de rua e a brandura – ou mesmo a imunidade processual – no tratamento dos crimes de poder. A discricionariedade policial, que define o "suspeito padrão" como jovem, pobre e negro, e a desigualdade no acesso à justiça, onde os mais abastados podem contratar defesas robustas, aprofundam esse abismo. O sistema, portanto, não puni o crime em abstrato; ele criminaliza seletivamente a pobreza e a marginalidade.

Diante do exposto, fica evidente que a cifra negra e a seletividade penal são faces da mesma moeda: a moeda da injustiça social. Ignorar essa dinâmica significa compactuar com um ciclo vicioso que alimenta o encarceramento em massa de um segmento da população enquanto absolve condutas danosas de impacto coletivo. Para superar esse paradigma, é

imperioso romper com a lógica punitivista e buscar formas de justiça social que ataquem as raízes da desigualdade, tornando o sistema penal verdadeiramente democrático e igualitário. Somente assim a "cifra" deixará de ser "negra" para refletir, com transparência, a real natureza do conflito social.

Segundo Baratta (2002, p. 183), o sistema penal age de modo que apenas uma fração dos delitos é efetivamente criminalizada e punida, produzindo uma cifra oculta.

Em outro trecho, ele sustenta que “o direito penal apresenta a tendência de privilegiar interesses de classes dominantes no sistema e a imunizar o processo tendente à criminalização de indivíduos que pertencem a tal classe”, o que demonstra como a seletividade está enraizada nas instituições penais e reforça a invisibilidade dos crimes praticados por agentes poderosos. Ademais, Baratta aborda, a teoria do etiquetamento social, que identifica o processo de definição (quem é marcado como criminoso) e de seleção (quem é efetivamente punido), ressaltando o viés estrutural do sistema penal (etiquetamento).

Podemos perceber que não é uma falha eventual, mas um componente estrutural que serve de blindagem para a criminalidade das elites.

Ao trazermos a perspectiva do neoinstitucionalismo, ele constitui vertente teórica que confere centralidade ao papel das instituições na conformação dos processos decisórios e na estruturação das relações sociais e políticas. Essa abordagem superou o institucionalismo clássico ao incluir variáveis comportamentais, históricas e culturais, entendendo-as como elementos constitutivos das regras do jogo político-administrativo.

Hall e Taylor (2003) destacam três versões do neoinstitucionalismo, o histórico, o racional e sociológico, todas enfocando o impacto das instituições sobre políticas públicas e práticas administrativas.

No aspecto histórico, as escolhas políticas feitas em um determinado momento crítico ("critical juncture") criam um "caminho" ("path dependence") que é difícil de ser alterado no futuro. As instituições são vistas como heranças históricas que constrangem a ação política presente. A "Dependência da Trilha" (Path Dependence). É como um caminho que, uma vez iniciado, fica cada vez mais custoso abandonar. As alternativas que existiam no passado tornam-se inviáveis com o tempo.

O Efeito de Lock-in (Bloqueio): nas instituições consolidam arranjos de poder e rotinas que dificultam mudanças radicais. Exemplo: O sistema de previdência social de um país, criado há décadas, é extremamente difícil de ser reformado porque gera direitos adquiridos e expectativas na população.

O Efeito de Votos Múltiplos: A estrutura institucional (ex.: federalismo, presidencialismo com muitos partidos) pode criar vários pontos onde uma proposta de política pode ser barrada, privilegiando a continuidade em detrimento da mudança.

Conceituando os indivíduos eles não são perfeitamente racionais; suas preferências são moldadas pelo contexto institucional e histórico em que estão inseridos.

Esta vertente aplica a lógica da economia e da teoria dos jogos à política, vendo as instituições como soluções para problemas de ação coletiva.

O Fundamento Central diz que as instituições são estruturas de incentivos criadas por atores racionais. Elas existem porque reduzem a incerteza e os custos de transação para indivíduos que buscam maximizar seus próprios interesses.

As instituições são as "regras do jogo" que permitem aos jogadores (atores políticos) prever o comportamento dos outros e tomar decisões estratégicas. Ao estabelecer regras claras (ex.: procedimentos legislativos, constituições), as instituições permitem que os atores façam cálculos estratégicos mais precisos sobre as consequências de suas ações.

A Solução de Problemas de Ação Coletiva: se diz que: as Instituições como contratos e mecanismos de enforcement existem para evitar que indivíduos trapaceiem ("free-ride") em situações onde a cooperação seria benéfica para todos.

