

ESTADO NOVO, VÍCIOS ANTIGOS: PATRIMONIALISMO E IMPUNIDADE NA HISTÓRIA DE RORAIMA (1988–2026)

A new state, old vices: patrimonialism and impunity in the history of Roraima (1988–2026)

Carlos Alberto Borges da Silva

Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH-RR); Universidade Estadual de Roraima (UERR)

Resumo

Por que um estado com pouco mais de três décadas de existência federativa acumula, nesse curto intervalo, um dos históricos de corrupção mais extensos e documentados do país? Este artigo argumenta que a resposta não está em falhas de caráter individual, mas em um arranjo institucional formado no próprio momento de criação de Roraima como ente federado, em 1988: transição acelerada de território federal a estado, sem burocracia consolidada, combinada a dependência estrutural de transferências da União e a uma economia centrada no funcionalismo público. Com base em revisão bibliográfica e análise documental de operações da Polícia Federal, processos judiciais e indicadores socioeconômicos entre 1988 e 2026, o artigo mostra que esse arranjo produziu um padrão recorrente — e não uma sucessão de episódios isolados — de apropriação privada de recursos públicos, captura de órgãos de controle e impunidade cíclica de agentes expostos por investigações. Casos como o Escândalo dos Gafanhotos (2003), a Operação Imhotep (2022) e o histórico do ex-senador Romero Jucá ilustram como esse padrão atravessa diferentes governos e décadas sem perder sua lógica estrutural. Os achados sugerem associação, e não relação causal estabelecida, entre esse padrão de corrupção e a estagnação de indicadores de desenvolvimento humano no estado, mecanismo que o artigo discute com o cuidado metodológico que a evidência disponível permite.

Palavras-chave: Corrupção; Roraima; Patrimonialismo; Instituições Extrativistas; Impunidade.

Abstract

Why does a state with just over three decades of federative existence accumulate, in that short span, one of the country's most extensive and well-documented records of corruption? This article argues that the answer lies not in individual character failures, but in an institutional arrangement formed at the very moment of Roraima's creation as a federated state in 1988: an accelerated transition from federal territory to state, without a consolidated bureaucracy, combined with structural dependence on federal transfers and an economy centered on public employment. Based on a literature review and documentary analysis of Federal Police operations, court cases, and socioeconomic indicators between 1988 and 2026, the article shows that this arrangement produced a recurring pattern — rather than a succession of isolated episodes — of private appropriation of public resources, capture of oversight bodies, and cyclical impunity for officials exposed by investigations. Cases such as the Gafanhotos scandal (2003), Operation Imhotep (2022), and the record of former senator Romero Jucá illustrate how this pattern persists across different administrations and decades without losing its structural logic. The findings suggest an association, rather than an established causal relationship, between this corruption pattern and the stagnation of human development indicators in the state — a mechanism the article discusses with the methodological caution the available evidence allows.

Keywords: Corruption; Roraima; Patrimonialism; Extractive Institutions; Impunity.

1. Introdução

Roraima é um observatório privilegiado para o estudo da corrupção em estados jovens e institucionalmente frágeis. Sua passagem de território federal a ente federado, em 1988, ocorreu sobre base institucional estreita, sem burocracia madura ou cultura administrativa consolidada. A autonomização coincidiu com dependência estrutural de transferências federais — traço típico de instituições políticas extrativistas, que limitam a capacidade de gestão autônoma e o controle do gasto público (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Democracias recentes e arranjos institucionais frágeis são mais expostos à captura do Estado por interesses privados (ROSE-ACKERMAN, 1999; KLITGAARD, 2000). No caso amazônico, essa exposição se agrava pela dependência de transferências federais, pela concentração de poder político e pela baixa diversificação econômica. Desde 1988, a vida política roraimense alterna ciclos de crescimento econômico com sucessivas exposições de esquemas de apropriação privada do bem público — licitações dirigidas, redes clientelistas, aparelhamento administrativo, compra de apoio político.

O argumento central deste artigo é que esses episódios não são desvios pontuais atribuíveis a maus agentes isolados, mas expressão funcional

de um arranjo institucional constituído no próprio momento fundacional do estado: transição acelerada, ausência de burocracia profissionalizada, dependência fiscal da União e economia centrada no funcionalismo público. Esse arranjo, nos termos de Acemoglu e Robinson (2012), configura instituições políticas extrativistas — concentração de poder, captura de recursos e reprodução de elites que confundem as esferas pública e privada.

Este artigo investiga a evolução dos esquemas de corrupção em Roraima entre 1988 e 2026, com quatro objetivos específicos: (i) mapear cronologicamente os principais casos documentados; (ii) identificar os mecanismos institucionais que os tornam recorrentes; (iii) examinar a associação entre esse padrão e os indicadores de desenvolvimento humano do estado; e (iv) discutir os fatores que sustentam sua impunidade relativa ao longo do tempo.

A relevância do estudo é tripla. Primeiro, contribui para compreender como a corrupção se organiza em estados jovens, nos quais patrimonialismo e clientelismo moldam o poder público desde a fundação. Segundo, oferece subsídios para políticas de fortalecimento institucional e prevenção de captura estatal. Terceiro, sistematiza casos até aqui analisados isoladamente pela imprensa e por órgãos de controle, propondo uma leitura integrada como expressão de um mesmo modelo estrutural — e

não como catálogo de escândalos desconectados.

2. Raízes Institucionais da Corrupção

2.1. Herança do Território Federal (1943–1988)

Entender a corrupção estrutural em Roraima exige revisitar seus marcos de fundação administrativa. O desmembramento do Amazonas em 1943, com a criação do Território Federal do Rio Branco, não foi um ato de emancipação, mas um movimento de contenção geopolítica do Estado Novo. Por quarenta e cinco anos, o poder emanou diretamente do centro, personificado em governadores nomeados e sem assembleia ou aparato institucional autônomo.

