

**Desperdícios ativos e passivos nos gastos com saneamento e habitação: Evidências
Empíricas no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)**

DANIELE SILVA RODRIGUES

Universidade Federal de Viçosa

NÁLBIA DE ARAÚJO SANTOS

Universidade Federal de Viçosa

Resumo

O objetivo do estudo é analisar os desperdícios ativos e passivos detectados pela CGU na aplicação dos recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos municípios, nas áreas de saneamento e habitação. A principal fonte de dados da pesquisa foram os Relatórios dos Auditores da CGU advindos do PAC e dados do Censo 2000, disponibilizado pelo IBGE. Para interpretar o conteúdo dos relatórios da CGU empregou-se a técnica de análise de conteúdo, por meio do método de categorização. O perfil dos municípios auditados foi realizado por meio da análise descritiva de indicadores socioeconômicos. Esse procedimento permitiu observar que os municípios auditados são mais carentes que a média nacional e que a sua população possui um baixo grau de escolaridade. Os resultados apontaram que os desperdícios mais frequentes nos municípios que receberam recursos do Ministério das Cidades foram: Superfaturamento (9,5%) e Licitação Fraudada (9,5%), na modalidade de desperdício ativo, e Má Administração (57,1%), Falta de Publicidade (28,6%) e Licitação Irregular (23,8%) na modalidade de desperdício passivo. Para o Ministério da Saúde todas as irregularidades enquadradas como desperdício ativo obtiveram o mesmo percentual de constatação (5,3%), quanto à categoria de desperdício ativo as irregularidades mais recorrentes foram Má Administração (68,4%), Licitação Irregular (21,1%) e Irregularidade não Relacionada ao Prefeito (21,1%).

Palavras chave: Auditoria Pública; Desperdícios Ativo e Passivo; Programa de Governo.

1. INTRODUÇÃO

O processo de avaliação da execução de Programas de Governo é relevante para verificar o alcance dos objetivos e a adequação da gestão dos recursos federais. Conforme estabelecido na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, esse tipo de avaliação é de competência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que deve “avaliar a execução de programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais, exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo” (Controladoria Geral da União [CGU], 2014). A SFC conta com a estrutura administrativa das unidades regionais da CGU para realizar as atividades de controle interno em todo o país. O foco do trabalho dos auditores da SFC é o aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas, com o objetivo de melhoria da prestação dos serviços públicos, bem como a defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (CGU, 2014). Durante a realização dos trabalhos de auditoria os principais procedimentos são a análise das contas e documentos, a vistoria pessoal e física das obras e serviços em realização, em que consideram relevante o contato com a população, de modo direto ou por intermédio dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas. Esses procedimentos possibilitam coletar evidências sobre a legalidade e aferir os resultados da execução de Programas de Governo.

A CGU divulga essas evidências por meio de dois tipos de Relatórios, para dar transparência e publicidade aos resultantes de seus trabalhos de auditoria. O Relatório de Fiscalização foca na legalidade das ações. O Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo apresenta a avaliação da efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental. Esses relatórios contêm evidências úteis para traçar um diagnóstico das irregularidades encontradas pela CGU na execução dos recursos destinados ao cumprimento de políticas governamentais via Programas de Governo. Essas evidências de inconformidade legal são utilizadas neste estudo para identificar indicadores de corrupção e de gestão inadequada dos recursos federais aplicados nos municípios via o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, este trabalho tem como objetivo analisar as irregularidades constatadas pela Controladoria Geral (CGU) na aplicação dos recursos federais da primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos municípios, nas áreas de saneamento e habitação, com base nas categorias definidas em desperdícios ativos e passivos por Ferraz, Finan e Moreira (2008), e, posteriormente, adaptadas em categorias por Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013) e Marin, Gama e Campelo (2014).

Este estudo tem como questão central de pesquisa: qual é o perfil das irregularidades, classificadas como desperdícios ativos e passivos, detectadas pela CGU no uso dos recursos proveniente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nas áreas de saneamento e habitação? Os objetivos específicos do trabalho são: (1) identificar e classificar as irregularidades descritas nos relatórios de fiscalização da CGU na aplicação dos recursos do PAC, nas obras de saneamento e habitação, em desperdício ativo ou passivo, com base nas variáveis definidas por Ferraz et al. (2008) e, posteriormente, adaptadas em categorias por Dias et al (2013) e Marin et al (2014); (2) apresentar e analisar o perfil dos desperdícios ativos e passivos conforme características geográficas e populacionais dos municípios auditados pela CGU.