Aqui se conceitua que o indivíduo é um ator racional com preferências estáveis e exógenas (já formadas antes de entrar no jogo político). Suas ações são guiadas pela maximização de utilidade.

No contexto sociológico, esta vertente argumenta que as instituições são internalizadas pelos indivíduos por meio de processos culturais e de socialização, moldando não apenas o seu comportamento, mas a própria percepção de seus interesses e identidades. As instituições não são apenas regras formais, mas também padrões de significado e símbolos culturalmente aceitos. A obediência às instituições vem não apenas do cálculo ou da coerção, mas da percepção de que elas são "legítimas" e "naturais".

O "Script" ou "Roteiro", se sugere que as instituições fornecem scripts culturais que ditam o comportamento socialmente apropriado em determinadas situações. Os atores seguem esses scripts porque é o que se espera deles.

Diferentemente da versão racional, aqui as instituições definem quem os atores são e o que eles querem. Exemplo: A socialização de um diplomata dentro do Ministério das Relações Exteriores molda sua identidade como "diplomata" e suas preferências de política externa.

As organizações tendem a se tornar semelhantes umas às outras não por eficiência, mas para obter legitimidade perante seu ambiente. Exemplo: Muitos países adotam modelos semelhantes de administração pública ou reformas educacionais porque são vistos como "modernos" e "legítimos".

Para eles, o indivíduo é um produto de sua socialização institucional e cultural. Sua racionalidade é "limitada" por um conjunto de valores, normas e pressupostos culturalmente específicos.

Ao vermos que as instituições formais compreendem o conjunto de normas codificadas, como constituições, leis, regulamentos, contratos e mecanismos oficiais de controle e fiscalização. Tais elementos estabelecem parâmetros explícitos para o funcionamento da administração pública, delimitando direitos, deveres e sanções relativas ao exercício da função pública. Por outro lado, as instituições informais referem-se a práticas não escritas, valores culturais, redes de poder, negociações informais, clientelismo, favores pessoais e acordos políticos tácitos. North (1990) argumenta que essas instituições coexistem e interagem, influenciando de forma decisiva o desempenho organizacional e a efetividade das normas jurídicas.

E trazendo para essa percepção, a corrupção na administração municipal tende a se manifestar justamente nas intersecções entre as regras formais e informais. Embora o arcabouço legal brasileiro seja robusto, especialmente no tocante à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e à Lei de Responsabilidade Fiscal, essas práticas informais frequentemente subvertem dispositivos legais, promovendo acordos escusos, tráfico de influência e desvios de recursos públicos.

A análise neoconstitucionalista evidencia que a efetividade das normas é condicionada pelo grau de aceitação social das práticas informais, o que, em contexto de baixa fiscalização e ampla tolerância cultural, favorece a perpetuação da corrupção municipal.

Sobre esse aspecto, em abordagem histórica, Carvalho Filho afirma que:

“A impunidade se constitui numa constante em nossa História, desde o período colonial até os dias de hoje ela permanece na ordem do dia”. Segundo o mesmo autor, “na Colônia e no Império, a impunidade atordoava autoridades e impressionava estrangeiros” (CARVALHO FILHO, 2004, p.28).

O autor identifica a impunidade como um problema histórico persistente, que se manifestava através da falta de efetividade da punição, perdão, falta de vontade política ou dificuldades de meios.

“As raízes da corrupção brasileira não mais se encontram em nosso passado colonial, ou em características da personalidade do brasileiro. Não se pode atribuir à herança de Portugal culpa por não ter o Brasil conseguido, até os dias atuais, superar as dificuldades relacionadas ao combate à corrupção. Discordaremos, portanto, da visão dominante de que os elevados índices de corrupção praticados no Brasil [...] estão vinculados ao passado ou à identidade do brasileiro e que não podem, portanto, ser superados” (FURTADO, 2015, p. 18).

