Evidências Empíricas de Desperdícios Ativos e Passivos na execução de Programas de Governo pelos Estados

LETÍCIA PYRAMO DE ARAÚJO
Universidade Federal de Viçosa
NÁLBIA DE ARAÚJO SANTOS
Universidade Federal de Viçosa

Resumo

Os escândalos de desvios de recursos públicos estão em destaque nos canais e portais de notícias com certa frequência. Nesse contexto, ressalta-se a relevância de uma série de ações fiscalizadoras de caráter permanente desenvolvidas pelos auditores do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), como é o caso do Programa de Fiscalização em Entes Federativos por Sorteios Públicos (Municípios, Estados e órgãos da União), que é executado desde abril de 2003. Nesse sentido, este estudo se propôs a realizar um levantamento das irregularidades detectadas pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos federais pelos Estados, no período de 2004 a 2009 e em 2016, com base na análise dos desperdícios ativos e passivos apontados nos Relatório de Fiscalização. A técnica utilizada foi a Análise de Conteúdo, por meio do método de categorização. Os resultados apontaram que dentre as irregularidades classificadas como Desperdício Ativo, as variáveis "Superfaturamento" e "Desvio de Recursos" são as mais frequentes. Já em relação às irregularidades classificadas como Desperdício Passivo, "Má Administração" e "Licitação Irregular" são as variáveis mais frequentes. O estudo indicou que nos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e da Saúde, nesta ordem, foram mais frequentes os indícios de desperdícios ativos. Em relação aos indícios de desperdícios passivos, os Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça, apresentaram os maiores indícios de frequência. Os resultados indicam que a quantidade de irregularidades foi mais frequente na região Nordeste e nas regiões com baixos indicadores socioeconômicos.

Palavras Chave: Desperdício Ativo; Desperdício Passivo; Gestão Pública.

1 Introdução

Os escândalos de desvios de recursos públicos estão em destaque nos canais e portais de notícias com certa frequência. Citam-se alguns exemplos de notícias destacadas na mídia, nos últimos anos, os casos do Mensalão, da Máfia dos Sanguessugas, Operação Navalha, Vampiros da Saúde, Operação Lava-Jato, Petrobras e Odebrecht, entre outros. Parte dos casos citados, por exemplo, Sanguessugas, foram deflagrados com base em resultados de trabalhos de investigações da Polícia Federal, bem como do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) (2018), com o apoio do Ministério Público.

Nesse contexto, ressalta-se a relevância de uma série de ações fiscalizadoras de caráter permanente desenvolvidas pelos auditores da CGU, como é o caso do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (Municípios, Estados e órgãos da União), que é executado desde abril de 2003. Segundo a CGU (2017), esse programa tem como objetivo inibir os atos de corrupção, as fraudes e os desperdícios de recursos públicos entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Durante o processo de fiscalização seus auditores analisam a execução dos recursos via o exame de contas e documentos, de inspeção pessoal e física de obras e serviços. Além disso, os auditores da CGU buscam, ao longo do trabalho, informações junto a população, via direta ou por meio de conselhos comunitários e de outras entidades organizadas, assim, estimula-se a população participar do controle da execução dos recursos, que são oriundos dos tributos que lhes são cobrados (CGU, 2017).

Os resultados do processo de fiscalização dos auditores da CGU, oriundos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, são divulgados, na sua *home page*, via os denominados Relatório de Fiscalização e Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo. Albuquerque e Ramos (2006) defendem que os relatórios de fiscalização da CGU são mecanismos de governança capazes de conter práticas de corrupção e de má gestão pelos administradores públicos. Assim, a análise do conteúdo de tais relatórios permite observar as evidências de irregularidades, coletadas pelos auditores da CGU, quanto a efetiva aplicação dos recursos públicos, que foram alocados para o atendimento de alguma ação governamental. Essas informações possibilitam realizar um levantamento do perfil das irregularidades encontradas pelos auditores da CGU. Nesse sentido, o estudo de Ferraz e Finan (2008) foi seminal por construírem indicadores de corrupção e má gestão com base na análise do conteúdo das irregularidades apontadas nos relatórios da fiscalização da CGU.

No contexto do governo italiano, Bandiera, Prat e Valletti (2009) analisaram uma política de compras implantada pela da Agência Nacional de Compras. Os autores buscaram desenvolver arcabouço teórico para examinar se os desperdícios, classificados como ativos e passivos, são determinantes do custo dos serviços prestados por órgãos públicos italianos. Os autores definiram desperdício passivo como gasto realizado de forma desnecessária para o ente público, sem, contudo, seu responsável ser beneficiado financeiramente em decorrência desse gasto. Desperdício ativo foi denominado como a efetiva corrupção porque ocorre quando um indivíduo se beneficia financeiramente e, por conseguinte, causa prejuízo o ente público. Os achados da pesquisa revelaram que 83% dos gastos dispensáveis aconteceram em virtude do desperdício passivo (ineficiência da gestão pública), do total de desperdício que ocorreu na compra de bens realizada pelos órgãos públicos.

No âmbito brasileiro, citam-se os estudos de Mendes (2004), Ferraz, Finan e Moreira (2008), Motta (2010), Vieira (2011), Dias, Pereira, Farias e Pamplona (2013). Marin, Gama e Campelo, (2014), Rodrigues, Santos e Faroni (2016) e Laurinho, Dias e Mattos (2017). Um ponto em comum desses estudos é o foco de suas análises ser sobre as irregularidades detectadas na execução dos recursos públicos nos municípios. Embora sejam relevantes,

observa-se que há ainda um gap em relação de como é o perfil dessas irregularidades na esfera do governo estadual.

Este estudo se propôs a realizar um levantamento de tais irregularidades detectadas pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos federais pelos Estados, com base na análise dos desperdícios ativos e passivos apontados nos Relatório de Fiscalização. Os recursos mencionados são oriundos de Programas de Governo (PG) e estão sob a responsabilidade de um Ministério Supervisor, sendo executados em diferentes Estados brasileiros, também denominados de Unidade da Federal (UF). Serão utilizadas as variáveis definidas por Ferraz, Finan e Moreira (2008), e, posteriormente, ajustadas em categorias por Dias et al. (2013), para delinear o perfil das irregularidades descritas nos relatórios de fiscalização do CGU sobre a execução dos recursos federais dos Programas de Governo, como desperdícios ativos e passivos. A questão que se pretende responder é: Qual é o perfil das irregularidades, classificadas como desperdícios ativos e passivos, detectadas pela CGU no uso dos recursos proveniente de Programas de Governo executados pelos Estados?

