
OPERAÇÃO SEVANDIJA: UM ESTUDO DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

OPERATION SEVANDIJA: STUDY OF THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF CORRUPTION

Hermes Duarte Morais¹

Mestre em Direito pela Universidad de Sevilla (Espanha) e Mestre pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP, Promotor de Justiça.

RESUMO

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do GAECO (Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado) em Ribeirão Preto, tornou público em 2016 o esquema de fraudes em contratos de licitação na Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto (SP), na Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto (Coderp) e no Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp). O presente artigo tem o objetivo de investigar as causas e consequências da corrupção adotando como estudo de caso a denominada Operação Sevandija, na qual o referido esquema foi revelado. Serão exploradas as teorias que explicam este fenômeno para, através de uma abordagem interdisciplinar, analisar-se a referida operação. Para isso, serão estimados impactos socioeconômicos da aplicação dos mais de R\$ 203 milhões (duzentos e três milhões) desviados caso estes tivessem sido aplicados nas áreas da saúde, educação e assistência social, além de apontar possíveis soluções preventivas.

Palavras-chave: Corrupção; Sevandija; Ribeirão Preto.

ABSTRACT

In 2016, the scheme of fraud in bidding contracts was published in the Municipal Department of Education of Ribeirão Preto (SP), the Ribeirão Preto Development Company (Coderp) and the Water and Sewage Department of Ribeirão Preto (Daerp). This article aims to investigate the causes of corruption from the Sevandija Operation case study. The theories that explain this phenomenon will be explored to analyze, through an interdisciplinary approach, the aforementioned operation. For this, some socioeconomic impacts of the application of more than R\$ 203 million will be presented if these were applied in the areas of health, education and social assistance, in addition to pointing out possible preventive solutions.

Keywords: Corruption; Sevandija; Ribeirão Preto.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Principais análises e correntes sobre o fenômeno da corrupção. 2.1. Corrente Funcionalista. 2.2. Corrente Institucional. 2.3. Corrente Individualista. 2.4. Corrente econômica. 3. A Operação Sevandija. 4. Impactos da corrupção no município de Ribeirão Preto. 4.1. Saúde. 4.2. Educação. 4.3. Assistência Social. 5. Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Em 2016 foi revelado pelo Ministério Público um grande esquema de fraude em contratos de licitação na Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto (SP), na Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto (Coderp) e no Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp). Antes dos eventos iniciados no primeiro dia de setembro daquele ano, uma rápida busca no Dicionário Michaelis (2018) definiria Sevandija como “pessoa que vive à custa alheia; parasita”. Entretanto, a dimensão do significado sobre a palavra iria tomar outro sentido a partir da operação deflagrada³ pela Polícia Federal e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), destinada a apurar desvios de verbas públicas do Município de Ribeirão Preto, em particular na gestão da então prefeita Dárcy Vera (Partido Social Democrático - PSD). Não era só o termo “Sevandija” que ganhava um novo significado, mas também o próprio município receberia um significativo destaque na mídia nacional.

Ribeirão Preto, cidade localizada a 310 km da capital paulista, é um dos mais importantes polos econômico-regionais do Estado devido à sua trajetória agroindustrial. Inicialmente a economia se baseava na produção cafeeira. A região, então, passou a desenvolver também outras culturas como açúcar, soja, milho, laranja e, em especial, cana. Devido à crise do petróleo na década de 1970 e o desenvolvimento da política nacional do “Pró-álcool”, a região enriqueceu graças ao aprimoramento tecnológico, que contribuiu para o seu título de “Capital do Agronegócio”.

Para entender os principais problemas enfrentados pela população ribeirão-pretana é preciso compreender a forma como se deu a ocupação da região, visto que a forma de análise do desenvolvimento da cidade deve considerar a apropriação do seu espaço.

Em trabalho desenvolvido por Maria Esther Fernandes (2004) em sua obra “A cidade e seus limites: As contradições do urbano na Califórnia brasileira”, a autora destacou como a relação entre as empresas ligadas ao agronegócio e as indústrias, responsáveis pelo alto fluxo de investimentos recebidos na região, estão intimamente relacionadas à articulação estatal, seja em nível regional, seja em nível federal. Há um padrão envolvendo escândalos de corrupção por todo o país. Sabe-se que muitas dessas relações se desenvolveram de maneira promíscua e ímproba, visando a favorecer os interesses de grupos determinados através do direcionamento da aparelhagem estatal em proveito das conveniências de particulares.

Em consonância a isto, está a operação Sevandija. A composição final de uma cifra que englobe anos de atividades ilícitas e organizadas ao redor de ao menos três núcleos é tarefa hercúlea.

Segundo o Promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli do GAECO (Ribeirão Preto), um dos responsáveis pela investigação, o valor total dos contratos fraudados atinge a cifra de R\$ 256.000.000,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões de reais), e apenas de pagamento de propina os valores atingiriam o montante de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) (OPERAÇÃO..., 2016). Por setor, de acordo com levantamentos do jornal G1 Ribeirão e Franca

² Artigo elaborado a partir das conclusões hauridas dos encontros do Grupo de estudo sobre Corrupção constituído no segundo semestre de 2017 na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP que contou com a participação dos seguintes alunos da graduação: Eduardo Gomes Cañada, Alissa Sasaki, Juliana Amoedo Amoedo Plácido, Matheus José Chiaramonte de Castro, Mariá Alecsa Tarifa Ruiz, Isabela Miranda e Adriane Takahara Montenegro.

