



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getúlio Vargas

Olivieri, Cecília; Martinelli, Bruno; Massucatto, Pedro; Silva, Carolina Bragança  
Perspectivas Práticas Gestão municipal e corrupção na  
implementação de programas educacionais federais  
Revista de Administração Pública, vol. 52, núm. 1, 2018, Janeiro-Fevereiro, pp. 169-179  
Fundação Getúlio Vargas

DOI: 10.1590/0034-7612171081

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241056624009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Fórum: Perspectivas Práticas

# Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais

### Cecília Olivieri

Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas  
São Paulo / SP — Brasil

### Bruno Martinelli

Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas  
São Paulo / SP — Brasil

### Pedro Massucatto

Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades  
São Paulo / SP — Brasil

### Carolina Bragança Silva

Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades  
São Paulo / SP — Brasil

Este trabalho analisa a implementação de programas federais de educação nos municípios por meio da análise estruturada de textos dos relatórios de fiscalização da CGU do ano de 2014. Estudos sobre gestão e corrupção nos municípios compõem o referencial teórico. O objetivo é analisar os problemas que afetam a gestão de programas federais em municípios. A principal conclusão aponta que é preciso aumentar a atenção de pesquisadores e gestores para questões relativas à qualidade da gestão municipal, pois elas afetam mais frequentemente a implementação das políticas do que problemas de corrupção.

**Palavras-chave:** gestão pública; controle governamental; implementação; federalismo; corrupção.

### Administración municipal y corrupción en la implementación de programas educativos federales

Este trabajo analiza la implementación de programas federales de educación en los municipios a través del análisis estructurado de textos de los informes de fiscalización de la CGU del año 2014. Estudios sobre gestión y corrupción en los municipios componen el referencial teórico. El objetivo es analizar los problemas que afectan a la gestión de programas federales en municipios. La principal conclusión apunta que es necesario aumentar la atención de investigadores y gestores para cuestiones relativas a la calidad de la gestión municipal, pues afectan más a menudo la implementación de las políticas que problemas de corrupción.

**Palabras clave:** administración pública; control gubernamental; implementación; federalismo; corrupción.

### Municipal administration and corruption in the implementation of federal educational programs

This paper analyzes the implementation of federal education programs in municipalities through structured analysis of the texts in supervision reports provided by the Comptroller General of Brazil for the year 2014. The aim is to analyze the problems affecting the management of federal programs in municipalities. Studies on management and corruption in municipalities were reviewed and form the theoretical framework. The main conclusion is that it is necessary to increase the attention of researchers and managers to issues related to the quality of municipal management, because problems in program implementation is more likely to be the result of bad management than corruption.

**Keywords:** public administration; governmental control; implementation; federalism; corruption.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171081>

Artigo recebido em 25 out. 2016 e aceito em 4 ago. 2017.



## 1. INTRODUÇÃO

Analisamos a gestão municipal brasileira em programas de educação com base nos relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre irregularidades na implementação de programas federais em 2014. O objetivo é estudar os problemas que afetam a gestão de programas federais em municípios. A pesquisa contribui para o estudo sobre gestão municipal de programas federais, pois analisa os problemas que afetam programas específicos de forma mais detalhada que estudos similares, e contribui para estudos sobre a relação entre corrupção e gestão pública, ao reforçar achados de trabalhos anteriores que indicam que corrupção é problema menos frequente que má gestão.

Gestão municipal é um tema pouco abordado pela literatura brasileira apesar de sua importância para a implementação articulada das políticas na estrutura federativa (Veloso et al., 2011). Os municípios são entes fundamentais na implementação de políticas nacionais, mas as análises sobre os programas federais geralmente não estudam a gestão municipal.

Estudos recentes sobre a relação entre corrupção e gestão pública apontam que, nos municípios, os principais problemas são relativos à qualidade da gestão e não à corrupção, indicando a importância de se aprofundar análises qualitativas sobre a diversidade da gestão local.

Nossa análise reforça que os problemas na gestão municipal nacional são em maior parte decorrentes da fragilidade da gestão e não de corrupção. Esta existe, é um problema que deve ser enfrentado por meio de instrumentos específicos, mas não deve suplantiar a preocupação com a melhoria da gestão. Além disso, reduzir corrupção não gera automaticamente mais qualidade dos serviços; pode acarretar economia e maior disponibilidade de recursos, mas melhorias na qualidade das políticas estão mais associadas a fatores como qualificação de servidores, organização de sistemas de administração e de produção de serviços, planejamento e avaliação das ações, e não só a aumento de recursos (Veloso et al., 2011).