O levantamento do perfil das irregularidades pode contribuir na identificação e aprimoramento de indicadores relevantes para a avaliação de desempenho do PAC e na observação de tendências dos indicadores de desperdício ativo ou passivo no uso dos recursos

destinados ao programa. Além disso, o estudo pode contribuir para analisar os resultados dos indicadores de desperdício ativo ou passivo de acordo com as características geográficas e populacionais dos municípios auditados pela CGU. Essa análise dos indicadores considerando as características geográficas e populacionais dos municípios pode sugerir prováveis suposições a serem exploradas em futuras pesquisas.

Esse tipo de análise é relevante em um momento em que o Governo Federal anunciou planos de alocação de recursos para terceira etapa do PAC, cujo foco será investimentos em obras de mobilidade urbana, como metrô, rodovias e hidrovias, e melhorias dos serviços de internet e telecomunicações (BRASIL, 2014). De acordo, o portal Brasil, do Ministério do Planejamento, a presidenta Dilma Rousseff decidiu antecipar os trechos da ferrovia norte-sul cujo o contrato desse empreendimento foi incluído no PAC3. Também é importante porque na primeira etapa do PAC os investimentos representaram cerca de R\$ 619 bilhões, até 31 de dezembro de 2010, segundo o 11º balanço Completo do PAC (2007-2010)ⁱ divulgado em dezembro de 2010. Além disso, de acordo com estudo do Instituto Trata Brasil (ITB), ressalta-se que apenas 7% para 14%, entre 2011 e 2012, do total de 138 obras na área de saneamento relativas ao PAC, sendo 114 obras PAC1 e 26 obras do PAC2, foram concluídas. Assim, até dezembro de 2012, 65% das obras de esgotamento sanitário estavam paralisadas, atrasadas ou ainda não iniciadas. O estudo do ITB concluiu que os atrasos nas obras são reflexos de deficiências na qualidade dos projetos originalmente enviados ao governo federal, problemas nas licitações, burocracia no repasse dos recursos, lentidão no processo de concessão de licenças ambientais, ausência de coordenação entre as ações das esferas federal, estadual e municipal na programação e o foco na execução dos empreendimentos de maior porte, entre outros aspectos (ITB, 2013). Esse cenário indica possíveis problemas de má gestão e de inconformidade legal na aplicação dos recursos federais do PAC, no segundo caso em especial quando sugere haver problemas nas licitações. Logo, entender os mecanismos de fraude e, conseqüente, tipos desperdícios, que possam ter ocorrido na gestão do PAC, pode auxiliar na compreensão do modo de operação de corruptos na esfera municipal. Deste modo, espera-se com os resultados do estudo contribuir no aprimoramento de possíveis indicadores a serem usados na avaliação da execução de Programas de Governo.

Este trabalho tem mais quatro seções, além desta introdução. As próximas seções apresentam um breve histórico do PAC e uma revisão da literatura acerca de estudos cujo foco foi o uso de indicadores de corrupção e má gestão para avaliar a ineficiência da aplicação do dinheiro público. A terceira abrange os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver este estudo e atender os objetivos propostos. Na quarta sessão são analisados os resultados obtidos. Logo em seguida são apresentadas as discussões e os comentários finais.

2. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é de iniciativa do Governo Federal Brasileiro, foi difundido no ano de 2007 com o intuito de incentivar o crescimento econômico do Brasil, com investimentos nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Por meio do PAC, o principal objetivo do Governo foi aumentar os investimentos em infraestrutura, para eliminar os principais gargalos que limitam o crescimento econômico, proporcionando o aumento da produtividade das empresas, além de estimular o crescimento do investimento privado e à redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2007). Os recursos federais do PAC, em geral, foram transferidos para órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas para serem aplicados em

projetos específicos no Município para atender a determinadas políticas públicas. (BRASIL, 2007).

Segundo o Ministério do Planejamento, o programa faz parte de um plano estratégico para retomar o planejamento e os investimentos em setores estruturais do país. Na sua primeira etapa, o PAC contribuiu de modo determinante para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. De acordo com os dados do Ministério do Planejamento, nos seus anos iniciais (2007-2010) o PACⁱⁱ contribuiu para aumentar os investimentos públicos brasileiros, o PIB (que era de 1,62%, em 2006, e passou para 3,27%, em 2010), a geração de volume histórico de empregos (sendo criados 8,2 milhões de postos de trabalho durante o seu período de execução). Para o Ministério do Planejamento O PAC foi importante para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, visto que garantiu emprego e renda aos brasileiros. Por conseguinte, isto contribuiu para a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e reduzindo os efeitos dessa crise sobre as empresas nacionais.

