

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

SANDRO ROGÉRIO JANSEN CASTRO

O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO: A violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal

São Luís

2021

SANDRO ROGÉRIO JANSEN CASTRO

O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO: A violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de pesquisa: Dinâmica e efetividade das instituições do sistema de justiça

Orientador: Professor Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães

São Luís

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

CASTRO, Sandro Rogério Jansen.

O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO : A violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal / Sandro Rogério Jansen CASTRO. - 2021.

110 f.

Orientador(a): Cláudio Alberto Gabriel GUIMARÃES.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luis/MA, 2021.

1. Controle Social Formal. 2. Corrupção. 3. Criminologia Crítica. 4. Índice de Desenvolvimento Humano. 5. Violência Estrutural. I. GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. II. Título.

SANDRO ROGÉRIO JANSEN CASTRO

O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO: A violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em __/__/__.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Thayara Castelo Branco

Universidade CEUMA

Dedico esta dissertação aos meus pais, pelo esforço desmedido em educar seus filhos, à minha esposa Natália e aos meus filhos Pedro, Davi, Lara e Lia pelo apoio nesta árdua missão de conciliar a vida pessoal, profissional e acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade.

Aos meus pais, pelos sacrifícios, dedicação e ensinamentos que foram imprescindíveis para minha educação, principalmente, para formação do meu caráter e integridade.

À minha família, em especial a minha esposa Natália, e aos meus filhos, Pedro, Davi, Lara e Lia por terem me apoiado e suportado meu cansaço, minha ausência em tantos momentos familiares.

Nesse contexto, não poderia deixar de registrar e agradecer o desvelo do meu professor, amigo e orientador Claudio Guimarães pelo auxílio, paciência e afinco e, em sentido prático, com que sempre me orientou neste trabalho, vez que sem a motivação e sem o profundo saber, este trabalho não teria sido concluído.

Da mesma forma, agradeço a amiga e Superintendente da Polícia Federal no Maranhão e Goiás, Cassandra Parazi pela compreensão e apoio durante a minha jornada.

Agradeço aos professores do Mestrado em Direito da UFMA, na pessoa do seu coordenador, professor e Doutor Roberto Veloso pelos ensinamentos, debates e reflexões, que contribuíram para aprimorar o nosso senso crítico e ampliar nossos horizontes.

Por derradeiro, agradeço a todos os meus colegas do Mestrado, pela convivência e harmonia. Em especial, ao amigo Davi Uruçu, sem o auxílio e o encorajamento deles, certamente teria sido muito mais difícil concluir o Mestrado.

“Nós não somos atrasados por acaso. Somos atrasados porque o atraso é bem defendido.”

Luis Roberto Barroso

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo compreender o fenômeno da corrupção nos municípios maranhenses, retratado no desvio de verbas públicas e suas conexões com a violência estrutural e com os baixos índices de desenvolvimento humano, bem como a necessidade de mudança de paradigma do sistema de justiça criminal para o enfretamento desse problema. O estudo se desenvolve por meio da abordagem metodológica indutiva; pelo método de procedimento jurídico-descritivo e por estratégias de pesquisas documental e bibliográfica. O trabalho desmembra-se em três capítulos. No primeiro deles, contextualiza-se a corrupção no cenário atual para a compreensão do crime de responsabilidade penal de prefeitos sob a égide do Decreto-Lei n.º 201/67, bem como a discriminação dos dados documentais coletados na Polícia Federal e a correlação com o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH no Maranhão. Em seguida, analisa-se objetivamente o crime de corrupção sob a perspectiva do paradigma crítico da criminologia. E, por fim, avaliam-se as consequências do desvio de verba reveladas na violência estrutural e seus efeitos no baixo índice de desenvolvimento humano, bem como a necessidade da democratização do Direito Penal.

Palavras-chave: 1. Corrupção. 2. Violência Estrutural 3. Índice de Desenvolvimento Humano. 4. Criminologia Crítica. 5. Controle Social Formal.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the phenomenon of corruption in the municipalities of Maranhão, portrayed in the diversion of public funds and its connections with structural violence and the low human development index, as well as the need to change the paradigm of the criminal justice system to coping with the problem. The work is divided into a theoretical-critical study through the inductive methodological approach; the method of legal-descriptive procedure and the research strategies used were documentary and bibliographic. The work is divided into three chapters. At first, corruption is contextualized in the current scenario to understand the crime of criminal responsibility of mayors under the aegis of Decree-Law No. 201/67, as well as the breakdown of documentary data collected by the Federal Police and the correlation with the Human Development Index - HDI in Maranhão. Then, white-collar crime is objectively understood from the perspective of the critical paradigm of criminology. And, finally, the consequences of the diversion of funds revealed in structural violence and its effects on the low human development index are evaluated, as well as the need for the democratization of Criminal Law.

Keywords: 1. Corruption 2. Human Development Index. 3. Critical Criminology. 4. Structural Violence. 5. Formal Social Control.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Operações deflagradas entre 2009 a 2010	34
Tabela 2	- Efeitos da Corrupção	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal por Unidade Federativa	29
Gráfico 2 - Inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal no Maranhão	30
Gráfico 3 - Tempo de duração dos inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal/MA .	31
Gráfico 4 - Total de pessoas indiciadas pela Polícia Federal/MA	35
Gráfico 5 - Total de inquéritos policiais concluídos entre 2010-2019	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLO

BI - *Business Intelligence*

CF – Constituição Federal

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público Federal

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DELECOR - Delegacia de Prevenção e Repressão a Crimes de Corrupção e Financeiros

DELEFIN - Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros

DG – Direção Geral

DICOR – Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNASA – Fundo Nacional da Saúde

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IN - Instrução Normativa

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MJSP - Ministério de Justiça e Segurança Pública

MPF - Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PF – Polícia Federal

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC - Paridade do Poder de Compra

SISCART - Sistema de Cartório da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão

SR - Superintendência Regional da Polícia Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. A CORRUPÇÃO NO MARANHÃO	20
2.1. Análise dogmática do Decreto-Lei nº 201/67	23
2.2. A especificidade na investigação da polícia judiciária da União	28
2.3. Metodologia empregada para seleção dos dados	28
2.4. Dados da Polícia Federal no Maranhão	29
2.5. A corrupção e o Índice de Desenvolvimento Humano do Maranhão	40
3. REFLEXÕES CRIMINOLÓGICAS: DO CLÁSSICO AO CRÍTICO	46
3.1. O paradigma etiológico da Criminologia Positivista	46
3.2. Os paradigmas críticos das Teorias Sociológicas	50
3.3. Escolas Microsociológicas e a Teoria da Aprendizagem	52
3.4. Da Teoria da Anomia e do <i>Labelling Approach</i> a uma Criminologia Crítica	58
3.5. O crime do colarinho branco e a institucionalização de suas práticas	66
4. A DEMOCRATIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL FORMAL	71
4.1. As características da corrupção: definição, causas e efeitos	71
4.2. A violência estrutural e suas implicações para dignidade humana	75
4.3. Política criminal e seus aspectos no combate ao crime de colarinho branco	80
4.4. A necessária mudança de perspectiva do controle social formal	83
5. CONCLUSÃO	95
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA	100

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade contribuir para o debate acerca de crimes de corrupção praticados por prefeitos e ainda, decorrentes desses delitos, os danos causados à sociedade. A prática dessa conduta não ocasiona apenas o enriquecimento ilícito de alguns privilegiados com acesso às gestões municipais, mas também, afeta drasticamente a população mais vulnerável, implicando a fragilização, ou no mínimo, a descontinuidade dos serviços de educação, saúde e segurança e, por conseguinte, da dignidade humana.

O Município se apresenta como ente federativo mais próximo ao cidadão, em princípio, com competência institucional para efetivar políticas públicas essenciais ao bem-estar social. O prefeito, representante máximo do poder executivo, tem a responsabilidade frente a vários fundos e programas destinados ao desenvolvimento social e urbano dos municípios e, nessa condição, deve direcioná-los, essencialmente, para agregar qualidade de vida aos munícipes.

Desse modo, esse tipo de delinquência ocasiona a redução da qualidade dos serviços públicos, fomenta a desigualdade social, bem como causa a redução de direitos fundamentais, o que pode ser facilmente constatado nas longas filas de espera por atendimento ambulatorial, na inexistência de escolas e de vagas na rede pública de ensino e do baixo índice de saneamento básico em bairros urbanos ou periféricos.

A pesquisa ora tratada neste trabalho direciona-se, especificamente, aos crimes de corrupção previstos no Decreto-Lei de nº 201/67 - denominados crimes de responsabilidade - a partir da análise documental realizada na Polícia Federal do Maranhão no período de 2010 a 2019.

Os dados documentais coletados na Polícia Federal dos últimos dez anos revelam que o Estado do Maranhão apresenta o maior quantitativo de inquéritos policiais do Brasil, assente no Artigo 1º do Decreto-Lei 201/67, os quais apuram, especificamente, os desvios de verbas relacionadas a fundos e convênios federais, cujo escopo é incrementar políticas públicas de saúde, educação e bem-estar dos cidadãos.

O outro dado relevante correlacionado à pesquisa realizada é que, simultaneamente, o Maranhão apresentou o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano IDH do País no mesmo período. Ressalta-se, por oportuno, que os fundos e convênios, possivelmente desviados dos municípios maranhenses – todos constatados nos inquéritos da

Polícia Federal - formam a base de avaliação e de critérios do IDH, quais sejam: educação, renda e saúde, ou seja, verbas imprescindíveis ao desenvolvimento dos municípios que restaram deliberadamente destinadas a fins ilícitos.

O crime de corrupção praticado por prefeito insere-se no conceito geral de crime do colarinho branco, cujo autor é pessoa influente e, normalmente, recebe tratamento penal brando, resultado de um misto de temor e admiração que as instituições de controle social formal nutrem por esse tipo criminoso.

O crime de colarinho branco é praticado por grandes empresários e por gestores públicos em altas funções no Estado que fazem uso legítimo de seus postos e cargos, mas, cujos objetivos são o locupletamento e a expansão de poder político por meio de desvio de verbas públicas.

A prática predatória desse tipo de criminalidade desconsidera os bens coletivos e difusos, tais como: o meio ambiente, as relações de consumo, a ordem econômica, o desenvolvimento social e a saúde financeira dos entes federativos, todos considerados ativos jurídicos próprios do século XXI. Em plena globalização, não se pode deixar em segundo plano a tutela de interesses tão importantes para a sobrevivência das nações e para própria qualidade de vida dos cidadãos.

Partindo-se do pressuposto de que o comportamento delitivo nos crimes de corrupção é realizado por ocupantes de cargo ou função pública e, na maioria das vezes, o prefeito municipal é o responsável direto pela implementação de políticas públicas e pela efetivação dos serviços sociais, o interesse dessa pesquisa é quantificar esse tipo de delito nos inquéritos instaurados pela Polícia Federal e inter-relacioná-lo à violência estrutural nos municípios maranhenses, o que redundará em efeitos diretos sobre o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Nessa perspectiva, a violência estrutural sobrevém com a redução de direitos fundamentais, incrementado pelo desvio de verbas. O mais grave é que o gestor público, cujo dever institucional e precípua é o de implementar políticas básicas de infraestrutura, saúde e educação, é quem propicia, ou senão favorece por omissão ou negligência, essa conjuntura.

A violência estrutural decorre da incompatibilidade entre as condições potenciais de vida e as possibilidades que concretamente são concedidas aos cidadãos pelos gestores públicos. Origina-se por meio da restrição das necessidades reais do indivíduo, conferida pelo próprio Estado. É a forma geral de violência que transgride o grupo essencial de

direitos fundamentais, tais como a vida, a educação, a integridade, o trabalho, entre outros direitos, cujo contexto, uma vez mal servido pelo Estado, pode provocar outras formas de violência.

Portanto, a pesquisa suscita nova perspectiva do controle social formal no que concerne à apuração do crime de corrupção e sua conexão com a violência estrutural, certificado no Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios.

Desse modo, dispomos das seguintes indagações: A partir da análise das investigações da Polícia Federal, nos últimos dez anos, é possível constatar que os crimes de corrupção praticados por prefeitos impulsionam a violência estrutural dos municípios maranhenses, cujo efeito está manifesto diretamente no IDH? Qual a contribuição que o controle social formal pode apresentar para o enfrentamento do problema?

Assente nos dados documentais coletados na Polícia Federal e, com devido recorte temporal e espacial, busca-se ratificar a hipótese de que a má utilização dos recursos públicos transferidos aos municípios maranhenses, - perpetrada no maior quantitativo de inquéritos policiais que apuram crimes de corrupção praticado por prefeitos, - promove a violência estrutural e afeta negativamente o Índice de Desenvolvimento Humano do Maranhão, de modo que se faz necessária a democratização do controle social formal, fazendo-o convergir para a repressão aos crimes de colarinho branco.

Ante o irrefutável mister de se fazer a análise de dados documentais coletados na Polícia Federal sobre o crime de corrupção nos municípios maranhenses, optou-se pelo método de raciocínio indutivo¹, já que se trata de pesquisa desenvolvida no campo teórico-interpretativo da realidade. Parte-se daquilo por demais conhecido, sem estar adstrito a consensos, para se chegar a ilações até então não realizadas. Buscam-se ampliar o que está posto, observar e extrapolar dados particulares, tendo em vista a consecução de conclusões gerais. Por fim, elabora-se uma forma de conhecimento que ultrapassa, necessariamente, aquilo que já é estabelecido pelo senso comum, sobretudo, o acadêmico.

Importante ressaltar que a pesquisa realizada se absteve de modelos dogmáticos e direcionou a sua produção para o conhecimento crítico, pluridisciplinar e reconstrutor do ato justo, voltando-se à validação de argumentos com importância empírica e emancipatória para

¹ Para construir a fundamentação metodológica da pesquisa foram utilizadas obras dos autores: (POPPER, 1974), (BACHERELARD, 1987), (SANTOS, 1989), (MARQUES NETO, 2001), (FONSECA, 2009), (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009), (SANTOS, 2010), (GUSTIN; DIAS, 2015), (MINAYO, 2018) e (MARCONI; LAKATOS, 2019).

os grupos sociais. Nesse sentido, segue-se o entendimento de que não há pesquisa jurídica puramente teórica. Parte-se do pressuposto de que, mesmo indiretamente, os resultados da investigação jurídico-científica têm reflexos, positivos ou negativos, na solução de problemas da prática jurídica.

Corroborando com essa linha de pensamento, entende-se que a pesquisa no campo do Direito deve buscar algo concreto, histórico, comprometido com as condições efetivas do espaço-tempo social, atrelado à sua eficácia e propulsor do desenvolvimento social, ao invés de seguir direcionamento teórico estático, conservador, reacionário, voltado para o passado, aprisionado em seus próprios dogmas. Com isso, não só a academia obtém resultados frutíferos dessa perspectiva, mas também a sociedade que se depara com tipo de Direito melhor adaptado para lidar com os anseios de quem o busca.

Nesse contexto, reafirma-se que esse trabalho segue a linha crítico-metodológica, visto que pressupõe a análise da realidade com o objetivo de repensar o Direito Penal por meio da Criminologia Crítica postulada pela teoria argumentativa e que traz à baila a discussão sobre corrupção, violência estrutural e Índice de Desenvolvimento Humano.

Outrossim, trilha-se na esfera da pesquisa jurídica-descritiva, em que a reflexão sobre o crime de corrupção praticado por prefeitos nos municípios, ante a perspectiva da Criminologia Crítica, é o principal propósito. A compreensão que se pretende com esse trabalho é associar esse tipo de delinquência e suas implicações na violência estrutural dos municípios maranhenses, bem como os seus reflexos quantitativos no Índice de Desenvolvimento Humano de forma, dimensionando ainda a extensão qualitativa desses resultados.

Para executar a termos a pesquisa, utilizou-se de estratégia metodológica alicerçada em minuciosa revisão bibliográfica e documental, sobretudo, a perspectiva peculiar lançada pela Criminologia Crítica sobre o fenômeno do crime do colarinho branco. Ao contextualizar tal perspectiva com as disposições legais que disciplinam os referidos delitos, tomamos a devida cautela nessa comparação, desenvolvendo-se, por isso, o diálogo articulado entre as formas de abordagem. Para tanto, seguem-se os seguintes passos:

- a) Definição da conduta a ser explicada, nesse caso, o crime de colarinho branco;
- b) Formulação de uma conjectura ou hipótese explicativa da conduta;
- c) Análise de casos à luz da hipótese com o fim de proceder à validação dos

argumentos constatados na Polícia Judiciária;

d) Reflexão acerca do procedimento de análise e do limite tutorial para produção de certeza prática e estabelecimento de teoria explicativa válida.

Em relação à disposição metodológica das ideias, filia-se ao entendimento segundo o qual um plano de trabalho deve ser conciso e harmonioso. Tal posicionamento deve estar refletido no Sumário que, de maneira objetiva, resultará no que se espera ser revelado, quando da leitura do trabalho. A partir desse entendimento, divide-se o trabalho em três capítulos.

Inicialmente, será realizada a análise dogmática e específica do crime de responsabilidade penal dos prefeitos, sob o prisma do Decreto-Lei de n.º 201/67, indispensável para discorrer sobre os dados documentais investigados na Polícia Federal, bem como para a descrição do quantitativo de inquéritos policiais relacionados aos crimes de corrupção praticados por prefeitos, dimensionando a sua extensão qualitativa, para dar suporte e validação à hipótese defendida em sua convergência para o Índice de Desenvolvimento Humano.

No segundo Capítulo, os aportes teóricos e as ferramentas analíticas recorrem a autores que refletiram sobre a prática de crime do colarinho branco por meio da Criminologia, notadamente, as Teorias da Sociologia Conflitual e da Criminologia Crítica, que basicamente preconizam que o Direito Penal é utilizado como instrumento de controle social e de dominação a serviço de quem detém o poder político e econômico. Essa classe dominante é responsável pela eleição das condutas consideradas criminosas, e pela elaboração das leis, bem como figura como integrante das instituições do Sistema de Justiça Penal, a quem cabe interpretar todo o arcabouço legislativo e punitivo.

A concepção criminológica crítica inova ao lançar luz sobre os reais fatores que determinariam a ocorrência do crime de colarinho branco exatamente porque é praticado pelos bem-sucedidos, ocupantes de prestigiosos cargos públicos ou corporativos e de boa situação financeira, de modo que não se justificaria circunscrever a criminalidade como originária de fatores biológicos ou, exclusivamente, da pobreza ou da desorganização social e urbana, ou da falta de inserção social.

Ultrapassada essa fase, no terceiro Capítulo, da abordagem de cunho explicativo sobre o fenômeno da corrupção e suas principais causas e efeitos a partir das mais recentes publicações científicas, depreendem-se o impacto da criminalidade de colarinho branco para a

ordem pública e o real patamar dos danos dele advindos no contexto em questão. Como estratégia específica para o enfrentamento do problema e na perspectiva de política criminal, entende-se que é imprescindível a inserção da conduta ora investigada nas estatísticas oficiais sobre violência estrutural com o objetivo de projetar na consciência coletiva que a delinquência das elites é conduta reprovável, antijurídica e punível, ou seja, não é admissível, nem tampouco justificável.

O presente estudo justifica-se pela constatação de que há uma correlação direta entre desvio de verbas, violência estrutural e a degradação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. De igual modo, indica a necessidade de pesquisas que comprovem a premência da mudança de paradigmas do sistema de Justiça, avaliando a possível efetividade do combate à corrupção.

2. A CORRUPÇÃO NO MARANHÃO

A corrupção é, geralmente, definida como abuso do poder público em benefício privado. É o grande obstáculo para o desenvolvimento econômico e social por desvirtuar a superioridade das leis e enfraquecer a base institucional necessária à estabilidade e ao crescimento econômico².

O termo corrupção é a forma genérica e abrangente para expressar comportamentos e práticas que visem malversar o patrimônio público³. Como o presente trabalho trata, especificamente, do crime praticado por prefeitos, limitou-se a análise da conduta assente no Decreto-Lei nº 201/67, que estabelece normas com o objetivo de regulamentar e reprimir a atuação ilícita de prefeitos no exercício do mandato.

2.1. Análise dogmática do Decreto-Lei nº 201/67

Os crimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei n.º 201/67, a rigor, são crimes funcionais que adotam como sujeito ativo apenas o prefeito municipal. Portanto, esta seria a terminologia tecnicamente correta para os crimes previstos no Artigo 1º. Já as infrações tipificadas no Artigo 4º, denominadas de político-administrativas têm mais similitude com o termo crimes de responsabilidade. Não obstante, manter-se-á, nesse trabalho, a terminologia atribuída na referida norma, tratando crimes funcionais como crimes de responsabilidade.

A responsabilização política dos prefeitos está prevista no Artigo 4º do Decreto-Lei n.º 201/67, o qual enumera as infrações político-administrativas. Nessas infrações de caráter político, cabe à Câmara Municipal, seguindo o rito descrito no Artigo 5º, analisar as condutas e a pena, que pode ser a cassação do mandato.

Dessa maneira, os prefeitos sujeitam-se ao exame e julgamento das Câmaras Municipais quando praticam infrações político-administrativas. Os integrantes do Poder Legislativo municipal assumem a condição de responsáveis pela condução dos processos e de julgadores. Trata-se, no caso, de um julgamento político, sujeito ao exame do Poder Judiciário

² Assim, definido no relatório sobre a Qualidade do Crescimento (WORLD BANK, 2000. p. 137).

³ O tema corrupção será tratado de forma detalhada no capítulo 3 desta dissertação, quando for apresentada a sua correlação com a violência estrutural.

apenas quando ocorrerem abusos e eventuais defeitos formais durante a sua instrumentalização, que pode ser cometido tanto pela comissão processante, como pelo próprio plenário da Câmara, durante a votação final do julgamento do processo.

No entanto, o objeto deste estudo é, restritivamente, a responsabilidade penal do gestor municipal quando caracterizadas as condutas especificadas no Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/67, impetradas na qualidade de autoridade máxima do executivo municipal. O julgamento ocorre através do órgão competente do Poder Judiciário em ação penal de iniciativa pública, não havendo a necessidade de autorização da Câmara Municipal respectiva.

A responsabilidade criminal do prefeito é direta e pessoal, sem prejuízo do reconhecimento de coautoria em razão da participação de secretários municipais, vereadores, servidores públicos e, até particulares. O processo criminal tramita conjuntamente pelo órgão jurisdicional competente, em crimes comuns ou federais, ou em delitos eleitorais no último caso, através de seu órgão pleno ou por composição fracionária (Artigo 29, X. da Constituição Federal de 1988), enquanto exercer regularmente seu cargo.

Em outras palavras, a competência para julgamento será sempre do Tribunal equivalente a área de jurisdição na qual o prefeito exerce seu mandato nos casos em que há coautoria no crime, mesmo que o coautor ou partícipe não detenham de prerrogativa de função, uma vez que há continência (Artigo 77, I, CP) e necessidade da unidade de processo para julgamento⁴.

Sem embargo, o Supremo Tribunal Federal vem adotando postura diferente ao determinar que sejam mantido no Tribunal correspondente somente os processos que envolvem pessoas com prerrogativa de foro⁵. Portanto, deve ocorrer o desmembramento, visando facilitar a instrução processual e mantida a unidade dos processos nos tribunais superiores somente nas hipóteses excepcionais, que exigirem julgamento conjunto.

Com o término do mandato, perda ou cassação, a competência transfere-se ao juízo de primeiro grau respectivo, nos termos da Súmula 702 do STF e a investigação policial ou o processo criminal descem para instância originária na forma em que se encontram e com aproveitamento integral dos atos processuais anteriores⁶.

⁴ Assim, Andreucci (2019).

⁵ Precedentes do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 77013, 1998; HC 73131, 1996; HC 72033, 1995; RE 149544, 1995; HC 71296, 1995; HC 70671, 1995; HC 71474, 1995; HC 71991, 1995; HC 69850, 1994) e Andreucci (2019).

⁶ Julgado do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AP 933 QO, 2016).

Dogmaticamente, entende-se que os crimes definidos como de responsabilidade previstos no Decreto-Lei n.º 201/67 são dolosos, ou seja, é necessário que o gestor municipal tenha a intenção de lesar o patrimônio público municipal, ou de assumir o risco de produzir o resultado.

Desse modo, além da materialidade do ato, exige-se a intenção de praticá-lo contra as normas legais que o regem. O que se dispensa é a valoração do resultado para a tipificação do delito. Não obstante, como se trata de crime contra a administração municipal, é sempre possível e conveniente perquirir se o agente atuou em prol do interesse público, ou para satisfazer interesse pessoal, ou de terceiros. Se o procedimento do acusado, embora irregular, foi inspirado no interesse público, não há crime a punir. Assim, vem sendo sedimentado na jurisprudência pátria⁷.

Nos primeiros quinze incisos do Artigo 1º do Decreto-Lei estão consignados todos os crimes de responsabilidade na forma prevista no projeto original. Os demais incisos (XVI a XXIII) foram incluídos após a edição da Lei Complementar n.º 101/2000, quando se instituiu novo parâmetro de responsabilidade da gestão fiscal da coisa pública, voltado ao controle dos gastos e das despesas públicas, através de acompanhamento minucioso das atividades financeiras do Estado.

Em que pese serem crimes funcionais, não estão vinculados aos crimes contra a administração pública, previstos no Código Penal (Artigos 312 a 326)⁸, constituindo figuras autônomas e específicas do prefeito e de seus substitutos, que são seus únicos sujeitos ativos.

O sujeito passivo será sempre o município, atingido em bens e valores administrativos que a lei protege. Os crimes de responsabilidade são crimes de ação pública (Artigo 1º, § 1º), o que significa que a autoridade policial pode instaurar de ofício o inquérito, desde que tenha conhecimento do delito por ciência própria ou por comunicação de qualquer pessoa com elementos indiciários suficientes para o início das investigações⁹.

Os dois crimes mais graves - apropriação ou desvio de bens, ou de rendas públicas e utilização desses bens ou rendas em proveito próprio, ou alheio -, definidos nos incisos I e II do Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/67, são punidos com reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, o que os torna inafiançáveis. Os demais incisos (III a XXIII) são afiançáveis e com

⁷ Para maior aprofundamento na temática, ver Meirelles (1977) e Meirelles (2006).

⁸ Conforme o Código Penal brasileiro (BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1940).

⁹ Nesse sentido, cfr., Castro (2002), Costa (2002).

possibilidade de suspensão condicional da pena (*sursis*) não superior a 2 anos¹⁰.

Cumprido depreender que não se colhe o argumento de crime de menor potencial ofensivo no âmbito do Decreto-Lei n.º 201/67, uma vez que essa norma tem por finalidade a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, de modo que o prefeito municipal pode ser preso preventivamente em qualquer fase do inquérito ou da investigação criminal¹¹.

Toda condenação, na pena principal, implica aplicação obrigatória das penas acessórias, tais como: perda do cargo de prefeito e da inabilitação pelo prazo de 5 anos para o exercício de qualquer cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Artigo 1º § 2º). A pena acessória da perda do cargo tem idêntica natureza de sanção criminal da pena detentiva principal, sem qualquer conotação política, uma vez que resulta única e exclusivamente da tipificação do crime funcional e não da conduta governamental do punido, a qual só poderia ser apurada em outro processo perante a Câmara de Vereadores¹².

Como afirmado acima, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram impostas condutas aos gestores públicos visando ao equilíbrio fiscal¹³. No entanto, ante o receio de não serem cumpridas somente com normas administrativas, foi publicada a Lei n.º 10.028/2000 em que se penalizaram os principais enunciados, dando origem aos incisos XVI a XXIII do Decreto-Lei n.º 201/67.

A criminalização das condutas de cunho administrativo-fiscal previstas na Lei Complementar assinalada gerou insatisfação entre os penalistas, eis que o Direito Penal foi utilizado sem a devida avaliação do bem jurídico que deveria ser tutelado. Criminalizaram-se condutas com vistas a prenunciar prevenção geral ao atendimento de ditames extrapenais e administrativos¹⁴.

¹⁰ Precedentes do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 75193/MG, 1997; HC 76521 MC/RJ, 1997; HC 76605 MC/SP, 1998; RHC 79460, 1999; AI 266297/PR, 2000; RCL 2103/RS, 2002; HC 85751, 2005; HC 86248, 2005; HC 86007, 2005; AP 432/MG, 2013; AP 595/SC, 2014; SL 888 MC/MA, 2015; HC 146065/AL, 2018; HC 176665/SP, 2019).

¹¹ Julgado do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC nº 85.184/RS, 2005).

¹² Entendimento comungado por Pantuzzo (2000), Costa (2002), Ramos (2002).

¹³ Especificamente sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito da responsabilização penal de Prefeitos, cfr. Castilho (1996) e Ferreira (1996).

¹⁴ Palma (2006) aborda essa temática como muita profundidade. A autora acredita que as medidas penais só são constitucionalmente admissíveis quando sejam necessárias, adequadas e proporcionadas à proteção de determinado direito e interesse constitucionalmente protegido.

2.2. A especificidade na investigação da polícia judiciária da União

A Polícia Federal é o órgão com atribuição constitucional para apurar infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União e de suas entidades autárquicas (Artigo 144, §1º, I, da CF), bem como para atuar, com exclusividade, como polícia judiciária da União (Artigo 144, §1º, IV, da CF)¹⁵. O desempenho desse órgão em investigações envolvendo desvio de verbas públicas está, tradicionalmente, relacionado à corrupção.

As investigações sobre corrupção nas Superintendências Regionais da Polícia Federal localizadas nos Estados e no Distrito Federal são realizadas por meio das Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes de Corrupção e Financeiros - DELECOR)¹⁶. As DELECOR's têm a atribuição regimental para receber as notícias crimes que tratam sobre desvio de verbas e são, regularmente, encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, Controladoria Geral da União – TCU e Ministério Público Federal – MPF.