## 2. GESTÃO E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL BRASILEIRA

A ampliação do papel dos municípios no financiamento e na gestão das políticas desde a Constituição de 1988 não foi acompanhada pelo aprofundamento da compreensão sobre sua gestão (Veloso et al., 2011). A literatura sobre municípios tratou pouco da gestão, concentrando atenção em outros temas, como participação política, desenvolvimento local, inovações e eficiência dos gastos (Bava, Paulics e Spink, 2002; Dowbor e Pochmann, 2010; Ferreira, Medina e Reis, 2014; Soares e Bava, 1998).

Este trabalho preenche uma lacuna da literatura sobre corrupção ao propor estudar políticas educacionais. Marin, Gama e Campelo (2014) e Rodrigues e Santos (2015) analisaram obras em saneamento, habitação e infraestrutura; Dias e colaboradores (2013), Avelino, Barberia e Biderman (2013), Peixoto e colaboradores (2012) e Jannuzzi (2011) analisaram programas em saúde; e Mendes (2004) analisou o Fundef, sob a ótica da gestão federal.

Estudar a gestão municipal em programas federais de educação também é importante por causa do processo de descentralização (Castro, 2010; Peres e Mattos, 2015), do expressivo volume de recursos transferidos pela União nessa área e da sua importância para a efetivação do direito à educação e para a redução das desigualdades (Pinto, 2014).

O esforço metodológico necessário para construir diagnósticos precisos sobre gestão municipal deve considerar as dificuldades impostas pelas circunstâncias brasileiras: multiplicidade de municípios e dispersão geográfica, reduzida disponibilidade de informações sobre gestão local em sítios

governamentais e alta diversidade em questões administrativas, políticas, institucionais, econômicas e demográficas (Veloso et al., 2011).

As informações dos relatórios de fiscalização dos municípios da CGU permitem superar algumas dessas dificuldades, pois constituem a base de dados mais ampla e longa sobre implementação de programas federais em municípios (Brasil, 2016). A fiscalização é realizada desde 2003 com metodologia que sofreu poucas mudanças até 2014, sendo fiscalizados mais de 2 mil municípios e publicados 2.381 relatórios até 2015 (Brasil, 2016).

A maior parte dos estudos que utilizaram os relatórios da CGU enfatizou o tema corrupção, associando a ocorrência de irregularidades a fenômenos como: efeitos da publicidade dos relatórios sobre eleição municipal (Ferraz e Finan, 2008), efeitos da corrupção na prova Brasil (Ferraz, Finan e Moreira, 2008) e efeitos dos mecanismos de responsabilização sobre a corrupção em saúde (Avelino, Barberia e Biderman, 2013). A natureza dos relatórios propicia estudos sobre corrupção, pois a fiscalização visa identificar irregularidades. Entretanto, esses mesmos estudos têm apontado que o problema mais frequente nos municípios não é corrupção, mas a dificuldade de realizar a gestão eficiente dos recursos públicos.

Os trabalhos que analisaram gastos em obras também concluíram que falhas na gestão constituem problema mais frequente que corrupção (Marin, Gama e Campelo, 2014; Rodrigues e Santos, 2015). Esse resultado é muito interessante, porque o gasto em obras — predominantemente realizadas no Brasil por empresas privadas contratadas pelos governos — constitui o tipo mais propenso à incidência de irregularidades definidas como corrupção por Ferraz e Finan (2008:70): “irregularidades associadas a fraude em contratações públicas, desvio de recursos públicos e sobre preço”. Além disso, análises recentes do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União apontam a fragilidade dos controles governamentais sobre o gasto com obras (Ribeiro, 2012, 2014; Olivieri, 2016). Ou seja, suposições sobre a gravidade do problema da corrupção nos municípios têm sido redimensionadas por análises baseadas nas fiscalizações, as quais, ressalte-se, visam identificar irregularidades.