Entre as possíveis contribuições do levantamento do perfil das irregularidades estão a identificação e o aprimoramento de indicadores relevantes para a avaliação de desempenho de Programas de Governo. Outro ponto, é a observação de tendências dos indicadores de desperdício ativo ou passivo no uso dos recursos destinados aos programas, bem como a análise dos resultados desses indicadores conforme características geográficas e populacionais dos Estados auditados pela CGU. Essa análise dos indicadores, considerando as características geográficas e populacionais dos Estados, pode sugerir prováveis suposições a serem exploradas em futuras pesquisas.

Este artigo está estruturado com mais cinco seções, além da introdução. A segunda seção é composta pelo levantamento de estudos anteriores que utilizaram de indicadores de corrupção e má gestão para obter seus resultados. A terceira seção descreve-se a metodologia usada para desenvolver esta pesquisa e alcançar os objetivos pretendidos. Na quarta seção apresentam-se buscará analisar os resultados obtidos e, posteriormente serão apresentadas as conclusões. Finalmente, na sexta seção serão apresentadas as referências bibliográficas relevantes para o desenvolvimento dessa pesquisa.

2 Estudos Anteriores

O tema corrupção e a má gestão dos recursos públicos é objeto de pesquisas, tanto no contexto internacional como no nacional. Sob o prisma internacional, ressaltamos as pesquisas realizadas por Di Tella e Schargrodsky (2003) e Bandiera, Prat & Valletti (2009). Entre os estudos nacionais, destacamos o trabalho de Mendes (2004), Ferraz et al. (2008), Motta (2010), Vieira (2011), Dias et al (2013). Marin et al. (2014), Rodrigues et al. (2016) Laurinho, Dias e Mattos (2017).

Di Tella e Schargrodsky (2003) investigaram o efeito da política de repressão a corrupção nos hospitais públicos de Buenos Aires, Argentina, sobre os preços pagos por insumos básicos para prestar os serviços de saúde. Os autores concluíram que auditorias realizadas para fiscalizar a ocorrência corrupção nos hospitais públicos de Buenos Aires (Argentina) resultaram em uma diminuição dos preços pagos por insumos básicos. Concluíram, ainda, que a política de melhoria salarial e trabalhos de auditoria só são eficazes se aplicadas simultaneamente.

Bandiera et al. (2009) verificaram se os desperdícios ativos e passivos são determinantes no custo dos serviços prestados por órgãos públicos da Itália. Os autores conceituam desperdício ativo como corrupção, isto é, quando o indivíduo utiliza do bem público para conseguir vantagens particulares para si ou para terceiros, trazendo prejuízo ao

erário. O desperdiço passivo, por outro lado, foi definido pelos autores como um gasto desnecessário dos recursos públicos trazendo, também, prejuízo aos cofres públicos. Diferencia-se, no entanto, do desperdício ativo pelo fato do gestor não buscar benefícios privados. No exemplo dado pelos autores, um gestor de compras pode se sentir pressionado a diminuir os custos das compras devido a possíveis consequências negativas ao se pagar preços altos na aquisição de produtos com o dinheiro público. No entanto, o gestor de compras pode ser ineficiente em fazer a gestão desses recursos em razão de seu baixo conhecimento de gestão do bem público e por preguiça. Também pode ocorrer do gestor de compras querer usufruir de benefícios provado sobre essa verba sob sua responsabilidade. Essa segunda possibilidade, todavia, culmina em riscos de imputação de penalidades ao gestor, e por isso limita eventuais práticas de atos de corrupção.

No contexto do Brasil, Mendes (2004) investigou as irregularidades constadas pela CGU na gestão municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) enfatizando para o que o autor chama de "microproblemas", como por exemplo, a baixa qualidade gerencial das prefeituras mais pobres. O autor averiguou que as irregularidades e desvios de recursos do FUNDEF foram significativos em termos quantitativos e em relação à frequência da ocorrência das irregularidades para quase todos os municípios estudados. Constatou, ainda, que as irregularidades mais corriqueiras são: Ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, Desvios de Recursos, Desvio de Finalidade, Baixa qualidade de controle gerencial e Indícios de fraudes em processos licitatórios, respectivamente.

Ferraz e Finan (2008) analisaram os efeitos da divulgação de informações sobre práticas de corrupção na responsabilidade eleitoral. Os autores usaram os relatórios de fiscalização da CGU para construir indicador de corrupção e compararam com os resultados eleitorais dos municípios auditados antes versus as eleições de 2004, com os mesmos níveis de corrupção relatada. Os resultados demonstraram que a divulgação dos resultados da auditoria teve um impacto significativo no desempenho eleitoral dos operadores históricos e que esses efeitos foram mais pronunciados nos municípios onde o rádio local estava presente para divulgar a informação. Nossas descobertas destacam o valor de ter um eleitorado mais informado e o papel desempenhado pela mídia local no aprimoramento da seleção política.

Ferraz et al. (2008) avaliaram as consequências da ocorrência de corrupção e má gestão na transferência de recursos públicos para os municípios nos gastos com educação. Concluíram que a presença de corrupção atrelada a esses gastos reduziu significativamente o resultado na Prova Brasil em português e matemática no ano de 2005 e, além disso, afetou negativamente a taxa de aprovação e de abandono dos alunos. Os autores afirmam que a corrupção e a má qualidade dos governos prejudicam a oferta e a qualidade de bens e serviços públicos, gerando alto custo para a sociedade e acentuando as desigualdades sociais, uma vez as comunidades mais pobres são absolutamente dependentes de tais serviços públicos.

Motta (2010) analisou em sua dissertação a contribuição dos sistemas de compras públicas da Administração Direta do Poder Executivo Federal na busca por maior eficiência na gestão do gasto público federal, de forma a visualizar a capacidade do governo federal em combater a ocorrência de desperdício passivo que, sob seu ponto de vista, é deixado em segundo plano do foco brasileiro. Para o autor, o sistema brasileiro de compras públicas centraliza-se estritamente no controle da corrupção, inferindo assim, que estes sistemas não contribuem muito para a melhoria da eficiência do gasto público federal.