Os procedimentos investigatórios conduzidos pela polícia judiciária da União¹⁷ tem por escopo apurar as infrações penais e sua autoria, conforme dispõe o Artigo 4º do Código de Processo Penal¹⁸, que autoriza a presidência da investigação criminal ao Delegado de Polícia Federal. Dentre as suas atribuições, deve coordenar os trabalhos de apuração, podendo requisitar diligências, perícias, informações, documentos, dados e análises que interessem à apuração dos fatos, bem como representar por prisões de natureza cautelar e por medidas constritivas ou de natureza acautelatória, mediante análise técnico-jurídica¹⁹.

A investigação criminal tem início com a *notitia criminis*, que é o conhecimento, espontâneo ou provocado, por parte da autoridade policial, acerca de um fato delituoso. Divide-se em três espécies, quais sejam:

¹⁵ Regramento constitucional (BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1988).

¹⁶ A Delegacia de Prevenção e Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros - DELECOR era nominada, genericamente, como Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros - DELEFIN, a nomenclatura foi atualizada conforme Ofício-Circular nº 12/2012 da DICOR/PF, complementado pelo Memorando-Circular nº 05/2012 de 23 de novembro de 2012. As DELECOR's foram subordinadas às Delegacias Regionais de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DRCOR's), que, por sua vez, vinculadas às Superintendências Regionais, conforme Portaria nº 2.877/2011 do Ministério da Justiça e Portaria nº 1.252/2017, Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

¹⁷ Na Polícia Federal, as atribuições de polícia judiciária são regidas pela Instrução Normativa nº. 108/2016-DG/PF, de 07 de novembro de 2016. O Artigo 2º da citada instrução normativa declara que a atividade de polícia judiciária da União é regida pelo interesse público em prevenir e apurar a prática de condutas criminosas, na forma do Artigo 144, § 1º, incisos I, II e IV da Constituição Federal, em defesa de bens jurídicos penalmente tutelados por lei, tendo por fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a segurança pública.

¹⁸ Regramento do Direito Processual Penal (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1941).

¹⁹ Instrução da Polícia Federal (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

a) cognição imediata (ou espontânea), ocorre quando a autoridade policial toma conhecimento do fato delituoso por meio de suas atividades rotineiras. Por exemplo, quando o delegado de polícia recebe a informação de crime por meio da imprensa;

b) cognição mediata (ou provocada), ocorre quando a autoridade policial recebe expediente escrito sobre determinado fato delituoso. Por exemplo, nas hipóteses de requisição do Ministério Público, representação do ofendido etc.;

c) cognição coercitiva ocorre quando a autoridade policial lavra auto de prisão em flagrante. O delegado de polícia toma conhecimento do fato delituoso por ocasião da lavratura do auto respectivo²⁰.

Há, ainda, a *notitia criminis* inqualificada, também conhecida como anônima. O STF já firmou entendimento no sentido de que esse mecanismo, por si só, não serve para subsidiar instauração de inquérito policial, mas pode ser utilizado como base para diligências preliminares com o fim de confirmar a veracidade das informações²¹.

A investigação criminal também pode ser inaugurada pela via da comunicação da vítima ou de seu representante legal (Artigo 5, §1º do CPP) ou por qualquer pessoa do povo (Artigo 5º, §3º do CPP).

Assim, verificada a procedência da *notitia criminis*, deve ser instaurado o procedimento correspondente, consoante dispõe a Lei n.º 12.830/2013, ao estabelecer que cabe ao delegado de polícia a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial²² ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais (Artigo 2º, §1º).

Nesse ínterim, é interessante ressaltar que o inquérito policial tem duas finalidades²³, quais sejam:

²⁰ Assim, Lima (2017. p. 131).

²¹ Julgado do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 99.490/SP, 2010).

²² Segundo os regramentos internos da Polícia Federal, o inquérito policial pode, então, ser iniciado por auto de prisão em flagrante ou por portaria (Artigo 34 da IN n.º 108/2016-DG/PF) e deve ser instaurado para apuração das circunstâncias, materialidade, autoria das infrações penais (Artigo 30, I, da IN n.º 108/2016-DF/PF), coleta de provas, preservando-se as cautelares e não repetíveis (Artigo 30, II da IN n.º 108/2016-DG/PF) e representação e execução de medidas cautelares (Artigo 30, III da IN n.º 108/2016-DG/PF). (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

²³ “O inquérito policial tem desempenhado duas funções críticas no que tange à promessa estatal de segurança. É a principal ‘porta de entrada’ do sistema de justiça criminal, embora existem outras formas que prescindam da polícia, mas a maioria dos processos criminais tem origem com um inquérito policial. Em segundo plano, a investigação desempenha papel central na função de dissuadir a prática de crimes. Certamente, é a iniciativa mais visível dos esforços policiais para dar uma resposta convincente à sociedade” (BRASIL, ESMPU, 2016, p. 16).

a) instrumental ou imprópria: justifica-se pela necessidade de apresentar motivação para instrução do processo penal;

b) interna ou própria: sua finalidade essencial é buscar a verdade real, e não simplesmente, subsidiar a acusação que poderá ser promovida pelo Ministério Público²⁴.

Desse modo, cabe à autoridade policial, no caso o Delegado de Polícia Federal, proceder às diligências exemplificativas elencadas no Artigo 6º do CPP, bem como requisitar perícias, documentos e dados que interesse à apuração dos fatos de forma discricionária desde que sejam observados os limites legais²⁵. Em que pese a discricionariedade do delegado de polícia durante a condução do inquérito policial, é necessário a aplicação de método investigativo.

Silva e Ribeiro (2018, p.26) afirmam que esse método tem como propósito garantir a objetividade e a impessoalidade de modo a evitar que a experiência e os preconceitos do investigador interfiram na busca da verdade com efeitos nocivos à pessoa investigada, a terceiros e a toda a sociedade²⁶.

Em havendo prova da materialidade e indícios suficientes de autoria, a autoridade policial deve proceder ao indiciamento, que constitui o ato de atribuir a autoria (ou participação) de uma infração penal a uma pessoa, apontando-a como provável autora ou partícipe de um delito. O indiciamento produz efeitos endoprocessuais, representados pela

²⁴ “Há de se ratificar que a investigação criminal não se dá tão somente para angariar evidências do crime e sua autoria. Ela também serve exatamente para afastar possíveis outras autorias criminais e supostas ocorrências delituosas. O investigador não pode ser guiado pela ideia fixa de apontar autorias criminais como numa caça às bruxas colocado na fogueira os suspeitos e envolvidos na prática delituosa. A ética e a técnica devem prevalecer em todo momento da investigação, inclusive naquele em que, por ausência de evidências, tem-se que reconhecer a impossibilidade fática de se apontar o sujeito ativo da atividade delituosa ou mesmo própria existência de crime.” Assim, (Pereira, 2010), Barbosa (2010. p. 24 s), Silva (2017. p. 142), Silva e Ribeiro (2018. p. 175).

²⁵ O CPP traz, em seus artigos 6º e 7º, rol exemplificativo de diligências investigatórias, que poderão ser adotadas pela autoridade policial, quando toma conhecimento do fato delituoso. Algumas são de caráter obrigatório, tais como: a realização de perícias nas infrações em que há vestígios; outras, no entanto, tem sua realização condicionada à discricionariedade da autoridade policial, que deve determinar sua realização de acordo com as peculiaridades do caso concreto (v.g., reconstituição do fato delituoso). A discricionariedade dispensada ao trabalho investigatório da autoridade policial no curso do inquérito policial, prevê o CPP que a autoridade policial deve colher todas as provas que sirvam para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias. Vide, (LIMA, 2017, p. 132).

²⁶ Silva e Ribeiro (2018, p. 23) utilizam o termo “investigação policial” e não o termo investigação criminal. O objetivo é deixar evidente que a polícia está cumprindo o seu dever constitucional determinado pelo Art. 144 da CF, diferenciando das investigações realizadas por outros órgãos. “A investigação policial emprega conjunto de procedimentos, regras e protocolos estabelecidos pela instituição para, de forma progressiva e proporcional, chegar à meta (verdade dos fatos criminosos). Essas técnicas são balizadas nos princípios da legalidade, moralidade, oportunidade e do devido processo legal. Elas são desenvolvidas para empregar adequadamente os recursos humanos, materiais e financeiros necessários, evitar a contaminação da prova, da celeridade à apuração e, principalmente, para fornecer ao Poder Judiciário elementos de formação do convencimento do juízo fiéis aos fatos investigados.”

probabilidade de ser o indiciado o autor do delito, considerado antecedente lógico, mas não necessário, do oferecimento da peça acusatória²⁷.

Ressalta-se, por oportuno, que o indiciamento é ato privativo do delegado de polícia²⁸, dar-se-á por ato fundamentado mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar autoria, materialidade e circunstâncias (Artigo 2º, § 6º da Lei nº. 12.830/2013)²⁹.

Outrossim, para conclusão da investigação criminal³⁰, a autoridade policial fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e que a autoridade policial deverá produzir minucioso relatório do que tiver sido apurado e no qual deverão constar o histórico dos fatos sob investigação; o rol das diligências investigativas; os indícios de autoria e a materialidade do delito; as circunstâncias que tocam o crime e a capitulação^{31,32}.

Após o relatório conclusivo da investigação pela polícia judiciária, cabe ao Ministério Público as seguintes alternativas: oferecimento da denúncia; requisição de novas diligências³³; arquivamento dos autos do inquérito policial³⁴; declinação de competência ou a

²⁷ Posição defendida por Lima (2017, p. 150).

²⁸ Julgado do STF, Inquérito 4.621/DF (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

²⁹ Artigo. 84, §3º da IN nº. 108/2016-DG/PF - O despacho fundamentado exporá os motivos fáticos e jurídicos do ato, indicará a materialidade, a autoria, os indícios e as circunstâncias da prática do crime, e conterà: I - exposição sucinta dos fatos; II - descrição da conduta, do resultado e do nexa causal, com a indicação das provas produzidas; e III - tipificação penal.

³⁰ Artigo 91 da IN nº 108/2016-DG/PF – O relatório conclusivo deverá conter a análise técnico-jurídica dos fatos investigados, abordando: I – fato investigado e suas circunstâncias; II – diligências realizadas; III – materialidade e autoria; IV – materiais apreendidos e sua destinação; e V – conclusões e requerimentos. Parágrafo único. Não serão admitidos relatórios que sejam meros índices remissivos às diligências realizadas.

³¹ Assim, Barbosa (2010, p. 175).

³² Os inquéritos policiais tramitarão diretamente entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, salvo se se tratar de comunicação de prisão em flagrante efetuada ou qualquer outra forma de constrangimento aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, de representação da autoridade policial para decretação de prisões de natureza cautelar, de requerimento da autoridade policial de medidas constritivas ou de natureza acautelatória, se os autos do inquérito policial tiverem sido iniciados por auto de prisão em flagrante ou em que tiver sido decretada prisão temporária ou prisão preventiva, na hipótese eventual requerimento de prorrogação de prazo para a sua conclusão, quando os autos serão encaminhados à Justiça Federal.

³³ Sobre as requisições ministeriais relacionadas as novas diligências investigativas, Barbosa (2010, p. 176) defende que se trata de uma nova demanda investigativa a ser trabalhada. O MP deve, por ocasião da requisição, especificar quais são as evidências que devem ser objeto de busca por parte dos investigadores. Requisições genéricas como tipo “as testemunhas e investigados devem ser acareados” ou “devem ser ouvidas tais e tais testemunhas” não são pertinentes. Estes tipos de demandas servem tão somente para movimentar o aparato investigativo do estado, em certa medida, de forma inócua. Por conseguinte, se o *Parquet* requisita novas diligências investigativas, este deve deixar bem claro aos investigadores o que ele necessita em termos de dados e evidências para superar as suas dúvidas ou hesitações, seja para o oferecimento de denúncia, seja para requerer o arquivamento estéril. O investigador, que levará a termo as novas diligências, sem orientação daquele que as requisita, o fará sob a perspectiva de seu próprio entendimento sobre o caso. Neste diapasão, as evidências estabelecidas em face do novo esforço investigativo mais uma vez não serão hábeis a dar pálio ao entendimento do titular da ação penal quanto ao que este vislumbra e deve ser necessário para formação de sua *opinio delicti*.

³⁴ Lima (2017, p. 163) elenca as seguintes causas de arquivamento do inquérito policial: ausência de pressuposto processual ou de condição para o exercício da ação penal, a falta de justa causa para o exercício da ação penal, quando o fato investigado evidentemente não constituir crime (atipicidade), a existência manifesta de causa excludente de ilicitude e a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade – salvo inimpugnabilidade – e

arguição de conflito de competência (LIMA, 2017).

O Ministério Público promoverá a denúncia caso sejam comprovadas materialidade e autoria delitiva, nos termos do Artigo 24 do CPP. Nessa situação, o inquérito policial acompanha a denúncia como documento que embasa a ação penal. Após o recebimento da denúncia pela Justiça, o processo é instruído conforme rito processual previsto no Código Processo Penal.

2.3. Metodologia empregada para seleção dos dados

A pesquisa documental realiza-se a partir de um recorte geográfico e temporal, que tem por objetivo delimitar o campo de investigação e obtenção de dados suficientes para a análise da hipótese defendida.

A Polícia Federal no Maranhão, por meio da Superintendência Regional, localizada em São Luís e as Delegacias Descentralizadas, situadas em Imperatriz e Caxias, foi a instituição de controle social formal selecionada para a coleta de dados documentais, notadamente, inquéritos policiais instaurados, em andamento e concluídos com base no Decreto-Lei nº 201/67 do período de 2010 a 2019.

As informações sobre os inquéritos policiais foram extraídas do Sistema de Cartório – SISCART e a ferramenta de análise de dados utilizada foi *Business Intelligence* - BI, ambas da Polícia Federal, além de software Microsoft Excel 365 para o tratamento dos dados numéricos.

A coleta de dados ocorreu através da consulta individualizada de cada caso e do acompanhamento dos procedimentos. No período em que durou essa pesquisa, a Polícia Federal do Maranhão acumulava, em suas delegacias especializadas, cerca de 2.800 (dois mil e oitocentos) inquéritos policiais em andamento relacionados a diversos crimes. Desse volume, praticamente, um terço, ou seja, 889 (oitocentos e oitenta e nove) inquéritos policiais haviam sido instaurados com base no Decreto-Lei de nº 201/67, sendo que 549 (quinhentos e quarenta e nove) estavam em andamento e outros 340 (trezentos e quarenta e nove) haviam sido concluídos, ao longo do prazo pesquisado, ou seja, 10 (dez) anos.

a existência de causa extintiva de punibilidade.

A partir da compreensão dos dados adquiridos nos procedimentos investigativos da polícia judiciária da União, adotou-se estratégia metodológica para sistematizar a pesquisa. Os dados coletados foram examinados de forma comparativa e ilustrativa, com base nos seguintes parâmetros:

a) o quantitativo dos inquéritos policiais instaurados e concluídos fundamentados no Decreto-Lei n.º 201/67 na Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão;

b) o quantitativo de inquéritos policiais instaurados e em andamento na Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão e nas demais Superintendências Regionais com base no Decreto-Lei nº 201/67;

c) avaliação do andamento dessas investigações, tais como: tempo de duração, quantitativos e particularidades dos indiciamentos;

d) análise dos relatórios e conclusões e seus fundamentos, o que baseia a reflexão sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das investigações;

e) a aferição dos recursos e convênios desviados e quais seriam suas reais destinações;

g) parâmetros normativos da conduta do agente público definidos no âmbito da Lei de Responsabilidade dos Prefeitos (Decreto-Lei nº 210/67) e da legislação correlata;

h) limites processuais da fase administrativa da persecução penal e resultado da intervenção da Polícia Federal em face da conduta típica observada na esfera normativa;

i) dados não constantes nos inquéritos policiais, mas referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH dos municípios maranhenses.

No próximo tópico tem-se a análise dos dados documentais coletados na Polícia Federal no Maranhão, seguindo a metodologia ora explicitada.

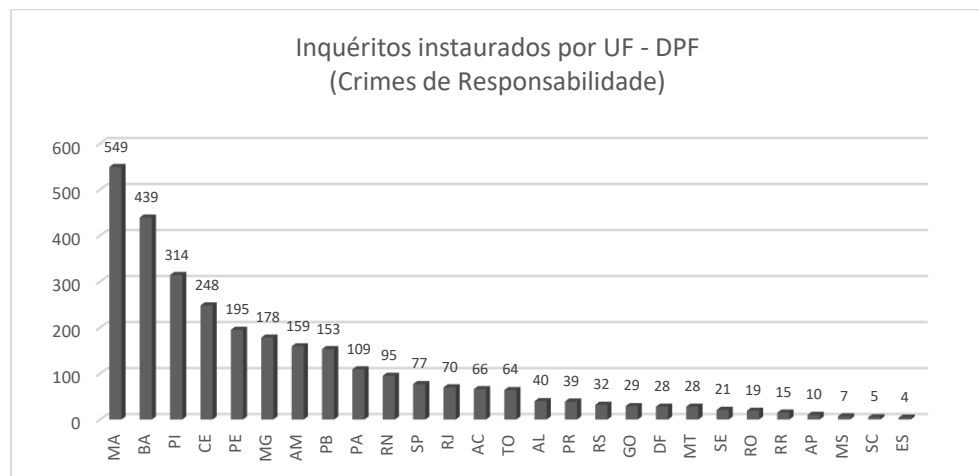
2.4. Dados documentais da Polícia Federal no Maranhão

Ao se iniciar a pesquisa no Sistema de Cartório (SICART) da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão e concluída a comparação com os demais entes federativos, a constatação foi de que estava concentrado no Maranhão o maior volume de

inquéritos policiais do Brasil relacionados ao desvio de verbas públicas, assente no Artigo 1º do Decreto-Lei de nº 201/67.

Os inquéritos policiais foram instaurados através de notícias crimes referentes a fatos ocorridos em todos os 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado. Ao todo, entre 2010 e 2019, foram promovidos 889 (oitocentos e oitenta e nove) procedimentos investigativos, dos quais, 549 (quinhentos e quarenta e nove) estavam em andamento e 340 (trezentos e quarenta) haviam sido concluídos, todos com base nos crimes previstos no Artigo 1º do Decreto-Lei de n.º 201/67³⁵.

Gráfico 1: Inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal por Unidade Federativa³⁶



Fonte: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Maranhão/SRDPF-MA, 2020³⁷.

Em comparação à soma de todos os inquéritos policiais em andamento nos Estados brasileiros (2.993 inquéritos), o Maranhão aponta o maior acervo ativo (549 inquéritos) com fundamento nos crimes de responsabilidade. O quantitativo chega à concentração de 18,34% do acervo nacional.

É possível observar no Gráfico 1 indica que os cinco maiores acervos de inquéritos policiais, em andamento, instaurados para investigar os crimes de responsabilidade

³⁵ As coletas de informações sobre os inquéritos policiais, devidamente autorizadas, foram extraídas do Sistema de Cartório da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão (SISCART).

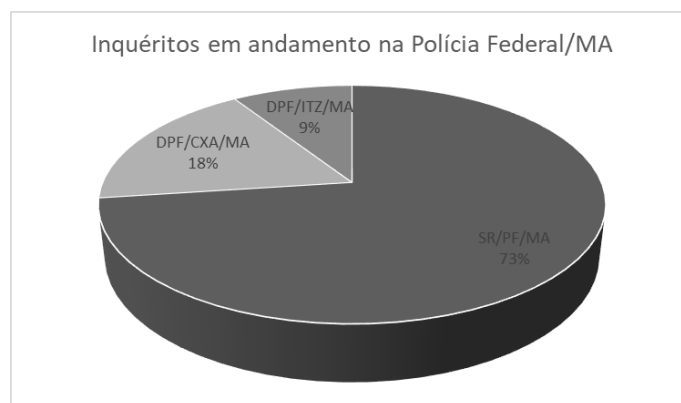
³⁶ As ferramentas de obtenção e análise de dados utilizadas nessa pesquisa foram o Sistema de Inquéritos Policiais (SISCART) e o *Business Intelligence* (BI), ambas da Polícia Federal.

³⁷ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

estão concentrados nos Estados do Nordeste brasileiro, equivalendo ao volume de 1.745 (um mil setecentos e quarenta e cinco) inquéritos policiais e correspondem a 58,30%, do total. É nessa região, conforme caracterização de desenvolvimento, que reside a maior parcela da população brasileira com *déficit* de acesso aos direitos sociais, especificamente, educação, saúde e renda, tomada a base de cálculo do IDHM produzido pelo PNUD³⁸.

A Superintendência Regional, localizada em São Luís, concentra 397 inquéritos policiais em andamento (72%); a Delegacia de Polícia Federal em Caxias tem 98 inquéritos policiais (18%) e a Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz encontra-se com 54 investigações (10%) relacionadas a crimes praticados por prefeitos com fundamento no Decreto-Lei n.º 201/67³⁹.

Gráfico 2: Inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal no Maranhão



Fonte: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Maranhão/SRDPF-MA, 2020

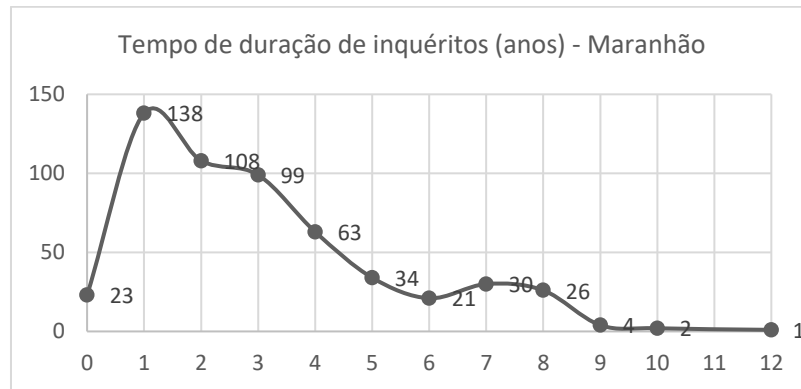
No tocante ao tempo de duração é possível observar que a maioria dos inquéritos policiais são relatados em até 2 (dois) anos. Nos casos mais complexos o tempo de duração do inquérito é relativizado pela necessidade de aportes periciais ou judiciais, ampliando consideravelmente o tempo da investigação. Tal fato reitera a evidência do elevado número de *notitia criminis* avocando desvio de verbas praticados por prefeitos todos os anos no

³⁸ Relatório PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010; 2013; 2015; 2019).

³⁹ A Superintendência Regional localizada em São Luís tem atribuição em 159 municípios. A Delegacia de Caxias possui 28 municípios e a Delegacia de Imperatriz tem atribuição em 30 municípios. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA, 2011)

Maranhão⁴⁰. Vejamos o Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3: Tempo de duração dos inquéritos policiais em andamento na Polícia Federal/MA



Fonte: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Maranhão/SRDPF-MA, 2020.

Em que pese o fato de a grande parte dos inquéritos ter sido concluída em até dois anos, observou-se que 280 (duzentos e oitenta) inquéritos policiais (51%) tramitaram por mais de três anos, isso explicado por sucessivas medidas cautelares, ou mesmo pela devolução do inquérito policial por parte do Ministério Público com base no Artigo 16 do Código de Processo Penal⁴¹.

Deve-se considerar que as investigações podem ser encerradas com ou sem relatórios conclusivos, quais sejam: a) relatórios concluídos com materialidade e ausência de autoria; b) por insignificância dos fatos apurados; c) por declinação de competência d) por extinção da punibilidade em razão do óbito do investigado; e) por prescrição; f) por arquivamento pelo Ministério Público Federal.

O Conselho Nacional do Ministério Público Federal - CNMP publicou a Portaria n.º 291, no dia 27/11/2017, que trata sobre a duração dos processos judiciais e procedimentos administrativos e resolveu adotar, para fins de orientação da atividade executiva de Correição e Inspeção da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o prazo de 3 anos de duração dos

⁴⁰ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

⁴¹ O Ministério Público não poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial, senão para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia (BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1941).

procedimentos administrativos de natureza investigatória. Com base nessa portaria, o MPF também solicitou o arquivamento de 16 (dezesesseis) inquéritos, nos últimos dois anos, antes mesmos de serem relatados pelas autoridades policiais, tendo como fundamentos: insignificância dos fatos e prescrição⁴².

É comum a existência de investigações relacionadas ao desvio de verbas não produzirem resultados conclusivos de autoria e materialidade, mesmo que a autoridade policial utilize todos os meios ordinários para averiguar os desvios de recursos⁴³.

A rigor, com base no acervo disponível, o tempo médio⁴⁴ de andamento dos inquéritos é 1 (um) ano e 6 (seis) meses, tempo relativamente extenso para esse procedimento administrativo. As razões e circunstâncias estão associadas à complexidade desse tipo de investigação que foge do modelo tradicional e produção de provas em face de pessoas que ocupam importantes posições na estrutura política e econômica regional e nacional.

Algumas investigações relacionadas ao desvio de verbas não alcançam êxitos com métodos convencionais para averiguações de indícios. Os autores e coautores desse tipo de crime, geralmente, organizam elaboradas estruturas hierárquicas; criam falsas empresas; geram contas bancárias em nome de laranjas; utilizam empresas para lavagem do dinheiro, de modo que se faz necessária a quebra de sigilo bancário, fiscal e financeiro, quebra de sigilo telemático e interceptação telefônica para se chegar à materialidade e autoria de crime⁴⁵.

Por conseguinte, parcela considerável de inquéritos exigem medidas cautelares como estratégias para alcançar as complexas redes de relacionamentos com elaboradas métricas de distâncias discretas; empresas de “fachada”; contas bancárias em nome de “laranjas”; *joint venture*, com vistas ao desvio e ocultação de grande quantidade de dinheiro público. Posteriormente, utilizam os mesmos meios complexos para lavagem do dinheiro, de modo que a quebra de sigilo bancário, fiscal e financeiro, quebra de sigilo telemático e interceptação telefônica é medida mínima para se estabelecer os elos e os caminhos necessários para compreensão e demonstração da materialidade e autoria de crime.

⁴² Portaria do Ministério Público (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

⁴³ Oitiva de Testemunha, Interrogatório, Reconstituição dos Fatos, Provas Periciais etc. Para maior aprofundamento no fluxo do Inquérito Policial, consultar Nucci (2019).

⁴⁴ A média aritmética simples é uma medida estatística descritiva de tendência central obtida através da expressão: $\bar{x} = \frac{\sum^n x_i}{n}$, para maiores aprofundamentos conferir Franco (2005. p. 143).

⁴⁵ Nos últimos 10 anos, verificou-se que foram apresentadas 41 (quarenta e uma) representações com pedidos judiciais de medidas cautelares invasivas no Sistema de Cartório da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão – SISCART (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Todas essas medidas invasivas e de complexa execução requerem decisão judicial, cujo deferimento varia, em média, de 3 (três) a 6 (seis) meses. Além disso, o fornecimento dos dados pelo Banco Central, após decisão judicial, demora em torno de 6 (seis) a 12 (doze) meses⁴⁶, isso quando não se trata de inquéritos sigilosos⁴⁷. A análise material pelos agentes de Polícia Federal é cuidadosa e requer, pelo menos, de 6 (seis) a 8 (oito) meses para serem realizadas.

Os procedimentos são distribuídos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, localizado em Brasília e ao qual o Maranhão está vinculado, além de mais 12 (doze) Estados e o DF, Essa é a instância responsável pelo deferimento de medidas cautelares e pelo julgamento das posteriores ações penais⁴⁸, segundo o Artigo 109 da Constituição Federal, que o distingue como órgão competente para analisar em segunda instância e prerrogativa de foro nesses entes federativos.

Há, ainda, alguns inquéritos policiais que operam sua fase ostensiva das investigações como “Operações Especiais⁴⁹” pela Polícia Federal. Nos últimos 10 (dez) anos, foram conduzidas 17 (dezesete) operações especiais no Maranhão, em razão de particularidades como o elevado montante de recursos implicado a partir de imbrincada rede de relacionamentos e do alto grau de lesividade aos municípios maranhenses.

Tabela 1: Operações deflagradas entre 2009 a 2010

Ano	Nome da Operação	Municípios abrangidos	Quantidade de Operações

⁴⁶ IPL's 242/2018; 610/2018.

⁴⁷ IPL 1222/2013.

⁴⁸ IPL's 505/2010; 239/2011; 133/2012; 416/2012; 598/2013; 667/2013; 923/2013; 183/2014; 352/2014; 202/2015; 481/2015; 347/2016; 150/2018, e; 49/2019.

⁴⁹ Para Silva (2017), operações especiais da polícia judiciária no Brasil caracterizaram-se pelo conjunto de ações planejadas e concentradas, empregando recursos extraordinários com equipes de policiais voltadas à investigação, atuando durante prazo definido, voltado ao atingimento de um fim que é a neutralização da atuação da pessoa ou grupo criminoso, também focadas na obtenção da prova do crime e na identificação de sua autoria. É atividade de investigação criminal conduzida de forma extremamente técnica com concentração de esforços temporários e utilização de recursos extraordinários, sejam eles pessoal qualificado, recursos financeiros distintos ou tecnologia de ponta, meios nem sempre disponíveis para todo tipo de apuração que se realiza. Essas operações normalmente envolvem emprego de meios extraordinários de investigação, que podem ser identificadas como técnicas de investigação previstas como especiais pela legislação, por vezes, exigindo prévia autorização judicial para utilização, ou técnicas usuais de investigação empregadas de forma distinta da tradicional com concentração de esforços e conduzidas de forma agressiva, normalmente nos ambientes de domínio do alvo da ação.