³ Indispensável mencionar que a Sevandija, em seus primeiros 13 mandados de prisão temporária, 48 de busca e apreensão e 17 de condução coercitiva, é desdobramento de outra operação do Ministério Público, que data de 2015.

(2017), até então tinham-se os seguintes valores dilapidados: R\$ 201 milhões da Secretaria de Educação e Coderp; R\$ 45 milhões de Honorários Advocáticos e R\$ 86 milhões do Daerp.

Diante da repercussão da operação e suas consequências à sociedade ribeirão-pretana, o presente artigo tem como objetivo investigar as causas da corrupção a partir do estudo do caso Operação Sevandija. Em um primeiro momento serão exploradas as teorias que explicam este fenômeno para, em seguida, através de uma abordagem interdisciplinar, analisar a referida operação. Para isso, serão apresentados alguns impactos socioeconômicos da aplicação dos mais de R\$ 203 milhões desviados se estes fossem aplicados nas áreas da saúde, educação e assistência social, além de apontar possíveis soluções preventivas.

2 PRINCIPAIS ANÁLISES E CORRENTES SOBRE O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

Há inúmeras teorias explicativas a respeito da gênese da corrupção. As principais análises sobre as causas do fenômeno da corrupção podem ser agrupadas, segundo o trabalho de ASHWORTH (2016), em:

I) análises personalíssimas, aquelas que se concentram na psicologia - ou seja, observam o autor dos atos de corrupção como tomador de decisões isento de influências;

II) análises institucionais; que têm como foco a estrutura pública, observando que os “vácuos” ou “gargalos” criados por ela e pela excessiva burocracia estatal funcionam como estímulo para a corrupção e

III) análises sistêmicas, aquelas que estudam a corrupção como fenômeno inerente ao sistema político geral.

Tendo estes conceitos sido apresentados, a diferenciação das correntes se torna de mais fácil apreensão conforme apresenta-se a seguir.

2.1 Corrente Funcionalista

A corrente funcionalista parte de uma análise sistêmica da corrupção, entendendo a mesma como uma parte intrínseca ao funcionamento social e político. Esta corrente defende que, na verdade, a corrupção não é tóxica ao sistema nem à sociedade, mas si tônica. Focando principalmente nos efeitos e papéis que a corrupção exerce na sociedade moderna, esta corrente aponta que a corrupção tem papel fundamental na modernização e na dinâmica social.

Como principais efeitos do fenômeno, a corrente funcionalista aponta: A evasão da burocracia, o que incentiva e acelera processos e serviços, causando desenvolvimento econômico e igualando diversas disparidades entre agentes econômicos; sutil atenuação de desequilíbrios entre oferta e demanda, impulsionando a economia interna; aproximação de desigualdades sociais, mesmo que brevemente, causando maior coesão social; e quebra de estruturas rígidas e, de certa forma, opressoras, sendo meio indireto de participação política e de desenvolvimento e modernização política em nível estatal. Observando por esta perspectiva, tal corrente entende que não há de se falar em “soluções” ou “remédios” para a corrupção, pois além de ser mecanismo sempre existente nas relações político-sociais, é benéfico e essencial ao desenvolvimento social e econômico (ASHWORTH, 2016).

2.2 Corrente Institucional

Esta corrente foca em uma análise institucional da corrupção, que seria oriunda dos “gargalos” e burocracias institucionais e da instauração e normalização do funcionamento estatal acompanhado da mesma. A corrente institucional aponta suas consequências como tônicas e

tóxicas, a depender de sua extensão e enraizamento de suas estruturas. Por exemplo, demonstra que pequenos atos de corrupção podem diminuir burocracias, tornando processos mais céleres e baratos, além de diminuir distâncias sociais. Contudo, aponta também que atos institucionais de corrupção podem gerar um ciclo vicioso de embasamento, servindo os próprios corruptos como causa da corrupção por influenciarem tanto os demais servidores quanto a população, o que encoraja estruturas criminosas, violência, desvio das finalidades públicas etc (ASHWORTH, 2016).

Por essa ótica a corrupção é, de certa forma, contagiante. Aponta que há dois principais estereótipos de agentes: o agente primeiro, que ao utilizar de recursos públicos para interesse próprio, se beneficia (seja econômica ou politicamente), ascendendo socialmente. O outro estereótipo, é o que se contagia. Por conviver em um meio onde seus companheiros (colegas de trabalho, familiares, amigos) se beneficiam ilegalmente, com o sentimento de impunidade acaba se corrompendo, inclusive com apoio moral de seus colegas corruptos. Isto não ocorre apenas no nível pessoal. É apontado também que a existência e conhecimento da corrupção no governo, órgãos administrativos e líderes políticos influencia a população, trazendo um sentimento de normalidade perante a população.