Vieira (2011) buscou analisar as condições associadas à ocorrência de improbidades na administração pública municipal, elucidando as possíveis causas e efeitos destas irregularidades. Com base nos resultados o autor concluiu que houve aumento de corrupção nos municípios que integram os estados com piores indicadores de capacidade institucional de

controle e que a corrupção se relaciona negativamente com o desenvolvimento socioeconômico dos munícipios e capacidades das instituições em controlar casos de oportunismo na gestão pública

Dias et al (2013) estudaram a ocorrência de desperdício ativo e passivo no repasse de recursos da União para os municípios em 2010 para aplicação na saúde pública. Os autores fizeram uma analogia do desperdício passivo, também denominado de ineficiência da gestão pública, a "uma doença silenciosa", visto que não recebe tanta atenção da mídia e de trabalhos acadêmicos, entretanto é responsável pela maior parte dos gastos desnecessários de recursos públicos. Os autores mencionam como exemplo a longa duração de obras e a não distribuição de remédios já comprados. Ainda argumentam que essa ineficiência ocasionalmente é um modo de ocultar a ocorrência de desperdício ativo. Os autores explicam que as auditorias e os conselhos municipais constituem em mecanismos de governança por fiscalizar a adequação da execução dos programas públicos e por proporcionar a participação dos cidadãos neste controle. Todavia, para os autores esses mecanismos devem funcionar de forma eficaz para que seja minimizado o desperdício dos recursos públicos e reduzirem o risco do gestor em cometer atos irregulares.

Marin et al. (2014) identificaram os desperdícios ativo e passivo que contribuem com a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União para o Ministério das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo nos municípios do Estado do Pará. Os autores certificaram-se que os dois tipos de desperdícios foram encontrados na amostra analisada, e as irregularidades mais frequentes foram as categorias Desvio de recursos, Licitação Irregular e Falta de Publicidade.

Fraiha (2014) entrevistou 803 moradores de Belo Horizonte/MG com o objetivo de levantar suas percepções em relação a corrupção diante da mudança de padrões de exposição aos meios de comunicação, comportamento político e variáveis sociodemográficas. As entrevistas apontaram que os grupos de indivíduos com níveis de escolaridade mais alta, de funcionários públicos, aqueles declarantes com maior interesse por política, pouca confiança nas instituições, mas, com a crença na credibilidade nos meios de comunicação têm mais chances de perceberem a corrupção.

Rodrigues et al. (2016) verificaram a presença de desperdícios ativos e passivos detectados pela CGU na aplicação de recursos federais destinados ao cumprimento de ações governamentais do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) para as áreas de saneamento e habitação municipal. Constataram que os municípios auditados apresentavam condições socioeconômicas inferiores se comparados a média do Brasil, sinalizando que frequentemente a ocorrência de desperdícios ativos e passivos pode estar associada aos municípios mais carentes. Os autores concluíram que as irregularidades com maiores índices de constatação são as classificadas como Desperdício Passivo, com destaque para a irregularidade "Má administração".

Laurinho, Dias e Mattos (2017) analisaram a associação de irregularidades detectadas em licitações na função saúde em municípios brasileiros no período de 2010 a 2012. Utilizaram da técnica multivariada de regressão linear múltipla para realizar suas análises. Os resultados das auditorias apontaram que há indícios de corrupção na maioria dos municípios auditados e, que na área da saúde. Ainda, entre as irregularidades de corrupção, as identificadas como "superfaturamento" e "desvios em licitação" são mais frequentes. Mas, entre as irregularidades pertinentes a ineficiência no processo licitatório da saúde, a denominada "licitação irregular" foi a mais frequente. Por fim, os autores concluíram que a existência de práticas de corrupção pode estar relacionada ao baixo índice de desenvolvimento humano.

3 Metodologia

3.1 Classificação da Pesquisa

De acordo com Gil (2002), uma pesquisa pode ser classificada quanto a sua abordagem, aos seus objetivos e aos procedimentos técnicos utilizados para sua execução. Quanto à abordagem, esta pesquisa se caracteriza como mista, sendo qualitativa em determinados procedimentos e quantitativa em outros. Será qualitativa ao analisar documentos a fim de classificar as irregularidades encontradas em desperdício ativo ou passivo, conforme definidas por Ferraz et al. (2008) e adaptadas por Dias et al. (2013). Posteriormente estas informações serão quantificadas para analisar sua relação com os indicadores socioeconômicos dos estados sorteados.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é considerada descritiva, visto que visa compreender, identificar e classificar as irregularidades em desperdício ativo e/ou desperdício passivo e, ainda, ao analisar as possíveis relações entre essas irregularidades e o perfil socioeconômico dos estados sorteados. Quanto aos procedimentos técnicos para coleta de dados, esta pesquisa utilizará a análise documental, a qual se baseia em materiais que ainda não receberam tratamento aprofundado, conforme definido por Gil (2002). Esse tipo de procedimento visa à organização das informações introduzindo valores, sendo capaz de servir como fonte futura de consulta para novas pesquisas.

3.2 Coleta de Dados e Técnica de Análise

Os dados analisados são provenientes de fontes secundárias, visto que a principal fonte são os Relatórios de Auditoria da CGU, oriundos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF). Será utilizado o banco de dados do IBGE como forma de complementar as informações contidas nos relatórios de auditoria com outros dados que possam traçar o perfil socioeconômico dos Estados brasileiros.

A técnica de análise e interpretação usada para o estudo desses relatórios foi a Análise de Conteúdo, que segundo Bardin (1977, p.42), “é um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”. O principal método de análise será o categorial, que consiste em um processo de classificação.

Para aplicar o método de categorização foram consideradas como base as variáveis citadas nos estudos de Ferraz et al. (2008) e Dias et al. (2013), cujo objeto principal de análise foram as irregularidades no setor público. Esses autores também se basearam nos dados extraídos dos relatórios de auditoria da CGU para realizarem seus estudos.

A metodologia de escolha por Sorteios é utilizada pela GCU para escolher os Estados a serem auditados. Os sorteios são realizados com reposição, dessa forma um Estado pode ser selecionado mais de uma vez na mesma seleção para ser auditado. Estão disponíveis 106 relatórios auditados pela CGU, em seus oito sorteios realizados entre as unidades federativas, sendo cinco relatórios publicados em 2004, trinta e seis em 2005, onze em 2006, quinze em 2007, um em 2008, oito em 2009 e trinta em 2016 (CGU, 2017). O primeiro sorteio foi realizado no ano de 2004, o segundo em 2005. O terceiro e o quarto sorteio também foram realizados em 2005. O quinto sorteio foi em 2006, o sexto sorteio em 2007, o sétimo sorteio foi no ano de 2008 e, por fim, o último sorteio, foi realizado em 2009.