2009	RAPINA III	Ribamar Fiquene, São João do Paraíso e Senador La Rocque	3
	RAPINA IV	Imperatriz, São Luís, Governador Edson Lobão, Montes Altos e São Pedro de Água Branca	
	ORTHOPTERA	Alcântara	
2010	RAPINA V	São Pedro da Água Branca	4
	RAPINA VI	Satubinha	
	RAPINA VII	Lago Verde	
	ORTHOPTERA II	Barão de Grajaú	
2011	GRANDE MANGUE	Apicum-Açu	3
	USURA	São Luís, Imperatriz, São João do Paraíso e Barra do Corda	
	ASTIÁGES	Barra do Corda	
2012	ALIEN	Paço do Lumiar	1
2013	CHEQUE EM BRANCO	São Luís, Serrano do Maranhão, Turilândia, Santa Luzia, Pedro do Rosário, Cajapió, Arari e Paulo Ramos	3
	USURA II	São Luís, Imperatriz, São João do Paraíso e Barra do Corda	
	ACAUÃ	São Luís	
2015	ÉDEN	Bom Jardim	2
	ATTALEA	Anajatuba	
2018	HYBRIS	Jenipapo dos Vieiras	1
Total de Operações relacionadas a desvio de verbas – (2007 a 2018) - com base no Decreto-Lei nº 201/1967 e outros crimes correlatos			17

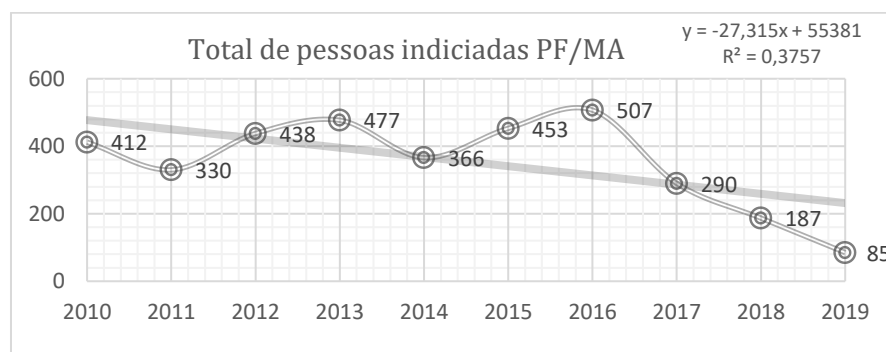
Fonte: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Maranhão/SRDPF-MA, 2020.

A deflagração dessas operações especiais tem o cumprimento simultâneo de

diversas intervenções, tais como: mandados de prisão preventiva, busca e apreensão, sequestro de bens móveis e imóveis, e bloqueio de contas bancárias, entre outras medidas cautelares diversas da prisão.

No universo investigado, tem-se: considerado o total de 889 (oitocentos e oitenta e nove) inquéritos instaurados, 340 (trezentos e quarenta) foram encerrados. Desse quartel, 16 (dezesesseis) foram devolvidos pelo MPF para novas diligências e 549 (quinhentos e quarenta e nove) continuaram em andamento, no período de 2010 a 2019, quando foram indiciadas 3.545 (três mil quinhentas e quarenta e cinco) pessoas, como indica o Gráfico 4.⁵⁰ Entre os indiciados, constam prefeitos e vereadores, mas, também, secretários municipais, contadores e fornecedores de bens e serviços, como verificado por operações e atuações ordinárias nas Delegacias da Polícia Federal no Maranhão.

Gráfico 4: Total de pessoas indiciadas pela Polícia Federal/MA



Fonte: Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão/SRPFMA, 2019.

Nesse sentido, verifica-se que no período total compreendido pela pesquisa, a linha de tendência de indiciamentos é de inclinação negativa⁵¹, como é possível observar na equação e no valor de R quadrado⁵² descritos no Gráfico 4. Tal resultado precisa ser analisado de maneira cuidadosa, em face do fenômeno complexo da investigação policial.

⁵⁰ Fonte: Sistema de Cartório da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão (SISCART).

⁵¹ A medida de tendência linear, aqui utilizada advém do raciocínio estatístico de modelos de regressão linear simples expressa por $Y = E(Y|X = x) + e = \alpha + \beta x + e$. (BUSSAB; MORETTIN, 2017).

⁵² Equação $y = -24,964x + 50640$ e Valor de R quadrado, $R^2 = 0,3971$. A representação do modelo oferece um grau de explicação matemática relativamente baixo para R^2 se considerarmos que a função explicaria 39% das correlações entre o número de inquéritos (y) em face do tempo (x). Todavia, dada a natureza social do fenômeno e a necessidade de ampliação da série histórica de correlação entre as variáveis tempo x número de ocorrências. Uma alternativa seria modificar a medida de tendência para uma função cúbica polinomial, ampliando a capacidade preditiva da função de y (número de inquéritos).

Como visto anteriormente, existem fatos que provocam a instauração do inquérito: a) Portaria “de ofício”, art. 5º, I, CPP; b) Requisição - Juiz ou MPF, art. 5º, II, CPP; c) Requerimento – Provocação do ofendido ou representante legal, art. 5º, II, CPP, e; d) Prisão em flagrante, art. 301ss CPP⁵³. Mesmo nas hipóteses em que a provocação é feita pela instauração coercitiva, nos casos da prisão em flagrante, há inúmeras questões incidentais possíveis até o relatório da autoridade policial, que fazem com que o intervalo de 12 meses ou 24 meses sejam preparatórios para que se alcance efetivamente o resultado prático da investigação policial.

Na prática, esse é o tempo transcorrido entre a constatação dos fatos criminosos, a tramitação dos procedimentos perante os órgãos de controle⁵⁴ (Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal) até o encaminhamento à Polícia Federal para instauração de inquérito policial, período que se mostra demasiadamente longo. Na maioria das vezes, essas etapas prolongam-se por anos seguidos, fator relevante que deve ser levado em consideração quando são abordados os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade das investigações policiais.

Seguindo os ensinamentos de Gustin e Dias (2015, p. 85), entende-se eficiência como a regularidade dos atos em determinado tempo e a conformidade dos procedimentos para promover os resultados esperados. É o bom funcionamento dos setores e de toda a estrutura material e humana para alcançar o fim pretendido. Portanto, é necessário avaliar o uso adequado, ou não, dos meios à disposição, se foram empregados a termos os recursos humanos,

⁵³ No âmbito do Processo Penal existe a hipótese da situação específica do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO, com base no art. 66 da Lei nº 9.099/95, de autoria de fato ignorada e que enseja a instauração.

⁵⁴ “O procedimento de Tomada de Conta Especial realizados pelos órgãos de controle tem por objetivo o ressarcimento por danos ao erário. A Tomada de Contas Especial é um processo administrativo com rito próprio, devidamente formalizado para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com investigação de fato, quantificação de dano e identificação dos responsáveis para obter o respectivo ressarcimento. A instauração de uma TCE tem como pressuposto a conduta do agente público que agiu em descumprimento à lei, ou que deixou de atender ao interesse público, seja em razão de omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos ou ocorrência de desfalque, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou em razão da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano à administração pública. Dados os pressupostos da Tomada de Contas Especial, conclui-se que sua instauração somente se dará quando constatados elementos fáticos ou jurídicos que indiquem omissão na prestação de contas ou prejuízo para a administração pública, sendo ainda possível identificar os responsáveis pelo dano. A respeito da TCE, apresenta-se decisão do Supremo Tribunal Federal no qual a Corte reitera os seus objetivos, além de declarar a necessidade do atendimento aos princípios da ampla defesa e contraditório. Como características da TCE, importante destacar que constitui procedimento formal que exige a devida atuação em processo específico, designação de uma comissão, ou tomador de conta, notificação dos responsáveis e documentação de todos os procedimentos e medidas adotados. Além disso, é procedimento que segue rito próprio, disciplinado, no âmbito federal, pela IN 71/2012 do TCU com as alterações da IN 76/2016, e constitui medida de exceção, somente devendo ser instaurada depois de esgotadas todas as medidas administrativas internas que visem ao ressarcimento do prejuízo.” (HOLANDA, 2017, p. 16).

materiais e financeiros e se resultou célere a apuração dos fatos. Por outro lado, a análise da eficiência das investigações criminais na Polícia Federal no Maranhão deve ser interna à instituição.

Outrossim, a análise da eficiência das investigações criminais na Polícia Federal no Maranhão deve ser interna à instituição. Seria necessário levantar o quantitativo de policiais da Superintendência Regional e das Delegacias descentralizadas e avaliar se o número de policiais empregados foi o suficiente para averiguar o montante de inquéritos policiais que apuraram os crimes previstos no Artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 nos últimos 10 (dez) anos, bem como se havia estrutura física, equipamentos e material adequados para lograr o fim planejado.

Não obstante, esses dados relacionados à estrutura física e humana da Polícia Federal no Maranhão não foram investigados, de modo que não foi possível fazer a análise da eficiência de forma precisa, fato que nos leva a ter somente uma visão exemplificativa e ilustrativa da eficiência da polícia judiciária da União no Estado.

No aspecto da eficácia, deve-se observar se foram atingidos, ou não, os resultados estimados. É a consecução clara de objetivos previstos para a atuação da Instituição. Isto é, uma ação eficaz é aquela que consegue satisfazer aos objetivos previstos anteriormente (GUSTIN; DIAS, 2015, p. 85).

Por conseguinte, considerar-se-ia eficaz se todas as investigações policiais inauguradas no período fossem finalizadas em tempo hábil, independente do resultado alcançado, ou seja, concluídas tanto com materialidade delitiva e autoria demonstrada, bem como pela comprovação da ausência de crime; insignificância dos fatos; declinação de competência ou mesmo pela prescrição.

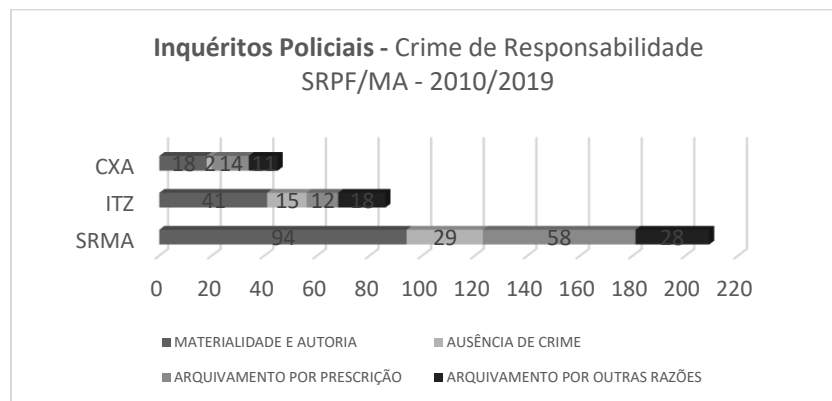
Mesmo modo, não há como precisar a eficácia do trabalho da Polícia Federal no Maranhão em razão da ausência dos dados relacionados ao material físico e humano, o que prejudica a análise da eficiência e, por consequência, também o resultado da eficácia.

A efetividade é mais abrangente do que a eficiência e a eficácia, uma vez que infere se há adequação às demandas da sociedade. A análise da efetividade sobrepõe o cumprimento de objetivos pretendidos, é adequação do resultado concluído ao cumprimento do seu papel social (GUSTIN; DIAS, 2015, p.85).

No estudo realizado, verifica-se (Gráfico 5) que em um universo de 340 inquéritos relatados, 205 inquéritos policiais foram concluídos com materialidade e autoria, e

ausência de crime (58,53%) e 84 foram arquivados com o fundamento na prescrição pelo Delegado ou pelo Ministério Público, com a perda do direito da pretensão punitiva do Estado (24,71%), somando-se a 57 investigações que foram arquivados por outras razões, como insignificância do fato crime ou ausência de autoria (16,76%), finalizadas sem uma resposta concreta à sociedade⁵⁵.

Gráfico 5: Total de inquéritos policiais concluídos entre 2010-2019



Fonte: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Maranhão/SRDPF-MA, 2019.

Desse modo, foi verificado que a maioria dos inquéritos policiais nos últimos dez anos tramitaram no período de 1 (um) ano e 6 (seis) meses. A prescrição prevista para os crimes do artigo 1º, incisos I e II é de 12 anos (63% do acervo). Nos demais incisos o prazo da prescrição punitiva é de 08 anos (37% do acervo), um prazo superior ao tempo necessário para tramitação e apuração dos fatos em inquéritos policiais junto à Polícia Federal.

Todavia, como já foi relatado, existe um tempo entre o fato criminoso e a data em que é encaminhada a *notitia criminis* pelos Órgãos de controle, tais como: Tribunal de Contas da União - TCU⁵⁶, Controladoria da União – CGU⁵⁷ ou Ministério Público Federal – MPF para a Polícia Federal iniciar a investigação.

⁵⁵ Mais informações sobre o conceito de eficiência, eficácia e efetividade e sua forma de mensuração em pesquisas sociais, consultar Cohen (2011).

⁵⁶ De acordo com dados levantados pelo TCU o prazo entre o fato gerador e a primeira apreciação conclusiva pelo Tribunal tem sido superior a sete anos em 24,68% dos casos. O prazo médio entre a ocorrência do fato gerador e a apreciação conclusiva pelo TCU é de cinco anos e seis meses (TCU, 2019).

⁵⁷ Estudo sobre prescrição de atividades disciplinares pela CGU apontam que ocorre a prescrição em 23% dos casos, para maiores aprofundamentos, cfr. Nobrega (2015).

Depreende-se, portanto, que os números apresentados na coleta de dados realizada na Polícia Federal no Maranhão não permitem, de modo definitivo, avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da polícia judiciária da União, no que tange aos crimes previstos no Decreto-Lei n.º 201/67, nos últimos dez anos apurados. No entanto, revelam algumas características e sazonalidades importantes para que se compreenda a natureza do problema.

As notícias crimes analisadas no presente trabalho versam, ordinariamente, sobre desvios de verbas transferidas pela União para o custeio de atividades relevantes aos municípios. Resultam de parcela da receita federal arrecadada pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios⁵⁸.

Para uma aproximação desse acervo e compreensão da complexidade de tais fatos, analisou-se as principais fontes de recursos federais que deram origem aos inquéritos policiais instaurados nos últimos dez anos na Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão⁵⁹. Constatou-se que os recursos que encabeçaram a lista de procedimentos foram os seguintes:

- a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- b) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF;
- c) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- d) Sistema Único de Saúde – SUS;
- e) Fundo Nacional da Saúde – FUNASA.

Os valores dos fundos e convênios que tiveram destino diverso do programado no período analisado é da ordem aproximada de R\$ 4.104.625.523,13 (quatro bilhões, cento e quatro milhões, seiscentos e vinte cinco mil e quinhentos e vinte três reais e treze centavos)⁶⁰.

⁵⁸ Informações sobre os repasses de recursos federais aos municípios, verificar o Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020).

⁵⁹ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

⁶⁰ Os dados sobre os valores desviados também foram colhidos no Sistema de Cartório da Superintendência

A destinação diversa do interesse público representa um montante de R\$ 39.205.212,69 (trinta e nove milhões, duzentos e cinco mil, duzentos e doze reais e sessenta e nove centavos) por mês. Considerando o custo médio aproximado de R\$ 313,25 (trezentos e treze reais e vinte e cinco centavo) para manutenção de um aluno por mês na escola pública estadual, o valor desviado, apenas dos recursos federais destinados aos municípios seria suficiente para manter 125.156 (um mil e vinte e cinco e cento e cinquenta e seis) alunos matriculados no sistema municipal de ensino por um período de 10 (dez) anos. Esse valor representa 8,5% do número de matrículas em escolas municipais em todo o Estado e 6,85% de matrícula de toda rede estadual (pública/privada) de ensino⁶¹.

O desvio desses recursos repercute no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, justamente porque deveriam ser destinados à educação, saúde e melhoria da qualidade de vida da população, critérios esses que são utilizados para contrapor os dados puramente econômicos utilizados para medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores.

Vale ressaltar que essa análise parte da parcela das investigações que tramitaram, especificamente, na Superintendência Regional em São Luís e nas Delegacias localizadas em Caxias e em Imperatriz. Verificado o tempo de duração dos inquéritos policiais, com base nas ferramentas de controle de *notitia criminis*, de instauração de inquéritos, de indiciamento e produção de relatórios da própria Polícia Federal, foi possível chegar aos dados que nos levaram à presente conclusão⁶².

2.5. A corrupção e o Índice de Desenvolvimento Humano do Maranhão

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é um método que estabelece o parâmetro para categorizar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e para assessorar a distribuição dos países como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos

Regional da Polícia Federal no Maranhão (SISCART) são apenas ilustrativos, uma vez que o sistema apresenta essas informações somente a partir do ano 2015.

⁶¹ Para os indicadores educacionais do Maranhão (MARANHÃO, 2020).

⁶² As ferramentas de análise de dados utilizadas nessa pesquisa foram o Sistema de Inquéritos Policiais (SISCART) e o *Business Intelligence* (BI), ambas da Polícia Federal.

(desenvolvimento humano baixo)⁶³.

A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, escolarização, Produto Interno Bruto (PIB) e Paridade do Poder de Compra (PPC) per capita como indicadores do padrão de vida recolhidos em escala nacional. A cada ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de zonas subnacionais, como Estados, cidades, aldeias etc.

Desse modo, o Índice de Desenvolvimento Humano é medido pelo progresso a longo prazo de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde, de modo que melhora quando esses três aspectos apresentam evolução. Em que pese as suas limitações, uma vez que não considera outros fatores, tais como: sustentabilidade, a distribuição de renda e outros importantes elementos sociais.

No quesito saúde, para o cálculo do IDH, considera-se a expectativa de vida, no sentido de que observa a longevidade das populações. No âmbito da educação, é avaliado o índice de alfabetização dos adultos e os níveis de escolarização da população em geral. O fator renda apresenta o foco no padrão de vida e é medido pelo *PIB per capita*, que seria o Produto Interno Bruto dividido pela população, além do PPC - Paridade do Poder de Compra, que executa os cálculos no sentido de excluir as diferenças entre a valorização das diferentes moedas dos países.

Assim, para que o IDH seja calculado, realiza-se uma ponderação média entre esses três fatores, que devem possuir o mesmo peso, pois se considera que saúde, educação e renda são elementos igualmente importantes para a garantia do desenvolvimento humano da população. O resultado varia de 0 a 1, de forma que quanto mais próximo do valor máximo, maior é o desenvolvimento humano de uma determinada localidade.

O Maranhão, em sua feição geopolítica distribui, espacialmente, 217 (duzentos e dezessete) municípios assentados em seu território, equivalendo a 3,90% da área nacional e cuja população ultrapassa os 7,07 milhões de habitantes, o que corresponde a 3,37% da população brasileira. O Estado possui a oitava área territorial e o décimo contingente populacional entre os Estados do Brasil⁶⁴.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Maranhão, historicamente, tem

⁶³ Relatório PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

⁶⁴ Dados colhidos no sítio eletrônico do IBGE Cidades (FIBGE, 2019).

ocupado as piores posições. Em 2010, foi o penúltimo colocado no *ranking* dos Estados, ao alcançar 0,639 pontos da escala de 0,5 a 1,00. Se considerados os 28 indicadores, teve desempenho sofrível em igualdade social, conforme dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD da Organização das Nações Unidas - ONU. Atualmente, o IDH do Maranhão é de 0,687 (considerado médio) e continua como o segundo mais baixo do Brasil.

No estudo realizado pelo PNUD nos 217 municípios do Estado, observou-se o seguinte:

- a) Nenhum município alcançou o IDH muito alto (igual ou superior a 0,800);
- b) 4 municípios apresentaram IDH alto (entre 0,700 e 0,799);
- c) 55 municípios possuem o IDH médio (entre 0,600 e 0,699);
- d) 154 municípios exibem IDH baixo (entre 0,500 e 0,599);
- e) 4 municípios apresentaram o IDH muito baixo (inferior a 0,500).

A região nordeste apresenta os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal-IDHM mais baixos do Brasil, contando apenas com 12 (doze) municípios que apresentam índice acima da média nacional (0,739). O Estado do Maranhão tem os municípios com os piores IDHM Renda do Brasil⁶⁵.

No Maranhão as pessoas têm menor expectativa de vida ao nascer. Os índices, que mostram a variação de 2016 para 2017, foram calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, tendo por base da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE⁶⁶.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Radar IDH-M) brasileiro ficou praticamente estável de 2016 para 2017, passando de 0,776 para 0,778, em uma escala de 0 a 1. Das três dimensões que abrangem o levantamento – renda, educação e longevidade – o pior resultado foi o de renda per capita, que caiu de R\$ 842,04 (oitocentos e quarenta e dois reais e quatro centavos) para R\$ 834,31 (oitocentos e trinta e quatro reais e trinta centavos) de 2016 para 2017, o que representa uma queda de 0,92%.

O quesito longevidade, segundo a pesquisa, apresentou tendência de crescimento em todas as unidades da Federação. Em 2017, duas unidades polarizam o indicador: Distrito

⁶⁵ Cfr, Relatório PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, 2013, 2015, 2019).

⁶⁶ Os dados foram coletados no repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019)

Federal, com a maior esperança de vida, e o Maranhão, com a menor. Além do Maranhão (70,85 anos), Piauí (71,23) e Rondônia (71,53) apresentaram os menores valores para a esperança de vida, enquanto o Distrito Federal (78,87), Minas Gerais (77,49), Santa Catarina (76,97) e Rio de Janeiro (76,48) possuem as maiores esperanças de vida ao nascer.

O Maranhão aparece também em último lugar no quesito renda domiciliar per capita. As unidades federativas com os maiores valores são o Distrito Federal (R\$ 1.681,05), São Paulo (R\$ 1.133,15) e Rio Grande do Sul (R\$ 1.073,02). A renda domiciliar per capita média do Distrito Federal, em 2017, era quatro vezes maior que a renda domiciliar de uma família do Maranhão (R\$ 387,34).

No que se refere ao índice da Educação, o Maranhão (0,073) aparece entre os estados com maiores tendências de aumento, mas fica atrás do Amazonas (0,100) e Pará (0,076). O Distrito Federal (0,030) e o Acre (0,029) foram os que apresentaram as menores tendências de avanço para o período. Embora todas as unidades tenham apresentado significativos avanços nesse intervalo, observou-se que, entre 2016 e 2017, o índice sofreu um declínio. Os Estados que possuem os maiores IDH referente a educação tem dificuldade em alterar os seus índices.

O relatório de desigualdade da ONU através do PNUD informa que o Brasil, juntamente com a África Subsaariana e o Oriente Médio, são as regiões com os maiores índices de desigualdade do planeta, onde menos de 10% da população concentram mais de 60% da renda nacional⁶⁷.

Portanto, a caracterização produzida com os dados dos organismos nacionais e internacionais revelam, de maneira muito pontual, a situação de *déficit* do estado brasileiro. E o Estado do Maranhão, de maneira muito particular, demonstrando o alto grau de dependência em face de investimentos em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e social.

Tal hipótese ganha força à medida que, ao observar os dados colhidos junto à Polícia Federal no Maranhão, em sua Superintendência Regional, verifica-se o volume de *notitia criminis* relativo ao desvio de recursos públicos federais descentralizados para os municípios maranhenses.

Os dados colhidos, caso a caso⁶⁸, revelaram, em comparação aos relatórios da

⁶⁷ Cfr. Relatório PNUD (UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2019).

⁶⁸ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Polícia Federal, no período analisado (2010 a 2019), uma concentração acentuada de procedimentos de investigação no Maranhão motivadas pelo extravio de recursos que deveriam ser destinados justamente para a base de constituição do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, quais sejam: educação, saúde e renda, evidenciada na maior carga de inquéritos policiais no Brasil, instaurados com base no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/1967.

Os crimes de responsabilidade praticados por prefeitos são muito expressivos. No âmbito das investigações realizadas pela Polícia Federal, no período de 2010 a 2019, foram apuradas falsificações de notas fiscais de compra de merenda escolar e superfaturamentos na compra de produtos e serviços⁶⁹.

Em outras investigações, foi verificada ausência de prestações de contas dos gastos efetuados e, ainda, detectado o desvio de fundos e convênios federais que, em vez de aplicados para a erradicação da pobreza dos municípios, acabaram financiando apoio eleitoral em pleitos municipais e compra de veículos luxuosos para uso particular⁷⁰.

Agravante dessa situação é que empresas contratadas para o fornecimento de serviços, obras ou produtos – prática comum – recorreram ao superfaturamento, ou ao não cumprimento de contratos, causando prejuízos difusos a toda a estrutura dos municípios e à sociedade.

É frequente nos inquéritos policiais a descrição de escolas públicas sem qualquer infraestrutura, ruas com valas de esgoto a céu aberto, hospitais e postos de saúde sem medicamentos nem médicos e longas filas de espera por um mero atendimento ambulatorial, mesmo existindo contratos celebrados com o ente público para a provisão de benefícios à população.

Como foi exposto no Gráfico 01 acima, os cinco maiores acervos de inquéritos policiais relacionados a desvio de verbas por prefeitos são da região nordeste, tendo o Maranhão como o recordista, seguido pelos estados da Bahia, Piauí, Ceará e Pernambuco. Em comparação com os IDH-M, é possível observar que entre os cinco piores Estados, quatro são da região nordeste na seguinte ordem, quais sejam: Alagoas (0,683), Maranhão (0,687), Piauí (0,697), Pará (0,698) e Sergipe (0,702).

Em um comparativo inverso, verifica-se que os cinco estados com maiores IDH-M no Brasil são, respectivamente, Distrito Federal (0,850), São Paulo (0,826), Santa Catarina

⁶⁹ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

⁷⁰ Sistema de Inquéritos Policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

(0,808), Rio de Janeiro (0,769) e Paraná (0,792) situando-se na faixa de alto desenvolvimento humano. É possível também observar que os estados que possuem os melhores IDH-M, possuem quantitativo inexpressivo de inquéritos policiais, excetuando São Paulo e Rio de Janeiro, em que pese não serem avaliados outros fatores, tais como: população, quantidade de municípios e recursos empregados, disponibilidade e estrutura das instituições do sistema de justiça para apurar os fatos ora analisados.

O Maranhão obteve os piores índices nos quesitos longevidade e renda, mas avanço expressivo em educação nos dez anos pesquisados, embora ainda esteja em patamar muito baixo se comparado aos demais Estados brasileiros. E diga-se: é desses quesitos de medição de aprimoramento humano que foram desviados recursos dos fundos da União: mais de quatro bilhões de reais nesses dez anos apurados. Da mesma forma, foi nesse intervalo que ficou comprovado o acintoso volume de inquéritos no acervo da Polícia Federal do Maranhão.

Em síntese, os dados aqui expostos e analisados revelam correlação direta entre a conduta criminosa praticada pelos prefeitos e gestores municipais, as dificuldades materiais pelas quais passam as comunidades destinatárias das prestações constitucionais inclusivas solapadas pela elevada quantia de recursos desviados – que deveriam ser destinados à implementação de políticas públicas nos municípios do Maranhão –, materializada na maior carga de inquéritos instaurados na Polícia Federal, referente ao crime previsto no Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/67 e o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do país.

3. REFLEXÕES CRIMINOLÓGICAS: DO CLÁSSICO AO CRÍTICO

Para compreender os delitos praticados por prefeitos no âmbito das gestões municipais, é necessário analisar o fenômeno do crime de colarinho branco sob a perspectiva das teorias criminológicas, notadamente, a teoria da sociologia conflitual e da criminologia crítica.

O comportamento criminoso sempre foi tema de muita controvérsia no âmbito do saber produzido na esfera das ciências criminais. Diversas teorias tentam compreender as razões pelas quais as pessoas cometem delitos⁷¹, assim como, inúmeras são as vertentes explicativas e interdisciplinares que se empenham em entender as causas da criminalidade nas sociedades⁷².

3.1. O paradigma etiológico da Criminologia Positivista

De início, a humanidade entendia o crime sob o ponto de vista sobrenatural, como uma manifestação demoníaca, ou sob a ótica moral e religiosa, como um comportamento pecaminoso. A renúncia dessa concepção metafísica e a sistematização do estudo do crime só vieram no século XVIII, sob a influência da filosofia iluminista, com a chamada Escola Clássica⁷³.

Pioneira em estudos especializados sobre o crime e fundada no contratualismo burguês ascendente, a Escola Clássica⁷⁴ entendia que todos os indivíduos são iguais, tem o

⁷¹ Criminologia é definida como “ciência empírica e interdisciplinar, que se ocupa do estudo do crime, da pessoa do infrator, da vítima e do controle social do comportamento delitivo, e que trata de subministrar uma informação válida, contrastada, sobre a gênese, dinâmica e variáveis principais do crime – contemplado este como problema individual e como problema social -, assim como sobre os programas de prevenção eficaz do mesmo e técnicas de intervenção positiva no homem delincente e nos diversos modelos ou sistemas de respostas ao delito” (GOMES; MOLINA, 2002, p. 65) .

⁷² Sobre o tema, Baratta (2011, p. 21).

⁷³ Dias e Andrade (1997) ao se expressarem sobre a origem da Criminologia, afirmam que “a natureza sistemática que permite identificar a Escola Clássica com o início da nova ciência; independentemente, portanto, da valoração crítica que se faça sobre a validade ou o alcance explicativo das suas teses, ou mesmo das teses das escolas que lhe sucederam. Inversamente, é a ausência de dimensão sistemática que impede a possibilidade de falar de criminologia antes da escola clássica, não obstante a história e a antropologia cultural demonstrarem que o crime constituiu preocupação de todas as sociedades.”

⁷⁴ O italiano Cesare Bonesana, o marques de Beccaria, foi o precursor da Escola Clássica que em 1764, publicou a consagrada obra “Dos delitos e das penas”.

livre-arbítrio e controle de suas ações⁷⁵. A ação criminosa seria produto da liberdade de decisão do homem, razão pela qual se rechaça qualquer caráter filosófico de fundo determinista. (GUIMARAES, 2019, p. 107).