Como observa Barros (1995), esse hiato democrático — de 1943 a 1988 — dificultou o enraizamento de uma burocracia estatal própria. A população, alijada dos processos de autogoverno, não desenvolveu cultura administrativa nem tradição de controle social. A transição para ente federado, em 1988, não apagou essas marcas: carregou consigo os vícios de um sistema que jamais havia exercitado *accountability*.

A estrutura territorial era verticalmente dependente do governo federal. Quinze governadores administraram a região entre 1943 e 1988, com permanência média de dezesseis

meses no cargo — rotatividade que inviabilizou planejamento de longo prazo e formação de quadros burocráticos locais profissionalizados, consolidando a percepção do Estado como fonte externa de recursos a se apropriar, não como construção coletiva.

A economia se estruturou em ciclos extrativistas que moldaram as elites locais. O primeiro foi a pecuária extensiva nos lavrados do Vale do Rio Branco, controlada por fazendeiros que consolidaram poder econômico e político (SANTILLI, 1994). O segundo, o garimpo, intensificou-se nas décadas de 1980–1990, sobretudo na Terra Yanomami, consolidando cultura de enriquecimento súbito e apropriação predatória de recursos (RODRIGUES, 1996) — traços que, como se argumenta adiante, migraram para a gestão pública. O terceiro e mais determinante foi o funcionalismo público: a estadualização de 1988 exigiu montar rapidamente uma máquina administrativa, transformando o emprego público na principal atividade econômica (SANTOS, 2004). Com participação do setor público no PIB estadual expressivamente acima da média nacional segundo dados do IBGE, consolidou-se uma dependência estrutural na qual quem controla o aparato estatal controla também a principal fonte de renda e emprego do estado — amplificando a disputa política e as oportunidades de clientelismo.

2.2. Transição Institucional e Dependência de Trajetória (1988–1994)

A Constituição de 1988 elevou Roraima a estado federado, exigindo construção acelerada de instituições democráticas: governo eleito, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria, secretarias e sistemas de arrecadação e controle — tudo simultaneamente, sem massa crítica de servidores capacitados nem cultura administrativa consolidada (SANTOS, 2004).

A dependência de transferências federais atingiu, desde então, patamares entre os mais elevados do país: levantamentos do Tesouro Nacional situam Roraima no topo do ranking de estados que mais recebem repasses proporcionalmente ao que arrecadam. Essa dependência amplia o poder de quem controla o acesso aos recursos — governador e aliados — e reduz o incentivo ao desenvolvimento de base produtiva própria, perpetuando um modelo rentista. Foi nesse contexto que se deu a primeira eleição para governador, em 1990, marcada por baixa institucionalização partidária e predomínio de lideranças personalistas.

A literatura sobre dependência de trajetória (PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000) ajuda a entender por que esse arranjo inicial se perpetuou em vez de ser corrigido: instituições e práticas sociais tendem a se reproduzir ao longo do tempo, criando equilíbrios estáveis mesmo quando ineficientes ou lesivos. No caso

roraimense, quatro elementos da herança territorial persistiram após 1988: confusão entre esfera pública e privada; ausência de tradição de controle social; captura precoce das instituições de controle recém-criadas (TCE, MP e Judiciário nasceram fragilizados e foram rapidamente cooptados); e uma economia rentista sem setor produtivo diversificado. A seção seguinte discute o instrumental teórico que permite interpretar esse arranjo de forma sistemática.

3. Referencial Teórico

Nye (1967) define corrupção como o comportamento que se desvia dos deveres formais de um papel público em troca de vantagem privada. Rose-Ackerman (1999) propõe uma leitura econômica: corrupção emerge quando coexistem controle sobre benefícios relevantes, poder discricionário sobre sua alocação e baixa accountability. Para este artigo, adota-se definição ampliada — apropriação privada de recursos públicos, uso da máquina estatal para fins particulares e captura do processo decisório por interesses privados —, organizada em torno de três eixos teóricos complementares, escolhidos por sua capacidade explicativa cumulativa sobre o caso roraimense: patrimonialismo, instituições extrativistas e captura do Estado.

3.1. Patrimonialismo: a Confusão entre Público e Privado

O conceito de patrimonialismo, formulado por Weber (1999) e aplicado ao Brasil por Faoro (1975), designa uma forma de dominação em que não há separação entre patrimônio público e privado: o governante trata a administração como extensão de sua casa, distribuindo cargos e recursos segundo critérios pessoais de lealdade, não de mérito. Em Roraima, esse traço aparece de modo recorrente — na apropriação de cargos por clientelismo e na lealdade pessoal como critério de recrutamento administrativo (SANTOS, 2004). O episódio discutido na seção 5.5, em que um parlamentar foi flagrado com valores em espécie de origem não esclarecida durante busca policial, é frequentemente lido no debate público como ilustração dessa confusão entre esfera pública e privada — leitura que este artigo registra sem, com isso, emitir juízo sobre a responsabilidade penal do envolvido, matéria que compete exclusivamente às instâncias judiciais competentes. Esse eixo fornece a chave interpretativa para o "porquê" cultural e histórico da corrupção roraimense: a persistência de uma lógica pré-republicana de apropriação do cargo público.