Inicialmente, conforme o 11º Balanço Completo da primeira etapa do PAC (2007-2010), divulgado em dezembro de 2010, o programa previu investimentos no montante de R\$ 657,4 bilhões para o período de 2007 à 2010. Todavia, até outubro de 2010, foram investidos R\$ 559,6 bilhões, representando 85,1% do total previsto. Nas áreas de habitação e saneamento básico, foram destinados em torno de 215,6 e 40 bilhões para investir, respectivamente (BRASIL, 2010).

3. ESTUDOS ANTERIORES

Existem estudos que elaboraram e utilizaram indicadores de corrupção e má gestão para analisar a ineficiência na gestão do dinheiro público tanto no âmbito internacional como no contexto brasileiro. Por exemplo, na literatura internacional apresentam-se os trabalhos de Hart, Shleifer & Vishny (1997); Di Tella & Schargrotsky (2003) e Bandiera, Prat & Valletti (2009). No âmbito nacional citam-se os estudos realizados por Mendes (2004), Ferraz et al. (2008), Motta (2010), Vieira (2011), Dias et al (2013) e Marin et al. (2014).

No âmbito da literatura internacional, Hart et al. (1997) investigaram quando seria benéfico o próprio governo prestar o serviço prisional ou optar por terceirizar por meio de instituições privadas, no contexto Estado Unidos. Os autores desenvolveram um modelo matemático para analisar a relação entre o custo x benefício de prestar diretamente ou terceirizar os serviços de prisões. Esse modelo considerou a possibilidade do custo de existência de gestores corruptos nesse tipo de decisão.

Di Tella & Schargrotsky (2003) investigaram a relação entre a redução dos preços pagos por insumos básicos em consequência de uma operação contra corrupção nos hospitais públicos da cidade de Buenos Aires, Argentina, durante 1996-1997. Os resultados apontaram uma redução de aproximadamente 10% dos preços pagos pelos insumos em decorrência da repressão à corrupção, que foram em decorrência de auditorias hospitalares.

Bandiera et al. (2009) desenvolveram um 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 defiram desperdício passivo como gasto realizado de forma desnecessária para o ente público, sem contudo seu responsável ser beneficiado financeiramente em decorrência de tal 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 na Itália, do total de desperdício que ocorreu na compra de bens realizada pelos órgãos públicos, 83% dos gastos dispensáveis aconteceram em virtude do desperdício passivo (ineficiência da gestão pública).

No Brasil, Mendes (2004) utilizando-se das constatações presentes nos relatórios do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), analisou as irregularidades presentes na gestão municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Os resultados apontaram que os tipos mais corriqueiros de irregularidades são: ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (73%), Desvios de Recursos (63%), Desvio de Finalidade (60%), baixa qualidade de controle gerencial (52%), indícios de fraudes em processos licitatórios (43%).

Ferraz et al. (2008) analisaram os efeitos da corrupção e da má gestão nos resultados da prova Brasil nas áreas de português e matemática, realizada em 2005. Com base nos relatórios das auditorias realizadas pela CGU, oriundos do programa de fiscalização por sorteios públicos, os autores construíram indicadores de corrupção e má gestão. Esses indicadores foram utilizados na função de produção educacional. Os resultados evidenciaram que, controlando por outras características, a corrupção reduz significativamente o desempenho dos discentes na prova Brasil, afetam os indicadores escolares, minimizam a taxa de aprovação e maximizam a taxa de abandono dos estudantes.

Motta (2010) analisou a contribuição dos sistemas de compras públicas, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal Brasileiro, na melhoria da eficiência de gastos públicos. Para o autor o sistema brasileiro de compras não contribui de maneira essencial para melhoria da eficiência dos gastos públicos.

Vieira (2011) em seu estudo analisou as condições que estão associadas à ocorrência de improbidades (corrupção) na administração pública municipal, elucidando as possíveis causas e efeitos dessas improbidades. O autor utilizou dos relatórios de auditorias da CGU, oriundos do programa de fiscalização por sorteios públicos, na identificação das improbidades na gestão pública municipal. Os resultados evidenciaram que a corrupção tem associação negativa como desenvolvimento socioeconômico dos municípios e com as capacidades institucionais de controle de oportunismo.

Dias et al. (2013) identificaram os fatores associados aos desperdícios ativo (corrupção) e passivo (ineficiência) que ocorreram no processo da gestão pública, com ênfase nos gastos realizados na área da saúde. Os autores utilizaram os relatórios de auditoria realizadas pela CGU, derivados do programa de fiscalização por sorteios públicos, para identificar e classificar os desperdícios como ativo e passivo. Os autores concluíram que há necessidade premente de “implantação de mecanismos de governança no setor público, os quais poderiam reduzir o desperdício ativo e passivo”.