Para Escola Clássica, o crime era uma entidade do direito, uma realidade jurídica. O delito era a simples violação da norma jurídica e do pacto social que alicerçava o pensamento político liberal, sendo, por conseguinte, um conceito jurídico, o qual a pena teria, por fim, a defesa da sociedade. O conteúdo da norma penal não era posto em questão. O homem era tido como um sujeito que age de forma racional, motivado pela busca de maior prazer e menor sofrimento⁷⁶.

Não obstante, como bem observa Guimarães (2013, p. 549), a doutrina clássica liberal voltava-se, essencialmente, contra os excessos punitivos, típicos dos regimes absolutistas, pretendia-se humanizar a resposta estatal à infração penal. Desse modo, a pena tinha por finalidade superar as vantagens que a prática do delito trazia ao seu autor.

O novo paradigma político que surge com essa nova concepção sobre a pena, baseado no princípio da legalidade, concretizou as garantias da liberdade do indivíduo perante o Estado, cuja violação fora apontada veementemente pelos ensinamentos da Escola Clássica. Desse modo, o que fora questionado pelos clássicos já estava legalmente instituído em diversos países. Diante desse contexto, faltava, naquele instante, o aprofundamento do estudo da criminalidade, sobretudo, como forma de obstar a sua expansão. É nessa conjuntura que surgirá a Escola Positiva⁷⁷, notadamente, contraposta às ponderações clássicas anteriores

⁷⁵ Como explica o Guimarães (2013, p 549), “é importante destacar que dentre as contribuições teóricas ainda vigentes, em uma ordem cronológica, pode-se citar a Escola Clássica como conjunto de ideias próximas, cujo principal contributo foi a determinação da responsabilidade penal no livre-arbítrio, ou seja, ainda hoje é forte o entendimento de que a punição se fundamenta na ampla liberdade que o homem tem de agir, podendo, deste modo, na qualidade de ser racional, pautar suas ações nos mandamentos legais.”

⁷⁶ “A escola liberal clássica não considerava o delinquente como um ser diferente dos outros, não partia da hipótese de um rígido determinismo, sobre a base do qual a ciência tivesse por tarefa uma pesquisa etiológica sobre a criminalidade, e se detinha principalmente sobre o delito, entendido como conceito jurídico, isto é, como violação do direito e, também, daquele pacto social que estava, segundo a filosofia política do liberalismo clássico, na base do Estado e do direito. Como comportamento, o delito surgia na livre vontade do indivíduo, não de causa patológica, e por isso, do ponto de vista da liberdade e da responsabilidade moral pelas próprias ações, o delinquente não era diferente, segundo a Escola Clássica, do indivíduo normal. Em consequência, o direito penal e a pena eram considerados pela Escola Clássica não tanto como meio para intervir sobre o sujeito delinquente, modificando-o, mas sobretudo como instrumento legal para defender a sociedade do crime, criando, onde fosse necessário, um dissuasivo, ou seja, uma contra motivação em face do crime. Os limites da cominação e da aplicação da sanção penal, assim como as modalidades de exercício do poder punitivo do Estado eram assinalados pela necessidade ou utilidade da pena e pelo princípio de legalidade” (BARATTA, 2011, p. 31).

⁷⁷ A Escola Positiva surgiu em 1876, quando foi publicada a obra “O homem delinquente”, escrita pelo seu principal representante, o médico italiano Cesare Lombroso. Surge a chamada criminologia científica como disciplina específica, estruturada segundo metodologia das ciências naturais. Ao lado de Lombroso, seus principais representantes foram Enrico Ferri e Rafael Garofalo. Cada um desses autores desenvolveu a criminologia científica a partir de uma área diferente, ou seja, respectivamente, a antropologia, a sociologia e a psicologia. Foi Garofalo

(GUIMARÃES, 2013, p. 553).

A Escola Positiva⁷⁸ surge já com uma vertente metodológica indutiva, a partir da análise de dados empíricos e sob a influência do desenvolvimento das ciências naturais, principalmente, da teoria da evolução de Charles Darwin. Manifesta-se, portanto, uma nova resposta ao problema criminológico. De agora em diante, passa-se a atribuir ao próprio criminoso as características delinquentiais, ou seja, as razões para o cometimento de delitos são imanentes ao próprio indivíduo⁷⁹.

Andrade (1995, p.24) coteja a Escola Positiva como uma Ciência causal-explicativa da criminalidade, uma vez que parte da premissa ser o crime um fenômeno natural, circunstancialmente, determinado. Imputa-se a incumbência de explicar as suas causas, segundo o método científico ou experimental e o auxílio das estatísticas criminais oficiais, bem como de prever os remédios para combatê-la. Os positivistas questionam, precipuamente, o que o homem criminoso faz e, por que o faz.

A partir desse momento, o delito deixou de ser visto como uma entidade meramente jurídica, mas como um fenômeno natural, cujo conteúdo ontológico era produto de um complexo de causas de caráter biológico, psicológico e social que agia sobre o indivíduo⁸⁰. A criminologia positivista negava o livre-arbítrio e seus pressupostos, pois entendia que, assim como acontecia com os fenômenos da natureza, havia determinismo no comportamento dos indivíduos.

Guimarães (2013, p. 550), foi hábil ao atentar que a Escola Positiva passou a defender a ideia de que o delito é anterior à lei, os chamados delitos naturais, ou seja, aqueles comportamentos que iam de encontro à própria consciência social do bom e do ruim, do bem e

que publicou pela primeira vez, em 1885, uma obra com o título Criminologia, embora o vocábulo já tivesse sido empregado em 1879 pelo antropólogo francês Topinard (VERAS, 2010, p. 4).

⁷⁸ Para Gomes e Molina (2002, p. 43) “a Criminologia adquiriu autonomia e status de ciência quando o positivismo generalizou o emprego do método empírico, isto é, quando a análise, a observação e a indução substituíram a especulação e o silogismo, superando o método abstrato, forma, dedutivo e clássico. Submeter a imaginação à observação e os fenômenos sociais às leis implacáveis da natureza foi uma das virtudes.”

⁷⁹ “O classicismo se diferencia do positivismo criminológico, fundamentalmente, pelo método, dedutivo na primeira e indutivo no outro. Dessa forma, enquanto os autores clássicos estudavam, dedutivamente, o infrator como um homem médio, normal, idealmente abstrato e isolado do crime, os positivistas analisam o homem a partir de experimentos que conduzam a respostas indutivas, isto é, investiga não apenas o crime, mas a relação dele com o homem que o pratica” (ALVES, 2014).

⁸⁰ Zilio (2015) adverte que mais tarde, bem depois do “darwinismo social” (1859) e do “spencerianismo biológico” (1876), “essas teses etiológicas-biologicas, antropomórficas, psiquiátricas, psicológicas, de tipos de autor e baseadas em predisposições genética e cromossômica- mostraram-se perfeitas aos regimes políticos totalitários, sobretudo quando o pensamento criminológico nacional-socialista as utilizou para justificar “a eliminação (*Ausmerzung*) dos elementos daninhos ao povo e à raça”. Por exemplo, calcula-se que durante os anos de 1933-1945, sob orientação da criminologia etiológica posto a serviço da política racista nacional-socialista, foram esterilizadas aproximadamente 500.000 pessoas.”

do mal. Dessa forma, a positivação de tais comportamentos na lei era apenas uma questão de segurança jurídica.

Como afirma Andrade (1995, p. 25), o pressuposto da criminologia positivista é entender a criminalidade como uma forma natural de comportamentos aportados a certos indivíduos que eram distintos de todos os outros comportamentos e de todos os outros indivíduos. A criminalidade é realidade ontológica, pré-constituída ao Direito Penal (crimes “naturais”) que, com exceção dos chamados crimes “artificiais”, não faz mais do que reconhecê-la e positivá-la, de modo que era possível descobrir as suas causas e colocar a ciência ao serviço do combate e em defesa da sociedade.

Estudar homens delinquentes, classificando-os segundo critérios que os distinguem dos demais seres humanos, tão somente porque transgressores de normas penais; justifica a criminalidade pelo criminoso, sem aprofundar causas sociais ou exógenas. O criminoso nato, de acordo com tais fundamentos teóricos, padece de formação congênita que lhe permita viver em sociedade; são homens primitivos (ALVES, 2014).

Nesse ponto, Andrade (1995, p. 26) esclarece que se estabeleceu uma divisão “científica” entre o (sub)mundo da criminalidade, equiparada à marginalidade e composta por uma “minorias” de sujeitos potencialmente perigosos e anormais (o “mal”) e o mundo, decente, da normalidade, representado pela maioria na sociedade (o “bem”). A violência é, desta forma, identificada com a violência individual⁸¹ (de uma minorias) a qual se encontra, por sua vez, no centro do conceito dogmático de crime, imunizando a relação entre a criminalidade e a violência institucional e estrutural.

E como meio de defesa social, a pena não age exclusivamente repressiva, segregando o delinquentes e dissuadindo com sua ameaça os possíveis autores de delitos; mas também e, sobretudo, de modo curativo e reeducativo. (BARATTA, 2011, p. 40)

Imperioso pontuar que a Ideologia da Defesa Social passa a ideia de um estado ideal⁸², em que tudo parece se encaixar de modo perfeito e cujos personagens nunca se afastam

⁸¹Nesse aspecto, as teorias consagradas com a Escola Positiva deram suporte científico para a estruturação de um Direito Penal do inimigo. O inimigo, no caso, compreenderia todo aquele que preenchesse condições fisiológicas, a justificar uma presunção de periculosidade incompatível com os princípios penais clássicos, ou seja, “o positivismo penal, cientificamente 'avançado' pelos padrões da época, constituiu-se uma rigorosa forma de controle social e justificação da repressão desencadeada contra as massas” (FERRAJOLI, 2002, p. 302).

⁸² Segundo Baratta (2011, p. 41), “tanto a Escola Clássica quanto as escolas positivistas realizam um modelo de ciência penal integrada, ou seja, um modelo no qual a ciência jurídica e concepção geral do homem e da sociedade estão estreitamente ligadas. Ainda que suas respectivas concepções do homem e da sociedade sejam profundamente diferentes, em ambos os casos nos encontramos, salvo exceções, em presença da afirmação de uma ideologia da defesa social, como nó teórico e político fundamental do sistema científico.”

do que seja desejado, deixando apenas para uma minoria, os desviados, tal tipo de violação (GUIMARÃES, 2013, p. 553).

Outrossim, a ideologia da defesa social contribui para evolução da criminologia por ausentar-se da metafísica e empenhar-se para entender o crime e suas consequências para sociedade por meio da metodologia científica. Essa concepção legitimou o aparelhamento do Estado no combate à criminalidade por meio de suas instâncias oficiais de controle social, quais sejam: Poder Legislativo, Polícia, Ministério Público e o Poder Judiciário (GUIMARÃES, 2013, p. 551).

3.2. Os paradigmas críticos das teorias sociológicas

A partir de meados do século XIX, surgem as primeiras manifestações da sociologia criminal representadas, principalmente, pelos trabalhos de Alexandre Lacassagne, Gabriel Tarde e Émile Durkheim⁸³. Em que pese sua expansão ter sido contida pelo predomínio da Escola Positiva italiana nesse período, mas por meio de outras perspectivas e metodologias, passa-se a compreender que as causas da criminalidade não estão no indivíduo, mas na própria sociedade.

A primeira teoria propriamente sociológica formulada no âmbito da criminologia, voltada exclusivamente para a explicação exógena do crime foi denominada Teoria Ecológica da Escola de Chicago. Este nome se deve ao surgimento da sociologia como disciplina e a seu grande desenvolvimento na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, principalmente nas três primeiras décadas do século XX.

A Escola de Chicago⁸⁴ surgiu como uma crítica às teorias de perspectiva

A ideologia da defesa social (ou do fim) nasceu contemporaneamente à revolução burguesa, e, enquanto ciência e a codificação penal se impunham como elemento essencial do sistema jurídico burguês, aquela assumia o procedimento ideológico dentro do específico setor penal. As escolas positivistas herdaram-na da escola clássica, transformando-a em algumas de suas premissas, em conformidade às exigências políticas que assinalam, no interior da evolução da sociedade burguesa, a passagem do estado liberal clássico ao estado social.”

⁸³ Os trabalhos de Alexandre Lacassagne, Gabriel Tarde e Émile Durkheim serão tratadas, posteriormente, quando for abordada a Teoria da Anomia.

⁸⁴ “A partir do surgimento da Escola de Chicago, o estudo da sociologia criminal dividiu-se em duas vertentes: a microsociologia ou, escolas psicossociológicas, e a macrosociologia criminal. As teorias psicossociológicas ou microsociológicas estudam o problema do crime sob a perspectiva do indivíduo em interação social. A sociedade cria as condições para o desvio (o espaço geográfico, a pressão por sucesso, a falta de oportunidades etc), e a microsociologia estuda como essas condições atuam no indivíduo, de forma particular. Encontram a predeterminação para o crime no sujeito. Analisam as formas de transmissão do comportamento criminoso e as motivações sociais que levam um indivíduo a delinquir.

individual e nasce influenciada pela industrialização dos Estados Unidos e pela mudança radical de seu espaço urbano. Essa transformação, segundo os sociólogos de Chicago, estava intimamente relacionada à criminalidade.

O crime passa a ser compreendido como consequência da desorganização social e urbana, resultado de problemas institucionais tanto na esfera pública quanto privada e se origina de déficits na esfera do controle social informal, tais como: família, escola, laços comunitários, religião, etc., bem como na esfera da urbanização, por exemplo: áreas urbanas sujas, fétidas, degradadas, abandonadas pelo poder público, etc. Afasta-se, portanto, a ideia de patologia individual⁸⁵.

Os sociólogos de Chicago utilizaram como caminho metodológico as pesquisas de campo, privilegiando o empirismo⁸⁶ para fazer a correlação entre crimes violentos e ambientes socialmente desorganizados que estavam fortemente encravados em locais com deficiências no planejamento e no desenvolvimento urbanos⁸⁷.

Outro ponto que merece destaque na Escola de Chicago foi a adoção da filosofia

São teorias que abandonaram a variante puramente individualista (biológica) e consideraram importante a influência da sociedade sobre o homem enfatizando a formação, os valores e os contatos sociais. A linha de pesquisa microssociológica é a predominante nos Estados Unidos.

A segunda linha de pesquisa da sociologia, a perspectiva macrossociológica, detém-se na estrutura social, não considerando o indivíduo como objeto de estudo. Considera a própria “sociedade criminógena” seu objeto de estudo. O crime é tomado como um fato puramente social, produto da atuação das estruturas sociais, sem referência a condições individuais. Assim, o objeto de estudo na macrossociologia não é o indivíduo, mas o funcionamento da sociedade por si só.

A macrossociologia criminal se subdivide em duas vertentes de estudos: uma voltada ao paradigma etiológico e outra, ao paradigma da reação social. A macrossociologia etiológica tem por objeto a compreensão das causas do crime, como um dado ontológico, resultantes das estruturas sociais. A macrossociologia da reação social analisa, de outro lado, o processo de criminalização realizado pelos órgãos de persecução penal. Entende o crime como uma realidade construída pelo homem (e não ontológica), que é criada e recriada por um processo de interpretação e seleção de condutas. Atribui ao fenômeno da criminalização uma natureza política – no sentido de exercício de poder. É a macrossociologia, principalmente sob a perspectiva da reação social, a forma predominantemente dos estudos criminológicos desenvolvidos na Europa na segunda metade do século XX.” (VERAS, 2010, p. 11)

⁸⁵ Os principais representantes da Escola de Chicago, entre os muitos teóricos, foram Ernest Burgess, Clifford R Shaw e Henry D McKay. Para maior aprofundamento do tema, conferir Guimarães (2007), (2010), (2014) e (2019).

⁸⁶ “Shaw e McKay (1942), realizaram levantamento abrangendo mais de dez anos na área geográfica de Chicago para o estudo da delinquência juvenil, coletando dados estatísticos de criminalidade e os distribuíram sobre os círculos concêntricos de Ernest Watson Burgess. Como resultado, verificaram a predominância da criminalidade juvenil em grau estável ao longo do tempo, na Zona II. Concluíram que eram as características da área, e não de seus habitantes, que determinavam o *quantum* de delinquência – já que a movimentação dos imigrantes era constante. O que causava a delinquência era a *desorganização social*, ou seja, um rompimento entre as instituições oficiais da sociedade e a comunidade. Na Zona II, as famílias eram desestruturadas; as escolas, desorganizadas; o atendimento religioso, escasso; o lazer, quase inexistente; e os grupos políticos, poucos influentes. Quando ocorria esse rompimento, os adultos não conseguiam controlar os jovens, que tinham contato permanente com criminosos mais velhos que lhes transmitiam os valores do crime. Sobre o assunto, em uma perspectiva descritiva”, cfr. Veras (2006).

⁸⁷ Um trabalho acadêmico brasileiro que fez a devida conexão entre os ensinamentos da Escola de Chicago e o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção ao crime no Brasil foi desenvolvido por Guimarães; Branco (2019).

pragmática por meio da temática urbana e do trabalho de campo, o que a levou a afastá-la da sociologia especulativa, inaugurando o que viria a ser conhecido como sociologia da ação, de viés humanista, fortemente impregnada de valores religiosos e comprometida com o social (GUIMARÃES; BRANCO, 2019).

Em uma última análise, foi a partir da Escola de Chicago, portanto, que se desenvolveram novas ideias sobre o crime e a criminalidade⁸⁸, ocorrendo brusca ruptura com o saber, até então produzido no âmbito das Ciências Criminais. Novas ideias surgiram nos mais diversos campos da Ciência, tendo por fio condutor a reflexão crítica sobre o saber, até então consolidado⁸⁹.

3.3. Escolas Microssociológicas e a Teoria da Aprendizagem

A partir de outra perspectiva e, diversamente, da Escola de Chicago, surge também no início do século XX, sob denominação de Escolas Microssociológicas, outro grupo de teorias que explicam a origem do crime. Os sociólogos da Teoria da Aprendizagem compreendem a delinquência por meio da imersão social, ou seja, o aprendizado para a prática de delito ocorre da mesma forma pela qual se desenvolve e assimila qualquer outro tipo de comportamento lícito.

A principal teoria de aprendizagem foi a da associação diferencial, apresentada no artigo chamado “A Theory of Differential Association” de Sutherland⁹⁰ em 1939⁹¹. A obra

⁸⁸ Como contraponto, Alves (2014) argumenta que a Escola de Chicago, ainda hoje, aporta relevantes conhecimentos criminológicos, só que de valor relativo aos locais de contextos sociais distintos da sociedade capitalista norte-americana. Por exemplo, as teorias da socialização não questionam os fatores condicionantes do sistema social, político e econômico, enquanto as teorias da estrutura social não oferecem conhecimentos específicos sobre o autor do delito e parece sobrevalorizar a criminalidade econômica.

⁸⁹ Assim, Guimarães, (2013, p. 555).

⁹⁰ Para a correta compreensão do assunto e aprofundamento em uma das mais respeitadas teorias sobre as causas da criminalidade, necessário cfr. as obras clássicas de Sutherland (1937), (1947), (1983) e (2015).

⁹¹ O tema surge nos Estados Unidos no período pós-guerra mundial, em 1929, marcado pela grave crise consequência do *Crash* da Bolsa de Valores de New York. Em 1933, o Presidente americano, Franklin Roosevelt, defende à nação e ao Congresso seu plano de combate à depressão econômica, o *New Deal*, que previa, entre medidas complementares, investimentos consistentes nas políticas públicas, na infraestrutura e na geração de empregos.

Esse pacote gerou o chamado *Welfare state*, um modelo de interferência ativa do Estado sobre o mercado, estabelecendo novas regras para os negócios e ampliando o controle sobre a atividade econômica. Até antes do *Crash*, os Estados Unidos haviam vivido períodos de intensa prosperidade impulsionada por margens largas de lucros das empresas e solidez no consumo do mercado interno, o que acabou resultando na expansão da economia norte-americana para outras partes do mundo monetarizado. As medidas intervencionistas de Roosevelt encontraram resistência da elite econômica que, camuflada sob a livre concorrência e a livre iniciativa, praticavam infrações penais na ânsia de obter mais lucros. É nesse cenário que Sutherland (1983) passa a estudar os

“Principles of Criminology”, buscou explicar as razões pelas quais os vários fatores analisados pela Escola de Chicago (classe social, lares desestruturados, raça, localização urbana etc) se relacionavam com crime. Entendeu que tal relação se dava pela existência de um processo de aprendizagem.

A partir dos princípios da Escola de Chicago, que não seriam suficientes para explicar a criminalidade, posto que preconizavam a relação direta entre a cidade, sua organização espacial e a prática de delitos, Sutherland (1983) elabora uma crítica contrária a essa abordagem criminológica.

Assim, contrapondo-se à explicação dos sociólogos de Chicago, que relacionavam a prática de crimes às áreas com maior índice de desorganização social e urbana – contíguas às áreas onde habitam as populações mais desfavorecidas, como vilas e periferias – e, portanto, o local no qual o crime seria mais comumente praticado, Sutherland aponta a incompletude de tais argumentos e apresenta, então, as razões para justificar os crimes cometidos pelas elites.

Importante frisar que a Escola de Chicago surge como uma crítica às teses da perspectiva individual lombrosiana, tendo sido influenciada pela industrialização americana e pela mudança radical dos espaços urbanos. Essa transformação, segundo esta Escola Sociológica, estava intimamente relacionada às causas da criminalidade, e sua compreensão residia no estudo de forças externas ao indivíduo, sobretudo, as alocadas às zonas geográficas onde viviam os criminosos.

Sutherland (2015) se opõe à ideia de que o crime ocorre apenas entre pobres e marginalizados e afirma que qualquer comportamento padrão - seja ele virtuoso ou criminoso - pode ser assimilado e incorporado segundo a forma e a frequência do convívio mantido entre o indivíduo e esse comportamento padrão, isto é, os valores dominantes no grupo social com o qual o indivíduo se relaciona é que vão ensinar o delito e a conduta criminal, através de mecanismos comunicativos.

Em tal perspectiva, o autor elabora seus postulados paulatinamente com base, inicialmente, em sete proposições que se converteram em edições posteriores de suas obras, em nove proposições⁹², concernentes ao processo de auto inclusão do indivíduo no comportamento

comportamentos que fundamentam a Teoria da Associação Diferencial. (CASTRO; GUIMARÃES, 2020).

⁹² Assim, Sutherland (1947. p. 6 e ss., tradução livre) que, ao longo de sua obra foi aperfeiçoando e ampliando tais proposições.

criminoso. São eles:

- 1) O comportamento criminoso é aprendido;
- 2) O comportamento criminoso é aprendido na interação com outras pessoas no processo de comunicação;
- 3) A principal parte do aprendizado do comportamento criminoso ocorre na intimidade de grupos pessoais;
- 4) Quando o comportamento criminoso é aprendido, a aprendizagem inclui: a) técnicas de cometimento do crime, que são algumas vezes muito complexas, algumas vezes muito simples, b) a orientação específica de motivos, condução, racionalizações e atitudes;
- 5) A orientação específica de motivos e condução é aprendida a partir de definições dos códigos legais como favoráveis ou desfavoráveis;
- 6) A pessoa se torna delinquente pelo excesso de definições favoráveis à violação da lei, as quais predominam sobre aquelas em oposição à infringência da lei. Esse é o princípio definidor da associação diferencial;
- 7) As associações diferenciais podem variar em frequência, duração, prioridade e intensidade. Isso equivale dizer que as associações ao comportamento criminoso e, igualmente, ao comportamento anticriminoso sofrem variações desses mesmos aspectos;
- 8) O processo de aprendizagem do comportamento criminoso por associação a padrões criminais e anticriminais envolve todos os mecanismos peculiares a qualquer outra aprendizagem;
- 9) Enquanto comportamento criminoso é expressão de necessidades e valores gerais, ele não se explica por essa necessidade e valores gerais, posto que o comportamento não criminoso também é expressão das mesmas necessidades e valores.

A Teoria da Associação Diferencial suscitou grande aceitação entre a comunidade criminológica porque enfrenta, basicamente, dois paradigmas das causas patológicas da criminalidade: a) as patologias sociais e b) as patologias pessoais (biológicas ou psicológicas).

Em síntese: comportamentos legalistas ou criminosos são aprendidos em decorrência de associações com outros indivíduos⁹³, dando-se o que pode ser mais efetivo dessa

⁹³ Para Baratta (2011, p. 76 e ss.), assim como a Teoria da Associação Diferencial, todas as Teoria das Subculturas

aprendizagem conduzida no seio de grupos pessoais íntimos.

As fontes motivacionais do comportamento são, portanto, as mesmas tanto para o criminoso como para o conformista, respeitador da lei, persistindo a distinção no fato de que a busca dos objetivos, pelo primeiro, se faz com a utilização de meios ilícitos. A associação diferencial emerge, então, como produto de socialização na qual criminoso e conformista são orientados por princípios geralmente idênticos⁹⁴.

A partir da Teoria da Associação Diferencial, Sutherland forja a expressão *white collar crime*⁹⁵ apresentada em palestra no 34º Encontro Anual da *American Sociology Society*, em 1939⁹⁶. A partir dessa conferência, intitulada *The White Collar Criminal*, deu-se acentuado interesse no estudo do fenômeno criminal em todo o mundo, dadas as novas perspectivas e os ângulos emergidos da investigação de determinada forma de violação da lei que, anteriormente, era ignorada pelas escolas criminológicas positivistas.

Sutherland (2015) classificou como categoria específica para análise do comportamento criminoso, denominada *white collar crime* ou crime de colarinho branco, condutas praticadas por indivíduos respeitados e prestigiados no meio social e no ambiente profissional, inaugurando, assim, um conceito sociológico, diga-se, aberto, mas que destaca os dois principais elementos desses delitos: o prestígio social de seus autores e a finalidade profissional do comportamento.

A pesquisa de Sutherland (2015)⁹⁷ significou uma ruptura ao superar o paradigma tradicional que estabelecia a relação causal entre a criminalidade e os fatores individuais e patologias psicossociais.

Os estudos evidenciaram que os crimes de colarinho branco eram blindados contra a efetiva criminalização, imunes, pois, tais tipos de criminosos da seletividade e do

acabam por constituir não só um paradigma de oposição à teoria normativa e ética da culpabilidade, mas, uma negação do próprio princípio da culpabilidade, enquanto responsabilidade ética individual, que é apresentado como fundamento básico do sistema penal.

⁹⁴ Um bom trabalho descritivo sobre o pensamento de Sutherland pode ser encontrado em Ferro (2008).

⁹⁵ Este termo foi utilizado em oposição aos “*blue collars*”, os macacões azuis utilizados pelos operários, uma metáfora a quem usa o paletó e gravata.

⁹⁶ Sutherland (2015) reitera seu interesse pelos crimes praticados por elites econômicas quando assume a Presidência da Sociedade Sociológica Americana (*American Sociological Society*). No momento da posse, em 1939, profere a palestra “O Criminoso de Colarinho Branco” (*The White Collar Criminal*). O termo foi incorporado à linguagem científica nos Estados Unidos e em vários outros países, a exemplo da França (*crime en colblanc*), da Itália (*criminalità in coletti bianchi*) e da Alemanha (*Weisse-Kragen-Kriminalität*).

⁹⁷ Foi por meio da análise do comportamento das 70 maiores corporações americanas que Sutherland (2015, p. 41 e ss.) aprofundou seus estudos para desenvolver a teoria da associação diferencial, cujo maior objetivo seria o de desenvolver uma teoria geral explicativa para o fenômeno criminal. Maiores detalhes sobre o assunto, cfr. Ferro (2008, p. 151 e ss.).

etiquetamento penal e, conseqüente estigmatização, desde a elaboração das leis até a atuação dos órgãos de controle social formal.

Esquivando-se da base de dados oficiais - que sempre se concentrava em crimes patrimoniais, tráfico de drogas e homicídios, o autor se acercou de 7 (sete) tipos de crimes:

- a) restrição ao comércio;
- b) uso de rebate;
- c) violação de direitos autorais;
- d) propaganda enganosa;
- e) violação de direitos trabalhistas;
- f) manipulação financeira; e,
- g) violação das leis de guerra, todas elas, condutas não relacionadas a condições econômicas negativas.

Ao revés, conduziram algumas empresas ao topo do sucesso econômico, o que, de fato, gera grande estranhamento se perpassada a relação etiológica entre crime e pobreza. O grande empresário ou político de prestígio não são vistos visto como portador de desvio de caráter nato ou adquirido, ocupa posição de alta aderência social e é reconhecido como homem de sucesso e notoriedade pública. Não obstante, segundo os dados de Sutherland (1947), raros eram aqueles que não praticavam crimes no exercício de suas atividades.

Os danos causados à sociedade pelos crimes de colarinho branco são muito mais extensivos se comparados aos gerados pela criminalidade comum tomada como problema social. A falência de um banco, o desvio de milhões de reais destinados à saúde ou o sucateamento da rede pública de ensino, por exemplo, podem gerar prejuízos muito superiores a todo o valor subtraído em furtos no país durante um ano inteiro.

Outro aspecto das violações das leis por homens de negócios é a complexidade da operacionalidade e a amplitude com que se irradiam, uma vez que não consistem em ataque simples e direto de uma pessoa contra outra – com autor e vítima bem delineados –, como são os crimes patrimoniais de roubo ou furto, por exemplo. O *iter criminis* é sofisticado, assim como, a lesividade do crime de colarinho branco é difusa. (SUTHERLAND, 2015, p. 103)

Assim, tais tipos de delitos, notadamente, quando praticados por políticos dirigentes dos poderes executivos, tem o condão de funcionarem como os deflagradores do

atraso e da ignorância de uma nação e, por via de consequência, trazem a reboque o empobrecimento e a fragmentação do tecido social⁹⁸.