A operacionalização desta pesquisa a fim de se chegar aos resultados e conclusões se dará em três etapas. Inicialmente, executou-se a técnica de Análise de Conteúdo dos relatórios

emitidos pela CGU, analisando as irregularidades das unidades federativas fiscalizadas nos oito sorteios realizados no período de 2004 a 2009 e em 2016. A base para categorizar as irregularidades identificadas na Análise do conteúdo dos relatórios foram as variáveis definidas por Ferraz et al. (2008) e, adaptadas por Dias et al. (2013), em conformidade com a Tabela 1. Assim, será possível identificar as irregularidades mais frequentes nos estados brasileiros. Em seguida, será analisada a frequência relativa entre as irregularidades apontadas pelos relatórios da CGU e os indicadores socioeconômicos, que foram extraídos do *site* do IBGE, relativos aos estados brasileiros sorteados para serem fiscalizados pela CGU. Esse procedimento permitirá verificar se essas condições socioeconômicas favorecem o aumento de irregularidades, sejam classificadas em corrupção ou a má gestão dos recursos públicos.

Tabela 1
Classificação das irregularidades em Desperdício Ativo e Desperdício Passivo.

Desperdício Ativo	
Variável	**Descrição**
Superfaturamento	Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços do mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município.
Licitação com Desvio de Recursos	Ocorre quando existe evidencia de que o serviço licitado e pago não foi prestado.
Desvio de Recursos	Ocorre nos casos em que há despesas sem comprovação da parte física ou serviço prestado.
Direcionamento de Licitação*	Ocorre quando o processo de licitação é realizado visando beneficiar um concorrente especifico.
Simulação de Procedimento Licitatório *	Ocorre quando o órgão licitante simula a realização de um processo licitatório, aparentando uma concorrência, quando na verdade a licitação não é realizada.
Desperdício Passivo	
Variável	**Descrição**
Não execução do recurso	Ocorre quando a União repassa o dinheiro, mas o município não o utiliza.
Obra inacabada	Ocorre quando o prefeito deixa uma obra inacabada e paga a parcela correspondente.
Inexistência ou fraca atuação do conselho	Ocorre quando o conselho não demonstra atuar na fiscalização dos gastos da área.
Clientelismo	Ocorre quando o prefeito gasta o recurso público com a finalidade explicita de conseguir votos.
Execução Irregular dos Programas Sociais	Ocorre quando o controle ou o cadastro dos programas sociais encontra-se irregular.
Elefante Branco	Ocorre quando há construção ou compra de bem desproporcional às necessidades do município.
Licitação Irregular	Ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação.
Licitação Fracionamento	Ocorre quando o prefeito fraciona as despesas a serem realizadas em diferentes licitações objetivando alterar o tipo de licitação necessário, segundo regulamento previsto em lei.
Licitação com Falta de Concorrência	Ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo

	de 3 concorrentes.
Licitação com Laranja	Ocorre quando prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em beneficio próprio.
Desvio de Finalidade para o mesmo setor	Ocorre quando o recurso é usado também para as obras do PAC, mas em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União.
Desvio de Finalidade para outro setor	Ocorre quando o recurso é usado em outro setor, em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União.
Não ocorreu contrapartida	Ocorre quando o município não disponibiliza a contrapartida de sua responsabilidade.
Obra acabada com irregularidade	Ocorre quando a obra é feita em sua totalidade, mas existem algumas pequenas irregularidades.
Irregularidade não relacionada ao prefeito	Ocorre quando há irregularidades que não estão sob a responsabilidade do prefeito.
Má administração	Qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadre nos outros critérios acima.
Falta de Licitação*	Ocorre quando é realizada contratação direta em casos que exige que haja concorrência entre fornecedores.
Nota Fiscal Irregular*	Ocorre quando há informações faltantes na Nota Fiscal ou quando a mesma se encontra com rasuras ou rasgos.
Restrição a Licitação*	Ocorre quando a licitação restringe o objeto e a concorrência da licitação.
Falta de Tombamento*	Ocorre quando os bens públicos não possuem identificação atestando se tratar de
Outros*	Ocorre quando o trabalho do auditor é dificultado pelos administradores e quando há irregularidades que não se encaixam que não estão sobre o controle do administrador.

Nota*:* *Variáveis criadas neste trabalho.
Fonte: Elaborada segundo as variáveis de Ferraz et al. (2008, p. 13), Dias et al. (2013, p.211) e Marin et al. (2014, p.8).

O banco de dados foi elaborado em uma matriz no Programa SPSS *Statistics Data Document* versão 20, em que cada linha se referia a uma Ordem de Serviço (OS) e as colunas apresentavam as variáveis de desperdícios ativo e passivo identificados nos relatórios analisados, e dados socioeconômicos encontrados no *site* do IBGE.

4 Apresentação dos Resultados

4.1 Descrição da Amostra e dos Dados

Foram dezesseis Ministérios fiscalizados. Sendo os seguintes: Ministério da Cultura, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Esporte, Ministério do Transporte, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Turismo.

Diversos Programas de Governo foram auditados. São exemplos o: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA),

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Brasil Alfabetizado (PBA), Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PROFRUTA), Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), entre outros.

Os 106 relatórios contêm um total de 978 Ordem de Serviços (OS). Cada OS avalia um Programa dos Ministérios do Brasil. O valor total auditado foi de aproximadamente R$ 21,2 bilhões de reais. A Tabela 2 mostra a quantidade de OS e o valor total auditado por região.

Tabela 2
Quantidade e valores de Ordens de Serviço por região.

	Quantidade Ordem de Serviço	Valores em R$
Centro Oeste	181	R$ 1.862.069.647,00
Nordeste	309	R$ 12.471.757.680,00
Norte	252	R$ 1.911.854.131,00
Sudeste	149	R$ 3.308.577.495,00
Sul	87	R$ 1.681.601.753,00
Total	978	R$ 21.235.861.306,00

Fonte: Relatórios de Fiscalização da CGU.

A região Nordeste se destaca na Tabela 2 em relação a quantidade de OS e, por conseguinte, na dimensão de valor auditado. Com base nesses critérios, o ranking das regiões fica na seguinte ordem decrescente: Nordeste, Norte, Cento Oeste, Sudeste e Sul.

Para traçar o perfil das regiões e estados auditados este estudo empregou os seguintes indicadores: Área Total do Território (censo 2016), Número de Municípios (censo 2010), Rendimento Nominal Mensal (censo 2016), Densidade Demográfica (censo 2010), Índice de Pobreza (censo 2003), Índice Gini (censo 2003) e, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), relativo ao censo 2010.

Ressalta-se que o índice Gini é definido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] (2018) como um índice que mede a concentração de renda em um grupo, variando de zero (situação de igualdade na renda) a um (extrema concentração de renda). E segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2018) define o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como “uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde”.