3.2. Instituições Extrativistas e Dependência de Trajetória

Acemoglu e Robinson (2012) distinguem instituições inclusivas — distribuição ampla de poder, checks and balances, Estado de direito universal — de instituições extrativistas, que concentram poder em uma elite reduzida, usada

para extrair recursos do restante da sociedade e bloquear desenvolvimento inclusivo. Em Roraima, o governador concentra parcela expressiva dos recursos via transferências federais e tende a aparelhar os órgãos de controle; quando Assembleia e Tribunal de Contas são cooptados, forma-se um círculo em que elites extraem recursos que consolidam poder político, o qual, por sua vez, reforça a capacidade extrativa seguinte. Esse eixo explica o "como" estrutural — o mecanismo de retroalimentação que impede a corrupção de ser um evento isolado — e dialoga com a literatura de dependência de trajetória (PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000) já mobilizada na seção 2.2 para explicar por que o arranjo fundacional de 1988 não foi corrigido nas décadas seguintes.

3.3. Captura do Estado e Falha de *Accountability*

O terceiro eixo explica o "quando" e o "por que agora": as condições operacionais que tornam um ato de corrupção possível e não sancionado. Klitgaard (2000) sintetiza essas condições na fórmula $C = M + D - A$: corrupção resulta de monopólio decisório (M) somado a discricionariedade (D), subtraída a *accountability* (A). Roraima apresenta M e D estruturalmente altos — poucos atores controlam decisões de grande impacto orçamentário, com larga margem discricionária — e A extremamente baixo, dada a fragilidade dos órgãos de controle discutida na seção 3.2.

Stiglitz (2002) e Hellman, Jones e Kaufmann (2000) chamam esse fenômeno de captura do Estado: a influência ilícita de grupos privados sobre a elaboração de regras e políticas públicas, evidenciada no caso Gafanhotos (seção 5.1), que alcançou diretamente o Tribunal de Contas e a Polícia Civil — os próprios órgãos que deveriam fiscalizar o esquema.

Duas ferramentas complementares ajudam a explicar por que a captura do Estado se sustenta ao longo do tempo, sem exigir eixos teóricos autônomos. A teoria da ação coletiva (PERSSON et al., 2013) explica a dimensão social da tolerância: quando a corrupção se torna norma percebida, a honestidade individual passa a ser vista como ingênua ou inútil — "todos fazem, então não faz sentido ser o único honesto". A teoria dos jogos, na chave do dilema do prisioneiro, explica a dimensão da ação individual sob incerteza: agentes — inclusive empresários licitantes — temem desvantagem competitiva caso ajam honestamente enquanto concorrentes não o fazem, o que corrói a cooperação mesmo entre atores que preferiam um equilíbrio mais íntegro. Juntos, os três eixos e seus complementos formam um modelo integrado: uma herança patrimonialista fornece o motivo cultural; instituições extrativistas fornecem o mecanismo estrutural de retroalimentação; e a falha de *accountability*, somada a ação coletiva e racionalidade

estratégica, explica por que a corrupção, uma vez instalada, tende a se manter.

Este modelo de três eixos organiza a leitura empírica das seções 5 e 6: cada caso analisado será interpretado à luz de qual combinação desses mecanismos — cultural, estrutural e operacional — melhor explica sua ocorrência e sua persistência.

4. Metodologia

4.1. Desenho da Pesquisa

Trata-se de estudo de caso de natureza exploratório-descritiva, com abordagem qualitativa, baseado em análise documental longitudinal de recorte histórico-institucional. A trajetória de Roraima pode ser lida como "caso crítico", no sentido proposto por Yin (2018): um estado com apenas 38 anos como ente federado, institucionalmente frágil, com histórico sistemático de corrupção documentado e judicialmente comprovado — o que o torna especialmente propício para ilustrar teorias sobre captura estatal, patrimonialismo e instituições extrativistas. O recorte temporal (1988–2026) cobre o período integral desde a criação do estado federado até o presente, permitindo observar continuidades e variações entre diferentes governos.

4.2. Corpus Documental e Fontes de Dados

O corpus foi construído por triangulação (FLICK, 2009), a partir de quatro categorias de fontes: (a) documentos de órgãos de controle — comunicados e relatórios de operações da Polícia Federal em Roraima entre 2003 e 2025, além de pareceres e acórdãos do TCE-RR entre 1995 e 2023; (b) fontes judiciais — sentenças, acórdãos e decisões liminares consultadas nos sistemas eletrônicos do TRF1, TJRR e STF, com um processo adicional (a condenação de 2026 no caso discutido na seção 5.5) incorporado ao

corpus após seu desfecho, já no fechamento da pesquisa; (c) indicadores socioeconômicos — séries do IBGE (Contas Regionais, PNAD, Censo) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA), complementadas por dados de transferências federais do SIAFI e do Tesouro Nacional; e (d) material jornalístico — reportagens de veículos nacionais e regionais, usadas exclusivamente para estabelecer cronologia e detalhes factuais, sempre cotejadas com documentos oficiais.

Quadro 1 — Corpus documental da pesquisa

Tipo de Fonte	Quantidade	Período	Forma de Acesso
Operações da Polícia Federal	23 operações	2003–2025	Portal da PF / notícias oficiais
Processos e decisões judiciais	13 processos	2003–2026	TRF1, TJRR, STF (consulta on-line)
Relatórios e pareceres TCE-RR	15 documentos	1995–2023	Portal TCE-RR
Dados socioeconômicos (IBGE/PNUD)	Séries temporais	1991–2023	Bases públicas (SIDRA, Atlas BR)
Legislação e normas	8 documentos	1988–2020	Planalto, Diário Oficial
Reportagens jornalísticas	46 matérias	2003–2026	Arquivos digitais dos veículos

Fonte: elaboração própria.

4.3. Critérios de Seleção e Categorias Analíticas

Os casos analisados atendem a três critérios cumulativos: (a) envolvimento de altos escalões governamentais com montante expressivo de recursos desviados; (b) mecanismo de corrupção identificável — funcionários fantasmas, licitações fraudadas, captura de órgãos de controle ou clientelismo sistemático; e (c)

documentação consistente e publicamente acessível. Foram excluídas denúncias não investigadas, casos sem documentação oficial e episódios de baixo escalão sem conexão com esquemas estruturais.