## **ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DA CORRUPÇÃO EM SÃO BERNARDO - MA E SEUS IMPACTOS ECONÔMICOS**

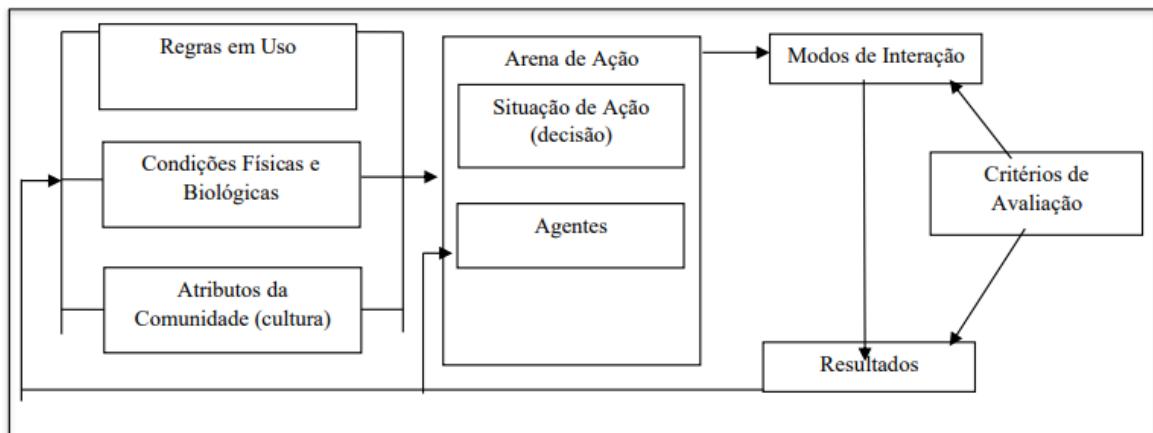
Entre os inúmeros municípios brasileiros que combinam elevada dependência de transferências constitucionais, economias locais pouco diversificadas e frágil capacidade institucional, São Bernardo, no estado do Maranhão, apresenta um conjunto de características que o torna particularmente revelador para fins de análise institucional. Em 2024, 96,78% de suas receitas correntes tiveram origem em repasses da União e do Estado, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2025). Essa estrutura financeira limita a autonomia fiscal e coloca o município em uma posição de vulnerabilidade a pressões políticas e econômicas, já que a alocação desses recursos depende da capacidade de gestão, controle e fiscalização em nível local.

Para examinar como as relações políticas e administrativas se organizam nesse contexto, adota-se o arcabouço de Análise Institucional e Desenvolvimento (Institutional Analysis and Development – IAD), formulado por Elinor Ostrom e colaboradores, que permite decompor um fenômeno social em elementos interligados como arenas de ação, agentes<sup>1</sup>, condições materiais, atributos da comunidade e regras em uso (Ostrom, 2011). A inter-relação entre esses componentes é visualmente articulada pelo diagrama do arcabouço (Figura 1), que servirá como roteiro metodológico para a presente análise.

---

<sup>1</sup> 1 A tradução literal de actors seria "atores". Contudo, opta-se aqui pelo uso de 'agentes' para enfatizar a capacidade de agência dos indivíduos e grupos envolvidos. Enquanto 'ator' pode remeter à ideia de alguém que desempenha um papel pré-definido, 'agente' ressalta a capacidade intencional e estratégica de tomar decisões, avaliar custos e benefícios, e ativamente moldar ou contornar as instituições.

**Figura 1 – Arcabouço para Análise Institucional conforme IAD Framework  
(OSTROM, 1999)**



Seguindo a estrutura proposta pela Figura 1, a análise parte das variáveis que condicionam o ambiente decisório. As Condições Físicas, aqui interpretadas como as condições materiais e econômicas, são marcadas pela já mencionada dependência estrutural de transferências, que eleva o valor estratégico do Fundeb. Somam-se a isso os Atributos da Comunidade, como a cultura política local e uma frágil capacidade de controle social, que podem reduzir os custos de transação para ações oportunistas. Ambas as variáveis influenciam diretamente as Regras em Uso, onde se observa a tensão entre o arcabouço legal formal (legislação do Fundeb, Lei de Licitações) e as práticas informais que viabilizam a improbabilidade.