A Tabela 3 apresenta indicadores sociais de cada região:

Tabela 3
Área total, densidade demográfica, número de municípios, Índice de Pobreza (média), Índice Gini (média) e IDH (média) por região.

Região	ATT (em km²)	DD (hab/Km²)	NM	IP (média em %)	Índice Gini (média em %)	IDH (média em %)
Centro-Oeste	1.606.234,47	8,75	466	35,04	0,475	0,6437
Norte	3.853.840,88	4,12	449	40,13	0,470	0,6838
Nordeste	1.554.291,11	34,15	1.794	52,94	0,478	0,660
Sul	576.783,78	48,58	1.188	30,73	0,446	0,7563
Sudeste	924.608,85	86,92	1.668	29,13	0,477	0,7537

Fonte: IBGE (2017).
Nota: Área Total do Território (ATT), Número de Municípios (NM), Rendimento Nominal Mensal (censo 2016), Densidade Demográfica (DD), Índice de Pobreza (IP), Índice Gini e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Segundo as informações coletadas no banco de dados do IBGE, a região Centro-Oeste possui o maior IDH e a segunda maior extensão territorial brasileira. Todavia, é a região menos povoada do país, de acordo com o censo de 2010 que divulgou a densidade demográfica, e com menor número de municípios do país. A região Norte, por sua vez, é a unidade federativa com maior espaço territorial, todavia possui o menor número de pessoas por quilômetro quadrado.

O Nordeste brasileiro possui a maior quantidade de municípios, porém apresenta a menor média de IDH do país e a maior incidência de pobreza. A região possui também, segundo a média do Índice Gini, a maior concentração de renda do Brasil. Em relação ao Sul, esta região ocupa a menor área sobre o território brasileiro e, também, possui a menor média de concentração de renda, segundo o índice Gini, bem como os maiores Índices de Desenvolvimento Humano. Observa-se ainda que a região Sudeste é a mais povoada do país, seguida pelo Sul e, posteriormente pelo Nordeste. O sudeste brasileiro quase empata com o sul quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano, possuindo a segunda maior média do país. O sudeste brasileiro também é responsável pela menor média no índice de pobreza.

A Tabela 4 registra os indicadores socioeconômicos por Estado. Os dados da Tabela 4 possibilita verificar a média do nível de concentração de renda (Gini), o IDH, Renda Nominal, População Estimada, Taxa de Analfabetismo e Incidência de Pobreza de cada unidade federativa, por Estado.

Tabela 4
Indicadores socioeconômicos para cada unidade federativa.

Estados	Gini	IDH	Renda Nominal	Pop estimada	Taxa de analfabetismo (%)	Indecência de pobreza (%)
Distrito Federal	0,52	0,824	2.351	3.039.444	3,59	37,71
Goiás	0,45	0,735	1.140	6.778.772	7,60	33,90
Mato Grosso	0,47	0,725	1.139	3.344.544	8,39	34,34
Mato Grosso do Sul	0,46	0,729	1.283	2.713.147	7,41	34,23
	0,475	**0,6437**	**1478,25**	**13.165.620**	**6,7475**	**35,04**
Alagoas	0,47	0,631	662	3.375.823	23,64	59,54
Bahia	0,49	0,660	773	15.344.447	16,21	43,47
Ceará	0,51	0,682	751	9.020.460	18,19	53,89
Maranhão	0,43	0,639	575	7.000.229	20,44	56,38
Paraíba	0,46	0,658	790	4.025.558	21,38	57,48

Pernambuco	0,50	0,673	872	9.473.266	17,43	52,50
Piauí	0,46	0,646	747	3.219.257	22,24	53,11
Rio Grande do Norte	0,49	0,684	919	3.507.003	17,82	52,27
Sergipe	0,50	0,665	878	2.288.116	18,04	47,8
	0,478	**0.66**	**774,11**	**70.419.779**	**19,48**	**52,93**
Acre	0,53	0,663	761	829.619	16,56	42,29
Amapá	0,45	0,708	881	797.722	8,13	39,62
Amazonas	0,50	0,674	739	4.063.614	9,94	48,44
Pará	0,44	0,646	708	8.366.628	11,62	43,14
Rondônia	0,46	0,690	901	1.805.788	8,79	27,02
Roraima	0,44	0,707	1.068	522.636	10,28	39,13
Tocantins	0,47	0,699	863	1.550.194	12,85	41,28
	0,47	**0,6838**	**845,86**	**17.936.201**	**11,17**	**40,13**
Espirito Santo	0,50	0,740	1.157	4.016.356	7,96	30,88
Minas Gerais	0,46	0,731	1.168	21.119.536	8,09	26,60
Rio de Janeiro	0,5	0,761	1.429	16.718.956	4,16	32,44
São Paulo	0,45	0,783	1.723	45.094.866	4,18	26,60
	0,4775	**0,75375**	**1.369,25**	**86.949.714**	**6,09**	**29,13**
Paraná	0,47	0,749	1.398	11.320.892	6,13	39,07
Rio Grande do Sul	0,48	0,746	1.554	11.322.895	4,39	25,94
Santa Catarina	0,39	0,774	1.458	7.001.161	4	27,19
	0,446	**0,7563**	**1.470**	**29.644.948**	**4,84**	**30,73**

Fonte: Banco de Dados do Portal do IBGE.

Observa-se na Tabela 4 que o Acre possui a maior concentração de renda do país, segundo o Índice Gini, seguido pelo Distrito Federal e o Ceará, respectivamente. Em contraposição, Santa Catarina possui a menor média de desigualdade econômica do Brasil. Em relação ao grau de desenvolvimento econômico e qualidade de vida da população, o Distrito Federal possui o maior IDH e Alagoas o menor valor deste indicador.

Ainda sobre a Tabela 4, ressalta-se que o Distrito Federal, onde está localizado Brasília, tem a maior renda nominal mensal do Brasil, contrastando com o estado do Maranhão, com menor média de rendimentos. No tocante a população estimada para 2017, São Paulo é o estado mais populoso, enquanto Roraima possui o menor número de habitantes. Alagoas possui a maior taxa de analfabetismo, já o Distrito Federal possui maior número de habitantes com instrução. Consoante a Incidência de Pobreza, Alagoas é o estado com maior indicador de pobreza e Rio Grande do Sul tem o menor índice.

3.2 Análise das Irregularidades

A Tabela 5 informa que a região Nordeste tem os maiores indícios de corrupção e má gestão, seguidas pelas regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, respectivamente. Em contrapartida, a região Sul possui menor incidência de irregularidades na administração do recurso público.