Marin et al. (2014) utilizaram os relatórios de fiscalização da CGU com o objetivo de identificar os desperdícios ativos e passivos que contribuem com a má aplicação dos recursos repassados pela União, por meio dos Ministérios das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo nos municípios do Estado do Pará. Os autores constataram que os dois tipos de desperdícios estão presentes na amostra analisada, sendo os mais frequentes o Desvio de recurso (19%) classificado como desperdício ativo, e Licitação Irregular (38%) e Falta de Publicidade (31%), classificados como desperdício passivo.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A principal fonte de dados da pesquisa foram os Relatórios dos Auditores da CGU advindos do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Os municípios auditados pela CGU foram selecionados aleatoriamente pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Os sorteios para selecionar os municípios contemplados com os recursos da primeira fase do PAC, para as áreas de saneamento e habitação, foram realizados em 2008 e 2009, sendo selecionados 50 e 60 municípios, respectivamente. A fiscalização focou na efetiva utilização dos recursos da União administrados sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas. A amostra analisada no estudo é de 30 municípios referentes ao sorteio do ano de 2008.

Ressalta-se que os relatórios de fiscalização foram escolhidos porque permitem coletar informações relativas à aplicação dos recursos públicos federais do PAC nos municípios, já que as auditorias foram realizadas com base em visita *in loco*. Essas visitas têm como objetivos examinar as contas e documentos, realizar inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, além de coletar informações da população por meio de entrevistas e questionários. Por conseguinte, os relatórios de fiscalização incluem informações concernentes a quantidade de fiscalizações realizadas e o montante de recursos aplicados, além de apontarem as irregularidades contidas nas obras. Assim, com base nessas informações, é possível o levantamento dos desperdícios ativos e passivos ocorridos nas obras do PAC, nas áreas de saneamento e habitação.

A interpretação do conteúdo dos relatórios de auditoria da GCU foi realizada com base na técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (1977) “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. O principal método de análise foi o categorial, que consiste em um processo de classificação do conteúdo analisado. As variáveis citadas nos estudos de Ferraz et al. (2008), Dias et al. (2013) e Marin et al. (2014) são a base para realizar a categorização do conteúdo dos relatórios da CGU. No caso de Ferraz et al. (2008) foram identificadas 20 tipos de categorias de irregularidades pré-estabelecidas, que foram agrupadas em duas categorias básicas denominadas de corrupção e má gestão. Dias et al. (2013) empregaram as mesmas categorias dos trabalhos de Ferraz et al. (2008) e de Bandiera et al. (2009). Entretanto, Dias et al. (2013) classificaram essas 20 categorias de irregularidades em dois conjuntos categóricos chamados de desperdício ativo e passivo. Marin et al. (2014), com base nos estudos de Dias et al. (2013) complementou tais categorias, identificando uma nova variável: “Falta de Publicidade”.

Este estudo considera desperdício toda irregularidade que resulte na perda de recursos públicos seja pela ação de má gestão ou de corrupção. As variáveis que fundamentaram a análise de conteúdo dos relatórios da GCU e, posteriormente, categorização em desperdícios ativo ou passivo, são descritas e definidas na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Variáveis conforme categoria de Desperdícios Ativo e Passivo.

Desperdício Ativo	
Constructos	Descrição
Superfaturamento	Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município.
Licitação com Desvio de Recursos	Ocorre quando existe evidência 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
Licitação Fraudada	Ocorre quando o prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio ou para beneficiar outros.

Continua...

Desperdício Passivo	
Constructos	Descrição
Não execução de 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 de não demonstra atuar na fiscalização dos gastos da área.
Clientelismo	Ocorre quando o prefeito gasta recurso público com a finalidade explícita de conseguir votos.
Execução Irregular de programas sociais	Ocorre quando o controle ou o cadastro dos programas sociais encontra-se irregular.
Elefante Branco	Ocorre quando há uma 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.
Falta de Publicidade	Ocorre quando prefeito não notifica aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, quanto ao repasse de verba advinda da União para execução de obras no município.
Desvio de Finalidade para um 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.

Fonte: Elaboradas com base nas variáveis de Ferraz et al. (2008, p. 13), Dias et al. (2013, p.211) e Marin et al. (2014, p.8).

Para classificar as variáveis apresentadas na Tabela 1 em desperdício ativo ou em desperdício passivo optou-se pelas definições adotadas por Dias et al. (2013). Assim, os autores identificam desperdício ativo quando “o ente privado obtém vantagem financeira em detrimento do prejuízo financeiro causado ao ente público”, também é denominado de corrupção. O desperdício passivo ocorre “quando o erário público é lesado, no entanto não há o benefício financeiro do ente privado em contrapartida”, sendo considerado como ineficiência ou má gestão. Essas definições foram relevantes para dirimir as dúvidas que surgiram no momento de interpretar as irregularidades descritas nos relatórios da CGU.