A análise seguiu quatro etapas: (1) pré-análise, com leitura exploratória do corpus e construção de linha do tempo; (2) codificação, classificando os casos em seis categorias analíticas —

funcionários fantasmas e aparelhamento administrativo; fraudes eleitorais; desvio de recursos setoriais (saúde e educação); captura de órgãos de controle; convênios federais; e impunidade e morosidade processual; (3) interpretação teórica, à luz dos três eixos apresentados na seção 3; e (4) triangulação, cruzando narrativas de diferentes fontes, dados oficiais e reportagens, e evidências qualitativas e quantitativas para reduzir vieses de fonte única. Estatísticas descritivas (médias, percentuais, taxas de variação) apoiam a leitura qualitativa; não foram empregados testes inferenciais, dado o desenho de estudo de caso único.

4.4. Limitações Metodológicas

Quatro limitações devem ser explicitadas. Primeira, a dependência de casos oficialmente investigados tende a subnotificar esquemas de menor visibilidade, não descobertos ou não judicializados; os casos aqui analisados não esgotam, portanto, o fenômeno. Segunda, o uso de fontes secundárias — documentos oficiais, decisões judiciais, reportagens — limita o acesso a percepções diretas de atores envolvidos; pesquisa de campo ou entrevistas poderiam enriquecer a compreensão dos mecanismos e motivações, mas não foram realizadas neste estudo. Terceira, e mais importante: o desenho descritivo-exploratório não permite estabelecer causalidade direta entre

corrupção e indicadores de desenvolvimento. A análise temporal sugere associação entre corrupção sistemática e estagnação do IDHM, mas não é possível descartar causalidade reversa — pobreza aumentando a vulnerabilidade à corrupção — nem o efeito de variáveis não controladas (crises fiscais nacionais, choques migratórios, ciclos de commodities). Os resultados devem ser lidos como hipóteses plausíveis sustentadas por evidências convergentes, e não como relações causais estabelecidas; esse cuidado é mantido de forma consistente ao longo de todo o artigo, inclusive nas seções empíricas. Quarta, por se tratar de estudo de caso único, a generalização para outros contextos exige cautela: Roraima compartilha características com outros estados jovens e amazônicos, mas especificidades locais — isolamento geográfico, composição étnica, economia garimpeira — podem limitar a transferibilidade das conclusões, ainda que a seção 6 avance uma comparação preliminar com Amapá e Tocantins.

4.5. Declaração de Integridade Científica e de Uso de Inteligência Artificial

Este artigo observa os princípios e diretrizes estabelecidos pela Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq, no que concerne à honestidade intelectual, à veracidade na autoria e nos créditos científicos, à correta atribuição de fontes e à vedação ao

autoplágio e à fragmentação injustificada de resultados (art. 6º, I e II; art. 9º, II, "a"-"h"). Em conformidade com o art. 9º, I, "c" e "d", da referida Portaria, declara-se que ferramentas de Inteligência Artificial Generativa foram utilizadas em etapas de pesquisa documental, verificação factual, organização e revisão redacional do texto, sob supervisão e responsabilidade integral do autor, a quem cabe a autoria intelectual, a responsabilidade final pelo conteúdo e pela exatidão de citações, dados e referências. O uso dessas ferramentas seguiu o Método ARCA — Autoria preservada, Revisão crítica, Clareza de função e Assunção de responsabilidade —, protocolo próprio adotado pelo autor para o uso ético de Inteligência Artificial em produção acadêmica. Adicionalmente, e por tratar-se de artigo que discute casos judiciais em curso ou não transitados em julgado, o autor declara ter buscado tratamento equidistante das partes envolvidas, registrando fatos de conhecimento público e decisões oficiais sem emitir juízo sobre responsabilidade penal, matéria reservada às instâncias judiciais competentes.

5. Padrões de Corrupção: Análise Empírica

A análise documental identificou mais de vinte operações da Polícia Federal em Roraima entre 2003 e 2025, investigando desvios que somam, em conjunto, valores da ordem de bilhões de reais. Em vez de listar essas operações, esta

seção desenvolve cinco casos ou famílias de casos com maior densidade analítica, organizados pelo mecanismo de corrupção predominante, e conclui com uma síntese dos padrões que atravessam todos eles.

5.1. Funcionários Fantasmas e Aparelhamento Administrativo: o Escândalo dos Gafanhotos

O caso mais emblemático da corrupção roraimense começou a ser desarticulado em 26 de novembro de 2003, com a Operação Praga do Egito. Ao longo da gestão do governador Neudo Campos, cerca de seis mil pessoas foram incluídas na folha de pagamento estadual como servidoras fantasmas — o equivalente a quase 2% da população do estado à época —, desviando recursos estimados entre R\$ 230 milhões e R\$ 300 milhões, com parte substancial oriunda de transferências federais. A operação prendeu cerca de cinquenta pessoas e alcançou funcionários e parentes de dezoito dos vinte e quatro gabinetes da Assembleia Legislativa — 75% da Casa —, além de servidores do Tribunal de Contas do Estado e da Polícia Civil.