Tabela 5
Porcentual de desperdícios ativo e passivo sobre o total de irregularidades e sobre o total de desperdícios ativo e passivo.

Região	Número de irregularidades	Desperdícios ativo (em %)	Desperdícios passivo (em %)	Desperdícios ativo/ total (em %)	Desperdícios passivo/total (em %)
Centro-Oeste	817	12	88	17,50	16,8
Norte	1.120	9,55	90,45	19,11	23,68
Nordeste	1.838	14,96	85,04	49,11	36,53
Sul	439	4,55	95,45	3,57	9,79
Sudeste	625	9,60	90,4	10,71	13,20
Total	**4.898**	**-**	**-**	**100**	**100**

Fonte: Relatórios de Fiscalização da CGU.

Verifica-se na Tabela 5 que todas as regiões possuem alta incidência de desperdício passivo quando comparadas a incidência de desperdício ativo, conforme análise de conteúdo realizada nos relatórios emitidos pela auditoria da CGU. De modo comparativo, a região Sul possui, aproximadamente, vinte e um casos a mais de irregularidades de corrupção frente as irregularidades de ineficiência na gestão pública, sendo responsável pela maior variação entre indícios de corrupção e indícios de má gestão. A região Nordeste obteve a menor variação entre as duas irregularidades. Assim, a região sul possui a menor porcentagem de indícios de desperdício ativo em relação ao total de irregularidades da região e do país.

A Tabela 6 apresenta o total de irregularidades (desperdícios ativo e passivo) por estado:

Tabela 6
Total de irregularidades (desperdícios ativo e passivo) por estado.

Estados	Total de irregularidades	Desperdício ativo (em %)	Desperdício passivo (em %)
Distrito Federal	220	9,54	90,46
Goiás	245	10,61	89,39
Mato Grosso	221	14,93	85,07
Mato Grosso do Sul	131	13,74	86,26
Total	**817**	**11,99**	**88,01**
Alagoas	406	15,77	84,23
Bahia	251	12,75	87,25
Ceará	100	6	94
Maranhão	246	19,92	80,08
Paraíba	214	12,61	87,39
Pernambuco	229	14,41	85,59
Piauí	19	21,05	78,95
Rio Grande do Norte	126	13,49	86,51
Sergipe	247	17,41	82,59
Total	**1.591**	**23,44**	**76,56**
Acre	151	7,28	92,72
Amapá	45	11,11	88,89
Amazonas	168	5,36	94,64
Pará	194	10,83	89,17
Rondônia	320	9,69	90,31
Roraima	166	12,65	87,35

Tocantins	76	11,84	88,16
	1.120	**9,55**	**90,45**
Espirito Santo	70	15,72	84,28
Minas Gerais	386	9,60	90,40
Rio de Janeiro	94	6,38	93,62
São Paulo	75	8	92
	625	**9,6**	**90,4**
Paraná	86	0	100
Rio Grande do Sul	101	2,97	97,03
Santa Catarina	252	6,75	93,25
	439	**3,24**	**96,76**

Fonte: Relatórios de fiscalização da CGU.

Os resultados da Tabela 6 demonstram que o Estado de Alagoas é a unidade federativa com frequência de indícios de irregularidades na gestão dos valores transferidos pela União. Em contrates, Goiás é a região brasileira com menor indícios de irregularidades. Em relação à porcentagem de desperdício ativo sobre o total de irregularidades, Piauí é o estado com maior indício de prática de corrupção sobre o total de irregularidades encontradas nos Relatórios de Auditoria da CGU. Em contraposição, não foram identificados indícios de desperdício passivo em relação as oitenta e seis irregularidades encontradas no Estado do Paraná.

Com base os resultados apresentados nas Tabelas 5 e 6 e dos indicadores socioeconômicos das Regiões, e, por conseguinte, de suas Unidades Federativas. É possível observar que aquelas com maiores frequências relativas de desperdícios ativos e passivos são aquelas com os índices socioeconômicos mais baixos e com maior volume de repasse de recursos financeiros. Por exemplo, a região do Nordeste alcançou maior frequência relativa, entre as regiões, em relação aos indícios de desperdícios ativos e passivos e obteve um repasse de mais de $ 12 bilhões, contudo, seu índice Gini e o IDH são os mais baixos se comparados as demais regiões. No contexto dos municípios, resultados semelhantes foram observados nos trabalhos de Mendes (2004), Dias et al (2013). Marin et al. (2014), Rodrigues et al. (2016) Laurinho, Dias e Mattos (2017).

Em consonância com a Tabela 7, o Ministério da Educação apresenta o maior número de irregularidades, sendo acompanhado pelo Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e Emprego, nessa ordem. Entretanto, o Ministério do Meio Ambiente possui a menor percentual no total de irregularidades, seguido pelo Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades.

Tabela 7
Total de ocorrências, desperdício ativo e passivo e frequências por Ministério.

Ministério	Total de ocorrências	Total de D.A*	Frequência de corrupção/total (%)	Total de D.P**	Frequência de má gestão/total(%)
da Saúde	745	64	10,92	681	15,77
da Educação	1.419	188	32,09	1.231	28,50
da Cultura	137	26	4,44	111	2,57
do Trabalho e Emprego	452	89	15,19	363	8,40
do Turismo	121	15	2,56	106	2,45
da Previdência Social	89	1	0,17	88	2,04
do Desenvolvimento	272	23	3,92	249	5,76
Social e Combate a Fome do Desenvolvimento	313	40	6,82	273	6,32

Agrário					
da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	319	31	5,29	288	6,67
das Cidades	70	8	1,36	62	1,43
do Esporte	125	7	1,20	118	2,74
da Justiça	462	64	10,92	398	9,22
da Integração Nacional	33	4	0,68	29	0,68
do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	124	12	2,05	112	2,59
do Transporte	223	14	2,39	209	4,84
do Meio Ambiente	1	0	0	1	0,02
Total	**4.366**	**586**	**100**	**4.319**	**100**

Nota: *D.A – Desperdício Ativo, ** D.P – Desperdício Passivo.
Fonte: Relatórios de fiscalização da CGU.

Em relação a desperdícios ativos, os Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça são, nessa ordem, têm as maiores frequências. Estes ministérios são os que mais recebem transferências federais, sendo seguidos depois pelos Ministério da Fazenda. Foram repassados para o Ministério da Educação aproximadamente 7% das transferências totais, para o Ministério da Saúde em torno de 3% e para o Ministério da Justiça, 0,8%, conforme o Portal da Transparência do Governo Federal (2017).