No aspecto econômico, a existência de corrupção pode elevar custos de operação, uma vez que para a entrada em um mercado específico, o agente (uma empresa privada, por exemplo), tem de competir com concorrentes que, por serem corruptos, tem o custo de atuação reduzido. A situação que é formada é simples de visualização. Deve o recém-chegado também se corromper ou desistir da empreitada comercial. Assim, a corrupção pode funcionar como um influenciador para o crescimento econômico e diminuição de disparidades sociais, mas também pode formar estruturas circulares, influenciando o crime organizado e a manutenção de estruturas opressoras e desiguais, além de enfraquecer a representatividade e confiança do povo perante seu governo, tornando cíclica a falta de coesão social.

2.3 Corrente Individualista

Esta corrente tem certo cunho de análise personalíssima, vez que observa fatores psicológicos do agente. Esta corrente também enxerga a corrupção como fenômeno diretamente tóxico e imoral perante a sociedade, focando seus estudos em causas e formas de prevenção à mesma.

Dentre as toxicidades que a corrupção traz à sociedade, apresentam-se alguns exemplos: Enfraquecimento na confiança e representatividade, além do fortalecimento de estruturas sólidas e opressoras (como apresentado na corrente anterior); desestímulo à modernização e desenvolvimento político e econômico; elevação de custos operacionais do Estado e de particulares; inviabilização de projetos e evoluções no âmbito social.

Nesta corrente, há duas vertentes, uma com maior foco na psicologia do agente e uma que se mistura um pouco à corrente anteriormente demonstrada, no aspecto que leva em consideração análises institucionais. A primeira aponta a motivação do corrupto como sua própria ganância e certa falta de empatia. Já a segunda observa também os gargalos deixados pela estrutura pública que influenciam a corrupção e os freios morais que o agente tem e que, de uma forma ou de outra, direcionam o mesmo a agir ou se omitir perante a oportunidade de se corromper (ASHWORTH, 2016).

2.4 Corrente econômica

Outra linha que busca explicar as razões da corrupção é a econômica, dentre as quais merece destaque a Teoria do Estamento Burocrático, modelo de Estado em que as oportuni-

des econômicas são apropriadas, fazendo com que as pessoas em cargos e órgãos exerçam suas funções visando, primeiramente, seus próprios ganhos econômicos, vez que há grande oportunidade de associações com pessoas ligadas ao mercado. Nestas associações entre as empresas do setor privado e o estamento burocrático, aquelas obtêm ganhos superiores aos do mercado, obtendo maior vantagem econômica e concorrencial (ASHWORTH,2016).

Há de se ressaltar que, no Brasil, para haver o crime de corrupção, deve haver envolvimento estatal por meio da participação do agente público na relação. Ao contrário de outros exemplos internacionais, como nos Estados Unidos⁴, a legislação brasileira optou por tal entendimento na tipificação do crime. Contudo, apesar de não haver a necessidade de participação do setor privado para se consumar a corrupção, é possível identificar uma série de consequências econômicas com a prática da corrupção. Como já explicitado pela Teoria do Estamento Burocrático, a participação do setor privado nas relações de corrupção traz duas principais consequências: o fortalecimento do agente privado no mercado e a intervenção na livre concorrência.

Por um lado, ao serem fornecidas tais vantagens à empresa por parte do agente público – sejam elas vantagens econômicas, políticas, financeiras, etc. –, o agente privado se fortalece em relação aos concorrentes, vez que obteve vantagens de mercado de forma ilícita, sem ter que despender dos mesmos esforços que a concorrência. Assim, pode-se dizer que a corrupção viola o direito concorrencial, colocando em risco a livre concorrência ao se decidir de antemão qual agente do mercado obterá vantagens indevidas, qual obterá determinado financiamento público ou será a escolhida em um processo licitatório.

A concorrência desleal, por sua vez, resulta no monopólio da empresa corruptora nas relações estatais, implicando no superfaturamento das obras e na baixa eficiência dos resultados. Tal conclusão se baseia na questão das barreiras de entrada existentes no mercado, as quais, por sua vez, consistem na facilidade ou dificuldade com que outras empresas adentram no mercado. As barreiras de entrada estão intrinsecamente ligadas à lucratividade e determinação de preços por parte do agente privado (BAIN, 1956), bem como se relacionam com o modo de atuação da empresa após alcançada a meta.

Por outro, tal força concedida ao agente privado pela corrupção pode aparentar consequências positivas. A força econômica da empresa pode ocasionar mais postos de trabalho e fomentar a economia local. Exemplo disso são os danos causados quando abertas as investigações contra os casos de corrupção e, principalmente, quando ocorre a denúncia e se inicia o processo. O impacto econômico que tais escândalos exercem no setor é tão forte que pode ocasionar, inclusive, a desestabilização da economia do setor e uma onda de desemprego por conta do impacto que a empresa fomentadora da economia regional sofreu.

No entanto, o argumento de que a luta contra a corrupção prejudica a economia e a população dependente dos agentes envolvidos no crime é falho, pois ocorre justamente pela falta de empresas alternativas no setor. Assim, a dependência local é mais uma consequência da corrupção, pois no ato de se escolher desde o início o agente privado a ser beneficiado as concorrentes já são automaticamente enfraquecidas e dificultadas a participar no mercado local, proporcionando, então, um quadro de fortalecimento para apenas um dos concorrentes.