Outra fonte de dados utilizada no estudo foi o Censo 2000, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados do Censo 2000 foram empregados com o objetivo de identificar o perfil socioeconômico e geográfico dos municípios analisados e, assim, complementar as informações contidas nos relatórios de auditoria. Esses dados permitiram realizar uma análise descritiva detalhada dos resultados obtidos na análise de conteúdo com o perfil socioeconômico e geográfico dos municípios. A análise descritiva possibilita relacionar os indicadores de desperdícios ativo e passivos, obtidos na análise de conteúdo, com o contexto dos municípios na época em que foram auditados pela CGU

5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1 Descrição dos municípios

São descritas na Tabela 2 as principais características dos municípios analisados. A amostra de 30 municípios representa um valor auditado de R\$79,1 milhões, gerando 67 Ordens de Serviços (OS) para os auditores da CGU. Esse valor auditado está distribuído em R\$ 37.385.735,47 para o Ministério das Cidades, com 36 OS, e R\$ 41.786.026,49 para o Ministério da Saúde, com 31 OS. Dos municípios auditados 14 estão localizados na região Nordeste, 4 Norte, 5 no Sul, 4 no Sudeste e 3 no Centro Oeste.

Tabela 2 – Valor auditado, número de Ordem de Serviços e localização dos municípios.

Valor Total Auditado	R\$ 79.171.761,96
Nº Total de OS	67
Total de Municípios	30
Localização	nº de municípios
Nordeste	14
Norte	4
Sul	5
Sudeste	4
Centro-Oeste	3

Fonte: Relatórios de fiscalização da CGU.

Os valores médios das características socioeconômicas da população dos municípios auditados e do total do Brasil são demonstrados na Tabela 3. Essas médias mostram o quanto os municípios auditados se diferenciam da média dos municípios brasileiros, exceto em relação ao índice de renda domiciliar per capita média dos extremamente pobres. É evidenciado que os municípios auditados apresentam índices socioeconômicos médios maiores que a média dos municípios brasileiros, com exceção dos indicadores renda domiciliar per capita média dos pobres e renda domiciliar per capita média dos vulneráveis à pobreza. No geral, os índices dos municípios auditados apontam para as condições socioeconômicas inferiores à média do país.

Tabela 3 – Características socioeconômicas médias da população dos municípios auditados e as médias do total de municípios do Brasil.

Indicadores	Amostra	Brasil
Proporção de extremamente pobres	25.32	12.58
Proporção de pobres	46.67	27.09
Proporção de vulneráveis à pobreza	68.85	46.49
Renda domiciliar per capita média dos extremamente pobres	36.1	36.07
Renda domiciliar per capita média dos pobres	71.27	73.27
Renda domiciliar per capita média dos vulneráveis à pobreza	112.79	126.4
Percentual da população que vive em domicílios com água encanada	59.57	81.94
Percentual da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada	53.7	76.95
Percentual da população que vive em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo	71.59	88.69
Percentual da população que vive em domicílios com energia elétrica	81.2	92.29
Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	13.41	8.47

Fonte: IBGE – Censo 2000

O perfil informado na Tabela 3 é complementado com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apresentado na Tabela 4. Observa-se que o IDH da maioria dos municípios analisados é baixo ou muito baixo. Na Tabela 4 é demonstrado que os municípios da amostra são mais carentes do que a média nacional.

Tabela 4 – Distribuição porcentual dos municípios por faixas do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios auditados e as médias do total de municípios do Brasil.

Classificação	Faixa	% auditados	% do Brasil
Muito Baixo	0 a 0.499	46.7	41.80
Baixo	0.500 a 0.599	33.3	29.7
Médio	0.600 a 0.699	16.7	26.1
Alto	0.700 a 0.799	3.3	2.4
Muito Alto	0.800 a 1	0	0

Fonte: IBGE e Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

A população total dos municípios auditados era de 1.219.156, sendo que 926.282 correspondem à população urbana e 292.874 a população rural. A Tabela 5 detalha o perfil dos municípios analisados em relação à contagem populacional. Nota-se uma distribuição quase equânime dos municípios nas faixas populacionais apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Distribuição porcentual dos municípios por faixas da População

Contagem da População		
Classificação	Nº de municípios	% de municípios
2915 a 6103	7	23,3
6104 a 24126	8	26,7
24127 a 38489	8	26,7
38490 a 329158	7	23,3

Fonte: IBGE – Censo 2000

Para delinear o perfil dos municípios analisados este estudo utilizou-se dos seguintes indicadores: o índice Gini, a renda per capita média e a expectativa de anos de estudo até os 18 anos de idade. O índice Gini foi desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini com o objetivo de mensurar o grau de desigualdade de distribuição de renda. Na Tabela 6 evidencia que os municípios auditados têm índice Gini nas faixas acima de 0,43, indicando uma tendência de médio a alto grau de desigualdade na distribuição de renda populacional. Esse cenário é confirmado na Tabela 7 no qual aponta para uma renda per capita domiciliar média populacional baixa.