O mecanismo merece atenção analítica, não apenas descritiva. Pessoas em situação de vulnerabilidade — muitas delas de baixa renda, algumas analfabetas — assinavam procurações que autorizavam terceiros a sacar seus salários; em troca, recebiam uma fração mínima do valor

nominal. A operação dependia, assim, de uma empresa terceirizada responsável pela folha (NSAP Ltda.), que dava verniz de legalidade formal a uma extração de recursos coordenada por parlamentares e altos servidores. É esse duplo movimento — legalidade de fachada e captura de quem deveria fiscalizar — que torna o caso Gafanhotos o exemplo mais nítido, no corpus deste artigo, da convergência dos três eixos teóricos da seção 3: patrimonialismo (cargos distribuídos por lealdade pessoal, não por função), instituições extrativistas (o próprio TCE, órgão de controle, foi cooptado) e falha de accountability (Klitgaard, 2000; Hellman et al., 2000). O caso ilustra também, de forma antecipada, o padrão de impunidade discutido na seção 5.5: mais de duas décadas depois, o processo ainda produzia condenações, e ao menos um dos envolvidos — o então presidente da Assembleia Legislativa — cumpriu prisão sem perder o mandato.

5.2. Fraudes Eleitorais e Captura do Processo Democrático

Um segundo padrão manifesta-se nas sucessivas cassações de governadores roraimenses por irregularidades eleitorais: Flamarion Portela, cassado em 2004 por compra de votos; Anchieta Júnior, reeleito em 2010 apesar de provas de aliciamento; e Antonio Denarium, que enfrentou três processos de cassação entre 2023 e 2024, envolvendo distribuição de cestas básicas e superfaturamento na compra de respiradores

durante a pandemia. Em 2010, Roraima concentrou 2,5% de todo o dinheiro vivo apreendido pela Polícia Federal no país, embora representasse menos de 1% da população nacional — desproporção que, por si só, é indício robusto de intensidade acima da média nacional na compra de apoio eleitoral.

O que torna esse padrão estruturalmente distinto do caso Gafanhotos é o ponto em que a corrupção incide: não a folha de pagamento, mas o próprio mecanismo de legitimação democrática. Nos termos de O'Donnell (1998), trata-se de um caso de accountability horizontal falha — a regularidade formal das eleições convive com fragilidade sistemática dos mecanismos que deveriam responsabilizar o vencedor. A recorrência de cassações sem que isso produza renovação efetiva das elites políticas — Denarium, por exemplo, permaneceu no cargo apesar dos três processos — sugere que a Justiça Eleitoral funciona como corretivo tardio, e não como dissuasão prévia, reforçando o diagnóstico de Stiglitz (2002) sobre captura estrutural em contextos de fragilidade democrática.

5.3. Saúde Pública: Urgência, Assimetria de Informação e Captura Judicial

O setor de saúde concentrou o maior número de operações recentes — Desvid-19 (2020), Escapulário (2023), Higeia (2024), Hipóxia (2023, voltada ao Distrito Sanitário Especial

Indígena Yanomami) e Cyclic Impetum (2025) —, todas envolvendo sobrepreço ou desvio em compras emergenciais. Analisadas em conjunto, revelam um mecanismo comum, não uma coincidência setorial: a saúde combina três condições que Rose-Ackerman (1999) associa à corrupção — alta complexidade técnica dos insumos, urgência decisória que legitima dispensas de licitação, e dependência quase total da população do sistema público, dada a rede privada limitada no estado. Um traço adicional é o uso recorrente de tutelas judiciais para viabilizar contratações emergenciais que, sob escrutínio posterior, mostravam-se superfaturadas — forma de captura que atinge também a interface entre Executivo e Judiciário (HELLMAN et al., 2000). O caso do DSEI Yanomami (Operação Hipóxia) é particularmente grave por atingir população já em situação de vulnerabilidade sanitária documentada independentemente por relatórios sobre a crise humanitária Yanomami na mesma década.

5.4. Convênios Federais e a Recorrência de Atores: o Caso Calha Norte

A Operação Imhotep (2022) apurou fraudes superiores a R\$ 500 milhões em contratos vinculados ao Programa Calha Norte entre 2012 e 2017, com ao menos R\$ 15 milhões desviados especificamente para pagamento de propina a servidores públicos e a um ex-senador, segundo apuração da Polícia Federal e da Controladoria-

Geral da União a partir de relatório do Tribunal de Contas da União. O mecanismo identificado — empresas de engenharia distribuindo propina para viabilizar contratos superfaturados com prefeituras — ilustra o que Ross (2001) descreve em contextos de dependência de recursos externos: transferências federais tendem a ser percebidas como "dinheiro sem dono", reduzindo o controle social sobre sua aplicação e incentivando desvios em regiões periféricas.

Vale notar, como achado transversal deste artigo, que o mesmo ex-senador investigado na Operação Imhotep reaparece, uma década depois, como réu em processo distinto — a condenação de 2026 por corrupção passiva vinculada a doação da Odebrecht, discutida na seção 5.5. A recorrência do mesmo agente político em investigações separadas ao longo de mais de dez anos não prova, isoladamente, um padrão sistêmico; mas é exatamente o tipo de evidência convergente que a literatura sobre captura do Estado (STIGLITZ, 2002) associa a arranjos de longa duração, em que o custo de reputação de uma investigação isolada é absorvido sem alterar a posição do agente no sistema político.