Se análises sobre as irregularidades de gasto em obras concluem que o problema mais frequente é má gestão, tal como os trabalhos que analisaram gastos em outras áreas, então é preciso reduzir o foco dos estudos na corrupção e concentrar a atenção em questões relativas à qualidade da gestão. Entendemos que os resultados dos estudos indicam que é preciso aprofundar nosso conhecimento sobre as especificidades da gestão no contexto municipal, o que não implica, de nenhuma forma, reduzir o esforço de combate à corrupção por meio de fiscalizações, investigações e qualificação de mecanismos e órgãos de controle governamental, internos e externos ao Poder Executivo.

Analisando quatro áreas estratégicas da gestão (finanças, capital e infraestrutura, pessoal e tecnologia da informação), Veloso e colaboradores (2011) apontam como principais problemas da gestão municipal: baixa institucionalização (ausência de secretaria exclusiva para gestão financeira e de pessoas), baixa qualificação profissional dos funcionários (ausência de treinamento e qualificação em finanças e baixa escolaridade dos funcionários das áreas de capital e infraestrutura) e falta de planejamento (ausência de planos de longo prazo para tecnologia de informação e ausência de planos de cargos e salário).

Tais fragilidades implicam ineficiência nessas áreas e em todas as demais ações que delas dependem. A gestão de programas da área social depende da capacidade das prefeituras de alocar recursos conforme as regras e os objetivos dos programas federais e de acordo com seu próprio planejamento, de qualificar seus funcionários para novas atividades e de planejar não apenas o uso dos recursos financeiros e de capital, mas também as políticas e ações dirigidas à produção dos serviços.

### 3. METODOLOGIA

Os relatórios da CGU têm sido utilizados em pesquisas qualitativo-documentais para avaliação da implementação de programas federais em nível local (Januzzi, 2011). Eles não apresentam informações sobre os custos de todas as irregularidades, o que impede, a nosso ver, a realização de pesquisas com o mesmo método quantitativo de Bandiera, Prat e Valetti (2009), baseado nos valores de gastos em compras públicas.

A amostra deste trabalho é intencional e não representativa estatisticamente, pois foram analisados todos os relatórios dos municípios sorteados pela CGU que receberam verba para programas educacionais no ano de 2014, ano mais recente para o qual todos os relatórios estavam disponíveis quando da realização da pesquisa (Brasil, 2014). Os 51 municípios analisados estão situados em 20 estados da federação de todas as regiões do país.

Empregou-se uma das técnicas de análise de conteúdo, a análise estruturada de textos, que permite uma interpretação estruturada dos relatórios (Januzzi, 2011). Para garantir consistência e validade interna e poder inferencial, seguimos as etapas propostas por Bowen e Bowen (2008).

A primeira etapa da pesquisa consistiu na identificação das irregularidades apontadas pela CGU em cada ação de cada programa e na construção do banco de dados, que possui 1.065 registros.<sup>1</sup> O quadro 1 apresenta as ações fiscalizadas e o número de registros/irregularidades identificados em cada ação.

#### QUADRO 1 CONSTATAÇÕES POR PROGRAMA E AÇÃO

| Programa            | Ação                                                                                                         | N   |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Educação Básica     | Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)                                                        | 345 |
|                     | Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE) e Caminho da Escola                                   | 195 |
|                     | Complementação da União ao Fundeb (Fundeb)                                                                   | 192 |
|                     | Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica (PNLD) | 109 |
|                     | Implantação de Escolas para a Educação Infantil                                                              | 42  |
|                     | Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares                                                   | 37  |
|                     | Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica                                                                  | 32  |
|                     | Infraestrutura para a Educação Básica                                                                        | 20  |
|                     | Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos                                                       | 14  |
|                     | Apoio à Manutenção da Educação Infantil                                                                      | 5   |
| Qualidade na Escola | Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica                                             | 68  |
| PAC                 | Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares/PAC II                                            | 6   |

Fonte: Elaborado pelos autores.

<sup>1</sup> Como Januzzi (2011), utilizamos *software EZText 40*, de uso livre. Disponível em: <www.cdc-eztext.com/>.

Na segunda etapa da pesquisa, elaboramos, inspirados pela literatura, um sistema de codificação para classificar cada registro. Buscamos, entretanto, evitar a identificação entre suspeita de ocorrência de algum tipo de fraude indicada pela CGU e a ocorrência de corrupção. Por isso, não definimos nenhuma categoria como “corrupção” ou “fraude”. Assim, as categorias criadas foram: *indício de fraude*, *má gestão* e *outros*. O trabalho vai além e procura identificar e analisar quais tipos de irregularidades são mais comuns em cada categoria.