Tabela 6 – Distribuição porcentual dos municípios por faixas do Índice Gini

Faixas do Índice Gini	Número de Municípios	%
0.43 a 0.50	8	26,7
0.51 a 0.54	7	23,3
0.55 a 0.58	10	33,3
0.59 a 0.65	5	16,7

Fonte: IBGE – Censo 2000

Tabela 7 – Distribuição porcentual dos municípios por faixas da Renda per capita domiciliar média

Faixa de renda	Número de Municípios	%
103.91 a 144.12	7	23.3
144.13 a 222.44	8	26.7
222.45 a 430.43	8	26.7
430.44 a 899.91	7	23.3

Fonte: IBGE – Censo 2000

É possível observar que a expectativa de anos de estudo até os 18 anos de idade dos municípios auditados foi equânime nas faixas apresentadas na Tabela 8. Todavia, essas faixas ficam abaixo de 11 anos, indicando que a população de até 18 anos de idade da amostra não chega a completar o ensino médio. Essa situação se agrava, pois com base no indicador que mede a taxa de analfabetismo da população com 18 anos ou mais, observa-se que em média 27,5 da população dos municípios analisados não sabem ler nem escrever um simples bilhete.

Tabela 8 – Distribuição porcentual dos municípios por faixas de expectativa de anos de estudo até os 18 anos de idade

Anos de estudos	nº municípios	%
4,75 a 6,41	8	26,7
6,42 a 8,06	7	23,3
8,07 a 9,40	8	26,7
9,41 a 10,76	7	23,3

Fonte: IBGE – Censo 2000

As informações apresentadas anteriormente nas Tabelas 3 a 8 permite descrever que os municípios auditados, em geral, estão concentrados na região Nordeste, são mais carentes que a média nacional e a sua população possui um baixo grau de escolaridade, visto que aos 18 anos de idade uma parte representativa de sua população ainda não completou o ensino médio e tem taxa de analfabetismo média de 27,5.

5.2 Análise das Irregularidades

As irregularidades mencionadas nos relatórios da CGU foram segregadas de acordo com a origem do recurso, por isso serão descritas por cada Ministério Presidencial. Os recursos auditados são oriundos do Ministério das Cidades e da Saúde. Salienta-se que há municípios que receberam recursos dos dois ministérios. Receberam recursos do Ministério das Cidades 21 municípios e do Ministério da Saúde foram 19.

A Tabela 9 mostra a distribuição de frequência do número de irregularidades constatadas em cada município. Observa-se que em torno de 24% e 16% dos municípios analisados que receberam recursos dos Ministérios das Cidades e da Saúde, respectivamente, não apresentaram nenhuma irregularidade. As maiores frequências ocorreram entre os municípios na faixa de 1 a 3 irregularidades, distribuídos em 47,7% para o Ministério das Cidades e 52,6% para o da Saúde. Na faixa de 10 a 12 irregularidades a distribuição ficou em 4,8% para os municípios que receberam recursos do Ministério das Cidades e em 5,3% para os do Ministério da Saúde. O cenário apresentado na Tabela 9 mostra que a maioria dos municípios apresentaram algum tipo de irregularidade, indicando para uma cultura organizacional de desperdícios na execução dos recursos públicos.

Tabela 9 – Distribuição de frequência do número de irregularidades classificadas como desperdício por municípios e Ministérios

Número de Irregularidades	Frequência	
	Ministério das Cidades	Ministério da Saúde
De 10 a 12	1	1
De 7 a 9	1	1
De 4 a 6	4	4
De 1 a 3	10	10
Nenhuma	5	3

Fonte: Dados da pesquisa

Os recursos advindos do Ministério das Cidades foram empregados, em geral, para a construção e melhorias na área de habitação para os municípios contemplados com recursos

do PAC. Na Tabela 10 é informado que, da categoria desperdício ativo, as variáveis “Superfaturamento” e “Licitação Fraudada” representam igualmente 9.5% dos municípios analisados, referente aos recursos oriundos do Ministério da Cidade. No que tange as irregularidades da modalidade de desperdício passivo, os fatos que apresentaram maior percentual dos municípios analisados foram “Má administração”, com 57,1%, “Falta de Publicidades”, com 28,6%, e “Licitação Irregular”, com 23,8%. Os percentuais obtidos nas duas últimas variáveis ficaram próximos aos encontrados por Marin et al. (2014).