Desta forma, o ponto mais significativo de diferença entre o criminoso de colarinho branco e o criminoso comum está no conceito que eles mesmos detêm sobre si mesmos e da opinião pública acerca deles. O criminoso comum, ladrão profissional se percebe criminoso e assim é considerado pela sociedade, já o criminoso do colarinho branco, homem de negócios, se enxerga cidadão respeitável e assim também é considerado pelo público em geral⁹⁹.

A partir dessa linha de pensamento, é possível afirmar que, dogmaticamente, a criminalidade de colarinho branco não difere da criminalidade comum praticada pelas classes populares. No entanto, no âmbito criminológico, diversas são as possibilidades que se apresentam como propulsoras do fenômeno criminal e, por óbvio, os mecanismos desencadeadores da criminalidade sob o fundamento da desorganização social e da degradação urbana não alcança o *modus operandi* e a lesividade dos crimes de colarinho branco¹⁰⁰.

Em seguida, surgem as teorias da reação social que aprofundam a reflexão do fenômeno da criminalidade sob outra ótica e do processo de criminalização produzido pelos órgãos da persecução penal. A análise do crime pelo indivíduo é contestada de forma diversa das teorias anteriores. As instituições sociais, estruturas de poder e o próprio sistema de controle social se tornam preponderante no entendimento e caracterização do crime. As principais teorias macrossociológicas são a Teoria da Anomia, o *Labeling Approach*, a Criminologia do Conflito e a Criminologia Crítica.

3.4. Da Teoria da Anomia e do *Labelling Approach* a uma Criminologia Crítica

⁹⁸ Na percepção de Baratta (2011, p. 197), os crimes dos poderosos se caracterizam por possuírem um salvo-conduto mais ou menos amplo para tais práticas ilegais, sendo clara a relação deste tipo de criminalidade com os grupos dominantes política e economicamente. Se situam, portanto, em uma zona de importante nocividade social, amplamente deixada imune no processo de criminalização e de efetiva penalização, mas socialmente muito mais danosas, sem dúvida, do que o desvio praticado pelas classes sociais menos favorecidas que são criminalizados e perseguidos com muito mais constância e intensidade.

⁹⁹ Essa a visão de Sutherland (2015, p. 338 e ss.), quando analisa a aprendizagem da criminalidade de colarinho branco.

¹⁰⁰ Para uma melhor compreensão do assunto, cfr. Guimarães (2019) que, sob a perspectiva da Escola Sociológica de Chicago, aborda os fundamentos do controle social formal, a justificação da ordem e a legitimação de seus instrumentos de efetivação.

No âmbito das teorias propriamente sociológicas¹⁰¹, o princípio do bem e do mal é posto em dúvida pela Teoria Estrutural-Funcionalista¹⁰² da Anomia e da criminalidade. Esta teoria, introduzida pelas obras clássicas de Emile Durkheim¹⁰³ e desenvolvida por Robert Merton, representa a virada em direção sociológica efetuada pela criminologia contemporânea (BARATTA, 2011, p. 59).

A Teoria da Anomia dispõe-se a profunda revisão crítica da Criminologia e apresenta direção alternativa para as teorias sociológicas, além de afetar todas as demais teorias posteriormente desenvolvidas, em que pese o paradigma etiológico para a criminalidade.

O crime passa a ser concebido como fato normal e inserido em todas as sociedades. É algo universal, diferenciando-se apenas na forma e no sentido como alguns indivíduos atrairão para si a repressão penal. A definição dos fatos sociais como crimes, portanto, depende da consciência coletiva, da qual resultam a classificação e a punição mais ou menos severa aos indivíduos. Por outro lado, há condutas que também deixam de ser consideradas criminosas se a consciência coletiva, em dados momento e espaço, mostrar-se mais frágil, ou menos sensível (DURKHEIN, 1999).

Baratta (2011, p. 59) ratifica que na Teoria da Anomia as causas da delinquência não devem ser pesquisadas por meio de fatores bioantropológicos, naturais ou patologia da estrutura social. O crime é um fenômeno natural de todas as sociedades, de modo que somente quando ultrapassados determinados limites, é negativo para a existência e o desenvolvimento da estrutura social. Ao revés, interpostos limites funcionais a ele, o comportamento desviante é fator necessário e útil para o equilíbrio e para o desenvolvimento sociocultural.

A teoria está situada dentro da concepção sociológica do consenso, compreende a sociedade de forma estática, considerando-a um sistema estável, equilibrado e fechado, com

¹⁰¹ “A macrossociologia etiológica tem por objeto a compreensão das causas do crime, como um dado ontológico, resultante das estruturas sociais. As bases dessa abordagem consistem em três premissas: a determinação causal dos fatos, a quantificação do fenômeno e a neutralidade do cientista (observador). A macrossociologia da reação social analisa, sob outro prisma, o processo de criminalização realizado pelos órgãos da persecução penal. Atribui ao fenômeno da criminalização uma natureza política – no sentido de exercício do poder. As principais teorias macrossociológicas são a teoria da anomia, o *labeling approach*, a criminologia do conflito e a criminologia crítica. Para maior aprofundamento no tema”, cfr. Veras (2006) e Baratta (2011).

¹⁰² As teorias estrutural-funcionalistas do delito surgem também no contexto de sociedades vertiginosamente industrializadas e passando por profundas mudanças sociais, com o conseqüente enfraquecimento e crise dos modelos, normas e pautas de conduta. Seus dois principais postulados são a normalidade e a funcionalidade do crime, que não teria origem, portanto, em nenhuma patologia individual ou social, e sim no regular funcionamento de toda ordem social (Garcia-Pablos, 1997, p. 252).

¹⁰³ A sociologia criminal consensual foi alicerçada pelas obras de Durkheim no século XX. O autor exerce até os dias atuais forte influência no universo da criminologia contemporânea. As suas principais obras são: Da divisão do trabalho social (1893). As regras do método sociológico (1895) e O suicídio (1897).

tendência à conservação. Baseia-se na premissa de que a sociedade se mantém pela consonância de seus membros em relação aos valores considerados relevantes para toda coletividade. A sociedade é formada pelo conjunto de estruturas, tais como: sistema educacional, jurídico, familiar, cultural, etc., que atuam de forma harmônica, cada uma com uma função específica no todo.

Nesse contexto, o conceito de crime teria um caráter sociológico, em substituição ao entendimento meramente jurídico, de modo que o ato criminoso ofende a consciência coletiva, sentimentos comuns à média dos indivíduos da mesma sociedade, de forma intensa e determinável por regra clara e precisa¹⁰⁴.

O autor parte do conceito de anomia para explicar o fenômeno criminal, ou seja, em termos bem simplificados, a anomia seria o não cumprimento, ou mesmo ausência das normas de controle social, que seria produto da defasagem entre as aspirações individuais daqueles que compõem o corpo social e os meios disponíveis para alcance de tais metas.

Por outro lado, reconhece o delito, desde que em limites aceitáveis, como algo positivo no meio social, haja vista que a rejeição social a determinados tipos de comportamento funcionaria como uma reafirmação da consciência coletiva, como fator de funcionalidade de toda e qualquer sociedade, e não uma patologia¹⁰⁵.

A despeito da criminalidade do colarinho branco, Baratta (2011, p. 63) afirma que a Teoria da Anomia elabora a análise de forma bastante superficial, ainda que reconheça a existência da delinquência das elites como produto de pressão da sociedade, como se nos grandes empresários, cuja busca pelo sucesso financeiro e a frustração pelo fracasso acentuassem neles a ideia do delito como resposta individual comum e previsível da sua classe.

Em que pese a Teoria da Anomia alcançar, ainda que de forma superficial, a delinquência das elites, a sua análise voltava-se, especificamente, para as classes mais baixas notadamente, porque parte da premissa que o crime era um dado objetivo, um fato natural, ou seja, reafirma o paradigma etiológico como método de investigação.

As teorias etiológicas utilizam a metodologia positivista para análise do crime. As bases dessa abordagem consistem em três premissas: a determinação causal dos fatos; quantificação do fenômeno e neutralidade do cientista. Importante destacar que a incorporação da causalidade foi a contribuição mais importante do positivismo para ciências sociais e,

¹⁰⁴ Para maior aprofundamento no tema, cfr Veras (2006) e (2010).

¹⁰⁵ Assim, Guimarães (2013, p. 554).

especificamente, para criminologia.¹⁰⁶

Não obstante, o paradigma etiológico¹⁰⁷ para análise do crime não reflete a criminalidade real, revela apenas a chamada criminalidade aparente, uma vez que a quantificação dos fenômenos sociais se dá por meio de estatísticas. Há, portanto, uma criminalidade que não é visível nos dados empíricos, que constitui as chamadas cifras criminais.

As causas da existência das cifras criminais¹⁰⁸ se fundamentam no processo de análise das teorias positivistas. São os seguintes: a) crimes não observados, mas praticados; b) crimes observados, mas não registrados; c) crimes registrados, mas não esclarecidos; d) crimes esclarecidos, mas não denunciados; e) crimes denunciados, mas que não resultam em condenação.

Os estudos de Sutherland (2015) já indicavam que há um visível desacordo entre os dados dos órgãos oficiais relacionados aos crimes praticados no território do Estado com os percentuais dos crimes que, de fato, ocorrem. Há uma parcela de crimes praticados por um perfil de criminosos que não conta das estatísticas oficiais, são as chamadas cifras criminais, que restam no limbo dos dados censitários oficiais¹⁰⁹.

A teoria das cifras criminais corresponde à parcela de crimes executados por determinados tipos de criminosos que não integram as estatísticas divulgadas pelas instituições de controle social formal ou não seguem os trâmites necessários para a responsabilização dos autores dos delitos.

Diante disto, os dados oficiais projetados não podem ser considerados absolutos em razão da deficiência das informações prestadas. Incontestável, portanto, que a segurança

¹⁰⁶ Assim, Veras (2010, p. 47).

¹⁰⁷ Um artigo científico que aborda a desconstrução epistemológica do paradigma etiológico foi desenvolvido por Andrade (1995).

¹⁰⁸ Mandarino (2017) destaca algumas características das cifras criminais definidas por criminologistas e que esclarecem a ausência da tutela do sistema penal brasileiro e a conseqüente ineficácia do Direito Penal:

a) Cifra negra: são todos os crimes que não chegam ao conhecimento da polícia, seja praticado por pessoas do alto escalão - tais como o crime contra o meio ambiente, a violação de sigilo empresarial, o desvio de verbas públicas, a fraude em licitações - como também aqueles que até chegam ao conhecimento das autoridades, mas que se encerram em um boletim de ocorrência;

b) Cifra cinza: são os crimes que foram registrados nos órgãos policiais, mas que não geram processo nem ação penal em decorrência da sua resolução na própria delegacia ou por desistência da vítima em continuar a acusação;

c) Cifra amarela: são os crimes praticados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes e que não são denunciados pela vítima por receio de represálias, sendo comum o exemplo do abuso de autoridade;

d) Cifras douradas: também conhecidas como macrocriminalidade no Direito Penal. São os relacionados aos crimes de colarinho branco, tendo como autores organizações criminosas pertencentes ao alto escalão. São crimes financeiros contra o patrimônio público ou privado nos quais, em regra, não há uso da violência para sua execução.

¹⁰⁹ Sutherland (2015) defende que os percentuais de crimes divulgados pelo Estado eram superficiais e falsos, não podendo ser tomado como verdades absolutas.

pública se exorta com base em dados deficientes sobre a criminalidade¹¹⁰.

Desse modo, o pressuposto da neutralidade da sociedade e de seu sistema punitivo, adotado pela metodologia positivista, foram contestados pela pesquisa de Surtherland ao revelar que os órgãos de controle social formal reagem de forma diferente a determinados fatos e pessoas e que a definição de criminoso recai com frequência sobre as pessoas de classe mais baixa e com o mesmo perfil¹¹¹.

Outrossim, a partir da influência de correntes de origem fenomenológica da etnometodologia, assim como pelo interacionismo simbólico, surge um novo paradigma, a Teoria do *Labeling approach*¹¹², momento em que ocorre a mudança de mentalidade quanto às representações até então formuladas, pautadas nos conceitos de determinismo, criminalidade ontológica, periculosidade, anormalidade, tratamento e ressocialização¹¹³.

O *labelling approach* introduziu, portanto, o paradigma da reação social. Algumas teorias (conflitual e crítica) passaram a entender o crime de forma dinâmica, construída pela seleção de comportamentos e sua interpretação, realizada pelos órgãos estatais de reação social. Houve, assim, uma alteração no estudo da criminologia para alcançar os órgãos e o processo de seleção, interpretação e definição das condutas criminosas. A perspectiva da reação social estuda a sociedade em movimento, com valores em constante conflito, em que o próprio conteúdo das condutas criminalizadas é questionado.

Houve uma inversão, como bem observa Andrade (1995, p. 31), ao asseverar que a indagação desloca-se, em suma, dos controlados para os controladores e remete a uma dimensão macrossociológica para o poder de controlar. Transige da importância do processo de definição e seleção do criminoso para o de definição e compreensão da realidade social da criminalidade.

De outro modo, são as instituições do sistema de justiça que passam a constituir o principal objeto de estudo. O estudo do *labelling approach* tenta compreender a criminalidade

¹¹⁰ Dentro dessa concepção, Andrade (2003, p. 262-263).

¹¹¹ Pessoas de classes mais baixas e moradoras de bairros da periferia, com estrutura familiar e educação semelhantes, conforme análise da Escola de Chicago, cfr Guimarães (2014) e (2019).

¹¹² A análise do processo de etiquetamento dentro do senso comum mostra que, para que um comportamento desviante seja imputado a um autor, e este seja considerado violador da norma, para que lhe seja atribuída responsabilidade moral pelo ato que infligiu, é necessário que desencadeie uma reação social correspondente: o simples desvio objetivo em relação a um modelo, ou a uma norma, não é suficiente (BARATTA, 2011, p. 96).

¹¹³ O responsável pela formulação das bases dessa perspectiva como uma rotulação ou etiquetamento foi o sociólogo norte-americano Howard Saul Becker, em sua obra *Outsiders*, publicada no ano de 1963. Para aprofundamento, cfr. Guimarães (2013).

a partir do controle social formal, a partir das normas abstratas até a ação das instâncias “oficiais”, tais como: polícia, Ministério Público, judiciário e instituições penitenciárias, às quais possuem a responsabilidade de rotular os indivíduos como criminosos. Constata-se que há indivíduos que praticam crimes e não são contemplados com tal rotulação, não sendo etiquetados pela sociedade como criminosos. Consequentemente, quem “constrói” a imagem do criminoso são as instâncias de controle social (BARATTA, 2011, p. 86).

O *labelling Approach* chama a atenção para a percepção de como as diferenças nas relações de poder influenciam esta construção. Portanto, não adere ao monismo cultural e ao modelo do consenso como teoria explicativa da gênese das normas penais e da sociedade, que constituía um pressuposto fundamental da criminologia positivista.

Infere-se, portanto, que a clientela do sistema penal é composta por pessoas pertencentes aos mais baixos estratos sociais. Logo há um processo de seleção de pessoas, dentro da população total, às quais dirige-se a categoria de criminosos, diferente de como se preconiza o discurso de que prevalece um Direito Penal igualitário de condutas qualificadas como tais. O sistema penal se dirige quase sempre contra certas pessoas, mais que contra certas ações legalmente definidas como crime. A conduta criminal não é a condição suficiente deste processo, uma vez que os grupos poderosos na sociedade possuem a capacidade de impor ao sistema uma quase que total impunidade das próprias condutas criminosas. (ZAFFARONI, 1987, p.22)

Em suma, a clientela do sistema penal é constituída de pobres¹¹⁴, não porque tenham maior tendência a delinquir, mas pela concepção de uma sociedade escalonada em que as pessoas de menor poder aquisitivo têm maiores chances de serem criminalizadas e etiquetadas como criminosas.

A criminalidade (a etiqueta de criminoso) é um “bem negativo” que a sociedade (controle social) reparte com o mesmo critério de distribuição de outros bens positivos (o status social e o papel das pessoas: fama, patrimônio, privilégios etc.), mas em relação inversa e em prejuízo das classes sociais menos favorecidas. A criminalidade é o exato oposto dos bens

¹¹⁴A minoria criminal “perigosa” a que se refere a explicação etiológica (Criminologia Positivista) resulta de que as possibilidades (chances) de resultar etiquetado com as graves consequências que isso implica encontram-se desigualmente distribuídas. E um dos mecanismos fundamentais dessa distribuição desigual da criminalidade são, precisamente, os estereótipos de autores e vítimas que, tecidos por variáveis geralmente associadas aos pobres (baixo status social, cor, etc.) tornam-se mais vulneráveis à criminalização: é “o mesmo estereótipo epidemiológico do crime que aponta a um delinquente as celas da prisão e poupa a outro os seus custos” (ANDRADE, 1995, p. 32).

positivos (do privilégio). (ANDRADE, 1995, p. 32).

Partindo-se desta perspectiva, verifica-se se o *labeling approach* nega qualquer substrato ontológico ou material; o crime apenas existe quando, ao final de um processo de controle social, a conduta é definida como tal. Portanto, os crimes de colarinho branco não são assimilados por essa Teoria, uma vez que não são definidos pelos órgãos de persecução penal.

Nesse aspecto, a existência dos *white collar crimes* continuou desprovida de resposta pela criminologia, embora tenha sido apresentado o lado oposto do fenômeno criminal, qual seja: a imposição das instituições do sistema penal¹¹⁵.

De outra parte, a substituição do enfoque biopsicológico pelo macrosociológico torna evidente a hipótese de que o Direito Penal é instrumento de controle social a serviço das classes que detêm o poder político e econômico. Ratificam-se as indagações que somente pessoas de determinados estratos sociais, em sua quase totalidade, são alcançadas pelo sistema penal, o que impulsiona que surjam as Teorias da Sociologia Conflitual e da Criminologia Crítica. O Direito Penal, na verdade, é visto como instrumento de dominação (GUIMARÃES, 2013, p. 558).

A Sociologia do Conflito compreende a sociedade de forma dinâmica, ou seja, está em constante transformação e em permanente instabilidade. A coesão social e a ordem não são mantidas por um acordo universal entre seus membros, conforme defende a Teoria da Anomia, mas é sustentada pela coerção. Há uma constante disputa interna de poder e a aparente ordem estabelecida é reflexo do modelo imposto pelo grupo dominante. Todas as instituições sociais, como a lei e o sistema de repressão, são produtos dessa dominação e estão a serviço da manutenção do *status quo*. Por isso tratam as pessoas de forma desigual¹¹⁶.

Os estudos progressistas da Sociologia do Conflito fomentaram a visão política na análise do crime, cuja concepção é resultante de fatores de poder na estrutura organizacional do Estado. A avaliação ocorre de forma valorativa da sociedade, ampliando os estudos criminológicos, que passam a refletir sobre as relações de poder que há na elaboração das leis (escolha dos bens jurídicos), da seleção e da definição das ações que serão objeto de persecução penal.

¹¹⁵ A análise das causas do fenômeno e de sua ligação funcional com a estrutura social, feita por Sutherland, por Aubert e por outros, assim como dos fatores que explicam a escassa medida em que a criminalidade de colarinho branco é perseguida, ou escapa completamente, nas suas firmas mais refinadas, das malhas sempre muito larga da lei, é uma tarefa que não pode ser definida neste lugar (BARATTA, 2011, P. 102).

¹¹⁶ Essa sociedade conflitual é descrita por dois modelos institucionais distintos: um baseado na economia (Karl Marx) e o outro na política (Ralf Dahrendorf)

Baratta (2011, p. 102) já demonstrava que os fatores da desigualdade do Direito Penal são: sociais (prestígio do autor, ausência do efeito estigmatizante da pena e falta de estereotipo para orientar as agências penais), jurídicos (tipos penais abertos, a existência de justiças especiais, etc.) e econômicos (bons advogados, medo do denunciante, etc.). O autor aponta que a intervenção do Direito Penal nos conflitos não lograva soluções definitivas e maximizava a violência existente; que o sistema penal era seletivo e fragmentário; que o sistema penal sempre tendia a criminalizar indivíduos excluídos da sociedade e imunizar os grupos hegemônicos.

Tomada essa linha de raciocínio, na perspectiva da reação social e sob a ótica da Criminologia Crítica, o estudo dos *white collar crimes* assume dimensão diferente. Independentemente de quem for o detentor do poder, o domínio de uma classe sobre outra ocorre, principalmente, por meio do Direito Penal. O conflito preexiste à elaboração da lei penal, ou seja, o mesmo grupo que elabora as normas também fomenta os valores que constituem a ideologia que lhe concebe a legitimidade. Os detentores do poder não só elaboram as normas como também exercem sua interpretação e direcionam sua aplicação por meio das instituições do sistema de justiça penal.

Portanto, a criminalidade do colarinho branco, vista como ilegalidade típica de classes de quem detém o poder não é objeto de controle penal. As suas práticas visam, no entanto, a manter o *status quo* social. Trata-se de parte dessa economia racional do poder, o qual, quando ataca a si mesmo, enfraquece sua estrutura e facilita mudanças (VERAS, 2010, p. 142).

Desse modo, a Criminologia Crítica foi a primeira teoria macrossociológica a ocupar-se especificamente do crime do colarinho branco. Assim como Sutherland, observaram a real lesividade social¹¹⁷ desse tipo de crime, bem como a questão da parcimônia das instituições do sistema de justiça para responsabilização desse tipo de criminoso. Em regra, esse tipo de delito não é objeto de persecução penal, não é absorvido pelo sistema penal.

¹¹⁷ Castro (1983, p. 83) fez a comparação da lesividade entre os crimes de colarinho branco e os patrimoniais objetos de furtos, roubos e assaltos no país. Dividiu os custos em três categorias, quais sejam: “o custo individual – estão incluídos os gastos a serem feitos para a restituição da saúde, quando esta é lesada (tanto para a aquisição de remédios, como para o pagamento do médico e com de alimentos); o dano econômico – causado às condições de vida, os gastos a serem feitos para as reparações (no caso de artigos adquiridos em más condições) etc. O custo social – que se produziria com os delitos de evasão de impostos, a ruína de pequenos comerciantes, a elevação do custo de vida etc. E, por último, o custo moral, que é muito importante, porque os grandes empresários, que são os que cometem estes delitos, são geralmente líderes da comunidade, espelho e exemplo do povo, grandes defensores de um equipamento social para a prevenção da delinquência juvenil e geral, ou exercem outras atividades similares.”

Não obstante, a partir da análise realizada pela Criminologia Crítica, estudos mais recentes empenham-se em descrever de que forma o crime de colarinho branco está inserido nas estruturas do poder e se institucionaliza nas organizações públicas, bem como exprimem a dificuldade em identificar, no espaço e no tempo, a corrupção e os danos causados à sociedade.

Como afirmam Barak, Leighton e Cotton (2015), os crimes dos poderosos (*crimes of the powerful*) atentam a ações e práticas que reconhecidamente violam os direitos de grupos de pessoas ou causam danos a trabalhadores, consumidores, comunidades e/ou ao meio ambiente. Uma das peculiaridades mais intrigantes é o caráter praticamente invisível à maior parte das pessoas, por serem geralmente silenciados nos meios de comunicação e outros espaços discursivos. Quando aparecem, costumam ser negados, desculpados, justificados ou neutralizados, sendo reconhecidos como “não-crimes”.

Em síntese, os crimes dos poderosos (*crimes of the powerful*) estão associados à combinação de pessoas, capitais, economia e política para a consecução de determinados fins dentro de um sistema de controle montado para preservar as estruturas de propriedade e de poder¹¹⁸ (COLOGNESE; BUDÓ, 2018).

Ruggiero (2015) destaca que uma das principais características dos crimes praticados pelas elites e detentoras do poder político e econômico é a continuidade entre a legalidade e a ilegalidade.

3.5. O crime do colarinho branco e a institucionalização de suas práticas

É importante analisar a relação entre as pessoas que cometem os delitos de colarinho branco, – gestores públicos, grandes empresários prestadores de serviços ou fornecedores de insumos para as administrações públicas, - e as instituições de controle social, bem como o aparelhamento do Estado para o fim de cometer crimes.

Pontes e Anselmo (2018, p. 14) denominam essa forma de atuação como “crime institucionalizado”, uma vez que é perpetrada por pessoas providas de autoridade formal, que

¹¹⁸ Barak (2015, p. 4) explica que, diante da maneira como a economia e a política dialetizam nessa área, o estudo dos crimes dos poderosos tem sido classificado em sete campos de atividades: 1) crimes da globalização; 2) crimes corporativos; 3) crimes ambientais; 4) crimes financeiros; 5) crimes estatais; 6) crimes estatais-corporativos; 7) crimes rotinizados do Estado. A principal característica unificadora dessas categorias é que lidam com importantes influências, sendo protegidas pelo aparato de controle da criminalidade do Estado capitalista.

se valem das prerrogativas de seus cargos, não apenas para cometer os delitos, mas também para criar uma rede de proteção contra persecução penal.

Por se tratar de aprimorado sistema de fraudes, altamente lucrativo, inserido no núcleo do poder e nas estruturas públicas oficiais é tipo de violação diferente do *modus operandi* das organizações criminosas tradicionais: o “crime institucionalizado” não atua à margem da lei, mas, dentro dela.

A compreensão acerca dessa modalidade criminosa parte da percepção do poder para inibir e desestruturar o controle social formal. Os detentores do poder propalam perante a opinião pública que há uma diferenciação imposta na sociedade entre “combate a corrupção” e o “combate à criminalidade”¹¹⁹. Difunde-se a concepção de que crimes são somente violentos e patrimoniais ¹²⁰.

Pontes e Anselmo (2019, p. 87), fazem um comparativo entre o crime organizado e “crime institucionalizado”. O crime organizado tem estrutura empresarial; certa complexidade; cadeia hierárquica bem definida, com divisão de tarefas e atuação planejada; está voltado para o lucro, mas atua à margem da lei. Os integrantes dessas organizações só conhecem as pessoas ligadas diretamente a sua atividade, abaixo ou acima de estrutura hierárquica e, por isso, são poucos os que têm acesso ao comando.

Já o “crime institucionalizado” é chancelado pelos órgãos que compõem as gestões públicas e assegurado por uma estrutura que percorre os três poderes do Estado; não está vinculado as atividades ilícitas consideradas violentas ou patrimoniais, tais como: tráfico de drogas, de armas, a prostituição, roubos e homicídios. Não obstante, está inserido na própria administração pública, nos ministérios, autarquias e secretarias. Atua nas atividades legislativas e normativas, sempre com o objetivo de obter oportunidades para desviar recursos públicos.

A receita desse crime é proveniente dos contratos de serviços e obras, dos

¹¹⁹ “O país, nos últimos anos, quase que fez uma opção pelo combate à corrupção no lugar de combater bandido. Essa é a realidade” afirmou Carlos Marun, o então ministro da Secretaria de Governo no período Temer, durante o encontro da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (CONGRESSO EM FOCO, 2018).

¹²⁰ A população carcerária do Brasil é a terceira maior do mundo, com 726 mil presos, conforme dados estatísticos de junho de 2016. Os crimes ligados ao tráfico somam 28% dos detentos. Praticamente a metade (40%) de toda população carcerária é de presos provisórios. A maioria foi presa em flagrante por tráfico de pequenas quantidades de drogas. O número de presos por corrupção é ínfimo, não chega a 0,2% do total. O reforço na repressão aos corruptos elevaria esse percentual e, consequentemente, funcionaria como elemento intimidador, diminuindo a sensação de impunidade generalizada no país (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

superfaturamento nas compras de insumos, dos aluguéis de prédios e veículos para órgãos estatais, dos repasses para programas de governo, inclusive para ONGs. É, portanto, uma atividade vantajosa e conveniente se comparada com outro tipo de atividade ilegal.

Enquanto o crime organizado tradicional prospera em razão da ineficiência do sistema penal, o “crime institucionalizado” é resultado da burocracia, mas de forma organizada e articulada, se oportuniza da mitigação e empatia do controle social formal, quando imiscui-se a favor dos poderosos, seja legislando em benefício do sistema, seja julgando de forma tolerante.

Tal comportamento já era previsto quando Surtherland (2015) prescreveu a Teoria da Associação Diferencial e realizou a pesquisa sobre os principais empresários americanos e definiu o conceito de crime de colarinho branco.

Desse modo, Pontes e Anselmo (2019, p. 89) definiram a delinquência institucionalizada como “crimes cometidos por um grupo em posição central e privilegiada dentro do poder público e dos *establishments* estatal e empresarial.” Ocorre de forma organizada e estruturada por meio das plataformas de governo e da oficialidade que o serviço público requer, provocando grande influência nos poderes da República.

Os autores avançam, ao perceber que o “crime institucionalizado” está inserido no núcleo do poder e nas estruturas oficiais dos governos, é perpetrado pelas pessoas que detém autoridade formal, beneficiando-se desses acessos e corrompendo as atividades ordinárias da administração pública, seja na contratação de uma empreiteira para construção de uma escola ou um hospital e até nos serviços habituais, como: limpeza urbana e transporte escolar.

Enquanto o crime organizado arregimenta, infiltra ou corrompe um policial ou agente público, no “crime institucionalizado” o membro é nomeado formalmente, por meio de publicação no diário oficial, munido de poderes para servir aos interesses do grupo ou para garantir a impunidade nas estruturas estatais¹²¹.