Classificamos como *indício de fraude* as irregularidades de que se depreende a possibilidade de ocorrência de obtenção de benefício ilegal por parte de agentes privados e/ou públicos; e, como *má gestão*, as irregularidades de que se depreende que foram geradas por incapacidade/dificuldade de implementação das ações da forma correta ou legal, sem indício de possível benefício indevido a atores privados e/ou públicos. Nessas duas categorias há 866 registros, que serão analisados na próxima seção.

A categoria *outros* agrega irregularidades cuja causa não está sob responsabilidade da prefeitura ou em que não é possível essa identificação. São problemas dos mecanismos de controle social, questões sobre as quais a prefeitura possui baixa governança, e casos em que não há informações suficientes para classificar. Nesta categoria há 199 registros (19%), excluídos da análise.

A terceira etapa da pesquisa consistiu no teste do sistema de classificação. A quarta etapa consistiu na aplicação do sistema de classificação. A quinta, na análise da confiabilidade da codificação. Por fim, a sexta etapa envolveu interpretação dos resultados, o que é apresentado na próxima seção.

#### 4. RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos a análise dos quantitativos sobre má gestão e indício de fraude, que revela a prevalência dos problemas de má gestão em relação aos que indicam fraude, bem como analisa os tipos de problemas que afetam em maior proporção os programas implementados nos municípios.

Analisando os registros, identificamos que 610 (70%) são problemas relativos à má gestão, enquanto 256 (30%) são relativos ao indício de fraude. Há, portanto, frequência muito maior de problemas relativos à má gestão do que à corrupção.

A tabela 1 apresenta os tipos de problemas relativos à má gestão.

**TABELA 1** PROBLEMAS DE MÁ GESTÃO

| MÁ GESTÃO                                      | N   | %   |
|------------------------------------------------|-----|-----|
| GESINFR — Gestão da Infraestrutura             | 247 | 41  |
| Natepa — Não atendimento às normas do programa | 135 | 22  |
| PRSCON — Falha na prestação de contas          | 70  | 11  |
| Dindle — Dinheiro gasto contra a legislação    | 42  | 7   |
| Dingod — Dinheiro gasto em objeto diferente    | 37  | 6   |
| Licfor — Problemas formais em licitações       | 36  | 6   |
| Profor — Problemas formais de execução         | 35  | 6   |
| Dinnga — Dinheiro disponível, mas não gasto    | 8   | 1   |
| TOTAL                                          | 610 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Praticamente, três quartos (74%) dos problemas são relativos às categorias GESINFR, Natepa e PRSCON. Os demais problemas somam 26%: Dincle, Dingod, Licfor, Profor e Dinnga.

O quadro 2 apresenta as ações com maior incidência de irregularidades e os tipos de problemas.

## QUADRO 2 PRINCIPAIS AÇÕES E PROBLEMAS DE MÁ GESTÃO

| Ação                      | Problemas de má gestão identificados                                                                                                                                                 |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PNAE                      | Armazenamento dos alimentos e fornecimento de ambientes inadequados para alimentação escolar, ausência de nutricionista e ausência de informações nutricionais nos cardápios.        |
| PNLD                      | Não distribuição dos livros nas escolas ou distribuição em atraso.                                                                                                                   |
| PNATE e Caminho da Escola | Más condições dos veículos que transportam os alunos (condições precárias ou superlotação).                                                                                          |
| Fundeb                    | Descumprimento de carga horária dos profissionais, existência de professores leigos, descumprimento do piso salarial e da aplicação do mínimo de 60% em remuneração dos professores. |

Fonte: Elaborado pelos autores.

O quadro 2 aponta que problemas de má gestão estão concentrados em 33% das ações do Ministério da Educação fiscalizadas. Todos estão relacionados com a gestão de recursos pela prefeitura, e afetam diretamente a qualidade do serviço ou bem ofertado às crianças nas escolas: qualidade nutricional da merenda, disponibilidade dos livros, segurança do transporte, e qualificação e remuneração dos professores.