O Ministério do Meio Ambiente se destaca por não apresentar nenhuma irregularidade classificada como desperdício ativo. No entanto, o Ministério do Meio ambiente passou por apenas uma fiscalização, ou seja, os números de irregularidades e suas classificações variam, também, com a quantidade de fiscalizações ocorridas no estado, programa ou Ministério.

Em relação à quantidade de evidências da ocorrência de desperdício passivo encontrada, pode-se observar que bem como a quantidade de indícios de desperdício ativo, o Ministério da Educação apresenta o maior número de práticas de imperícia na gestão dos recursos públicos. Seguidamente, vem o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça, nessa ordem. Com as menores quantidades de condutas de má gestão sobre o total, estão o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional. Observa-se que os Ministérios da Cultura, da Previdência Social, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Meio Ambiente apresentaram irregularidades relacionadas a má gestão em todos os casos avaliados. Os demais Ministérios apresentaram falhas na administração do recurso público em pelo menos 95% das avaliações.

Em 2017, segundo o Portal da Transparência do Governo Federal (2017), o total de recursos destinado pelo governo federal para os Programas de Governo foi de aproximadamente R$ 316,2 trilhões. Os Programas que mais apresentaram indícios de corrupção, segundo uma análise feita nos Relatórios de Auditoria foram o de: Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, Educação Básica, Desenvolvimento do Ensino Médio, Educação de Qualidade para Todos, Segurança e Proteção ao Cidadão e o Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

A Tabela 9 apresentam-se a quantidade de cada tipo de irregularidades e o seu percentual sobre o total de categoria de desperdícios em que ela é classificada sua constatadas nos Relatórios de Auditoria da CGU para cada uma das variáveis de desperdício ativo e passivo e, também, a representatividade porcentual desta variável sobre o total de desperdício em que ela é classificada.

Tabela 9
Total de irregulares para cada variável de desperdício ativo e passivo e a porcentagem destas variáveis sobre o total de cada tipo de desperdício.

Variável	**Total de irregularidades**	**Porcentagem sobre total**
Superfaturamento	194	34,03
Licitação com Desvio de Recursos	79	13,86
Desvio de Recursos	178	31,24
Direcionamento de Licitação	58	10,17
Simulação de Licitação	61	10,70
Total Desperdício Ativo	**570**	**100**
Variável	**Total de irregularidades**	**Porcentagem sobre o total**
Não execução do recurso	63	1,46
Obra inacabada	75	1,74
Inexistência ou fraca atuação do conselho	41	0,95
Clientelismo	1	0,02
Execução Irregular dos Programas Sociais	782	18,13
Elefante Branco	0	0
Licitação Irregular	580	13,44
Licitação Fracionamento	61	1,41
Licitação com Falta de Concorrência	56	1,3
Licitação com Laranja	1	0,02
Desvio de Finalidade para o mesmo setor	110	2,55
Desvio de Finalidade para outro setor	226	5,24
Não ocorreu contrapartida	59	1,37
Obra acabada com irregularidade	11	0,25
Irregularidade não relacionada ao prefeito	0	0
Má administração	1.576	36,54
Falta de Licitação	93	2,15
Nota Fiscal Irregular	157	3,65
Restrição de Licitação	74	1,71
Sem tombamento	68	1,58
Outros	280	6,49
Total Desperdício Passivo	**4.314**	**100**

Fonte: Relatórios de fiscalização da CGU.

Dentre as variáveis das irregularidades elaboradas por Ferraz et al. (2008), Dias et al. (2013) e Marin et al. (2014) e as acrescentadas neste trabalho, “Superfaturamento “ (34,03%)

e “Desvio de Recursos” (31,24%) são as irregularidades de corrupção mais frequentemente observadas nos relatórios analisados. Em “Superfaturamento” foram agrupadas as situações em que houve faturamento de serviços ou itens com preços acima do valor de mercado, como por exemplo, ao medir uma obra em quantidades superiores ao que foi executado ou pagar por um bem ou serviço preços muito maiores ao praticado ou regulamentado pelo mercado. No tocante a ocorrência de “Desvio de Recursos”, essa variável abarca o pagamento de bens e serviços não entregues, práticas de peculato, situações em que a verba transferida não foi utilizada em seu proposito e não se encontra em conta bancaria correspondente, entre outras situações. Resultado semelhante foi obtido por Marin et al. (2014) no contexto do estado do Pará.

Relativamente as variáveis de do desperdício passivo, a variável “Má administração” é a mais frequente, representando 36,54%, sendo seguida pela “Execução Irregular dos Programas Sociais” (18,13%) e “Licitação Irregular” (13,44%). São exemplos de “má administração” observados casos de ociosidade de produtos adquiridos, presença de produtos com prazo de validade expirado no estoque, infraestrutura de armazenamento e instalações precárias, ausência de planejamento pela administração, obras realizadas sem manutenção, atraso na apresentação da Prestação de Contas Final e recolhimento intempestivo das retenções de contribuições previdenciárias e outros tributos, entre outros descompassos. A falta de divulgação de Programas de Governo, a ausência de critério para a seleção de seus beneficiários e a falta de acompanhamento integrado do projeto são exemplos de irregularidades que integram a variável “Execução Irregular dos Programas Sociais”. A variável denominada como “Licitação Irregular” enquadra casos em que não há especificação das atividades desenvolvidas pelo prestador de serviços, bem como ausência de comprovação de regularidade do contratado com o sistema de seguridade social, enquadramento indevido para contratação de empresas executoras do objeto conveniado ou impropriedades na formalização dos processos licitatórios para a aquisição de bens ou serviços.

Na categoria “Outros” dentre as variáveis de desperdício passivo, foram inclusos os eventos como a não disponibilização pela unidade examinada das informações e/ou documentos requeridos pela equipe de fiscalização, quando há cobrança indevida de taxas bancárias, falta de padronização na data de transferência de recursos para um programa, entre outros exemplos.

4. Considerações Finais

Este estudo teve o objetivo de fazer um levantamento da ocorrência de desperdícios ativos e passivos constatados pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos públicos transferidos da União para as unidades federativas nos Programas de Governo. Para atingir este objetivo, foram analisados os Relatórios de Fiscalização da CGU e dados disponibilizados pelo *site* do IBGE. A metodologia utilizada para atingir os resultados pretendidos foi a Análise de Conteúdo.