Outra diferença entre o crime organizado e o “crime institucionalizado”, é que

¹²¹ No atual cenário brasileiro, podemos citar como exemplo, a nova lei de abuso de autoridade, que ampliou o rol de condutas consideradas abusivas e agravou as penas previstas no momento que havia discussões sobre operações policiais e ações penais com objetivo de apurar crimes de corrupção praticados nas esferas do Poder Executivo e Poder Legislativo da União e nas esferas estaduais. A nova Lei de Abuso de Autoridade foi editada em período em que se discute decisões e ações policiais na Operação Lava Jato tem por finalidade apurar crimes de corrupção praticado por gestores públicos. A Lei 13.869 de 05 de setembro de 2019 começou a vigorar no dia 03 de janeiro de 2020 prevê 45 tipos de condutas abusivas contra os agentes públicos de todo o país (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019).

nas organizações criminosas convencionais a ameaça e a violência são as ferramentas para impor o respeito, dominação e conquista de território. Na delinquência praticada por quem detém o poder essa imposição é realizada por meio das legislações que mitigam a ação das instituições do controle social formal e o espaço é ampliado por meio das indicações e nomeações de cargos e funções em autarquias, empresas públicas, estatais e secretarias¹²².

Desse modo, as instâncias de controle social formal devem reavaliar suas atribuições na seleção dos crimes que ingressam no sistema penal de justiça e refletir sobre os critérios que predominam suas predileções. Devem ser selecionadas as condutas que concretamente causam lesividade à sociedade.

Portanto, como depreende Baratta (2010, p. 198), o Direito Penal deve ser aplicado somente nas condutas que tem a predisposição de produzir maiores danos a sociedade, como a criminalidade econômica, ambiental, política, ou seja, que centralize na criminalidade ligada aos poderosos, esta sim, fator de desestabilização do Estado Social e Democrático.

Como assevera Guimarães (2014), a nova criminologia, a criminologia crítica, não oferece apenas discussões abstratas e fictícia, algo que tenha utilidade apenas aos debates acadêmicos, por vezes distanciadas da aplicabilidade prática de suas conclusões, mas vislumbra a urgente necessidade de proposição de programas alternativos de política criminal, que tenha por finalidade, precipuamente, humanizar o sistema penal, combatendo a seletividade que o chancela, assim como, deslocar o foco dos delitos afetos aos excluídos sociais para aqueles cometidos pelas elites políticas e econômicas¹²³.

Em outras palavras, segue o citado autor, é preciso democratizar o cárcere, fazer com que seja conhecido e frequentado não só pelas classes miseráveis, mas também pelos social e economicamente privilegiados sendo, portanto, necessário, a partir de tal perspectiva, rediscutir os fundamentos do Direito Penal.

Outrossim, cumprida a proposta de breve explanação sobre alguns dos marcos teóricos que representam a evolução do pensamento penal em matéria de criminologia e crimes de colarinho branco, passa-se a discorrer sobre as teorias de política criminal como caminho inafastável para alcance do desiderato final da presente reflexão, qual seja: perquirir acerca das teorias que mais guardam proximidade com a realidade do fenômeno estudado, com a missão maior de avançar na discussão sobre o controle social formal, na apuração de crimes de desvio

¹²² Assim, Pontes e Anselmo (2019, p. 91).

¹²³ Um trabalho interessante sobre criminologia moderna pode ser encontrado em Zilio (2015).

de verba praticado por prefeitos e da violência estrutural ocasionada pela corrupção e seus reflexos no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

4. A DEMOCRATIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL FORMAL

Para abordar a temática sobre a democratização do controle social erigida a partir das linhas teóricas gerais sobre o crime de colarinho e na perspectiva da Criminologia Crítica, é necessário que se reflita sobre os efeitos da corrupção praticada pelos prefeitos municipais no Maranhão. Deve-se investigar quais as consequências desses delitos para a dignidade humana – do escopo da presente pesquisa -, bem como qual a política criminal adequada no âmbito do sistema de justiça penal para a solução do problema.

Em outras palavras, é imprescindível que se discutam, por meio de uma concepção comprometida com o Estado Democrático de Direito, os impactos da corrupção nos municípios maranhenses para o fomento da violência estrutural e convergência para o baixo índice de desenvolvimento humano, como também as alternativas de combate à corrupção pelas instâncias oficiais.

4.1. As características da corrupção: definição, causas e efeitos

A sociedade tem a consciência que a corrupção impacta na qualidade dos direitos fundamentais, resulta no aumento da demanda de atendimentos da saúde, na deficiência educacional pública e na precariedade da infraestrutura básica, dentre outros déficits prestacionais, o que pode ser observado nas longas filas de espera por atendimento ambulatorial, na inexistência de escolas e de vagas na rede básica de ensino e de saneamento básico em bairros urbanos ou periféricos.

A corrupção é, geralmente, definida como abuso do poder público em benefício privado. É o grande obstáculo para o desenvolvimento econômico e social por desvirtuar a superioridade das leis e enfraquecer a base institucional necessária à estabilidade e ao crescimento econômico¹²⁴.

Pietro e Brooks (1909, p. 4) se referem a corrupção como “o mau desempenho intencional ou a negligência de uma obrigação reconhecida, ou o exercício indevido do poder com o objetivo de se obter alguma vantagem mais ou menos pessoal”. Ao longo dos anos, o

¹²⁴ Assim, definido no relatório sobre a Qualidade do Crescimento (WORLD BANK, 2000. p. 137).

entendimento sobre o tema vem sendo depurado e simplificado. Por exemplo, para Nye (1967, p. 419) é “o comportamento que se desvia das tarefas formais de um cargo público em função de interesses particulares”. Para Nas, Price e Weber (1986) é “qualquer uso ilegítimo do poder público ou de autoridade para benefício próprio”¹²⁵.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995, p. 291) analisando o tema, afirmam que a corrupção significa o ajuste entre quem corrompe e quem se deixa corromper. É forma particular de exercer influência ilegal e ilegítima. O fenômeno da corrupção acentua-se com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório ao poder de decisão. Tal variável assenta-se no grau de segurança de que goza a elite que está no poder: quanto maiores os riscos ou a insegurança à conservação do poder por meios legais, maior a ameaça de recorrer a meios ilegais e à corrupção para manter esse estado.

Quanto às causas da corrupção, Ackerman (2016, p. 28) as trata como problema econômico, político e cultural e destaca, por exemplo, os baixos salários, o monopólio do poder, a discricionariedade e a falta de controle e de responsabilização (*accountability*) como alguns fatores causais. Aponta ainda problemas institucionais como a estrutura policial e legal, a obediência às normas (*rule of law*), a cultura e a ética pessoal. Ressalta, entretanto, que a relação entre esses fatores e a corrupção é muito mais complexa do que o binômio causa-efeito: “... o Estado de Direito deficiente contribui para a corrupção, assim como a corrupção afeta o Estado de Direito.”

Já as características estruturais, segundo Nas, Price e Weber (1986), observam-se especialmente a partir de três fatores: i) o ambiente burocrático ou organizacional; ii) a qualidade da participação social; e iii) a congruência entre o sistema legal e as demandas sociais.

Quanto aos efeitos¹²⁶, Klitgaard (1994, p. 63) destaca que se manifesta de diversas formas e traz diversos custos, como se observa na tabela abaixo:

Tabela 2 – Efeitos da Corrupção

Os custos da corrupção

Desperdiça recursos.

¹²⁵ Sobre a definição de corrupção, cfr Rocha, (2016, p. 178).

¹²⁶ Sobre o assunto, cfr. Almeida (2008), Ackerman e Palifka (2016), Almeida (2019) que, sob diversos aspectos, fazem uma análise sobre os efeitos da corrupção na seara do desenvolvimento social.

Eficiência	Cria “males públicos”. Deturpa a orientação.
Distribuição	Redistribui recursos para os ricos e poderosos, os que tem poder militar ou policial, ou os que possuem o poder do monopólio.
Incentivos	Desvia energias de funcionários e cidadãos para a procura, socialmente improdutivo, de rendimentos corruptos. Gera riscos, induz medidas preventivas improdutivo, afasta investimentos de áreas com elevada corrupção.
Política	Fomenta a alienação e cinismo do povo. Cria instabilidade para o regime.

Infere-se, portanto, que a corrupção impacta negativamente no desenvolvimento político e econômico e implica custos negativos, seja em termos de ineficiência, no incentivo a outras condutas corruptas, no empobrecimento puro e simples ou na deslegitimação democrática e na participação popular (JOHNSTON, 2005). Provoca o aniquilamento da capacidade do Estado em garantir e executar políticas públicas voltadas para os direitos humanos, mormente quando se trata dos direitos sociais, os quais necessitam de consideráveis investimentos para sua implementação¹²⁷.

Nesse ínterim, podemos asseverar que atos de corrupção contra o Estado revelam a violação de direitos humanos em um momento posterior, uma vez que desrespeitam todo o conjunto de direitos dos indivíduos, ainda que considerados em sua forma difusa ou coletiva, os quais dependem da atuação estatal para sua implementação, mas são impossibilitados em decorrência do ato desonesto (ALMEIDA, 2008, p. 2).

A relação entre corrupção e a fragilidade do Estado é inequívoca, o que exige

¹²⁷Sobre o tema corrupção e políticas públicas, cfr. Souza; Machado (2016) e Ramos (2002).

dos responsáveis a criação de mecanismos eficazes e efetivos para a proteção do Estado de práticas nefastas fundadas única e exclusivamente na satisfação de interesses individuais em detrimento do interesse coletivo¹²⁸. Não obstante, o que se observa é que o arcabouço de controle social fomentado pelas instituições do sistema de justiça ainda é de efetividade contingente¹²⁹.

Almeida (2008, p. 2) explica que a consciência sobre a relação de causalidade – entre corrupção e violação dos direitos humanos, é de acentuada relevância, uma vez que é a partir dessa percepção que é possível engendrar de um sistema eficaz de proteção do Estado contra práticas corruptas, bem como do fortalecimento da democracia, dos laços de solidariedade e cidadania, para prevenir os efeitos prejudiciais dessas práticas.

Sob este ponto de vista, Guimarães (2010, p. 120) afirma que a democracia substancial (ou material) fundamenta-se na dignidade da pessoa humana, que se expressa necessariamente através do exercício da cidadania, exercício esse que exterioriza a fruição dos direitos e liberdades fundamentais, de maneira ampla e irrestrita. Democracia e cidadania, portanto, são instituições essencialmente ligadas. A democracia real facilita o acesso à ampla cidadania e dela precisa para manter-se e permanecer efetiva. Ambas, assim, pressupõem-se uma à outra, razão pela qual não se chega à plena democracia sem o exercício da cidadania da mesma forma que não existe cidadania plena sem o exercício da democracia.

Os problemas comuns às sociedades politicamente organizadas, como os privilégios de classe, as desigualdades de oportunidades, as injustiças sociais, enfim, se justo ou não o contexto social na qual estão inseridas é ocorrência atinente à concretização dos ideais de democracia e não um problema que possa atingir as bases de legitimação do controle social, vez que o mau uso dos meios disponíveis para disciplina social não pode invalidar os fundamentos teóricos que comprovam a sua necessidade.

Streck e Morais (2001, p 104) observam que a democracia requer uma grande dose de justiça social e uma razoável preservação do habitat nacional e das fontes de recursos, como lembra Karl Deutsch, para preservar o cidadão de amanhã. Não é possível falar em democracia em meio a indicadores econômico-sociais que apontam para a linha (ou abaixo da) da linha de pobreza. Uma grande dose de justiça social é condição de possibilidade da democracia.

¹²⁸ Sobre o tema corrupção e os efeitos deletérios sobre as políticas públicas voltadas a saúde, cfr. Rocha (2016).

¹²⁹ Sobre o tema combate a corrupção, cfr Sampaio (2002).

No que diz respeito à dignidade da pessoa humana, Barcellos (2002, p. 258) pontifica: na linha do que se identificou no exame sistemático da própria Carta de 1988, o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça.

Não obstante, conforme foi apresentado na pesquisa, as verbas que foram desviadas nos municípios maranhenses pelos seus respectivos gestores municipais durante o período investigado deveriam ser destinadas justamente para compor os três elementos materiais citados por Barcellos para que o indivíduo tenha dignidade humana.

O crime de corrupção praticado por prefeitos é uma afronta à democracia. Pode ser observado em três momentos bastante distintos. Primeiro, ao desviar recursos que deveriam ser utilizados para incremento da dignidade humana; segundo porque boa parte do recurso desviado é utilizado nas companhias de seus partidos e aliados, desequilibrando e corrompendo o pleito eleitoral e a vontade popular; terceiro, na institucionalização de estruturas instaladas no interior das secretarias municipais para elaboração de fraudes e contratos de licitação com objetivo de enriquecimento ilícito.

Como afirmam Pontes e Anselmo (2019, p. 131), há uma relação inusitada e implacável entre o corruptor e a sociedade, uma vez que são escolhidos e mantidos por suas próprias vítimas, no caso, os eleitores. O dinheiro que deveria ser investido no desenvolvimento social abastece todo o sistema de corrupção, qual seja: políticos, assessores, empresários e refinação campanhas eleitorais.

A partir desta essencial reflexão sobre o conceito de corrupção, causas e efeitos, necessário o aprofundamento na temática que trata sobre a relação de causalidade e suas implicações resultantes para a dignidade humana, denominada neste trabalho de violência estrutural, objeto específico do próximo tópico.

4.2. A violência estrutural e suas implicações para dignidade humana

Na concepção contratualista de Estado, em suas diferentes estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida da população, especialmente, os municípios que têm o dever de estabelecer estratégias que

garantam direitos básicos aos indivíduos, tais como: acesso à alimentação, saúde e educação. O instrumento de atuação para alcançar esses objetivos são as políticas públicas que são desenvolvidas e devem ser orientadas para arbitrar de forma justa as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a elevação de sua qualidade de vida.

Notadamente, nas pequenas cidades, nos rincões do interior, o governador ou o Presidente da República se afiguram como personagens distantes, mas, o prefeito, gestores municipais é que mantêm o trato direto e corriqueiro com seus concidadãos e são eles os executores de serviços básicos, tais como: escola e postos de saúde, por exemplo. Em razão disso, é a eles que se impõe a responsabilidade institucional pela gestão racional do erário público e o acompanhamento diuturno de gastos estatais.

Nesse cenário, verifica-se que o Município na condição de ente integrante do sistema federativo do Brasil reclama especial atenção. Pode-se afirmar que o cidadão não se fixa em instâncias intangíveis ou abstratas, como a União e o Estado. É no município que o indivíduo se aloja e se torna cidadão e ali deve ter seus direitos fundamentais atendidos.

Desse modo, a existência de correlação entre a conduta criminosa concretizada na corrupção que permeia as administrações municipais do Maranhão, manifesta no elevado quantitativo de inquéritos policiais em determinado tempo e espaço, bem como o dano irreversível causado ao desenvolvimento social, indica como consequência direta aumento expressivo da violência estrutural e reflexo no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado.

A pesquisa revelou que o volume imoderado de inquéritos policiais na polícia judiciária da União no Maranhão espelham como os interesses particulares se sobrepõem aos interesses sociais e coletivos, de tal maneira que o comportamento delitivo nos crimes de corrupção, *in casu*, realizado pelo ocupante de cargo político no Executivo Municipal, é um obstáculo à implementação de políticas públicas, o que é agravado pela fragilidade estatística e pelas dificuldades burocráticas do enfrentamento do problema no Estado do Maranhão.

Os dados coletados na Polícia Federal revelam, no período analisado (2010 a 2019), uma concentração acentuada de procedimentos de investigação no Maranhão motivadas pelo extravio de recursos que deveriam ser destinados justamente para a base de constituição do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, quais sejam: educação, saúde e renda.

As notícias crimes analisadas reforçam a hipótese, uma vez que tratam de verbas, convênios e fundos que foram transferidos pela União para o custeio de atividades essenciais

aos municípios, proveniente da divisão equânime da receita federal, que tem por fim específico reduzir as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios¹³⁰.

Os valores dos fundos e convênios que tiveram destino diverso do programado no período analisado é da ordem aproximada de R\$ 4.104.625.523,13 (quatro bilhões, cento e quatro milhões, seiscentos e vinte cinco mil e quinhentos e vinte três reais e treze centavos).¹³¹

Como já descrito anteriormente, esse montante destinado aos municípios seria suficiente para manter 125.156 (cento e vinte e cinco mil cento e cinquenta e seis) alunos matriculados no sistema municipal de ensino por um período de 10 (dez) anos. Valor que representa 8,5% do número de matrículas em escolas municipais em todo o Estado e 6,85% de matrícula de toda rede estadual (pública/privada) de ensino¹³², se esse recurso não tivesse destino desviado.

O desvio desses recursos se manifesta no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, justamente porque deveriam ser destinados à educação, saúde e melhoria da qualidade de vida da população, critérios esses que são utilizados para contrapor os dados puramente econômicos utilizados para medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores.

Outro aspecto interessante, é a caracterização produzida com os dados dos organismos nacionais e internacionais que denunciam, de maneira muito pontual a situação de *déficit* do Estado Brasileiro. E o Estado do Maranhão, de maneira muito particular, demonstrando o alto grau de dependência em face de investimentos em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e social¹³³.

A corrupção¹³⁴ nas gestões municipais é estrutural e sistêmica, com um

¹³⁰ Informações sobre os repasses de recursos federais aos municípios, verificar o Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020).

¹³¹ Os dados sobre os valores desviados também foram colhidos no Sistema de Cartório da Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão (SISCART) são apenas ilustrativos, uma vez que o sistema apresenta essas informações somente a partir do ano 2015.

¹³² Para os indicadores educacionais do Maranhão (MARANHÃO, 2020).

¹³³ Como afirma Baratta (1993, p. 47), “o desenvolvimento da capacidade de produção corresponde também ao desenvolvimento das necessidades e das possibilidades de satisfazê-las. A esta satisfação corresponde o ulterior desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, dos grupos e dos povos. Assim sendo, podemos definir as necessidades reais como as potencialidades de existência de qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau da capacidade de proteção material e cultural numa formação econômico-social.”

¹³⁴ “Em um país como o Brasil permeado pela exclusão social, portanto, não há que se falar em democracia, posto que somente o aspecto formal não tem o condão de auferir amplitude ao termo. Em outras palavras, quando se garante aos miseráveis somente o direito ao voto, cerceando-lhe todos os demais direitos imanentes à cidadania,

espantoso arco de alianças que incluiu empresas privadas, empresários, servidores públicos, partidos políticos. Insiste-se com a ideia de que é possível implantar um regime democrático no qual possa existir uma distinção entre cidadania, quase-cidadania e não-cidadania, posto que se dissocia as questões inerentes à exclusão social, como a falta de trabalho, de comida, de saúde, de moradia, em resumo de dignidade, e as instituições que se autodenominam democráticas¹³⁵.

Partindo deste entendimento, como depreende Baratta (1993, p. 47), violência estrutural é a repressão das necessidades reais para o desenvolvimento das condições de vida da população e, portanto, dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social.

A violência estrutural¹³⁶ não se concebe de forma intencionada e eletiva, mas, revela-se pela ausência da garantia de direitos essenciais que deveriam ser deliberados politicamente por gestores públicos. É o reflexo da má administração pública. Em casos extremos, pode até inviabilizar a manutenção da própria vida do cidadão, como no caso da negação do acesso à saúde ou à alimentação.

Compreender a violência estrutural, nesse contexto social, significa engendrar, por meio da ampliação e desenvolvimento deste raciocínio, nos mecanismos pelos quais o Estado, em seus diferentes níveis e poderes, restringe o acesso da grande maioria da população aos direitos básicos que lhe proporcionariam uma vida digna, gerando assim um grave quadro de exclusão social.

A esse respeito, Minayo e Souza (1998), advertem que se deve superar o entendimento consolidado no senso comum de que só há um tipo de violência, aquela decorrente dos crimes violentos, é necessário compreender que este fenômeno pode se manifestar de diversas maneiras e assumir diferentes papéis sociais, como pode avocar o caráter

não se pode caracterizar tal estado de coisas como uma democracia” (GUIMARÃES, 2010, p. 122).

¹³⁵ “É um equívoco supor que a corrupção não é um crime violento. Corrupção mata. Mata na fila do SUS, na falta de leitos, na falta de medicamentos. Mata nas estradas que não tem manutenção adequada. A corrupção destrói vidas que não são educadas adequadamente, em razão da ausência de escolas, deficiências de estrutura menos perigoso. A crença de que a corrupção não é um crime grave criou um ambiente geral de leniência e de impunidade que nos trouxe até aqui, a esse quadro sombrio em que a corrupção e criminalidade elevadíssima nos atrasam na história, nos retém como um país de renda média, que não consegue furar o cerco” (PONTES; ANSELMO, 2019, p.12).

¹³⁶ O pesquisador que inseriu o conceito clássico de violência estrutural foi o sociólogo norueguês Johan Galtung em 1969, quando realizava estudos sobre “paz e conflitos”. Segundo o autor, violência estrutural define-se como: “injustiça social. A violência é incorporada na estrutura e aparece como um poder desigual e, conseqüentemente, oportunidades de vida desiguais. Os recursos são distribuídos de forma desigual, uma vez que a distribuição de rendimentos é desequilibrada, assim como educação é desigualmente distribuída, os serviços médicos é existentes em alguns distritos e apenas para alguns grupos. Acima de tudo o poder de decidir sobre a distribuição dos recursos é desigual.”(GALTUNG, 1969, p. 171).

revelador de estruturas de dominação¹³⁷.

Neste sentido, o conceito de violência estrutural, definido por Minayo (1994), é “violência gerada por estruturas organizadas e institucionalizadas, naturalizada e oculta em estruturas sociais, que se expressa na injustiça e na exploração e que conduz à opressão dos indivíduos”.

Segundo Boulding (1981), violência estrutural “se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão determinadas pessoas a quem se negam vantagens da sociedade, tornando-as mais vulneráveis ao sofrimento e à morte”.

Essa situação é agravada quando a violência estrutural é causada de forma criminosa (corrupção) por aquele que é o responsável direto pelo beneficiamento da população via políticas públicas e por gerir os recursos necessários para suprir as necessidades essenciais da sociedade.

Sob essa ótica, a violência estrutural sobrevém com a redução de direitos fundamentais, fomentada pelo desvio de verbas. O mais grave é que o gestor público, cujo dever é o de implementar políticas de infraestrutura, saúde e educação, é quem propicia essa conjuntura por meio da corrupção.

Neste contexto, a violência estrutural originária da corrupção de gestores públicos decorre da incompatibilidade entre as condições potenciais de vida e as condições concretas concedidas aos cidadãos. Deriva-se, portanto, da restrição das necessidades reais do indivíduo conferida pelo próprio Estado. É a forma geral de violência, que transgride o grupo essencial de direitos fundamentais, como: a vida, educação, integridade, trabalho etc., que, uma vez negados ou retraídos, podem provocar outras formas de violência (Baratta, 1993).

Nessa esteira, Guimarães (2019, p. 124) esclarece que o desvio de verbas públicas, que deveriam ser destinadas aos direitos essenciais, fomenta um sistema político que se mantém no poder à custa de exclusão social, um processo forçado de estabelecimento de apatia política pela via da ignorância do povo, portanto, semeia a violência, denominada estrutural, antagonista da democracia substancial, vez que é a responsável pelas quase insuperáveis diferenças de classes geradoras da flagrante injustiça social.

¹³⁷ Ressalta-se que o conceito de violência estrutural também vem sendo difundido cientificamente em outras áreas das ciências sociais e da saúde, conforme se verifica em Boulding (1981), Minayo (1994) e (Cruz Neto; Moreira, 1999).

Por conseguinte, evidencia-se que a violência estrutural proporciona uma sociedade de democracia ilusória, uma vez que se ornamenta de forma institucionalizada e com a participação popular, defendendo a liberdade e igualdade aos cidadãos, mas não garante, de forma elementar, o pleno acesso aos direitos fundamentais.

Nesta perspectiva, Baratta (1993, p. 47) enfatiza que injustiça social é sinônimo de violência estrutural. Torna-se manifesto quando se avalia a incoerência e desconformidade entre a condição potencial de vida e a condição real do indivíduo. A primeira é aquela situação que seria possível para a maioria dos indivíduos, na medida do desenvolvimento da capacidade social de produção e a segunda se deve ao desperdício e à repressão destas potencialidades.

Face à injustiça social escancarada pela realidade dos municípios maranhenses apartada das garantias e direitos fundamentais, é notório que estamos distantes de consolidar uma democracia, uma vez que a tarefa a quem é atribuída implementá-la, *in casu*, o prefeito municipal, exatamente é quem desvia verbas que deveriam ser destinadas ao desenvolvimento dos municípios, como educação e saúde dos cidadãos, fomentando a qualidade de vida e, por conseguinte, a dignidade humana¹³⁸.

Outrossim, a impunidade dos crimes mais graves, como o crime de colarinho branco, meio ambiente, consumidor etc., é cada vez mais destacada, à medida que se expande a violência estrutural e a influência das elites na organização do Estado, que tem o único interesse em manter o *status quo*, por meio das instâncias de controle social formal.

Dessa forma, explicitados os danos causados à sociedade pelos crimes de corrupção e sua estreita relação com a violência estrutural e reflexos nos princípios constitucionais, notadamente, a dignidade humana, é necessária a reflexão de alternativas para solução do problema no âmbito do controle social formal.

4.3. Política criminal e seus aspectos no combate ao crime de colarinho branco

A proposta que vise uma solução ao problema ora apresentado deve partir de

¹³⁸ Como afirma Baratta (1993, p. 47), “o desenvolvimento da capacidade de produção corresponde também ao desenvolvimento das necessidades e das possibilidades de satisfazê-las. A esta satisfação corresponde o ulterior desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, dos grupos e dos povos. Assim sendo, podemos definir as necessidades reais como as potencialidades de existência de qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau da capacidade de proteção material e cultural numa formação econômico-social.”

políticas criminais compatíveis ao enfretamento da corrupção em seus aspectos preventivos e repressivos. O Estado deve estabelecer diretrizes específicas para esse tipo de criminalidade, de modo que os modelos tradicionais de políticas criminais não atendem, de uma forma geral, ao pretendido no presente trabalho.

Nesse contexto, o modelo de política criminal considerado conservador e utilizado para reprimir crimes violentos não se aplica ao combate da corrupção, uma vez que emprega de modo explícito a metáfora da guerra. Declara-se guerra aos crimes considerados mais graves pelas autoridades governamentais, tal como *war on poverty*, *war on drugs*, *war on terror*. O método utilizado é o de maior controle institucional e ampliação da repressão e aplicação do Direito Penal. A presença ostensiva da polícia nas ruas é incentivada para que o “cidadão de bem” retome controle da sociedade. Os julgamentos e prisões devem ser rápidos e severos, reduzindo a sensação de impunidade¹³⁹.

Em outro extremo, a política criminal liberal também não se aplica aos crimes de corrupção. Essa metodologia parte do princípio de ausência do Estado e de políticas públicas, o que acaba estimulando a prática de crimes. Essa corrente entende que o delito decorre da falta de acesso aos meios legítimos e oportunidades no mercado de trabalho. Não obstante, os autores da corrupção têm acesso aos meios institucionais e, nem por isso, deixam de cometer crimes.

Deste modo, entende-se como conceito de política criminal¹⁴⁰ mais apropriado para os crimes de colarinho branco no campo da segurança pública a concepção delineada por Trindade (2011, p. 98), que compreende como a articulação das ações e procedimentos adotados no interior do sistema de justiça criminal com objetivo de responder a determinado problema ou situação. Na área de segurança pública, as políticas públicas não necessariamente se restringem às estratégias de policiamento e políticas criminais. Envolvem ações de outros atores governamentais e não-governamentais.

Nesse sentido, Zilio (2015) afirma que deve-se delinear e compreender todos os tipos de violência na sociedade para que se chegue, de fato, ao objetivo de transformação da

¹³⁹Assim, Veras (2006, p. 74). Nunca foi proposto uma política de *war on white collar crimes*.

¹⁴⁰ Artigo interessante sobre política criminal moderna, podemos encontrar em Ferreira (2015). O autor afirma que “a Criminologia Crítica ficou “presa” ao debate sobre a seletividade do sistema de justiça criminal e ao método empírico associado às Ciências Sociais (na realidade, a novidade seria apenas para o Direito, no campo metodológico) e não formulou qualquer proposta – sob a forma de intervenção social, formulação de política pública, alterações estruturais. A única “justificativa” para a falta de avanços dos pensamentos criminológicos críticos é de natureza epistemológica: a Criminologia Crítica errou ao utilizar apenas a denúncia e o diagnóstico. Não se reconhece este erro, ou, no máximo, não se consegue sair deste círculo vicioso porque sua estrutura não permite isto; um método altamente questionador que não permite respostas. Neste impedimento, a “moderna Política Criminal” ganha espaço.”

realidade social, que só se faz pela interpretação *dialética* entre a teoria e a prática. Nessa conjuntura, a Criminologia Crítica cumpre um papel importante de análise social à política criminal oficial do Direito Penal para orientar as diretrizes ao caminho de uma comunidade de solidariedade e fraternidade, menos violência e mais respeito aos direitos humanos.

Com muita propriedade, o autor continua argumentando que a Criminologia Crítica tem a fundamental importância ao Direito Penal porque pode oferecer política criminal por rumos diferenciados, qual seja: abandonar o foco da concentração nos setores subalternos e marginais para a penalização dos delitos graves praticados sempre pela classe dominante e que representam os verdadeiros atentados aos direitos humanos. Essa última orientação, fundada numa concepção internacionalmente reconhecida de direitos humanos, poderia superar o uso político do conceito de crime ancorado apenas na posição social do autor.

Enfim, uma política criminal alternativa deve se fundar na máxima descriminalização e despenalização dos crimes de pequena bagatela, uma vez que são as causas verdadeiras da ineficiência e morosidade da justiça criminal e concentrar a sua atuação no Direito Penal que vise a proteção de bens jurídicos lesionados pelos crimes dos poderosos, já que compõem as verdadeiras violações dos direitos humanos.