Esses fatores externos convergem para a Arena de Ação, o núcleo do modelo, que neste estudo corresponde à gestão dos recursos da educação em São Bernardo. Nela, os Agentes (gestores, servidores, empresários) se deparam com a Situação de Ação, ou seja, o momento da decisão. Um exemplo dessa situação decisória é encontrado nos fatos que levaram à Operação Nonsense, deflagrada pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2024). A referida operação investigou um esquema de desvio de verbas do Fundeb, cuja engrenagem central consistia na manipulação de dados do Censo Escolar. Concretamente, foram inseridas milhares de matrículas fictícias, principalmente na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), com o objetivo direto de aumentar artificialmente o montante de recursos a

serem recebidos pelo município de São Bernardo. Esta prática coloca os agentes diante de uma escolha fundamental que define a "Situação de Ação": de um lado, a regra formal, que exige a declaração fidedigna dos dados educacionais para o cálculo justo dos repasses; de outro, a regra informal, baseada na percepção de que a manipulação dos números é uma via de baixo custo e alto retorno para a captação de recursos.

A opção pela via informal estabelece os Modos de Interação entre os atores, caracterizados pelo conluio, pela manipulação de dados oficiais e pelo direcionamento de contratos. Essas interações, por sua vez, produzem Resultados concretos e observáveis. O primeiro é o aumento artificial dos repasses do Fundeb, que atingiram R\$108 milhões em 2023, e a subsequente alocação desses valores a empresas específicas, conforme apontado pelas investigações.

No âmbito econômico, tais resultados se manifestam como um severo custo de oportunidade para o setor educacional. Os recursos desviados ou malversados deixam de ser aplicados na melhoria da infraestrutura escolar, na aquisição de tecnologias educacionais, na formação continuada de professores ou na valorização salarial dos profissionais da educação. A consequência direta é a precarização do serviço público de ensino, afetando a qualidade da formação oferecida à população e comprometendo, assim, o potencial de desenvolvimento do capital humano local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise realizada permitiu compreender que a má gestão dos recursos públicos municipais não é resultado apenas de condutas individuais, mas decorre de fragilidades institucionais que favorecem práticas de improbidade. Observou-se que a distância entre as normas formais e as práticas informais cria um espaço propício para desvios, os quais acabam se reproduzindo no cotidiano da administração.

Além disso, verificou-se que a improbidade administrativa causa prejuízos que ultrapassam o aspecto financeiro, atingindo diretamente direitos fundamentais, como o acesso à educação de qualidade. Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa assume papel central, pois busca proteger o interesse público. Contudo, as mudanças recentes demonstram a necessidade de equilibrar a proteção do gestor probo e a responsabilização efetiva dos agentes que agem de forma desonesta.

Diante do que foi analisado, conclui-se que o enfrentamento da improbidade administrativa não pode se limitar a reformas legislativas ou ao endurecimento das sanções.

Embora a Lei de Improbidade desempenhe papel relevante, a realidade demonstrada evidência que apenas a norma, por si só, não transforma práticas já enraizadas no cotidiano da gestão pública. É preciso fortalecer os mecanismos de controle, garantir a atuação efetiva das instituições fiscalizadoras e, sobretudo, incentivar a participação social como elemento permanente de vigilância democrática. A transparência, quando acompanhada de acesso claro às informações e de instrumentos que permitam à comunidade acompanhar a destinação dos recursos, é condição indispensável para reduzir espaços de vulnerabilidade. Assim, o combate à improbidade deve ser compreendido como um esforço coletivo, em que o direito, a política e a cidadania se encontram na busca por uma administração pública mais justa, eficiente e comprometida com o interesse comum.

## **REFERÊNCIAS**

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal.** Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BRASIL. Lei nº14.230, de 2021). Diário Oficial da União, Brasília. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Código Penal (1940). Art. 317. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Disponível em:[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/PL/2005/msg411-050630.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/PL/2005/msg411-050630.htm). Acesso em: 22 de Julho de 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. CGU e PF combatem desvios de recursos públicos em São Bernardo (MA). Brasília, 16 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/10/cgu-e-pf-combatem-desvios-de-recursos-publicos-em-sao-bernardo-ma>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA): Exercício 2024. Anexo I-C: Receitas Orçamentárias: Município de São Bernardo – MA. Brasília, DF: 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império. Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; CASTRO, Sandro Rogério Jansen. **Criminal responsibility of municipal mayors: aspects**

**of formal social control in Brazil.** Beijing Law Review, v. 14, p. 2255-2277, 2023. DOI: 10.4236/blr.2023.144125. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/blr>. Acesso em: 19 ago. 2025.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo.** In: SOUZA, Celina (org.). Política: teoria, métodos e abordagens. Brasília: Editora UnB, 2003. p. 193-236.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SUTHERLAND, Edwin H. **White Collar Crime.** New York: Dryden Press, 1949.