Tabela 10 – Detalhamento dos tipos de desperdícios em percentual de municípios analisados – Ministério das Cidades

Desperdício Ativo	% de Municípios
Superfaturamento	9.50%
Licitação Fraudada	9.50%
Licitação com Desvio de recurso	0%
Desvio de Recurso	0%
Desperdício Passivo	% de municípios
Má Administração	57.10%
Falta de Publicidade	28.60%
Licitação Irregular	23.80%
Execução Irregular de Programas Sociais	19%
Irregularidade não Relacionada ao Prefeito	14.30%
Obra inacabada	9.50%
Licitação com Falta de Concorrência	4.80%
Não Pagamento do Tributo	0%
Não execução do recurso	0%
Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho	0%
Clientelismo	0%
Elefante Branco	0%
Licitação Fracionamento	0%
Desvio de Finalidade para Outro Setor	0%
Desvio de Finalidade para um Mesmo Setor	0%
Não Ocorreu Contrapartida	0%
Obra Acabada com Irregularidade	0%

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados da Tabela 10 evidenciam possíveis ineficiências decorrentes da gestão realizada pelos responsáveis em administrar os recursos repassados pelo PAC. De modo recorrente, foram observados nos relatórios da CGU os seguintes exemplos de má administração: irregularidades na documentação dos projetos enviados pela prefeitura para obter recursos advindos do PAC e morosidade por parte da prefeitura na regularização das pendências apontadas nos contratos de repasses firmados entre a prefeitura e o órgão competente para gerir os recursos do programa. A falta de cuidado em dar publicidade na execução dos recursos indica uma possível ausência na geração de transparência dos atos e ações da prefeitura. Além disso, merece ser investigado se a “Falta de Publicidades” foi intencional ou por deficiências de gestão administrativa em virtude do descumprimento dos ritos mínimos exigidos pela legislação pública. Ausência de pessoal com conhecimento na Lei de Licitação pode ser a razão para o percentual da irregularidade “Licitação Irregular”.

Na Tabela 11 são apresentados os resultados referentes ao Ministério da Saúde. Os recursos advindos do Ministério da Saúde foram empregados, em geral, para melhoria do saneamento básico dos municípios contemplados com recursos do PAC. Observa-se na Tabela 9 que para desperdício ativo todas as irregularidades obtiveram o mesmo percentual, 5,3%. Já na modalidade de desperdício passivo, as constatações que apresentaram maior percentual foram “Má Administração” (68,4%), “Licitação Irregular” (21,1%), “Irregularidade não relacionada ao prefeito” (21,1%) e “Execução Irregular de Programas Sociais” (15,8%).

Tabela 11 – Detalhamento dos tipos de desperdícios em percentual de municípios analisados – Ministério da Saúde

Desperdício Ativo	% de números de municípios
Superfaturamento	5.30%
Licitação Fraudada	5.30%
Licitação com Desvio de recurso	5.30%
Desvio de Recurso	5.30%
Desperdício Passivo	% de números de municípios
Má Administração	68.40%
Licitação Irregular	21.10%
Irregularidade não Relacionada ao Prefeito	21.10%
Execução Irregular de Programas Sociais	15.80%
Elefante Branco	10.50%
Não Ocorreu Contrapartida	10.50%
Obra Acabada com Irregularidade	10.50%
Obra inacabada	5.30%
Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho	5.30%
Desvio de Finalidade para um mesmo Setor	5.30%
Desvio de Finalidade para Outro Setor	5.30%
Falta de Publicidade	0%
Licitação com Falta de Concorrência	0%
Não Pagamento do Tributo	0%
Não execução do recurso	0%
Clientelismo	0%
Licitação Fracionamento	0%

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim como no Ministério das Cidades, no Ministério da Saúde a irregularidade que apresentou maior percentual de constatação foi à “Má Administração”, conforme explicitado anteriormente, tal situação demonstra possíveis ineficiências geradas em decorrência de problemas na gestão dos recursos repassados as prefeituras ou órgãos responsáveis para execução dos projetos do PAC. As irregularidades também são constadas em outros órgãos além das prefeituras, muitas das vezes os órgãos habilitados em selecionar as prefeituras que serão beneficiadas pelos programas do PAC incorrem em irregularidades que comprometem a efetiva execução das obras e têm como consequência o não atendimento ao objetivo do programa. Na maioria dos casos, tais irregularidades ocorrem devido à demora na análise da documentação enviada pela prefeitura ou outro órgão habilitado a fim de obter recursos provenientes do PAC, tal situação indica problemas na gestão por parte desses órgãos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo é analisar os desperdícios ativos e passivos detectados pela Controladoria Geral (CGU) na aplicação dos recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos municípios sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, nas áreas de saneamento e habitação. Utilizaram-se os relatórios de fiscalização da CGU e dados relativos ao Censo 2000, disponibilizado pelo IBGE. Optou-se por realizar procedimentos de análise de conteúdo e descritivos a fim de atingir o objetivo proposto.