O crime de colarinho branco é raramente objeto de persecução penal e sua responsabilização penal é quase escassa, as legislações a respeito desse tipo de crime são esparsas; não há incidência estatística de suas práticas; os danos são invisíveis; o delinquente e tampouco a sociedade o percebem como criminoso.

Desse modo, é preciso a conscientização dos danos causados à sociedade pelo crime do colarinho branco. Esses danos violam princípios basilares da dignidade humana e geram injustiça social. É necessário que o Estado e as instituições de justiça encarem o crime de colarinho branco como um problema social. Na verdade, devem ser consideradas prioridades de política criminal em duas frentes, quais sejam: na criminalização primária, nas perspectivas da elaboração das normas penais (papel dos legisladores); e a criminalização secundária, na perspectiva da aplicação das normas penais (papel dos juízes, promotores de justiça, policiais etc.).

Outrossim, para concretizar os fundamentos que permitam alcançar a legitimação do exercício do poder punitivo, deve-se elaborar leis penais que possuam efetividade para o exercício do controle social, de modo que a aplicação da lei penal seja respaldada no Estado Democrático de Direito. Portanto, deve-se ter como objetivo principal a

dignidade humana, necessariamente, com a diminuição da violência estrutural¹⁴¹.

4.4. A necessária mudança de perspectiva do controle social formal

As teorias que justificam o controle social¹⁴² têm seu nascedouro nas principais obras de ciência política que fundamentam a organização do Estado, sobretudo, no contratualismo de Hobbes. Essencialmente, pode-se conceituar como conjunto de instituições, estratégias e sanções (legais e/ou sociais), cuja função é promover e garantir a subordinação do indivíduo aos padrões e normas sociais¹⁴³.

O tema adquire relevância nas teorias sociológicas, notadamente, na perspectiva do estrutural-funcionalismo¹⁴⁴. Para esta corrente, a continuidade e o consenso são as características mais expressivas das sociedades. Em um comparativo com o corpo biológico, consiste em várias partes específicas, cada uma das quais contribuindo para a sustentação da vida do organismo; invariavelmente, na sociedade funciona da mesma forma.

Para uma sociedade obter funcionalidade, é necessário o aperfeiçoamento das instituições (sistema político, religioso, familiar, educacional, econômico), que devem mover-se em harmonia. A continuidade da sociedade depende da cooperação, que por sua vez presume um consenso entre seus membros a respeito de certos valores fundamentais (GIDDENS, 1994, p. 721).

Nesse sentido, os níveis de atuação das instâncias de controle são representados em duas formas, quais sejam: o ativo ou preventivo, mediante o processo de socialização; e o reativo ou estrito¹⁴⁵, quando atuam para coibir as formas de comportamento não desejado ou desviado. O nível reativo constitui o terreno concreto da sociologia do controle social, e se expressa por meios informais e formais¹⁴⁶.

¹⁴¹ Assim, Guimarães (2019, P. 568).

¹⁴² o conceito de controle social é formulado pela primeira vez pelo sociólogo americano Edward A. Ross, no final do século XIX, em uma série de artigos sob o título "*Social Control*", publicado no *American Journal of Sociology*, entre março e maio de 1898 (ROSS, 1969, p. 7).

¹⁴³ Assim, Bianchini (2013).

¹⁴⁴ Como contraponto: o controle social é instrumento de repressão e domínio, cfr. Althusser, (1996) e Foucault (1977).

¹⁴⁵ Conferir Azevedo (1999), sobre os níveis de controle social.

¹⁴⁶ O presente trabalho aborda somente ao controle de condutas criminosas, haja vista que, em sede de disciplinamento da sociedade, existem outras possibilidades, que não se encontram no âmbito do controle social informal e nem no âmbito do controle punitivo como, por exemplo, os diversos ramos do Direito, tais como: o Direito Civil, do Trabalho, Administrativo, entre tantos outros.

Os meios informais são de natureza psíquica (desaprovação, perda de status etc.), física (violência privada) ou econômica (privação de emprego ou de salário)¹⁴⁷. Ocorrem de forma instintiva no meio social e de acordo com a cultura de cada sociedade, instituído pelos costumes e tradições, sem a interferência coercitiva do Estado, é realizado pela família, pela comunidade, pela religião, pela escola, pelas empresas, dentre outras instituições não necessariamente pertencentes ou ligadas a organismos oficiais¹⁴⁸.

O controle social formal é exercido pelo Estado, está baseado na institucionalização normativa e caracteriza-se pelo uso imperativo das instâncias centralizadas para manter a ordem social, legitimado pelo discurso do Direito. É pela importância de tal tipo de intervenção no âmbito do controle social que surge o Direito Penal¹⁴⁹.

Portanto, a atividade repressiva do Estado visa disciplinar a garantia da ordem pública, é exercida pelos órgãos de controle social formal, que compõe o Sistema Penal, quais sejam: Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos da Execução Penal¹⁵⁰.

O objetivo crucial do controle social formal são a elaboração e a aplicação do Direito Penal, além de outras atividades que garantam o convívio social, através do disciplinamento repressivo das condutas consideradas danosas à sociedade. Tal mister é realizado por meio do gerenciamento de políticas criminais e de segurança pública¹⁵¹.

Nesse aspecto, a Criminologia caminha de mãos dadas com a Teoria do Controle Social, ao longo dos anos, uma vez que tem função preponderante na definição dos critérios mínimos necessários para identificação dos bens jurídicos que devem ser protegidos, bem como na análise do funcionamento das Instituições que compõem o sistema de justiça criminal. Tema abordado, anteriormente, nas diversas teorias sociológicas de defesa e reação social, que

¹⁴⁷ Conferir Viana (2002), sobre controle social informal.

¹⁴⁸ Assim, Guimarães (2019, p. 16).

¹⁴⁹ Para aprofundar sobre o tema controle social e Direito Penal, cfr. Muñoz Conde (2012, p. 25-26).

¹⁵⁰ O Sistema Penal aqui é compreendido como o conjunto de instituições encarregado de levar a efeito o controle social formal. Tais instituições são as Polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário, os Órgãos da Execução Penal, assim como todos os órgãos que fazem parte do Sistema de Segurança. Para maior aprofundamento no tema, cfr. Andrade (2003) e Guimarães (2013), (2014) e (2019).

¹⁵¹ “A existência do controle social formal se justifica pela necessidade de estabilidade nas relações sociais, é dizer paz, harmonia, segurança e certeza nas relações jurídicas e sociais. Entretanto, o alcance de tais fins devem ser levados a efeito através de meios legítimos, ou seja, através de leis que determinem de modo claro e certo a aplicação do Direito Penal e Processual Penal, que tenham sido elaboradas de acordo com as exigências do devido processo legislativo e que, principalmente, reflitam as exigências constitucionais de respeito aos direitos e garantias individuais, sem descuidar dos interesses coletivos. Elaborada a síntese, para que se possa avançar mais na questão do inegociável respeito aos direitos e garantias fundamentais, como pressuposto de legitimação do exercício do controle social formal e, conseqüentemente do poder punitivo do Estado exercido constitucionalmente, necessário filiarmo-nos ao entendimento segundo o qual a gênese de todo e qualquer direito e garantia fundamental funda-se no pressuposto do respeito inegociável à dignidade humana” (GUIMARÃES, 2019, p. 31).

legitimam o imperativo do Direito Penal¹⁵².

Não obstante, as adversidades e vicissitudes do mundo contemporâneo são latentes. Há uma insatisfação coletiva e ávida pela substituição da liberdade por segurança, que se enfatiza na busca desmensurada por mecanismos de proteção, sejam de efeito mediato ou imediato. O estado de espírito para obtenção de segurança assume uma preocupação obsessiva e impetuosa ante a multiplicidade e potencialidade dos riscos que a atual sociedade, em tese, ostenta¹⁵³.

Como bem observa Guimarães e Rego (2020, p. 84), em que pese a sociedade optar substituir a liberdade pela segurança no contexto atual, boa parte da população nem sequer convive diretamente com a violência, mas é bombardeada intensa e exaustivamente pelos meios de comunicação, fato que estimula, significativamente, a ideia constante e ameaçadora da violência criminal.

A violência criminal, materializada na insegurança, então, passa a apresentar uma natureza subjetiva, que se transforma em sentimento. A sensação de estar exposto e fragilizado expressa uma subjetividade que é resultado da violência real, mesmo quando esta insegurança objetivamente não existe. O cidadão tem o sentimento de medo presente em sua rotina diária¹⁵⁴. E, dessa forma, vive-se em constante alerta por acreditar que se está na iminência de ser vítima da violência¹⁵⁵.

Nesse cenário, o controle social é impelido a promover o equilíbrio e a paz social, que se manifesta sempre de forma contraditória em suas aspirações e expectativas, uma vez que geralmente segue-se por dois caminhos¹⁵⁶. O primeiro é realizado pelos meios informais, ocorre de forma difusa e exaltada pela moralidade coletiva. O segundo modelo se efetiva pelo Estado por meio das instâncias oficiais.

Tal fato leva à conclusão de que a solução para os conflitos sociais pela via institucionalizada é apenas um meio viável dentre tantos outros possíveis¹⁵⁷.

Decerto que o sistema de controle punitivo é sempre a via eleita como prioritária, de modo que conduz a um inquestionável efeito negativo, no sentido de considerar a exclusão

¹⁵² Nesse sentido, Garcia-Pablos de Molina (1999), Palma (2018) e Guimarães (2019).

¹⁵³ Sobre Sociedade do Risco, cfr. Beck (1998), Guimarães e Rego (2008) (2020).

¹⁵⁴ Para aprofundamento do tema, cfr. Garland (2002, p. 86).

¹⁵⁵ Assim, Dornelles (2002, p. 123 e ss.), Guimarães e Rego (2020).

¹⁵⁶ Sobre o tema, cfr. Foucault (2003) e Garland (1999).

¹⁵⁷ Assim, Guimarães e Rego (2020).

das outras soluções possíveis.

Nesta seara, o sistema penal está inserido no controle social e suas respostas para solução dos conflitos são regularmente repressivas e com discurso punitivo.

Ressalta-se que o Direito Penal é apenas uma das alternativas possíveis e desempenha papel limitado na estrutura organizacional do Estado, de modo que é imprescindível delimitar seu campo de atuação para evitar sua banalização e eventuais questionamentos acerca da sua aplicação, em que pese o seu caráter emblemático no sistema de controle social¹⁵⁸.

Tal argumento é necessário, sobretudo, porque a descriminalização, despenalização e diversificação são conceitos em desuso e a palavra de ordem é criminalizar, ainda que a feição punitiva tenha uma finalidade puramente simbólica¹⁵⁹.

Soma-se ao fato de que o Direito Penal se tornou uma ferramenta política para atender os anseios da sociedade em razão dos problemas estruturais do Estado, funciona como uma resposta imediata e inconsequente diante do clamor e das tensões sociais, que na inexistência de soluções não equacionadas por outras esferas de controle social, bem como pela própria falta de políticas destinadas a garantir prestações públicas essenciais à população, recorre ao sistema punitivo¹⁶⁰.

Não obstante, deve ser levado em consideração a violência estrutural, que é, na verdade, o embrião de outras manifestações de violência, uma vez que se apresenta diariamente inserida no arcabouço social e, na maioria das vezes, não é contestada. Não há personificação de uma pessoa por trás desse tipo de violência. O senso comum nem sequer consegue compreendê-la como uma manifestação de violência, mas sim como pura e simples incompetência de governantes e responsáveis (CRUZ NETO; MOREIRA, 1999).

Há, muitas vezes, uma visão deturpada em relação a isso. Os detentores do poder entendem que o grande problema social a ser enfrentado é a violência, no entanto, referem-se à criminalidade convencional. Não assentem que a criminalidade dos poderosos, de colarinho

¹⁵⁸ Sobre a justaposição e subsidiariedade entre o controle social informal e o controle social formal, cfr. Muñoz Conde (2012).

¹⁵⁹ Sobre as leis penais simbólicas e sua incompatibilidade com a proteção de bens jurídicos, cfr. Zaffaroni (2007).

¹⁶⁰ Sobre a racionalidade do *jus puniendi*, cfr. Guimarães (2019, p. 39), “o caminho a ser seguido para legitimação do Direito Penal em controle social formal, é o da racionalidade apoiado no pragmatismo constitucional, ou seja, na comparação entre o que é postulado pelos anseios individuais e coletivos, em sede de controle social por busca de segurança – em todos os níveis –, as respostas do legislador a tais anseios e o crivo constitucional que devem sofrer tais medidas, como pressuposto para implementação das mesmas.”

branco seja a causadora dos maiores danos a sociedade. O custo financeiro do crime de colarinho-branco é infinitamente maior do que o custo financeiro de todos os delitos que costumam ser considerados crimes comuns.

A sociedade tem de observar esses crimes como efetivamente lesivos. Há, muitas vezes, uma visão deturpada em relação a isso. Os perpetradores desse crime, por serem pessoas aparentemente ‘respeitáveis’, como políticos eloquentes e empresários de credibilidade, seguem sendo aceitos pela maioria das pessoas, mesmo depois de terem suas condutas amplamente expostas.

As vítimas primárias dos crimes de colarinho branco não costumam ser facilmente identificadas pela sociedade. Os crimes de fraudes e o desvio de verbas que deveriam ser destinadas ao investimento em educação e saúde, fontes basilares da dignidade humana.

Nesse ponto, convém ressaltar a pesquisa realizada no presente trabalho, que revelou o volume excessivo de inquéritos policiais na polícia judiciária da União no Maranhão, expondo como os interesses particulares se sobrepõem aos interesses sociais e coletivos, de tal maneira que o comportamento delitivo nos crimes de colarinho branco, *in casu*, realizado pelo ocupante de cargo político no Executivo Municipal, é um obstáculo à implementação de políticas públicas, o que é agravado pela fragilidade estatística e pelas dificuldades burocráticas do enfrentamento do problema no Estado do Maranhão.

As notícias crimes analisadas reforçam a hipótese, uma vez que são alicerçadas em desvio de verbas relacionadas aos convênios e fundos transferidos pela União para o custeio de atividades essenciais aos municípios, proveniente da divisão equânime da receita federal, que tem por fim específico reduzir as desigualdades regionais na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios¹⁶¹.

A existência de correlação entre a conduta criminosa concretizada na corrupção que permeia as administrações municipais do Maranhão, manifesta no elevado quantitativo de inquéritos policiais em determinado tempo e espaço, bem como o dano irreversível causado ao desenvolvimento social, indica como consequência direta aumento expressivo da violência estrutural e reflexo no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado.

O desvio desses recursos afeta direta e negativamente no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, justamente porque deveriam ser destinados à

¹⁶¹ Informações sobre os repasses de recursos federais aos municípios, verificar o Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020).

educação, saúde e melhoria da qualidade de vida da população, critérios esses que são utilizados para contrapor os dados puramente econômicos utilizados para medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores.

Em síntese, os dados expostos na pesquisa revelam a interdependência direta entre a conduta criminosa praticada pelos prefeitos e gestores municipais, as dificuldades materiais pelas quais passam as comunidades destinatárias das prestações constitucionais inclusivas solapadas pela elevada quantia de recursos desviados – que deveriam ser destinados à implementação de políticas públicas nos municípios do Maranhão –, materializada na maior carga de inquéritos instaurados na Polícia Federal, referente ao crime previsto no Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/67 e o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do país.

Neste ponto, chega-se ao desfecho que a violência gerada pela prática dos crimes cometidos por gestores públicos, denominada estrutural, cujo fim precípua é a acumulação de bens materiais e futilidades, por via de consequência, do *status quo*, resulta na violência criminal, decorrente, muitas das vezes pela supressão do essencial¹⁶².

Porquanto, cabe a reflexão de Baratta (1993, p. 50), quando argumenta que o Direito Penal atua sobre as consequências e não sobre as causas da violência; pune as condutas que geram os conflitos, mas não o motivo e a origem de tais comportamentos; reprime pessoas e não ocorrências e fatos, sempre de forma reacionária, nunca preventivamente, de modo que as consequências do delito já se produziram e não podem mais ser eliminadas, quando muito, reparadas.

Desse modo, é necessária uma onda renovatória, uma reviravolta da tendência criminalizadora, que idealize uma alternativa para a racionalidade do poder de punir, capaz de propor uma forma distinta de gerir conflitos, vez que a incoerência do sistema penal é inerente ao seu próprio funcionamento e à sua lógica¹⁶³.

Portanto, urge que haja mudança de paradigmas do sistema penal de justiça no campo de pensamento criminológico e sociológico-jurídico concentrando sua atuação em crimes que, concretamente, trazem lesividade à sociedade, tanto na fase de elaboração de leis

¹⁶² A violência estrutural é uma das formas de violência dentre tantas outras que existem, entretanto, o que a diferencia das demais, é que a violência estrutural se constitui como uma forma geral de violência em cujo contexto costumam originar-se, direta ou indiretamente, todas as outras formas de violência. Via de regra, pode-se afirmar, segundo tal posicionamento, que se constitui, mesmo, como umbilicalmente ligada à prática de determinados tipos de crimes – crimes patrimoniais e ligados ao tráfico de drogas, por exemplo – e como consequência de determinados outros – crimes de colarinho branco e dourado. Assim, Baratta (1993, p. 47), Guimaraes (2010, p. 133).

¹⁶³ Para maior aprofundamento, Cfr. Zaffaroni (1991).

penais como na sua aplicação.

O ponto de partida para configuração de um novo pensamento na esfera das punições é a dignidade humana infringida pelos perpetradores do crime de colarinho branco, proveniente da violência estrutural, entendida essa como repressão das necessidades reais das pessoas. Reitere-se que a gravidade desse tipo de conduta criminosa chega a ser grotesca por suprimir, em parte ou completamente, o essencial, o vital da sociedade com o fim de custear o supérfluo de uma minoria¹⁶⁴.

Como afirma Baratta (2011, p. 198), se for para fazer uso do Direito Penal, que sua utilização seja para reprimir condutas que realmente são nocivas à sociedade, tais como: a criminalidade econômica, ambiental, política, ou seja, verdadeiros fatores de desestabilização do Estado Democrático de Direito e não crimes de pequena bagatela e insignificantes delitos contra o patrimônio, entre outros tantos que não provocam maiores danos sociais¹⁶⁵.

É nesse cenário em que se desenvolve a proposta de sobreposição a racionalidade do *jus puniendi*¹⁶⁶. O caminho escolhido que se pretende fomentar para o aprofundamento do debate acerca de uma temática que se reputa fundamental para a evolução do sistema punitivo pátrio.

E, nesse desiderato, reitera-se a necessidade do controle social institucionalizado, sob a ótica do sistema penal, como mecanismo fiel aos planos estatuídos pelo Estado, cujo binômio liberdade-segurança, amiúde, está na centralidade dos debates realizados.

Desse modo, para que seja possível repensar a intervenção penal hodierna, mister abrir um parêntesis para aclarar uma característica básica da racionalidade penal moderna, qual seja: as teorias convencionais da pena (retributivas e preventivas)¹⁶⁷, que são sustentadas e valorizadas pelo sistema de direito criminal.

As teorias tradicionais da pena constituem um obstáculo cognitivo à reconstrução/inação das estruturas e processos do direito criminal, uma vez que são

¹⁶⁴ Assim, Baratta (1993) e Guimarães (2019).

¹⁶⁵ “Hoje o Estado responde a violência por ele mesmo gerada de forma antidemocrática, ou seja, responde as flagrantes desigualdades sociais com a violência do sistema penal, parecendo se afastar da ideia que uma verdadeira democracia traz imanente qual seja: em estruturas sociais desiguais, nas quais pessoas se encontram abaixo do nível de subsistência, não será o sistema penal através de suas prisões que resolverá tal problema, e sim a implantação de políticas sociais que revertam essas condições de desigualdade” (GUIMARÃES, 2019, p. 125).

¹⁶⁶ Sobre a proposta de deslegitimação da racionalidade do sistema penal em profundidade, cfr., Zaffaroni (2001).

¹⁶⁷ Para maior aprofundamento, Cfr. Guimarães (2007).

diametralmente contrárias às sanções não carcerárias ou outras sanções que não visem à imposição de um sofrimento ao culpável¹⁶⁸.

A racionalidade penal moderna representa um obstáculo epistemológico (ou cognitivo), já que os hábitos profissionais ou as ideias que o sistema social julga apropriados, bons ou interessantes, impedem a adoção, a generalização e o estabelecimento a longo termo de novos hábitos ou ideias distintas, estruturas e práticas dentro do sistema penal¹⁶⁹.

Desta feita, em esforço de síntese, os quatro principais componentes da racionalidade penal moderna contemplam:

- 1) direito de punir definido como obrigação de punir e crítica do perdão;
- 2) valorização das penas aflitivas ou de exclusão social;
- 3) supervalorização da pena privativa de liberdade (prisão como pena de referência); e,
- 4) a desvalorização das sanções alternativas¹⁷⁰.

Ocorre que, com essa moldura enunciativa da racionalidade penal moderna, o sistema punitivo contemporâneo conforma uma identidade que não lhe permite ir além da pena aflitiva, além do sofrimento do ofensor e do discurso sabidamente inócuo, fatos esses que fazem recair sobre si, como decorrência lógica de sua aplicação desmensurada, os adjetivos de simbólico, seletivo e estigmatizante.

É preciso um contraponto, um horizonte que ofereça como resposta ao conflito

¹⁶⁸ Assim, Pires (2020)

¹⁶⁹ Assim, Pires (2020). Intrinsecamente ligados às condições psicológicas para o progresso da ciência, e internos ao próprio ato de conhecer, os obstáculos epistemológicos ganham vivacidade diante de um saber mal estabelecido, pois diante do real, aquilo que se crê saber com clareza ofusca o que se deveria saber. Assim, os obstáculos epistemológicos são uma espécie de contrapensamento que pode surgir no momento da constituição do conhecimento ou numa fase posterior. São uma forma de resistência do próprio pensamento ao pensamento. É dizer: o pensamento não progride senão por suas próprias reorganizações (RODRIGUES e GRUBBA, 2012, p. 318 e ss.). Dito isso, o obstáculo epistemológico aparece sempre que uma organização do pensamento existente – já científico ou não – se encontra em perigo (LECOURT, 1980, p. 26). Para maior aprofundamento sobre obstáculos epistemológicos, Cfr. Bachelard (1999). Sobre obstáculos epistemológicos na Ciência do Direito, Cfr. Miaille (1979).

¹⁷⁰ Assim, Garcia (2013). Para o referido autor, a teoria da racionalidade penal moderna põe, portanto, em evidência os obstáculos ligados a uma possível reforma institucional do direito criminal moderno e suas práticas, em particular à recorrente crítica da prisão. Integra esse quadro a existência de uma enorme dificuldade para legitimar, generalizar e estabilizar sanções que não visem intencionalmente a inflicção de um sofrimento ao infrator e à diminuição do recurso ao encarceramento.

social, soluções distintas, soluções que se distanciem da lógica punitiva do sistema de justiça criminal hodierno, uma vez que a lógica em exercício enfraquece a força intimidatória do Direito Penal.

A tarefa é árdua e exige alocação da temática a partir da perspectiva do Direito Constitucional Penal e, logicamente, da ideia de Constituição Penal, mormente na posição que defende ser o Direito Penal o instrumento que tem como objeto específico a defesa do âmago do Direito¹⁷¹.

Assim sendo, defende-se a hipótese, segundo a qual, deve-se estabelecer o nível de importância dos bens jurídicos a serem protegidos pelo Direito Penal, considerados aqueles que estão em consonância com os princípios constitucionais da dignidade humana, porquanto necessária proteção da pena privativa de liberdade.

Corolário do exposto, o estímulo ao respeito à dignidade humana em seus princípios de intervenção, funcionamento, aplicação e execução das sanções penais, sobretudo, em um ambiente em que o *jus puniendi* encontra-se profundamente desgastado por promessas irrealizáveis, é necessário que o Direito Penal se concentre nos bens jurídicos inter-relacionados com a dignidade humana, à medida que a sua violação causa violência estrutural e, como defendido, fonte geradora dos demais tipos de violência.

Firme nesse propósito, acredita-se que se adotadas tais medidas, seria uma das formas de se revigorar a força cogente do sistema punitivo, uma vez que à medida que o vigor da pena privativa de liberdade destinar-se-á somente àquilo que for essencial ao Estado Democrático de Direito e aos valores eleitos pela sociedade que o compõe, haverá redução das punições a um núcleo restrito de comportamentos carecedores dela.

Nesse ponto, pelo menos, dois caminhos antagônicos se apresentam. De um lado, a diversificação penal; e, de outro, a evitação penal, infligindo a pena privativa de liberdade somente àquelas condutas que violem bens jurídicos cuja dignidade constitucional exija essa reprimenda¹⁷².

A diferença entre os caminhos apresentados é significativa, já que a diversificação penal incide na tipologia, modalidade, de pena, enquanto a evitação penal

¹⁷¹ Para aprofundamento do tema, cfr. Palma (2006, p. 122 e ss.).

¹⁷² Para aprofundamento do tema sobre diversificação e evitação penal, cfr. Guimarães (2019), o autor defende a conjugação de dois entendimentos que figuram como hipóteses principais para fundamento da legitimação da pena privativa de liberdade.

restringe o âmbito de atuação do Direito Penal.

Nesse cenário, a evitação penal redireciona a atuação do poder punitivo àqueles casos mais graves, cuja importância do bem jurídico afetado enseja a necessidade de aplicação de pena privativa de liberdade.

Do contrário, caberá às demais forças que compõem o sistema jurídico (v.g. direito civil, direito administrativo etc.) promover a pacificação social do conflito, vez que não é coerente que a imposição de penas alternativas, ou ainda de multas, represente a última *ratio* da disciplina social¹⁷³.

A decorrência lógica do exposto é que enquanto a diversificação penal mantém o direito penal inflacionado, propondo a incidência de penas diversas da privativa de liberdade, a evitação penal, quando fundada na essencialidade do bem jurídico penal constitucional, proporciona uma descriminalização ampla e um consequente aumento de credibilidade do poder punitivo estatal, vez que será capaz de cumprir suas finalidades essenciais.

Desse modo, a evitação penal tem a percepção que somente determinados bens jurídicos, em um espectro bem limitado, devem ser elevados à categoria de constitucionalmente autorizados a serem defendidos pelo Direito Penal, estando tal limitação pautada na exigência de que é necessária para sua defesa, exclusivamente, a pena privativa de liberdade.

Por essa via, infere-se, que paralelamente à necessidade de se refrear o processo contínuo de inflação legislativa em matéria penal, é fundamental trazer para o centro do debate a importância de se apresentar um critério objetivo para a realização da tarefa de escolha dos bens jurídicos merecedores de proteção penal, já que é nesse momento que são inseridas deformidades no Direito Penal contemporâneo.

A partir dessa demarcação conceitual, passariam a ser protegidos apenas os bens jurídicos que constitucionalmente reflitam as liberdades essenciais que formam o Estado de Direito Democrático e são dele a razão de existir. Essa é a premissa para que, finalmente, seja possível implementar um Direito Penal minimamente eficaz e, dessa forma, mantenha-se em vigor a ordem jurídica tão necessária à concreção das promessas desse ente abstrato representativo da multiplicidade e da heterogeneidade de vontades que o constituem.

¹⁷³ Para Guimarães, (2019), todas as condutas proibidas que não redundarem em efetiva pena privativa de liberdade, pela ausência de dignidade constitucional, devem ser solucionadas através do processo de diversificação, fora do âmbito penal, na seara da solução negociada de conflitos, mediação, arbitragem, dentre outros institutos que não mantenham ligação com o direito punitivo.

Logo, um sistema penal mais justo, que respeite os direitos humanos e, acima de tudo, seja igualitário, consolidando-se como via da repressão à corrupção para a superação da violência estrutural e, conseqüentemente, para o resgate da democracia.

Desse modo, o sistema de controle social punitivo deve, necessariamente, contribuir com as políticas e instrumentos de transformação social inclusiva e não, como ocorre atualmente no Brasil, como aparelho de estigmatização dos menos favorecidos, que de certa forma favorece a manutenção do *status quo*; em outras palavras, o Direito Penal não deve exercer o papel de garantidor de privilégios e blindagem das elites políticas e econômicas.

Nesse contexto, crimes como os de sonegação fiscal, contra o sistema financeiro nacional, de corrupção, de lavagem de dinheiro, contra o meio ambiente etc. devem ser priorizados em razão de atentarem diretamente contra os princípios constitucionais¹⁷⁴ (STREC; FELDENS, 2003, p. 42-43).

Nessa linha de pensamento, o Estado deve ir além de prevenir o direito de existir para assegurar a dignidade humana. Deve proporcionar as condições materiais e morais iminentes ao ser humano, pela via do cumprimento das obrigações constitucionais, como melhor maneira de prevenir delitos. Requer, minimamente, que seja oportunizado o direito de educação, saúde, trabalho, locomoção, moradia, alimentação, dentre outras garantias.

Nesse sentido, a violência estrutural é um problema vigente e contemporâneo, mister que as teorias que fundamentam o direito de punir estejam em sintonia com as possibilidades de acesso às perspectivas democráticas, ou seja, o Direito Penal deve estar atento à fruição de direitos iminentes à dignidade do homem¹⁷⁵.

Portanto, o cerne do Direito Penal deve estar em ações que possibilitem a diminuição da violência estrutural, presente nos modelos de gestões descompromissadas com o interesse público e sem qualquer sentimento de culpabilidade.

Outrossim, em uma última análise, o que justifica a existência do Estado e, por conseguinte, os fins pretendidos pelo Direito Penal é a incessante busca por um sistema de controle social que garanta a fruição das liberdades democráticas¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Sobre o direito como integridade, cf. Dworkin (1999) e (2016). Consiste na assunção de uma posição hermenêutica que o autor vai chamar de interpretação construtiva. A interpretação construtiva é o grande marco da Tese da Integridade, quando ela prega que nosso ordenamento jurídico deve ser compreendido como um todo integrado por Princípios, Regras e Diretrizes Políticas.