Porém, apesar das dificuldades que o setor privado enfrenta com a corrupção, essas corporações favorecidas pelo setor público acabam por ser as reais vencedoras do jogo. O risco

⁴ A regulação da corrupção entre agentes privados nos Estados Unidos é marcada, sobretudo, pelo *Bribery Act 2010* - que regulou a punição contra pagamentos de subornos entre particulares que visem vantagens indevidas, e o *Foreign Corrupt Practices Act* - lei federal que visa lutar transnacionalmente contra a corrupção pública, além de atingir a corrupção privada por meio dos registros contábeis

que os agentes do setor privado correm compensa o resultado final, pois elas estão maximizando seus lucros e a empresa em si não será processada criminalmente, uma vez que não há responsabilidade penal da pessoa jurídica na legislação brasileira.

3 A OPERAÇÃO SEVANDIJA

De acordo com o delegado responsável pela apuração, Flávio Vietez Reis, a descoberta dos crimes se deu a partir da constatação de irregularidades na compra de catracas para escolas municipais (TURIONI; OLIVEIRA, 2016). A partir de então, foram identificados outros atos ilícitos, desembocando no que trataremos como três eixos⁵ primordiais:

- a. Uso da Construtora Atmospha e da Coderp como “cabide de empregos” por nove vereadores da base aliada da gestão da Prefeitura à época, em troca de apoio em projetos do Executivo;
- b. Fraude na execução de honorários advocatícios de processo milionário envolvendo o Sindicato dos Servidores Municipais da cidade de Ribeirão Preto e a Prefeitura, cujo objeto eram valores referentes ao Plano Collor;
- c. Fraude em licitações (superfaturamento dos serviços contratados) do Daerp.

Superada a fase de investigação, procedeu-se à denúncia pelo Ministério Público. O órgão público decidiu pela interposição de três ações penais diversas, envolvendo cada uma das frentes tratadas no tópico acima⁶.

Inicialmente, a ação que versa sobre as fraudes envolvendo a Coderp possui 21 réus (eixo a). No momento em que esta pesquisa foi realizada, o processo encontra-se em fase de instrução desde outubro de 2017, ainda na oitiva dos acusados. Os demais (eixos b e c) encontram-se em dependência do término das audiências com testemunhas.

Diversos dos réus encontram-se em prisão preventiva, ressaltando-se a ex-prefeita Darcy Vera, denunciada por corrupção passiva, peculato e associação criminosa. Além disso, sofreu a cassação dos seus direitos políticos em março de 2017, quando já estava afastada da Prefeitura.

Para Otávio Botura (2017), a instauração da Sevandija, em conjunto com outras operações ao redor do país para desarticular esquemas de corrupção organizada demonstram “nítido compasso com os marcos iniciais da Operação Lava-Jato”, o que se deve, dentre outros fatores, à mudança de atuação da Polícia e da Justiça Federal, em conjunto com o aumento de autonomia do Ministério Público⁷.

A composição final de uma cifra que englobe anos de atividades ilícitas e organizadas ao redor de ao menos três núcleos é tarefa particularmente hercúlea, senão imprudente. A fase atual do processo e das diligências que ainda se operam não permite dimensionar com precisão

⁵ Cumpre ressaltar que os três eixos possuem em comum o envolvimento de setores públicos. A Coderp, por exemplo, é empresa de economia mista que tem como principal acionista a o Município.

⁶ Conferir os principais processos criminais originados a partir da operação: Núcleo DAERP-AE-GEA: Ação Penal n. 0028365-45.2016.8.26.0506; Núcleo dos Honorários: Ação Penal n. 0028367-15.2016.8.26.0506; Núcleo da terceirização de mão-de-obra – Prefeitura Municipal-CODER-P-Atmospha: Ação Penal n. 0028369-82.2016.8.26.0506; Núcleo das Catracas: Ação Penal n. 0020541-64.2018.8.26.0506

⁷ Dentre os últimos acontecimentos da operação Sevandija, deve-se destacar a utilização da delação premiada para adquirir novas informações. Por tal instrumento, foi possível apurar o uso de empresa de fachada para auxiliar nas fraudes que permearam o esquema de corrupção.

o tamanho do desfalque nas contas públicas. Contudo, dentro das circunstâncias descritas nos indícios de materialidade que constam em inquérito, estima-se que tenham sido desviados mais de duzentos milhões de reais (aproximados 203 milhões ao total). Por setor, de acordo com levantamentos do jornal G1 Ribeirão e Franca (VEJA..., 2016), até então tinha-se:

Secretaria de Educação e Coderp: R\$ 73 milhões – A Coderp é uma empresa de economia mista, cuja principal acionista é a Prefeitura. Isto se deve ao grande interesse em objeto social, que se baseia na administração dos sistemas de informática da administração municipal e na manutenção de quase 14 mil equipamentos eletrônicos, além dos serviços terceirizados, como a gestão do cemitério Bom Pastor, do Mercado Municipal, do Parque Permanente de Exposições e do atendimento dentro do Poupatempo. Para conseguir manter tamanha infraestrutura, a ferramenta jurídica empregada seriam contratos firmados por meio de licitações. Contudo, o esquema ilícito burlava esta etapa da burocracia estatal para firmar contratos não exatamente sinalmáticos com empresas como a Atmosphaera, que por sua vez era “cabide de empregos” para pessoas indicadas por vereadores em troca de apoio político aos interesses do Executivo, na figura da ex-prefeita Dárcy Vera. Para ilustrar um desses negócios, apura-se o desvio de cerca de R\$ 26 milhões da Secretaria Municipal de Educação durante a conclusão de contratos de compra e venda de catracas. Estas, que pretensamente serviriam ao controle de presença dos alunos, só começariam a funcionar após 5 anos de sua instalação.