5.5. Impunidade Cíclica e Retorno Político

O padrão de impunidade é, talvez, o traço mais consistente identificado neste artigo, e dois casos o ilustram com clareza complementar — apresentados aqui com base exclusivamente em

fatos de registro público e decisões oficiais, sem juízo sobre a culpa pessoal dos envolvidos além do que essas decisões formalmente estabelecem. Em 14 de outubro de 2020, durante a Operação Desvid-19, agentes da Polícia Federal relataram ter encontrado cerca de R\$ 33 mil em espécie com o senador Chico Rodrigues — parte de um montante maior localizado em sua residência, além de outros valores em cofre; o parlamentar foi indiciado pela Polícia Federal em 2021. Rodrigues, então vice-líder do governo no Senado e integrante da comissão que fiscalizava recursos da pandemia, afastou-se do cargo; obteve, na sequência, licença que atrasou sua substituição, retornou ao mandato em fevereiro de 2021 e trocou de partido em 2023. Em 2 de fevereiro de 2026, o ministro Flávio Dino, do STF, determinou o arquivamento parcial do inquérito no âmbito do Supremo, acolhendo pedido que a Procuradoria-Geral da República havia protocolado em dezembro de 2025, no sentido de que as diligências realizadas não reuniram indícios mínimos suficientes para comprovar origem ilícita dos valores ou tentativa de ocultação criminosa; o restante do material, relativo a terceiros sem foro no STF, seguiu para a Justiça Federal de Roraima. Não houve, portanto, condenação — e o próprio desfecho institucional (arquivamento parcial por insuficiência de indícios, na leitura da PGR, com a ressalva expressa de que novos elementos poderiam reabrir a apuração em primeira

instância) é parte do que este artigo caracteriza como padrão de morosidade e diluição do efeito dissuasório, e não uma afirmação de culpa por parte deste estudo.

O segundo caso é o do ex-senador Romero Jucá, cuja trajetória permite observar a impunidade cíclica em outro estágio processual: não o arquivamento, mas a suspensão liminar — portanto provisória e sujeita a reversão — de uma condenação em grau de recurso. Em julho de 2026, o TRF-1, em acórdão colegiado sem trânsito em julgado, confirmou a condenação de Jucá a nove anos, dez meses e quinze dias de prisão por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, em razão de doação de R\$ 150 mil da Odebrecht ao então PMDB de Roraima em 2014, que a acusação associa à campanha de seu filho, Rodrigo Jucá, a vice-governador naquele ano — a mesma investigação que, em sua origem, também deu base à Operação Imhotep discutida na seção 5.4, na qual Jucá foi alvo de busca e apreensão e, à época, classificou publicamente a operação como "sem fundamento", afirmando colaborar com as investigações. Fontes de imprensa divergem quanto a detalhes da tramitação em primeira instância anterior ao acórdão do TRF-1; este artigo não teve acesso direto aos autos para resolver essa divergência, e recomenda-se ao leitor interessado na sequência processual exata a consulta ao andamento oficial do processo no sítio do TRF-1.

Em 14 de agosto de 2026, o ministro Flávio Dino, do STF, concedeu liminar em reclamação apresentada pela defesa e suspendeu os efeitos do acórdão do TRF-1 — inclusive a condenação —, determinando a remessa dos autos ao Supremo, sob o entendimento de que a competência para julgar fatos atribuídos a um senador no exercício do mandato seria do próprio STF, e não do TRF-1; a decisão ainda dependia, no momento em que este artigo foi finalizado, de referendo da Primeira Turma do STF e de manifestação da Procuradoria-Geral da República. No mesmo dia, em ação distinta — um habeas corpus impetrado pela mesma defesa —, o ministro Messod Azulay Neto, do STJ, suspendeu os efeitos de inelegibilidade decorrentes da condenação. A combinação das duas decisões liberou o registro da candidatura de Jucá a deputado federal; em 18 de agosto de 2026, já apto a concorrer, o próprio Jucá anunciou a desistência, declarando publicamente não concordar com a forma como parte da disputa política vinha sendo conduzida e atribuindo sua decisão a ataques à sua imagem e à de sua família — versão que este artigo registra como a posição do próprio interessado, sem endossá-la nem a refutar.

Lidos em conjunto, os dois casos sugerem que a impunidade cíclica em Roraima combina ao menos três mecanismos: morosidade processual que dilui o efeito dissuasório de eventual sanção (caso Rodrigues, encerrado sem condenação);

foro por prerrogativa de função, que desloca a competência de julgamento e permite a suspensão liminar de condenações de tribunais de segunda instância, com resultado ainda em aberto (caso Jucá); e continuidade na vida pública partidária durante longos períodos de investigação. Nenhum dos dois casos, isoladamente, comprova um padrão; a convergência entre eles, somada ao caso Gafanhotos (seção 5.1), é o que sustenta a leitura de impunidade como traço estrutural — leitura consistente com o diagnóstico de O'Donnell (1998) sobre *accountability* horizontal fragilizada em democracias de institucionalização recente. Trata-se de leitura sobre o funcionamento das instituições de controle e do tempo processual, não sobre a culpa pessoal de nenhum dos dois políticos citados, cuja situação jurídica — no caso Jucá — permanece em aberto e sujeita a revisão pelas instâncias competentes.

5.6. Padrões Transversais

Os cinco casos ou famílias de casos analisados nas seções anteriores, embora distintos em setor e período, compartilham quatro padrões transversais que respondem diretamente ao modelo teórico da seção 3:

Primeiro, o mecanismo de fachada legal: em todos os casos — folha de pagamento fantasma, tutelas judiciais na saúde, convênios formalmente aprovados no Calha Norte —, a

extração de recursos ocorreu sob capa de procedimento administrativo regular, nunca como violação aberta da norma. É esse verniz que permite ao esquema durar anos antes de ser desarticulado.

Segundo, a captura recai sistematicamente sobre os próprios órgãos que deveriam fiscalizar — o TCE no caso Gafanhotos, a interface Judiciário-Executivo no caso da saúde, a Justiça Eleitoral no caso das cassações. Não se trata de ausência de controle, mas de controle neutralizado a partir de dentro, o que torna a resposta institucional estruturalmente mais lenta do que em contextos de fiscalização externa intacta.

Terceiro, a dependência de transferências federais aparece como condição facilitadora recorrente, não como causa única: tanto o caso Gafanhotos quanto a Operação Imhotep desviaram, em parte relevante, recursos de origem federal — dinheiro percebido, nos termos de Ross (2001), como "sem dono" por quem o gere localmente.