¹⁷⁵ Sobre o tema, cfr. Palma (2018).

¹⁷⁶ Um aprofundado estudo sobre a democracia, em seus aspectos formal e material, e as intrínsecas ligações com o exercício da cidadania pode ser encontrado em Guimarães (2010).

O processo legislativo penal deve criar mecanismo que efetivamente permitam o exercício do controle social em todas as camadas da população, combatendo, veementemente, toda e qualquer tentativa de elaboração de legislações que privilegiem determinados extratos da sociedade. Deve-se evitar a elaboração de uma legislação penal casuística, de emergência, segmentada e desorganizada que, geralmente, tem como alvo as camadas mais vulneráveis do tecido social.

Por fim, o sistema justiça penal torna-se mais legítimo se utilizado o seu arcabouço punitivo para proteção de bens jurídicos essencialmente constitucionais para a existência e equilíbrio do Estado. Resultado dessa nova perspectiva seria a seleção das penas privativas de liberdades aos crimes que, de fato, causam danos à vida da população sendo atribuídas aos perpetradores de crimes que violam a dignidade humana e a desigualdade social.

5. CONCLUSÃO

Para encerrar a exposição das ideias sistematicamente organizadas e dispostas neste trabalho, chega-se ao entendimento de que a implementação de políticas públicas serve para dar concretude aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Entretanto, para que sejam necessariamente efetivadas, demandam o interesse dos políticos democraticamente eleitos, de modo que a prática de crimes por prefeitos no âmbito de gestões municipais resulta no inverso, ou seja, a instituição da violência estrutural nos municípios, ante a total inexecutabilidade para promover a dignidade humana.

O pressuposto para se alcançar a tal conjectura, foi examinar a correlação existente entre a criminalidade praticada por gestores públicos, especificamente prefeitos, e o baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, apresentados em determinado contexto temporal e geográfico.

A pesquisa foi realizada no Maranhão, em razão do alto número de inquéritos policiais instaurados para apurar desvio de verbas entre os anos de 2010 e 2019, assim como, delimitado o campo de atuação da Polícia Federal, como forma de melhor investigar o fenômeno.

Ao todo, foram analisados 889 (oitocentos e oitenta e nove) inquéritos policiais no período estudado, do que resultou a comprovação de ter sido esse o mais alto quantitativo do Brasil, nesse período. Em cifras, o desvio de recursos públicos investigados, em tais procedimentos policiais, ultrapassou a surpreendente soma de quatro bilhões de reais.

A destinação diversa do interesse público representou um montante superior a trinta e nove milhões de reais por mês, a partir do pressuposto médio aproximado de trezentos reais para manutenção de um aluno na escola pública estadual.

Do valor desviado, apenas dos recursos federais, destinados aos municípios seria suficiente para manter 125.156 (cento e vinte e cinco mil e cento e cinquenta e seis) alunos matriculados no sistema municipal de ensino por um período de 10 anos. Esse valor representa 8,5% do número de matrículas em escolas municipais em todo o Estado e 6,85% de matrícula de toda rede estadual (pública/privada) de ensino.

No Estado do Maranhão, conforme os dados apresentados, foi revelado um dos piores indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do país e, nesse sentido,

caracterizado o Estado como deficitário em igualdade social, saúde, educação e renda, o que é ressaltado no PNUD da ONU, nos relatórios dos anos de 2010, 2013, 2015 e 2019.

O desvio de recursos se exterioriza no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, propriamente porque deveriam ser destinados à educação, saúde e melhoria da qualidade de vida da população, critérios esses que são utilizados para contrapor os dados puramente econômicos utilizados para medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores.

Esses números demonstram que a gestão municipal dos recursos precisa ser eficaz para que sejam alcançadas melhorias nos indicadores de desenvolvimento humano e, por essa via, seja revertida a situação de precariedades, *déficits* e de limitações relativas ao não acesso às prestações constitucionais básicas que garantam a existência humana digna.

É nítida a percepção, segundo a qual, os inquéritos policiais analisados evidenciam como os interesses particulares se sobrepõem aos benefícios coletivos, de tal maneira que o comportamento delitivo nos crimes de colarinho branco, *in casu* realizado pelos prefeitos municipais, se torna um obstáculo à implementação de políticas públicas, o que é agravado pela fragilidade estatística e pelas dificuldades burocráticas do enfrentamento do problema no Estado do Maranhão.

Além disso, a descrição produzida a partir dos dados apresentados pelos organismos nacionais e internacionais revelam, de maneira muito precisa, o cenário de *déficit* do Estado brasileiro, e do Maranhão, de maneira muito peculiar, indicando o alto grau de dependência em face de investimentos em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento humano e social.

Nesse desiderato, para compreender os delitos praticados por prefeitos no âmbito das gestões municipais, recorre-se à reflexão acerca do fenômeno do crime de colarinho branco sob a perspectiva das teorias criminológicas, notadamente, a Teoria da Sociologia Conflitual e da Criminologia Crítica. Os danos causados à sociedade pelos crimes de colarinho branco são muito mais extensivos se comparados aos gerados pela criminalidade comum tomada como problema social.

A falência de um banco, o desvio de milhões de reais destinados à saúde ou o sucateamento da rede pública de ensino, por exemplo, podem gerar prejuízos muito superiores a todo o valor subtraído em furtos no país durante um ano inteiro.

O crime de colarinho branco, raramente, é objeto de persecução penal e sofre

responsabilização penal branda e escassa, as legislações desse tipo de crime são esparsas; não há consolidação estatística de suas práticas; os danos são invisíveis; o próprio delinquente, e tampouco, a sociedade o percebem como ação delitiva.

Assim, esses tipos de delitos, notadamente, quando praticados por políticos dirigentes dos poderes executivos, são potencializados por se tornarem os vetores do atraso e da ignorância de uma nação e, por consequência, indutores do empobrecimento e da fragmentação do tecido social.

Ademais, os crimes aqui estudados têm dentre as razões de sua existência à ausência de compreensão ou incapacidade de agir por parte da sociedade civil, absolutamente dependente de uma relação histórica construída através de laços de dependência pessoal e familiar, haja vista que, em todos os casos observados verificou-se os vínculos de parentesco e as relações socialmente compreendidas na intimidade de grupos políticos, hábeis a falsear suas diversas formas e técnicas de ofensa ao patrimônio e interesse público.

Em tal perspectiva tem-se que os delitos são praticados com o condão de funcionarem como mecanismos de retroalimentação das relações de dependência e tornam-se inalcançáveis, como observado, em virtude das complexas redes de relacionamentos com elaboradas métricas de distâncias discretas, empresas de “fachada”; contas bancárias em nome de “laranjas”; *joint venture*, com vistas ao desvio e ocultação de grande quantidade de dinheiro público, sendo convertidos em lavagem do dinheiro, crimes fiscais e financeiros que dificilmente serão alcançados por uma burocracia analógica, tendo por consequência a prescrição e a impunidade, capaz de incentivar sua perpetração.

Os números indicam, de forma bastante contundente, que a gestão municipal dos recursos, desenvolvida a partir de interesses que não se aproximam do interesse público e, isto sim, em sentido contrário, possui como foco primordial, interesses particulares, quer sejam econômicos ou políticos, tem um impacto acentuado nos indicadores de desenvolvimento humano e, por essa via, estimulam as situações de precariedade e *déficit*, refletidas nas limitações relativas ao não acesso às prestações constitucionais básicas que garantam uma existência digna e consequente aumento da violência estrutural.

Como se observou, a violência estrutural gerada pelo desvio de verbas, viola princípios basilares da dignidade humana e o problema se acentua quando a origem dessa violência é causada por quem tem o dever de implementar políticas públicas que ofereçam condições mínimas para promover o bem-estar social.

A violência estrutural originária da corrupção de gestores públicos decorre da incompatibilidade entre as condições potenciais de vida e as condições concretas concedidas aos cidadãos. Deriva da restrição das necessidades reais do indivíduo, conferida pelo próprio Estado. É a forma geral de violência, que transgride o grupo essencial de direitos fundamentais, como: a vida, educação, integridade, trabalho etc., cujo contexto pode provocar outras formas de violência.

Por sua vez, através da temática sobre a democratização do controle social formal erigida a partir das linhas teóricas gerais sobre o crime de colarinho branco e na perspectiva da criminologia crítica, apresentou-se alternativas para enfrentamento do problema.

Em síntese, as instâncias de controle social formal devem repensar suas atribuições na seleção dos crimes que ingressam no sistema penal de justiça e refletir sobre os critérios que predominam suas predileções. Devem ser selecionadas as condutas que concretamente causam lesividade a sociedade.

Enfim, deve-se repensar a política criminal fundada na máxima descriminalização e despenalização dos crimes de menor potencial ofensivo, uma vez que são as causas verdadeiras da ineficiência e morosidade da justiça criminal. E concentrar a sua atuação no Direito Penal que vise a proteção de bens jurídicos lesionados pelos crimes dos poderosos, já que compõem as verdadeiras violações dos direitos humanos.

Portanto, urge que haja mudança de paradigmas do sistema penal de justiça no campo de pensamento criminológico e sociológico-jurídico concentrando sua atuação em crimes que, concretamente, trazem lesividade a sociedade, tanto na fase de elaboração de leis penais como na sua aplicação.

O Direito Penal deve ser aplicado somente nas condutas que tem a predisposição de produzir maiores danos a sociedade, como a criminalidade econômica, ambiental, política, ou seja, que centralize na criminalidade ligada aos poderosos, esta sim, fator de desestabilização do Estado Democrático de Direito.

Portanto, é nesse cenário em que se desenvolva uma proposta de sobreposição a racionalidade do *jus puniendi*. O caminho eleito como proposta para solução do problema é da evitação penal. Parte do pressuposto de que somente determinados bens jurídicos, em um espectro bem limitado, devem ser elevados à categoria de constitucionalmente autorizados a serem defendidos pelo Direito Penal, estando tal limitação pautada na exigência de que é necessário para sua defesa, exclusivamente, a pena privativa de liberdade.

Por essa via, infere-se que, paralelamente à necessidade de se refrear o processo contínuo de inflação legislativa em matéria penal, é fundamental trazer para o centro do debate a importância de se apresentarem critérios objetivos para a seleção dos bens jurídicos merecedores de proteção penal, já que é nesse âmbito que estão inseridas as deformidades no Direito Penal contemporâneo.

Nessa esteira, a violência estrutural atinge diretamente os direitos humanos e, por via indireta, a própria democracia. Logo um sistema penal mais justo, que respeite a dignidade humana e, acima de tudo, seja igualitário a via da repressão da corrupção para a superação da violência estrutural e, conseqüentemente, de resgate da democracia.

Desse modo, o sistema de justiça penal deve utilizar o seu arcabouço punitivo para proteção de bens jurídicos essencialmente constitucionais, comprometidos com a existência e equilíbrio do Estado Democrático de Direito. As penas privativas de liberdade atribuídas aos perpetradores de crimes que violam a dignidade humana e contribuem para a fomentar a desigualdade social; aos crimes que de fato causam danos a estrutura social.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ACKERMAN, Susan Rose; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, Consequences and a Reform**. Second edition. Cambridge University Press: New York, 2016

ADREUCCI, Ricardo Antonio. Crimes de responsabilidade de prefeitos. **Revista Empório do Direito**, 2019. Em: <<https://emporiოდodireito.com.br/leitura/crimes-de-responsabilidade-de-prefeitos>>. Acessado em 05/07/2021.

ALMEIDA, Adriano Souza de. **Efetivação dos direitos sociais e corrupção**: elementos para discussão. Rio de Janeiro: URCA, 2008.

ALMEIDA, Dhiego Melo Job de. **Fraude na Previdência e Assistência Social**: uma avaliação da eficácia das Operações Policiais no Estado do Maranhão. São Luís, 2019. Dissertação do Mestrado. Universidade Federal do Maranhão, 2019.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado (notas para uma investigação). In: ŽIŽEK, Slavoj. **Um mapa da ideologia**. Trad. Vera Ribeiro. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ALVES, Fábio Wellington Ataíde. Caracterização e base teórica da criminologia multifatorial. **Revista Transgressões**, v. 2, n. 2, p. 121-132, 10 dez. 2014.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social**: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. Santa Catarina: Sequência, v. 6, nº 30, 1995. Em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/1514>>. Acessado em 10/05/2020.

_____. Por que a criminologia (e qual Criminologia) é importante no ensino jurídico?. Santa Catarina: **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, ano III, nº 06, 2013. Em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/1468/1124>. Acessado em 10/11/2020.

_____. **A Ilusão de Segurança Jurídica**: do controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal. **Capítulo Criminológico Revista de las disciplinas del Control Social**, Venezuela, v. 37, n. 3, pp. 33-52, jul./set., 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3179388>>. Acessado em 30/03/2021.

ASBAHR, Péricles. Considerações sobre o Direito Humano à Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo: LTr, vol. 5, nº 3, 11/2004.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Informalização da Justiça e controle social**: estudo sociológico sobre a implantação dos Juizados Especiais Criminais. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma análise do

conhecimento. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos entre a violência estrutural e a violência penal**. Fascículos de Ciências Penais. Tutela penal dos direitos humanos. Porto Alegre, ano 6, nº 2, pp 44-61, abr/maio/jun.1993.

_____. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BARAK, Gregg. The Crimes of the Powerful and the Globalization of Crime. **Revista Brasileira de Direito**, v. 11, n. 2, pp. 104-114, jul./dez., 2015.

_____; LEIGHTON, Paul; COTTON, Allison. **Class, Race, Gender & Crime**: The social realities of Justice in America. 4 ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015.

BARBOSA, Adriano Mendes. Ciclo do Esforço Investigativo Criminal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Brasília, V. 1, n. 1, p. 153-179, jan/jun. 2010.

BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA, Nilo. Mídia e Sistema Penal no Capitalismo Tardio. **Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 7, n. 12. p. 271, 2º. Semestre de 2002.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Barcelona: Civitas, 1998.

BUERGO, Blanca Mendoza. **El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo**. Madrid: Civitas, 2001.

BENTO, Juliane Sant'Ana. O estado da arte sobre elites delinquentes: Como estudar crimes de colarinho branco e corrupção. Rio de Janeiro: **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, vol. 12, núm. 2, 2019 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563860269013>>. Acessado em 20/03/2021.

_____, DA ROS, Luciano, LONDERO, Bruno Alex. Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016). Rio Grande do Sul: **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, 2020. Disponível em < <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.2.37222>>. Acessado em 20/03/2021.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Controle social e direito penal**. 2013. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121814345/control-social-edireito-penal>. Acessado em 25/03/2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 8ª ed. Brasília: UNB, 1995.

BOULDING, Elise. **Las Mujeres y la Violencia**. In **La Violencia y Sus Causas**. p. 265-279. Paris: Editorial UNESCO, 1981.

BRASIL. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. DEPARTAMENTO NACIONAL DA POLÍCIA FEDERAL. **Sistema de Inquéritos Policiais (SISCART) e Business Intelligence** (BI), 2019. Disponível em: <<https://sdf0456.pf.gov.br/sense/app/33b1a9ad-8822-479c-bc16-edbd99570d60/sheet/ea019d8-b050-4142-ad4a-df83955aa5c7/state/analysis>>. Acessado em 07/02/2020.

_____. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Disponível em: depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf. Acessado em 11/08/2020.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria nº 291 de 27 de novembro de 2017**. Publicado em 02/12/2017 no Diário Oficial da União, edição 230, seção: 1, p. 162, 2017.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria nº 2.877, de 29 de dezembro de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/acesoainformacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-1>>. Acessado em 07/02/2020.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICOS. **Portaria nº 1.252, de 29 de dezembro de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/acesoainformacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-1>>. Acessado em 07/02/2020.

_____. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016**. Regulamenta a atividade de polícia judiciária da Polícia Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/04/IN-nova-PJ-1.pdf>>. Acessado em 07/02/2020.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackeski (organizadores). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**: Tomo I. Brasília: ESMPU, 2016.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Operação Lava Jato**. 2019. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>> Acessado em 11/08/2020.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Novo sistema agilizará os processos com tomada de conta especial**. Secom TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/novo-sistema-agilizara-os-processos-de-tomada-de-contas-especial.htm>>. Acessado em 06/11/2019.

_____. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. **Resolução nº 1, de 6 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/coletanea/article/viewFile/2773/2498>. Acessado em 06/11/2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação declaratória de constitucionalidade nº 43**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986065>>. Acessado em 10/08/2020.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação declaratória de constitucionalidade nº 44**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986729>>. Acessado em 10/08/2020.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação declaratória de constitucionalidade nº 54**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440576>>. Acessado em 10/08/2020.

BROSSARD, Paulo. **Responsabilidade Penal dos Prefeitos**. Revista Jurídica. nº 200, jun. 1994.

BUSSAB, Wilson de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística básica**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional (Lei nº 7.492, de 16.06.86)**. Tese de Doutorado. Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

CASTRO, José Nilo de. **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em Face do Decreto-lei no. 201/67**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CASTRO, Sandro Rogério Jansen Castro; GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO: A violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal**. **Criminologias e política criminal II** Florianópolis: CONPEDI, 2020.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da reação social**. Trad. Ester Koslosvski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CAVALCANTI, Eduardo Medeiros. **Crime e Sociedade Complexa: uma abordagem interdisciplinar sobre o processo de criminalização**. Campinas – SP: LNZ, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

COLOGNESE, Mariângela Matarazzo Fanfa, BUDÓ, Marília de Nardin. **Limites e possibilidades da criminologia crítica nos estudos dos crimes dos Estados e dos mercados**. Espírito Santo: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i1.1071>>. Acessado em 23/03/2021.

CONGRESSO EM FOCO. **Brasil fez opção pelo combate à corrupção no lugar de combater bandido, diz Marun**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/%E2%80%9Cbrasil-fez-opcao-pelo-combate-a-corrupcao-no-lugar-de-combater-bandido%E2%80%9D-diz-marun/>>. Acesso em 11/08/2020.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. 4a ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

DEVORE, Jay L. **Probabilidade e estatística para engenharia e ciências**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

DI PIETRO. Maria BROOKS, R. **The nature of political corruption**: Political science quarterly, v. 24, n. 1, p. 1-22, 1909.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia** – O homem delinquente e a sociedade criminógena. 2ª reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DORNELLES, João Ricardo. Ofensiva neoliberal, globalização da violência e controle social. **Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 7, n. 12. p. 123, 2º. Semestre de 2002.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**, trad. Paulo Neves, Ed. Martins Fontes, 1999.

_____. **Da divisão do trabalho social**. Trad. Monica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald Myles. **Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1ª ed., 1999.

_____. **Justiça para os ouriços**. São Paulo: Almedina, 1ª ed., 2016.

FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o Futuro do Direito Penal**. Coimbra: Almedina, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. Trad. Ana Paulo Zomer *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRO, Ana Luiza Almeida. Sutherland, a teoria da associação diferencial e o crime de colarinho branco. **De Jure**: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n.11, p. 144-167, jul./dez., 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/102/Sutherland_Ferro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21/11/2019.

FERREIRA, Carolina Costa. A Criminologia Crítica e suas crises: entre sujeitos, objetos, caminhos e outras definições. **Revista Transgressões**, v. 1, n. 1, p. 134-154, 28 jan. 2015.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**: Decreto-Lei nº.201/67: comentários, legislação, jurisprudência, de acordo com a Constituição Federal de 1988. 7ª ed. Bauru, SP: Edipro, 1996.

FRANCO, José de Ribamar Pinheiro. **Métodos estatísticos**: estatística descritiva. Volume 1. São Luís: Ediceuma, 2005.

FIBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019. Estimativa do Estado do Maranhão para 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acessado em 06/11/2019.

FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o Futuro do Direito Penal**. Coimbra: Almedina, 2001.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1977.

_____. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Ed. Nau, PUC/RJ, 1996.

GALTUNG, Johan. **Violence, peace, and peace research**. *Journal of peace research*, Vol 6, nº 3, p. 167-191. 1969.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Tratado de Criminologia**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

GARCIA, M. La théorie de la rationalité pénale moderne: un cadre d’observation, d’organisation et de description des idées propres au système de droit criminel. In: Dubé, Garcia & Machado (Orgs.), **La rationalité pénale moderne: réflexions théoriques et explorations empiriques**. Ottawa: Les Presses de l’Université d’Ottawa, 2013.

GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna**. Un estudio de Teoria Social. Madrid: Siglo Veintiuno, 1999.

_____. As contradições da Sociedade Punitiva: o caso britânico. **Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 7, n. 12. p. 86, 2º. Semestre de 2002.

GIDDENS, Anthony. **Sociology**. Polity Press, Cambridge, 1994.

GIOGIO, Alessandro De. Estruturas sociais e reformas penais: críticas marxistas à punição no capitalismo tardio. **Revista de Direito Público**. Ano 16, nº 89, 2019. Disponível em : <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3645>. Acessado em: 20/02/2021.

GOMES, Luiz Flavio; MOLINA, García Pablos de. **Criminologia: Introdução e seus fundamentos; Introdução às bases criminológicas da Lei 9.095, lei dos juizados especiais criminais**. 4º ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2º ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____.; REGO, D. U. Funções dogmáticas e legitimidade dos tipos penais na sociedade do risco. **Revista do Ministério do Estado do Maranhão**, Juris Itinera, São Luís, v. 1, n. 15, p. 213-240, jan./dez. 2008. ISSN 1677-1060.

_____. Do positivismo à sociologia do bem jurídico penal: uma atualização centrada na construção da ordem pública fundada em uma dimensão cidadã ativa. **Rev. de Direito Penal, Processo Penal e Constituição** v. 6, nº 1, p. 79-97, 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/6531>. Acesso em 05/03/2021.

_____. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal.** A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. Reflexões acerca do controle social formal: rediscutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894> Acesso em 28/11/2019.

_____; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos Municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**, v. 07, n. 02, Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Gestão de Segurança Pública e cidades:** O papel dos municípios no combate à violência. Lisboa. 2019. Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna: Lisboa, 2019.

_____. **Rediscutindo os fundamentos do direito de punir.** Do neorretribucionismo e seus reflexos no âmbito do controle social formal. Tese de Pós-Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

_____; BRANCO; Thayara Castelo. Políticas criminais de desencarceramento: alternativas a partir da Escola de Chicago. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, vol. 5, nº 2, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/issue/view/JULHO-DEZEMBRO>. Acessado em: 20/02/2021.

_____; ALVES FILHO, Maurício Roberto Monier. **Discutindo a segurança pública à luz das exigências de um estado democrático e de direito.** In: Org: SANTANA, José Claudio Pavão, et al. São Luis: EDUFMA, 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HOLANDA, Leanne Araújo. A prescrição para instauração de tomada de contas especial. **Revista Jurídica do Banco do Nordeste**, Vol 1, nº 4, Julho – Dezembro, 2016. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/50268/204420/A_PRESCRICAO_PARA_INSTAURACAO_DE_TOMADA+_DE_CONTAS_ESPECIAL2/cf3aad63-198d-c4d0-0d0f-438776a62491>. Acessado em 28/11/2020.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption.** Cambridge University Press: New York, 2005.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal.** 5ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LISZT, Franz Von. **Tratado de Direito Penal Alemão.** Campinas: Russel, 2003.

LECOURT, Dominique. **Para uma crítica da epistemologia.** Lisboa: Assírio e Alvin, 1980.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle.** Tradução: Octavio Alves Velho. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 1994.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil:** desafios e perspectivas.

Brasília: ESAF, 2005.

MANDARINO, Renan Posella; *et al.* A participação da vítima no controle da cifra oculta da criminalidade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 37. n.1. p. 281-299, Fortaleza, jan/jun de 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do Direito: Conceito, objeto, método**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidades do Prefeito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 128:36-52, abr./jun. 1977.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 920 p.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MIALLE, Michel. Reflexão Crítica sobre o conhecimento jurídico: possibilidades e limites. *In*. PLASTINO, Carlos Alberto (Org.). **Crítica do direito e do estado**. Rio de Janeiro: Gral, 1984.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **História, Ciência e Saúde**. Volume IV, nº3, p. 513-531, 1998.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Derecho penal y control social**. Bogotá: Editorial Temis, 2012.

NARDELLI, Marcella Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a plea bargain norte-americana e suas traduções no âmbito da civil Law. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Vol 14, n.1, 2014. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14542>. Acesso em: 23.05.2019.

NAS, T.; PRICE, A.; WEBER, C. A policy-oriented theory of corruption. **The American political science review**, v. 80, n. 1, p. 107-119, 1986.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência e saúde coletiva**. Volume 4, nº 1, pp. 33-52, 1999.

NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica nos termos de ajustamento de condutas em procedimentos disciplinares**. Brasília: UCB, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Prática Forense Penal**. 11ª ed. São Paulo: Forense, 2019.

NYE, J. **Corruption and political development: a cost-benefit analysis**. *American political science review*, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010**: a verdadeira riqueza das nações – as vias para o desenvolvimento humano. New York: PNUD, 2010.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: o trabalho como motor do desenvolvimento humano. New York: PNUD, 2015.

_____. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>> Acessado em 06/11/2019.

PALMA, Maria Fernanda. **Direito Constitucional Penal**. Coimbra: Almeida, 2018.

PANTUZZO, Giovanni Mansur Solha. **Crimes Funcionais de Prefeitos**: decreto-lei 201/67. Belo Horizonte: Dei Rey, 2000.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Teoria da Investigação Criminal**: Uma Introdução Jurídico Científica. Almedina: São Paulo, 2010

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A crise da pesquisa em direito no Brasil: armadilhas e alternativas ao formalismo jurídico**. 2007. <<https://docplayer.com.br/14328-A-crise-da-pesquisa-em-direito-no-brasil-armadilhas-e-alternativas-ao-formalismo-juridico-1.html>>. Acesso em 29/11/2020.

PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. **Novos Estudos**, n. 68, março de 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/121354/mod_resource/content/1/Pires_A%20racionalidade%20penal%20moderna.pdf. Acesso em 22/11/ 2020.

PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva. 2019.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg & Octanny Silveira de Mota. São Paulo, Cultrix, 1974. (Parte I)

RAMOS, João Gualberto Garcez. **Crimes Funcionais de Prefeitos**. Belo Horizonte: Dei Rey, 2002.

REGO, Davi Uruçu; CASTRO, Sandro Rogério Jansen. Direito Penal em decomposição: as consequências do punitivismo pelo direito penal do inimigo. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**: Juris Itinera/ Procuradoria Geral de Justiça. v. 1, n. 1, (jan./dez.1991-) - São Luís: PGJ, 2020

RODRIGUES, Horácio Wanderlei and GRUBBA, Leilane Serratine. **Bachelard e os obstáculos epistemológicos à pesquisa científica do direito**. *Sequência (Florianópolis)* [online]. 2012, n.64, p.307-334. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n64p307>>. Acessado em 06/11/2020.

ROSS, Edward Alswor Th. **Social Control - A survey of the foundations of order**. The Press of Case Western Reserve University, Cleveland, 1969.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RUGGIERO, Vincenzo. **Perché i potenti delinquono**. Milano: Feltrinelli, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 16. ed. Porto: B. Sousa Santos e Edições Afrontamento, 2010.

SHAW, Clifford R., McKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas – a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Élzio Vicente da. **Operações Especiais de Polícia Judiciária**. Novo Século: São Paulo, 2017.

_____; RIBEIRO, Denise Dias Rosa. **Colaboração Premiada e Investigação**. Novo Século: São Paulo, 2018.

SILVA, Pablo Rodrigo Aflen da. **Leis Penais em Branco e o Direito Penal do Risco: aspectos críticos e fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STRECK, Lenio; FELDENS, Luciano. **Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. **The Professional Thief**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.

_____. **Principles of criminology**. 4th. Ed. Filadélfia: Lippincott, 1947. Disponível em: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.34192/page/n17/mode/2up>>. Acessado em 06/11/2019.

_____. **White Collar Crime**. New Haven; London: Yale University, 1983.

_____. **Crimes de Colarinho Branco: versão sem cortes; tradução Clécio Lemos**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o direito penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1. p. 376-394, 2016.

_____. A funcionalização como tendência evolutiva do Direito Internacional e sua contribuição ao regime legal do banco de dados de identificação de perfil genético no Brasil. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 649- 665, 2015.

TOMBS, Steve; WHYTE, David. Unmasking the crimes of the powerful. **Critical Criminology**, v. 11, n. 3, pp. 217–236, 2003a. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/246947388>>. Acessado em: 20/02/2021.

TRINDADE, Arthur M. da Costa. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do Distrito Federal. **Sociedade e Estado**, Brasília, n. 1, vol. 26, jan/abr 2011.

UNITED NATIONS. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019: beyond income, beyond averages, beyond today – inequalities in human development in the 21st century**. New York: HDRO, 2019.

VERAS, Ryanna Pala. **Os crimes do colarinho branco na perspectiva da sociologia criminal**. São Paulo: PUC, 2006.

_____. **Nova Criminologia e os crimes do colarinho branco**. São Paulo: Ed. WMFM Martins Fontes, 2010.

VIANA, Túlio Lima. A era do controle: introdução crítica ao Direito Penal cibernético. Discursos Sediciosos. **Revista Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 9, n. 14. p. 63, 2002.

WORLD BANK. **The Quality of Growth**. Oxford: Oxford University, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução por Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

_____. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZILIO, Jacson Luiz. O que Resta da Criminologia Crítica. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade** 3, no. 1, 2015. Disponível em: < https://redib.org/Record/oai_articulo1056728-o-que-resta-da-criminologia-cr%C3%ADtica >. Acessado em: 20/02/2021.

ZNANIECKI, Florian. **The method of Sociology**. New York: Rinehart & Company, 1934.