Honorários Advocatícios: R\$ 45 milhões – Em um dos desdobramentos da Sevandija, conhecido como “Operação Mamães Noel”, apurou-se o desvio de cerca de 45 milhões de reais em virtude do aditamento irregular do contrato de honorários advocatícios da ação que visava reverter as perdas salariais de servidores públicos por conta do Plano Collor. Para tanto, ao longo de 2012, foram fraudados documentos como atas de reuniões de sindicatos e um acordo com a Prefeitura. Como principal beneficiária da fraude, Maria Zuely Librandi gerenciava os recursos desviados em seu favor na forma de uma fazenda leiteira no município vizinho de Cajuru; além de se responsabilizar pelo repasse aos demais envolvidos, dentre eles Darcy Vera e Marco Antônio dos Santos (ex-secretário municipal de Administração) (RÉU..., 2017).

Daerp: R\$ 86 milhões – No Daerp fica ainda mais explicitada a dominação sobre setores públicos de prestação de serviços à comunidade, que em de fato eram manobrados a fim de promover licitações fraudulentas. Uma das maiores envolveria contrato de R\$ 68 milhões para perfuração de poços artesianos, com aditivos de R\$ 18 milhões. Esta empreitada em particular, que chegou por denúncia anônima à PF, consistia em uma pessoa indicada como diretor técnico no Daerp que viabilizou a contratação de empresas fictícias e, com o dinheiro da transação, pagava propina a agentes públicos, dizem os investigadores.

‘Havia entre essas empresas uma transferência de dinheiro, de valores, para justificar supostos projetos que até o presente momento nós não localizamos. Ficou muito claro, com a análise documental, que as notas não condiziam com os serviços supostamente realizados’, explicou Flávio Vietez Reis, delegado da Polícia Federal. (VEJA..., 2016).

Não obstante, escutas telefônicas realizadas pela Polícia Federal apontavam que o ex-superintendente do Daerp, Marco Antônio dos Santos, e o ex-diretor técnico Luiz Alberto Mantilla sugeriram elevar a tarifa do serviço para não prejudicar o suposto esquema de propina na autarquia, em flagrante manipulação da máquina pública para desvio de verbas, colocando o interesse público primário à modicidade tarifária em prejuízo frente ao interesse pessoal de enriquecimento ilícito.

4 IMPACTOS DA CORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

4.1 Saúde

Ribeirão Preto atende as necessidades em saúde de mais 25 cidades integrantes da Direção Regional de Saúde (DRS XIII – 1.468.323 hab.) de acordo com a Secretaria Municipal da Saúde de Ribeirão Preto (2018), sobretudo com demandas de tratamentos de alta especialidade não presentes nas cidades ao entorno. Ademais, ainda que o gasto per capita seja muito superior dos índices educacionais e de outros serviços públicos, há na região falta de médicos, grande demora no atendimento, enormes filas de espera de cirurgia, UPA's sem funcionamento frente à preocupante necessidade de atendimento, déficit do número de ambulâncias e de manutenção precária, entre outras carências. Além disso, através dos dados fornecidos nos dois primeiros quadrimestres de 2017, foi possível observar que o município estava trabalhando em déficit que chegou a 17 milhões de reais no segundo quadrimestre (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2017a).

O município de Ribeirão Preto possui 26 ambulâncias do Samu (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), sendo que deste total de veículos 12 unidades estão paradas, devido a problemas mecânicos (ALCÂNTARA, 2017). O Samu de Ribeirão Preto recebe uma média diária de 142 chamados. A falta de viaturas gerou uma sobrecarga do atendimento, sendo que cada ambulância em atividade socorre em média 12 pacientes/dia, equivalente a um atendimento a cada 2 horas ininterruptas. Assim, o tempo de espera por atendimento, que deveria ser de até no máximo 20 minutos, acaba ultrapassando mais de 1 hora, além dos casos em que o Samu não consegue prestar atendimento por falta de ambulância. Em 2017, a média de custo de uma ambulância era de 118.006,32 reais, segundo site de Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017); considerando o valor desviado pela Operação Sevandija, 203 milhões de reais, seria possível adquirir aproximadamente cerca de 1.720 (mil setecentos e vinte) ambulâncias à época.

Além disso, de acordo com o Ministério de Planejamento e Gestão através do Painel de Preços (2017), o custo médio de um leito hospitalar é de R\$ 4.090,90. Seguindo a mesma lógica do impacto do valor desviado aplicado nas ambulâncias, com 203 milhões seria possível adquirir pelo menos 49.622 novos leitos hospitalares, ou seja, aproximadamente 73 leitos para cada 1.000 habitantes (estimativa de 682.302 habitantes em 2017 (Secretaria Municipal de Saúde de Ribeirão Preto, 2017)).