Quarto, a recorrência de agentes: o mesmo nome — Romero Jucá — aparece em dois processos separados por uma década (Imhotep e a condenação de 2026), e um padrão semelhante de retorno após exposição pública ocorre com Chico Rodrigues e com múltiplos governadores cassados e reconduzidos. Esses casos, tomados em conjunto, indicam que a exposição pública

por investigações ou condenações não tem se traduzido, neste recorte, em afastamento definitivo da vida política — associação que caberia a pesquisas futuras, com dados eleitorais sistemáticos, confirmar em escala mais ampla.

5.7. Associação com Indicadores de Desenvolvimento Humano

Como já indicado na seção 4.4, a evidência disponível permite falar em associação e em mecanismos plausíveis, não em relação causal comprovada, entre o padrão de corrupção descrito e a trajetória dos indicadores sociais de Roraima. Dito isso, três convergências merecem registro. Primeira, o IDHM do estado apresentou estagnação relativa nos anos recentes — variação pequena e, em alguns recortes, negativa —, contrariando a expectativa de melhoria contínua para um estado que recebe volume elevado de transferências federais por habitante. Segunda, dados do IBGE indicam parcela substancial da população roraimense abaixo da linha da pobreza na década de 2010, mesmo em períodos de crescimento do PIB estadual — padrão consistente com o mecanismo de ineficiência alocativa descrito por Tanzi e Davoodi (1997): recursos que não se convertem proporcionalmente em bem-estar porque parte é desviada antes de chegar ao serviço final. Terceira, a situação da saúde pública ilustra esse mecanismo de forma concreta: em fevereiro de 2025, a Clínica Renal de Boa Vista suspendeu atendimento a pacientes dependentes de diálise

pelo SUS em razão de dívida da Secretaria Estadual de Saúde — um elo direto, embora pontual, entre desvio de recursos (seção 5.3) e risco à vida de população vulnerável, que nenhuma modelagem estatística é necessária para reconhecer como mecanismo plausível, ainda que não comprove causalidade agregada.

A literatura indica ao menos três canais pelos quais esse tipo de corrupção prejudica o desenvolvimento, todos identificáveis no caso roraimense: redução da eficiência do gasto público, já que recursos desviados não se convertem em serviços (SANTOS, 2004); deterioração da qualidade de serviços entregues, como equipamentos superfaturados e de qualidade inferior à especificada (seção 5.3); e erosão da confiança institucional, que reduz a pressão cívica por accountability e fecha o ciclo descrito na seção 3.3 (ROTHSTEIN, 2011). Esses canais devem ser lidos como mecanismos plausíveis que tornam a associação estatística interpretável — não como prova de causalidade unidirecional, dado que a própria pobreza pode, por sua vez, aumentar a vulnerabilidade de parte da população a práticas clientelistas, como no

caso dos titulares de "empregos fantasmas" que permaneciam no esquema por necessidade material (seção 5.1).

6. Análise Comparativa: Roraima, Amapá e Tocantins

Uma leitura exclusivamente interna a Roraima corre o risco de atribuir à corrupção local traços que, na verdade, decorrem de qualquer origem territorial semelhante. Esta seção compara Roraima a Amapá e Tocantins — os outros dois estados criados a partir de territórios federais pela Constituição de 1988 — para isolar o que é herança comum do que é trajetória específica.

Os três estados compartilham o ponto de partida: décadas sob administração federal direta, sem eleições regulares, sem assembleias legislativas e com burocracia limitada até 1988. Essa origem comum ajuda a explicar por que os três apresentam, ainda hoje, fragilidades institucionais acima da média nacional. Contudo, os indicadores de desenvolvimento humano recentes — próximos entre si em termos absolutos — escondem trajetórias de crescimento marcadamente distintas.

Quadro 2 — Evolução do IDHM (1991–2017): Roraima, Amapá e Tocantins

Estado	IDHM 1991	IDHM 2017	Posição nacional (2017)	Crescimento 1991–2017
Roraima	0,710	0,752	11 ^a	5,9%
Tocantins	0,369	0,743	12 ^a	~101%
Amapá	—	0,740	13 ^a	não disponível na série consultada

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA).

Nota: A série oficial diretamente comparável do Atlas Brasil é censitária, com dados referentes a 1991, 2000 e 2010. Os valores de 2017 apresentados no quadro derivam de série estadual baseada na PNAD Contínua, cuja metodologia difere da série censitária. Por essa razão, a comparação entre os períodos deve ser interpretada com cautela. O valor referente ao Amapá em 1991 não estava disponível na série consultada.

Roraima partiu, em 1991, do patamar mais elevado dos três — e é justamente o que apresenta a menor taxa de crescimento ao longo

de 26 anos. Tocantins, partindo de uma base muito mais baixa, mais que dobrou seu índice. Essa inversão de trajetórias é o dado central desta seção: condições iniciais semelhantes não produziram resultados semelhantes, o que indica que fatores políticos e institucionais — e não apenas a herança territorial — explicam a divergência.

A diferença aparece também em transparência: avaliações da Transparência Internacional Brasil e do Ministério Público Federal classificaram, em anos recentes, o Amapá entre as piores Assembleias Legislativas do país e o Tocantins com evolução consistente em transparência municipal, enquanto Roraima manteve déficits estruturais persistentes. Tocantins investiu de forma mais consistente em diversificação econômica — agricultura, pecuária, turismo — reduzindo, ao longo do tempo, sua dependência do funcionalismo público; Amapá manteve economia concentrada no setor público, com evolução institucional irregular; Roraima manteve o padrão mais dependente dos três.