Os relatórios da CGU permitem identificar os problemas mais recorrentes na implementação das políticas. Não são apenas falhas formais, mas problemas de execução das ações (como armazenamento precário de alimentos, distribuição deficiente de livros, ineficiência na gestão de contratos de serviço de transporte e irregularidades na utilização de recursos do Fundeb) e problemas relativos aos produtos ou serviços oferecidos à população (insuficiência ou baixa qualidade de merenda, falta de livros, transporte inseguro e qualificação docente aquém da possível).

Esses problemas são do tipo que se espera encontrar em uma administração com as características do diagnóstico de Veloso e colaboradores (2011): baixa institucionalização, baixa qualificação profissional dos funcionários e planejamento frágil. A despeito de os programas, como “PNAE” e “PNLD”, serem implementados há muitos anos, as irregularidades identificadas indicam que os gestores locais têm grande dificuldade para realizar atividades pouco complexas e rotineiras, como verificar estoques de merenda e distribuir livros didáticos, indicando que a baixa institucionalização dos órgãos e a baixa qualificação dos profissionais municipais podem ser fatores preponderantes na explicação dessas irregularidades.

Apesar de as irregularidades analisadas serem de responsabilidade dos municípios, o fato de se concentrarem em alguns dos programas indica a necessidade de o Ministério avaliar seu funcionamento, para construir mecanismos que ajudem os municípios a geri-los de forma mais adequada.

Passemos à análise dos problemas de *indício de fraude*. A tabela 2 apresenta as categorias desses problemas e sua distribuição.

**TABELA 2** PROBLEMAS DE INDÍCIO DE FRAUDE

| INDÍCIO DE FRAUDE                                                | N   | %   |
|------------------------------------------------------------------|-----|-----|
| Indfra — <i>indício de fraude em licitações</i>                  | 121 | 47  |
| Dindef — <i>dinheiro gasto com entrega parcial ou defeituosa</i> | 102 | 40  |
| Dinsem — <i>dinheiro gasto sem entrega alguma</i>                | 17  | 7   |
| FRAPRF — <i>fraude da prefeitura aos programas</i>               | 16  | 6   |
| TOTAL                                                            | 256 | 100 |

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A maioria desses problemas (87% dos registros) está nas categorias Indfra e Dindef. Indfra aponta possível favorecimento de participante do processo licitatório, possível combinação de resultado entre fornecedores (conluio), fracionamento de despesas, uso indevido de dispensa de licitação e não realização de pesquisa de preços. Dindef compreende situações em que os recursos foram gastos em sua totalidade, mas constataram-se defeitos no produto ou no serviço entregues, como obras e/ou construções irregulares, superfaturamento e problemas na aquisição de veículos e na compra de combustível.

As demais categorias de índice de fraude compreendem menos de 15% dos problemas: Dinsem e FRAPRF. A primeira se refere a problemas de pagamento por um bem ou serviço sem identificação do bem ou da realização do serviço. A segunda se refere a ações da prefeitura contrárias às regras do programa e que acarretam recebimento de mais recursos federais do que previsto ou favorecimento de profissional do poder público.

O quadro 3 apresenta as ações com maior incidência de irregularidades e os problemas identificados.

**QUADRO 3** PRINCIPAIS AÇÕES E PROBLEMAS DE INDÍCIO DE FRAUDE

| Ação                                                             | Principais problemas identificados                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PNAE                                                             | Simulação de fornecimento da merenda.                                                                                                                                        |
| PNATE e Caminho da Escola                                        | Irregularidades nas licitações para contratação de serviços de transporte, aquisição de veículos e compra de combustível.                                                    |
| Fundeb                                                           | Irregularidades nas licitações para contratação de serviços de transporte, pagamento a funcionários que não realizaram serviços correspondentes, declaração falsa de alunos. |
| Implantação de Escolas para Educação Infantil                    | Obras e/ou construções irregulares.                                                                                                                                          |
| Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública na Educação Básica | Superfaturamento e irregularidades nas construções, não realização de serviços relativos à infraestrutura.                                                                   |

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O quadro 3 aponta que os problemas de indício de fraude concentram-se em cinco das 12 ações do MEC, sendo três delas as mesmas em que ocorrem mais problemas de má gestão: “PNAE”, “Fundeb” e “PNATE”. Isso reforça a necessidade de atenção do Ministério a essas ações, pois, como executor da política e dos recursos, ele também é responsável pelo alcance de bons resultados e, portanto, deve colaborar na construção de melhorias na gestão intergovernamental.