Tomados como base os dados da Secretaria Municipal de Saúde (2018), o Recurso Municipal aplicado em Assistência Farmacêutica é de R\$ 4.005.409,45 (1º e 2º Quadrimestres, 2017), se considerarmos o recurso municipal empenhado em 2016 o total é de R\$ 10.046.623,08. Dessa forma, os 203 milhões então desviados conseguiriam cobrir os gastos com medicamentos por pelo menos 20 anos com base no valor do exercício de 2016, ou, ainda, 405 meses com base nos dados de 2017.

4.2 Educação

Em 2016, a rede municipal de educação de Ribeirão Preto contava, ao todo, com 109 unidades, sendo 35 Centros Educacionais Infantis, 41 Escolas de Educação Infantil, 31 Escolas de Ensino Fundamental, 1 Escola de Ensino Especial e 1 Escola de Ensino Profissionalizante, com um quadro geral de 3.171 professores (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2017b).

Para que fosse possível decidir sobre uma possível aplicação do valor de R\$ 203 milhões na área de educação, foi observado que em Ribeirão Preto, no ano de 2017 e segundo dados da Fundação Seade (2018), o município contava com o total de 160.972 habitantes em idade escolar, sendo que $\frac{1}{3}$ dessa população enquadra-se na faixa etária de 0 a 6 anos, ocasionando

uma alta demanda de creches públicas, uma vez que há pequena criação de novas unidades e sucateamento das já existentes.

No caso específico de Ribeirão Preto, foi constatado que há uma fila de espera de 4 mil crianças para creches, e que somente 1 creche foi construída nos últimos 4 anos, após uma meta de implantação de 10 unidades neste período (PAVINI, 2016). A ex-prefeita Darcy Vera possuía convênios com os governos federal e estadual, para que cada um dos entes federativos produzisse 5 creches.

De acordo com a referida reportagem, o gasto com construção de cada unidade é de R\$ 1,5 milhão, enquanto o custo anual com manutenção e funcionários é de cerca de R\$ 3 milhões por unidade. Portanto, concluiu-se que o dinheiro desviado na Operação Sevandija – 203 milhões de reais – seria o suficiente para construir as 10 creches previstas pela ex-prefeita e mantê-las funcionando por aproximadamente 6 anos e 3,2 meses.

Ainda, em 2018, por exemplo, segundo o projeto de Lei Orçamentária Anual aprovada em agosto daquele ano, seriam destinados à Secretaria da Educação o montante de total de R\$ 510.773.813,81 (quinhentos e dez milhões, setecentos e setenta e três mil e oitocentos e treze reais e oitenta e um centavos), valor que corresponde à 25% do orçamento total do Município para o exercício de 2018 (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2017b). De modo que, o valor de R\$ 203 milhões desviados, representaria aproximadamente 40% dos gastos totais com a educação.

Por fim, cabe ressaltar que dos quatro esquemas de fraude licitatórios descobertos durante a Operação Sevandija, dois deles envolviam a Secretaria Municipal de Educação, de forma que se conclui que a educação foi um dos principais setores afetados pela corrupção.

4.3 Assistência Social

O quadro de crescente e desordenada urbanização do município de Ribeirão Preto, alimentado pela exclusão social e econômica da camada populacional mais vulnerável, favoreceu a ocupação segregacional dos espaços da cidade. Ressalta-se aqui, mais uma vez, o papel da atuação estatal, principalmente no que se refere à valorização diferenciada do espaço devido à forma como se distribuíram os investimentos públicos, que privilegiam determinadas áreas tradicionalmente ocupadas pela população de classe média e classe média-alta.

Nesses aspectos, destaca-se o histórico problema de déficit habitacional da cidade, que atualmente gira em torno dos 60 mil imóveis, de acordo com um levantamento feito pela Prefeitura (2015). Calcula-se que aproximadamente 45 mil pessoas (PAVINI, 2015) estejam inscritas em cadastro para conseguir uma residência através da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (Cohab-RP), número este que vem se alargando ao longo dos últimos anos. Para tentar contornar o problema, Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) estabeleceu diretrizes de políticas urbanas que previam dispositivos para solucionar a questão da moradia, como o IPTU Progressivo e as Zonas Especiais de Interesse Social. Todavia, as últimas gestões municipais acabaram por não regulamentar estes dispositivos a fim de não contrariarem os interesses de grupos que se beneficiam com a especulação imobiliária.

Com o descaso do poder público, a falta de moradia na cidade ocasionou inúmeras ocupações irregulares em Ribeirão Preto, que se distribuem em cerca de 70 favelas (COM..., 2017). Para tentar contornar o problema, desde o início de 2017 e por intermédio da Cohab-RP, a nova gestão do Município busca viabilizar a construção de mais de 14 mil moradias populares para a cidade, sendo estimado o investimento de mais de R\$ 18 milhões de reais em infraestrutura. Considerando o rombo causado pelo esquema de corrupção investigado pela Operação Sevandija, calcula-se que poderiam ser investidos no mínimo 12 vezes o orçamento oportunizado este ano para Cohab-RP.