Observa-se que os municípios que constituem o objeto de análise desta pesquisa, apresentam um perfil de carência social, se comparado à média nacional, e com uma população com baixo grau de escolaridade. É possível que o perfil desses municípios contribua para o alto percentual de desperdício ativo e passivo, evidenciados nas análises apresentadas acima. Vale destacar que em todos os relatórios analisados foram constatadas algum tipo de irregularidade. Estudos anteriores demonstram que a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos municípios propicia na maior ocorrência de corrupção e má gestão. Em seu estudo Mendes (2001) verificou que há indícios de que casos de irregularidades e má gestão concentrem-se em municípios vulneráveis, com baixa escolaridade e condições de vida. Vieira (2011) em seu estudo constatou que existe uma associação negativa, estatisticamente significativa, entre o IDH e as falhas constatadas pelas CGU, o autor salienta que a corrupção pode ter efeitos negativos sobre o bem estar social.

Em relação ao perfil dos desperdícios, observa-se que as irregularidades que apresentam um maior percentual de constatações são as classificadas como Desperdício Passivo, dando destaque para a irregularidade classificada como “Má administração” que apresentou o maior percentual nos dois ministérios analisados, tal resultado corrobora com os achados de Dias et. al (2013) e Marin et al. (2014). Em seu trabalho Dias et al. (2014) salienta sobre necessidade de maior preocupação com os desperdícios passivos, pois segundo os autores esse tipo de desperdício não recebe a devida atenção pelos órgãos responsáveis, pela academia e população, e tais desperdícios afetam significativamente a qualidade dos serviços oferecidos à população e causam prejuízos aos cofres públicos.

Sugere-se para futuras pesquisas a reaplicação desse estudo para uma amostra maior, englobando todos os municípios auditados nas edições especiais de 2008 e 2009 do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, que teve como objetivo auditar os municípios contemplados com os recursos da primeira fase do PAC, para as áreas de saneamento e habitação. Outra sugestão de futura pesquisa é verificar a existência de associação entre o perfil dos municípios auditados e as irregularidades constatadas pela CGU.

REFERÊNCIAS

- 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. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Infraestrutura*. Brasília, 04 de abril de 2014. Recuperado em 22 abril, 2014, de <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/governo-federal-anuncia-planos-para-lancar-pac-3>.

- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010*. Recuperado em 22 abril, 2014, de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2007/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento. *11º Balanço do PAC*. Recuperado em 22 abril, 2014, de <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>.
- Brasil. *Controladoria Geral da União (CGU)*. Recuperado em 25 abril, 2014, de <http://www.cgu.gov.br/CGU>.
- Brasil. Controladoria Geral da União (CGU). *Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*. Recuperado em 25 abril, 2014, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>
- Brasil. Controladoria Geral da União (CGU). *Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*. Recuperado em 25 abril, 2014, de <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>
- Dias, L. N. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., & Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. *R. Cont. Fin-USP*, 24 (63), 206-218.
- Di Tella, R., & Schargrotsky, 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.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997, November). The proper scope of government: Theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-61.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. (2014). *Censo 2000: características da população e dos domicílios*. Brasília, DF: Autor.
- Instituto Trata Brasil (ITB). *Acompanhamento do PAC Saneamento em 2012 análise comparativa com 2009, 2010 e 2011*. Recuperado em 22 abril, 2014, de <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/deolhonopac/relatorio-de-olho-no-PAC-2013.pdf>.
- Marin, T. I. S., Gama, D. S. S., Campelo, V. S. Corrupção e Ineficiência nos Repasses Federais: uma análise dos gastos do Ministério das Cidades nos Municípios Paraenses (2003-2013). *Anais do XI Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*, São Paulo, SP, Brasil, 293.
- Mendes, M. (2001). Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. *Planejamento e Políticas Públicas*, 24, pp. 27-52.
- 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*.
- 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.

Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Evolução do Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros*. Recuperado em 10 janeiro, 2015, de <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf>.

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.

ⁱ O 11º Balanço completo do PAC foi o último relatório oficial divulgado no site do Ministério do Planejamento relativo ao período de 2007 a 2010.

ⁱⁱ Considerado a primeira etapa do PAC. Também denominado de PAC1