Depreende-se também que problemas de gestão de compras, de contratos e de obras podem estar relacionados com as categorias de Veloso e colaboradores (2011): baixa institucionalização de processos relativos à gestão de recursos, baixa qualificação profissional dos funcionários (em áreas sensíveis como gestão de contratos e de obras) e falta de planejamento. Precariedade na gestão e nos controles internos e falta de profissionalização dos servidores dessas áreas aumentam a probabilidade de ocorrência de irregularidades e fraudes. Ou seja, o combate à corrupção também depende de melhoria na gestão, e não só em áreas dedicadas a prevenir fraudes e problemas de gestão, como controle interno.

Todos os problemas, de gestão ou de fraude, afetam direta ou indiretamente a qualidade do serviço ou do bem ofertado às crianças: ausência ou redução de alimentos da merenda, do serviço de transporte escolar, da disponibilidade de infraestrutura e/ou sua baixa qualidade, com efeitos deletérios sobre frequência escolar, qualidade do ambiente da escola e, portanto, sobre o aprendizado.

Os problemas têm como origem não apenas a intenção de fraudar processos de licitação para auferir vantagens financeiras, mas também a fragilidade de processos administrativos, da estrutura das organizações e da qualificação de servidores. A identificação precisa da origem desses problemas (má-fé ou ineficiência, e quais ineficiências mais “viabilizam” a má-fé) depende de dados mais ricos que os da CGU e dos bancos de dados públicos disponíveis. Do nosso ponto de vista, depende de pesquisas qualitativas *in loco* orientadas pela perspectiva de que a má gestão é problema mais frequente que a corrupção, e de que ações exclusivamente voltadas a combate à corrupção não garantem o tratamento a problemas de natureza administrativa e organizacional.

## 5. CONCLUSÕES

No ano de 2014, três ações do MEC concentraram problemas de má gestão e indício de fraude: “PNAE”, “Fundeb” e “PNATE”. Ainda que as irregularidades sejam de responsabilidade das prefeituras, o Ministério é executor da política e dos recursos e, portanto, responsável pelo alcance de bons resultados e deve se preocupar em construir mecanismos para melhorar a gestão desses programas nas localidades.

O governo federal tem atuado na melhoria da gestão de outros entes com resultados positivos, como os estados por meio do PNAGE (Abrucio, 2005) e os tribunais de contas por meio do Promoex (Abrucio, Arantes e Teixeira, 2005). Ações desse tipo são importantes para fortalecer a cooperação federativa e melhorar a gestão pública. São muito importantes iniciativas semelhantes voltadas para a gestão municipal. Um exemplo desse tipo de iniciativa na gestão dos programas analisados neste artigo é a existência de uma nota técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que ressalta a importância do desenvolvimento de rotina de controle de estoque para alimentação escolar e disponibiliza um modelo de planilha eletrônica para essa função (FNDE, 2016). No entanto, o quanto ações como essa do FNDE são construídas com base na realidade heterogênea dos municípios brasileiros e o quanto são divulgadas, adotadas e contribuem para a gestão local é algo a ser investigado.

Como já apontado pela literatura, os relatórios da CGU são fonte importante para análise da gestão de programas federais implementados nos estados e municípios. Apesar das limitações dos relatórios, sua análise pode complementar estudos sobre gestão federal e gestão local de programas federais. Entretanto, são necessários trabalhos de cunho qualitativo para identificar com precisão as causas dos problemas na gestão municipal: quais são problemas efetivos de corrupção e quais os problemas de gestão mais prementes.

Análises futuras devem partir mais de questões relativas à gestão do que à corrupção, pois a literatura e este trabalho mostram que os problemas mais frequentes são relativos a deficiências na gestão. Além disso, os indícios de fraude podem não ser exclusivamente decorrentes da má-fé de servidores, agentes públicos ou atores privados, mas de fragilidades da gestão (criadas ou mantidas por diferentes motivos, como falta de recursos, falta de conhecimento ou de oportunidade e má-fé). Isso não significa dizer que é possível combater toda fraude e corrupção apenas com criação ou revisão de processos administrativos e qualificação de servidores, mas que é necessário identificar com precisão a origem de cada problema, para identificar soluções adequadas e eficientes.