No que diz respeito à população vulnerável que apresentam problemas decorrentes do consumo abusivo de drogas, a Prefeitura vem buscando diversas alternativas para acolher, em especial, quem está em situação de rua. Dentre estas estratégias estava o programa “Cartão Recomeço” que, em a parceria com o Governo do Estado, conferia cerca de R\$ 1350,00 mensais (SANTIAGO, 2013) para que os indivíduos cadastrados pudessem custear seis meses de internação em clínicas terapêuticas cadastradas no projeto. Ou seja, R\$ 8.100 por pessoa ao longo desse período, o que significa dizer que 25.061 pessoas poderiam ser contempladas com Cartões Recomeço através do montante da Sevandija.

Darcy Vera chegou a protocolar um pedido ao Governo do Estado de São Paulo para que Ribeirão Preto fosse incluída nas ações da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo, que investiu cerca de R\$ 250 milhões (SP..., 2012) para implantar cerca de 700 leitos no Estado. Com o valor desviado nos esquemas de corrupção apurados na operação Sevandija, poderiam ser implantados pelo menos 568 leitos a mais no programa estadual.

O Fundo Municipal de Assistência Social tem a finalidade de captação e aplicação de recursos financeiros a serem utilizados, de acordo com o Conselho. Tal fundo deve ser revertido em implementação de Programas de Assistência Social, que são deliberados pelo Conselho Municipal de Assistência Social e devem seguir o plano diretor e a lei orgânica municipal, e na elaboração, desenvolvimento e implantação de atividades aprovadas pelo Conselho Municipal. Esse fundo assistencial é constituído por várias receitas, entre elas, as transferências feitas pelo Estado e União, convênios, contribuições e doações. Segundo o balanço mais recente (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2015), disponibilizado no site da Prefeitura, o Fundo Municipal de Assistência Social era estimado em R\$ 37.870.436,52, que representa 18,66% do valor estimado na Operação Sevandija de R\$ 203 milhões de reais. Ademais, o valor previsto para a Secretaria de Assistência Social para o ano 2018, segundo a Lei Orçamentária Anual (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2017b), é de R\$ 63.052.846,00, que representa 31,06% do valor apurado pela mesma operação.

Apesar dos problemas assistenciais, recebe pequena parte do orçamento, que tende a diminuir ao longo dos anos e, colocando como referência os valores levantados pela Operação Sevandija, calcula-se que representa três vezes todo orçamento repassado para essa secretaria.

Quadro 1. Aplicação estimada do valor da Operação Sevandija nas áreas sociais de Ribeirão Preto (R\$ 203 milhões)

Saúde	Educação	Assistência Social
<ul style="list-style-type: none"> • 7.200 ambulâncias; • 49.622 leitos hospitalares; • 568 leitos álcool e drogas; • 20 anos de medicamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 novas creches mantidas por 6 anos e 3 meses; • 157.000 novas moradias populares. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25.061 beneficiários do “Cartão Recomeço”; • Aumento de quatro vezes no investimento do orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social

Elaborado pelo autor.

5 CONCLUSÃO

Tomando a segunda e terceira corrente de estudos sobre corrupção, apresentamos alguns fatores que se mostraram de forte relevância quanto à variação dos níveis de corrupção em países de diversos patamares de desenvolvimento: Forte e frequente contato entre servidores

públicos e cidadãos que usufruam dos serviços diretamente prestados. Isso repercute na forma de troca de favores, quando uma prestação não devida pelo cidadão cria um vínculo obrigacional com o funcionário público; hostilidade ou indiferença entre funcionários públicos e cidadãos comuns (entre policiais militares e a população civil, por exemplo); alta discricionariedade dos funcionários públicos; ausência de ética de trabalho e controle aberto hierárquico, somado à falta de liderança e disciplina; alta atuação do Estado e forte burocracia; fraca opinião política por parte da população somada à pobreza e desigualdade social (estes fatores, entre si, causam um ritmo cíclico de fortalecimento entre os mesmos).

Através da operação Sevandija, esses fatores foram evidenciados. Conclui-se que a Saúde, Educação e Assistência Social do município de Ribeirão Preto foram as áreas que mais sofreram com a má gestão dos recursos financeiros disponíveis, ao mesmo tempo que foram apontados os impactos socioeconômicos de uma aplicação dos recursos desviados que foram demonstrados na referida operação. A análise que estimou o “custo de oportunidade” em relação à aquisição de novas ambulâncias, criação de novos leitos hospitalares, fornecimento de medicamentos, criação e manutenção de novas creches, construção de moradias populares e aumento do investimento no Fundo Municipal de Assistência Social são exemplos claros do custo social da corrupção em Ribeirão Preto. Ficou evidente que os recursos não são um obstáculo para a gestão, mas sim que a gerência de sua destinação e o combate à corrupção merecem uma atenção cuidadosa e necessária.