Essa comparação não sustenta determinismo institucional. Ela sugere, ao contrário, que trajetórias divergentes a partir de um ponto de partida comum resultam de escolhas políticas específicas — investimento em diversificação econômica, tolerância ou não a captura de órgãos de controle, continuidade administrativa — e que, portanto, a trajetória de Roraima não é inevitável. O caso tocantinense, com todas as suas próprias fragilidades documentadas (inclusive o afastamento de um governador por corrupção em 2025), mostra que estados de origem territorial idêntica podem produzir resultados sociais superiores quando combinam diversificação econômica com algum grau de insulamento burocrático.

7. Considerações Finais

Este artigo mapeou o histórico de corrupção em Roraima entre 1988 e 2026 e propôs uma leitura integrada, e não um catálogo de episódios: a corrupção roraimense é padrão sistemático, sustentado por um arranjo institucional formado no momento fundacional do estado, e não uma sucessão de desvios individuais. Do Escândalo dos Gafanhotos (2003) às condenações e desistências políticas de 2026, os mesmos três mecanismos — patrimonialismo, captura extrativista das instituições de controle e falha

de *accountability* — explicam casos de setores, décadas e governos distintos.

Quatro fatores, tomados em conjunto, explicam essa perpetuação. A transição acelerada de território a estado, sem fortalecimento institucional correspondente, produziu uma fragilidade originária que os órgãos de controle nunca chegaram a superar plenamente. A dependência estrutural de transferências federais criou incentivos permanentes para captura por elites locais, que tratam recursos externos como bem sem dono. A concentração da economia no setor público tornou o Estado o principal empregador da região, ampliando o poder discricionário de quem o controla. E, por fim, consolidou-se uma cultura política de base clientelista, em que parte do eleitorado tolera práticas corruptivas em troca de benefícios particularistas imediatos — o que a imprensa local batizou de "perdão eleitoral".

Esses achados dialogam com a literatura internacional sobre corrupção em democracias de institucionalização recente (KLITGAARD, 2000; ROSE-ACKERMAN, 1999; STIGLITZ, 2002) e sugerem que não se trata de "maças podres", mas de um "barril podre": um arranjo institucional que incentiva, normaliza e racionaliza o comportamento corrupto de forma estrutural. Três recomendações decorrem diretamente da análise: fortalecimento técnico e orçamentário dos órgãos de controle locais, de

modo a reduzir sua vulnerabilidade histórica à captura; agilização do julgamento de crimes contra a administração pública, especialmente em casos que envolvem foro por prerrogativa de função, cuja morosidade foi identificada como mecanismo central de impunidade (seção 5.5); e diversificação econômica deliberada, nos moldes do que Tocantins buscou fazer, como forma de reduzir a dependência do funcionalismo público que amplifica os incentivos à captura.

Este estudo tem limitações já discutidas na seção 4.4 — dependência de fontes oficiais, ausência de dados primários de campo e impossibilidade de estabelecer causalidade forte entre corrupção e desenvolvimento — que devem ser lidas como convite, não como fechamento: análise econométrica mais robusta, pesquisa etnográfica sobre percepção da corrupção no cotidiano e comparação sistemática com outros estados amazônicos são passos naturais para dar continuidade a este trabalho.

Roraima completa, em 2026, trinta e oito anos como estado federado. Nesse período, consolidou instituições democráticas formais, mas também um padrão de corrupção que compromete seu desenvolvimento. A trajetória documentada não é determinista — Tocantins, com origem territorial idêntica, mostra que a mudança é possível —, mas exige vontade política, fortalecimento institucional e,



sobretudo, ruptura com os padrões de impunidade cíclica aqui documentados. Enquanto agentes expostos por investigações robustas continuarem retornando à vida pública sem custo político proporcional, o ciclo entre corrupção e estagnação institucional tende a se manter.

Referências

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.
- BARROS, Nilson Cortez Crocia de. *Roraima: paisagens e tempo na Amazônia setentrional — estudo de ocupação pioneira na América do Sul*. Recife: Editora Universitária UFPE, 1995. 269 p. (Série Estudos Universitários, v. 9).
- BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq. Brasília, DF: CNPq, 2026. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-cnpq-n-2.664-de-6-de-marco-de-2026-691779232>. Acesso em: 22 ago. 2026.
- CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1975.
- FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- GUPTA, S.; DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, R. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002.
- HELLMAN, J.; JONES, G.; KAUFMANN, D. Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition. *Journal of Comparative Economics*, v. 31, n. 4, p. 751-773, 2000.
- JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.
- MAURO, P. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- NYE, J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- RODRIGUES, Francilene dos Santos. *"Garimpando" a sociedade roraimense: uma análise da conjuntura sócio-política*. 1996. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento



Sustentável do Trópico Úmido) — Universidade Federal do Pará, Belém, 1996.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSS, M. Does oil hinder democracy? *World Politics*, v. 53, n. 3, p. 325-361, 2001.

ROTHSTEIN, B. *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

SANTILLI, Paulo. *Fronteiras da República: história e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*. São Paulo: NHII-USP/FAPESP, 1994.

SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. *Políticas públicas, economia e poder: o Estado de Roraima entre 1970 e 2000*. 2004. 270 f. Tese (Doutorado em História) — Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

STIGLITZ, J. E. Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm. *Review of Development Economics*, v. 6, n. 2, p. 163-182, 2002.

TANZI, V.; DAVOODI, H. *Corruption, public investment, and growth*. IMF Working Paper, WP/97/139, 1997.

UNODC — United Nations Office on Drugs and Crime. *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment*. Vienna: United Nations, 2010.

VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. *A produção do espaço urbano de Boa Vista — Roraima*. 2009. Tese (Doutorado em Geografia Humana) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999.

YIN, Robert K. *Case study research and applications: design and methods*. 6. ed. Los Angeles: Sage, 2018.