Ações de combate à corrupção, como investigação e punição, são necessárias, mas não geram necessariamente melhorias na gestão. Reforçar estereótipos sobre corrupção pública sem fundamentos objetivos aumenta a desconfiança da população em relação ao setor público e não encaminha os problemas de qualidade da gestão, que são mais numerosos, e seus impactos nos serviços públicos, que são graves.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.
- ABRUCIO, Fernando L.; ARANTES, Rogério B.; TEIXEIRA, Marco A. C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.
- AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health Policy and Plan*, v. 29, issue 6, p. 694-702, 2013.
- BANDIERA, Oriana; PRAT, Andrea; VALLETTI, Tommaso. Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1278-1308, 2009.
- BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Eaesp, 2002.
- BOWEN, Chieh-Chen; BOWEN, William M. Content analysis. In: YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J. *Handbook of research methods in public administration*. Nova York: CRC Press, 2008. p. 689-703.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Programa de fiscalização por sorteios públicos*. 2014. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos](http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos)>. Acesso em: 25 abr. 2014.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório do programa de fiscalização por sorteios públicos*. 2016. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>>. Acesso em: 25 ago. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Programas e ações*. s.d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>>. Acesso em: 1º out. 2016.
- CASTRO, Jorge A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 169-190.
- DIAS, Lidiane N. et al. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela União aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *Revista Contabilidade e Finanças (USP)*, v. 24, n. 63, p. 206-218, 2012.
- DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's publicly release audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, Salvador, p. 1-20, 2008.
- FERREIRA, Marco A. M.; MEDINA, Silvana A.; REIS, Anderson de O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 12, p. 74-81, 2014.
- FNDE. Nota técnica n. 5002/2016. COSAN/CGPAE/DIRAE. 2016. Disponível em: <[www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=NTC&num\\_ato=00005002&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2016&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](http://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=NTC&num_ato=00005002&seq_ato=000&vlr_ano=2016&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- JANUZZI, Paulo de M. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 59, p. 222-239, 2011.
- MARIN, Tany I. S.; GAMA, Dayani S. S.; CAMPELO, Vitorio S. Corrupção e ineficiência nos repasses federais: uma análise dos gastos do Ministério das Cidades nos municípios paraenses (2003-2013). In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, XI, 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2014. p. 1-16.
- MENDES, Marcos. *Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União*. São Paulo: Transparência Brasil, 2004.
- OLIVIERI, Cecília. *A atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil*. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, 2252).

PEIXOTO, Sandro G. D. et al. Decentralization and corruption: evidence from primary health-care programmes. *Applied Economics Letters*, v. 19, n. 18, p. 1885-1888, 2012.

PERES, Ursula D.; MATTOS, Bruna. *Eficiência do gasto em educação no Brasil*. Todos Pela Educação (TPE): práticas educativas, fortalecimento local e agenda de política. São Paulo, 2015. (Relatório de Pesquisa. Todos pela Educação).

PINTO, José M. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

RIBEIRO, Romiro. A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil. *E-Legis*, n. 8, p. 82-103, 2012.

RIBEIRO, Romiro. Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007/2014). *Nota Técnica 15/2014*. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; Câmara dos Deputados, 2014.

RODRIGUES, Daniele S.; SANTOS, Nálbia de A. Desperdícios ativos e passivos nos gastos com

saneamento e habitação: evidências empíricas no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, XII, 2015, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fipecafi, 2015. p. 1-15.

SOARES, José A.; BAVA, Silvio C. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SODRÉ, Antonio C. A.; ALVES, Maria F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Revista Administração Contemporânea [online]*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

VIEIRA, James B. O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira. In: CGU. *Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º concurso de monografias: trabalhos premiados*. Brasília: CGU, 2011. p. 107-160.

VELOSO, João F. A. et al. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

### Cecília Olivieri

Doutora em administração pública e governo pela EAESP/FGV e professora no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. E-mail: cecilia.olivieri@usp.br.

### Bruno Martinelli

Mestre em gestão de políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. E-mail: bruno.martinelli123@gmail.com.

### Pedro Massucatto

Graduando em gestão de políticas públicas na EACH/USP. E-mail: pmassucatto@gmail.com.

### Carolina Bragança Silva

Graduanda em gestão de políticas públicas na EACH/USP. E-mail: braganca.carolina@yahoo.com.