A Operação Sevandija iluminou a maneira pela qual o poder público poderia ter aplicado todo o montante desviado em prol dos cidadãos de Ribeirão Preto e região. Contudo, apesar de ser uma área ainda muito pobre de exemplos empíricos de funcionalidade, existem, entre os teóricos, alguns pontos de concordância sobre métodos que poderiam afetar positivamente o fenômeno da corrupção: I) Redução dos poderes discricionários dos funcionários, bem como a elevação de penas e maior celeridade de punição para os que cometerem atos corruptos.; II) Maior publicidade de documentos e procedimentos públicos, além da simplificação e precisão normativa de procedimentos políticos; III) Esforços educacionais para revitalização da moralidade nacional, não apenas como normativas de conduta pautadas em costumes, mas também na criação de uma sólida identidade nacional, incentivando a coesão; IV) Desenvolvimento social e econômico, com a diminuição das disparidades sociais e V) Maior hierarquização das estruturas, no sentido de se criar líderes comprometidos com a diminuição da corrupção por meio de exemplos isentos de ilegalidade e alta fiscalização.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Wesley. Das 26 viaturas do Samu, 12 estão paradas sem prestar socorro. *A Cidade On*, Ribeirão Preto, 21 mar. 2017. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/cotidiano/cidades/NOT,2,2,1234611,Das+26+viaturas+do+Samu+12+estao+paradas+sem+prestar+socorro.aspx>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

ASHWORTH, J.S.R.. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

BAIN, Joe S. *Barriers to new competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1956.

BOTURA, Otávio. *A corrupção no Brasil e as organizações criminosas especializadas que dela resultam: Análise social e técnico-jurídica da ação de organizações criminosas na esfera licitatória brasileira*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Painel de Preços*. 2017. Disponível em: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2018.

SP investe em 700 novos leitos para dependentes químicos. *Jornal Cruzeiro do Sul*, 14 fev. 2012. Disponível em: <http://www.dci.com.br/sp-investe-em-700-novos-leitos-para-dependentes-quimicos-id282831.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

FERNANDES, Maria Esther. *A cidade e seus limites: as contradições do urbano na “Califórnia Brasileira”*. São Paulo: Annablume, Fapesp; Ribeirão Preto: Unaerp, 2004.

COM 70 favelas, Ribeirão Preto registra uma tentativa de ocupação por mês. *GI*, Ribeirão Preto/Franca, 09 mar. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2017/03/com-70-favelas-ribeirao-preto-registra-uma-tentativa-de-ocupacao-por-mes.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

RÉU da Sevandija, ex-secretário obtém prisão domiciliar no STJ ao alegar questões humanitárias. *GI*, Ribeirão Preto/Franca, 20 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/reu-da-sevandija-ex-secretario-obtem-prisao-domiciliar-no-stj-ao-alegar-questoes-humanitarias.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2018.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. *Sevandija*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sevandija/>. Acesso em: 20 out. 2018.

OLIVEIRA, Adriano; TURIONI, Felipe. Operação ‘Sevandija’: entenda como funcionava a fraude em Ribeirão Preto. *GI*, Ribeirão Preto/Franca, 01 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/09/operacao-sevandija-entenda-como-funcionava-fraude-em-ribeirao-preto.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

PAVINI, Cristiano. Mais de 44 mil moradores de Ribeirão aguardam na fila da Cohab. *A Cidade On*, Ribeirão Preto, 1 set. 2015. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/cotidiano/cidades/NOT,2,2,1096102,Mais+de+44+mil+moradores+de+Ribeirao+aguardam+na+fila+da+Cohab.aspx>. Acesso em: 20 out. 2018.

PAVINI, Cristiano. Nenhuma nova creche e 4.000 crianças sem vaga. *A Cidade On*, Ribeirão Preto, 14 nov. 2016. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/NOT,2,2,1208634,Nenhuma+nova+creche+e+4-000+criancas+sem+vaga.aspx>. Acesso em: 20 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. *Fundo Municipal de Assistência Social - Lei 349/94. Demonstrativo Financeiro – 2015*. Disponível em https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/scidadania/contas/balancete_2015.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. *Prestação de contas do 1º quadrimestre de 2017*. Ribeirão Preto, 2017a. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ssaude/pdf/prest-1-quadrimestre-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. *Proposta Orçamentária de Ribeirão*

Preto 2018. Ribeirão Preto, 29 set. 2017b. Disponível em <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/sfazenda/loa/2018-projeto-lei-proposta-loa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Sistema Seade de Projeções Populacionais*. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php>. Acesso em: 20 out. 2018.

SANTIAGO, Tatiana. Cartão para tratamento de usuário de crack custará R\$ 4 milhões mensais. *GI*, São Paulo, 09 maio 2013. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/05/cartao-para-tratamento-de-usuario-de-crack-custara-r-4-milhoes-mensais.html>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

SECRETARIA Municipal da Saúde Ribeirão Preto – SP. Disponível em: http://www.transerp.ribeiraopreto.sp.gov.br/ssauade/pdf/i16sus-comp-drs_13.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

SECRETARIA DA SAÚDE. Prefeitura da Cidade de Ribeirão Preto. *Plano Municipal de Saúde 2018-2021*. Ribeirão Preto, 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4515314/mod_resource/content/1/pms-rp-2018-2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

VEJA quanto cada órgão desviou na fraude de R\$ 203 milhões em Ribeirão. *GI*, Ribeirão Preto/Franca, 02 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/09/veja-quanto-cada-orgao-desviou-na-fraude-de-r-203-milhoes-em-ribeirao.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

Artigo submetido em: 31-10-2018

Artigo aceito em: 31-07-2020