Os resultados encontrados reforçam os achados de estudos anteriores ao indicar que a incidência de desperdício passivo ou ineficiência na gestão pública é proporcionalmente maior que a incidência de desperdício ativo ou corrupção na gestão dos recursos públicos. Esse ponto, robustecem o argumento de Dias et al. (2013) sobre a necessidade de estudos a respeito da ineficiência da administração dos recursos públicos e em seu controle. Assim como Bandiera et al. (2009), os resultados deste estudo salienta a presença de irregularidades na administração da verba pública é quase oito vezes mais frequente que a quantidade de indícios de corrupção no uso deste recurso.

Esta pesquisa é aderente as conclusões de Fraiha (2014) ao detectar que a região Nordeste é a unidade federativa com a pior qualidade de vida, tomando como base as três dimensões do desenvolvimento humano (renda, educação e saúde), maior desigualdade econômica e financeira do país e possui a pior gestão pública por possuir o maior número de irregularidades constatadas. Em contraposição, a região Sul possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano do país, menor concentração de renda, menor número de irregularidades detectadas e menor porcentagem de desperdício passivo dentre essas irregularidades. Assim, essa pesquisa concorda com as conclusões de Fraiha (2004) ao justificar a posição desta região no *ranking* das irregularidades por sua população se preocupar e se comprometer a combater mais a corrupção na administração pública, enquanto os nordestinos se ocupam mais em suprimir a violência.

Este estudo alerta para a vulnerabilidade do Estado de Alagoas, que tem os indicadores sociais e econômicos mais baixos se comparado aos demais unidades da federação e alcançou uma alta frequência relativa dos índices desperdícios passivos.

Os resultados encontrados podem ser decorrentes da fragilidade da *accontability* horizontal, isto é, da fragilidade do controle recíproco entre os poderes, e da *accontability* vertical, fragilidade do controle pelos cidadãos. O controle externo e interno são os meios mais eficientes e astutos de monitorar os recursos públicos que, conforme a Constituição de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", trouxe vários direitos inéditos aos cidadãos, como o de exercer o controle sobre a administração pública, propondo uma nova relação entre o cidadão e o estado.

Essa pesquisa contribuirá teoricamente para as discussões já existentes sobre as irregularidades presentes e constantes nos repasses federais no contexto dos Estados e na administração dos Programas de Governo. O estudo aponta e alerta sobre a fragilidade das instituições em monitorar os recursos públicos.

Para a prática, essa pesquisa será importante ao analisar e divulgar a forma como os recursos públicos são aplicados nas políticas de governo e como são administrados pelas gerências estaduais, proporcionando maior conhecimento e visibilidade a sociedade sobre a existência e frequência das irregularidades classificadas em desperdícios ativos e passivos, conscientizando-a e alertando-a sobre os males que estes provocam na prestação de serviço público e sobre seu papel no combate a essas irregularidades, e fornecerá subsídios para os governantes na elaboração de suas políticas públicas, direcionando-os a atender com eficácia as necessidades da população.

Este trabalho limita-se em não apresentar uma análise evolutiva das irregularidades constatadas pelos auditores da CGU ao longo dos anos nos estados, ministérios e programas. Como sugestão para pesquisas futuras propõe-se a ampliação das variáveis utilizadas tanto para desperdícios ativos quanto para desperdícios passivos e que se relacione a frequência das irregularidades em cada governo.

5 Referências

Albuquerque, B. E., & Ramos, F. S. (2006). Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal. Anais do Encontro Nacional de Economia Salvador, BA, 34. Recuperado de http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf

Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2009**).** Active and passive waste in government spending*:* evidence from a policy experiment**.** *American Economic Review*, 99 (4),1278-1308.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo.* Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

Brasil. Portal da Transparência. *Transferência de Recursos por Programa.* Recuperado em 2 maio, 2017, de http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaTRProgramaPesquisaPrograma.asp?Exercicio=2016.

Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *IDH: O que é o IDH?* Recuperado em 10 fevereiro, 2018, de http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html.

Brasília. Agência Brasil**.** *Brasil piora posição em ranking internacional de corrupção.* Recuperado em 25 janeiro, 201, de http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/brasil-piora-posicao-em-ranking-internacional-de-corrupcao.

Dias, L. N. da S. *et al.* (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *Revista Contabilidade & Finanças***,** São Paulo, v. 24, n. 63, p. 206-218, dec. 2013. Recuperado em 15, abril de 2014, de doi:http://dx.doi.org/10.1590/S1519-70772013000300004.

Di Tella, R., & Schargrodsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, 46 (1), 269-92.

Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. B. (2008). *Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios.* Anais do Encontro Nacional de Economia, Salvador, BA, Brasil, 36.

Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly-Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, 123 (2), pp. 703–745.

Fraiha, P. S.(2014). Indicadores de Percepção da Corrupção: Variações sob o Efeito dos Meios de Comunicação e Comportamento Político. *PMKT Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing*, São Paulo, Brasil, v. 15, pp. 59-76, out. 2014

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas, São Paulo, Brasil, 4ªed.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Canais: Banco de dados.* Recuperado em 21 maio, 2017, de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2010/default.shtm.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Canais: Estados*. Recuperado em 29 março, 2017, de http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=es.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O que é: Índice Gini.* (2004). Recuperado em 23 janeiro, 2018, de http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23.

Laurinho, Í., Dias, L., & Mattos, C. (2017). Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações, 11*(30), 57-70. doi:http://dx.doi.org/10.11606/rco.v11i30.134529

Marin, T. I. S., Gama, D. S. S., Campelo, V. S (2014, julho). *Corrupção e Ineficiência nos Repasses Federais: uma análise dos gastos do Ministério das Cidades nos Municípios*

Paraenses (2003-2013). Anais do Congresso USP Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil, 14. Recuperado de http://www.congressousp.fipecafi.org/anais/artigos142014/293.pdf

Mendes, M. (2004). Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União, *Transparência Brasil.*

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU). *Programa de Fiscalização em Entes Federativos.* Recuperado em 01 dezembro, 2017, de http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU). *Auditoria e Fiscalização*. Recuperado em 10 abril, 2017, de http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao.

Motta, A. R. (2010). *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, Brasil.

Rodrigues, D. S., Santos, N.A. & Faroni, W. (2016, outubro). *Programa de Aceleración del Crescimiento (PAC): um estúdio descriptivo de las irregularidades activa y passiva em los informes de auditoria de la CGU.* Anais do Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIFAPP), Madrid, España, 7.

Vieira, B, V. (2011). O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das impropriedades na administração pública municipal brasileira. *6º concurso de monografia da CGU*, 107- 159.