

arquivos analíticos de  
políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 172

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341

## **Políticas Educacionais e o Programa de Fiscalização em Entes Federativos: Corrupção, má Gestão ou Incapacidade Institucional dos Recursos da Assistência Financeira da União?**

*Gilda Cardoso de Araujo*

*Neide César Vargas*



*Pedro Paulo Pimenta*

Universidade Federal do Espírito Santo  
Brasil

**Citação:** Araujo, G. C., Vargas, N. C., & Pimenta, P. P. (2021). Políticas educacionais e o Programa de Fiscalização em Entes Federativos: Corrupção, má gestão ou incapacidade institucional dos recursos da assistência financeira da união? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(172). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6779> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a assistência financeira da União aos municípios para a educação básica, a partir da atuação da Controladoria Geral da União (CGU) em auditorias realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) durante o 5º ciclo de fiscalização (2016-2018). Para tanto, levando em conta o debate sobre a utilização dos recursos públicos federais na educação básica pelas áreas da Administração Pública, Ciências

Contábeis e Economia (bem como por outras áreas) e utilizando os aportes teóricos de Susan Rose-Ackerman, Ray Fisman e Miriam A. Golden junto com as técnicas de análise de conteúdo de Laurence Bardin, tipificamos as irregularidades encontradas nos 57 relatórios em três categorias: corrupção, má gestão e incapacidade institucional. Os resultados, em síntese, indicam uma maior incidência de irregularidades nos casos de má gestão e incapacidade institucional em relação à corrupção, sendo necessária uma ação mais efetiva de assistência técnica da União aos municípios mais vulneráveis, bem como estudos qualitativos sobre a gestão dos programas federais no nível municipal.

**Palavras-chave:** federalismo; políticas educacionais; financiamento da educação; Programa de Fiscalização em Entes Federativos; Controladoria Geral da União; assistência financeira; corrupção; má gestão; incapacidade institucional

### **Educational policies and the Auditing Program in Federative Entities: Corruption, poor administration, or institutional incapacity of resources allocated by federal financial assistance?**

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the Federal Government's financial assistance provided to municipalities for basic education, based on the performance of the Controladoria Geral da União (CGU) in audits carried out within the scope of the Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) during the 5th auditing cycle (2016-2018). Therefore, considering the debate on the use of federal public resources in basic education by the branches of Public Administration, Accounting and Economics (as well as by other areas) and using the theoretical contributions of Susan Rose-Ackerman, Ray Fisman and Miriam A. Golden, along with Laurence Bardin's content analysis techniques, we typified the irregularities found in 57 reports divided into three categories: corruption, poor management and institutional incapacity. The results, in short, indicate a higher incidence of irregularities in cases of poor management and institutional incapacity in relation to corruption, requiring a more effective action from the Federal Government in providing technical assistance to the most vulnerable municipalities, as well as qualitative studies on the management of programs at the municipal level.

**Keywords:** federalism; educational policies; education finance; Auditing Program in Federative Entities; Controladoria Geral da União; financial assistance; corruption; poor management; institutional incapacity

### **Políticas educativas y el Programa de Fiscalización en las Entidades Federativas: ¿Corrupción, mala gestión o incapacidad institucional de los recursos de la asistencia financiera federal?**

**Resumen:** El propósito de este artículo es analizar la asistencia financiera del Gobierno Federal a los municipios para la educación básica, con base en la actuación de la Controladoria Geral da União (CGU) en las auditorías realizadas en el marco del Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) durante el V ciclo de inspección (2016-2018). Por tanto, teniendo en cuenta el debate sobre el uso de los recursos públicos federales en la educación básica por las áreas de Administración Pública, Contabilidad y Economía (así como por otras áreas) y utilizando los aportes teóricos de Susan Rose-Ackerman, Ray Fisman y Miriam A. Golden, junto con las técnicas de análisis de contenido de Laurence Bardin, tipificamos las irregularidades encontradas en los 57 informes en tres categorías: corrupción, mala gestión e incapacidad institucional. Los resultados, en resumen, indican una mayor incidencia de irregularidades en casos de mala gestión e incapacidad institucional con relación a la corrupción, requiriendo una actuación más eficaz de asistencia técnica del Gobierno Federal a los municipios más vulnerables, así como estudios cualitativos sobre la gestión de programas a nivel municipal.

**Palabras-clave:** federalismo; políticas educativas; financiamiento de la educación; Programa de Fiscalização em Entes Federativos; Controladoria Geral da União; asistencia financiera; corrupción; mala gestión; incapacidad institucional

### **Políticas Educacionais e o Programa de Fiscalização em Entes Federativos: Corrupção, má Gestão ou Incapacidade Institucional dos Recursos da Assistência Financeira da União?**

O Brasil é um país de grande heterogeneidade econômica e social, o que enseja dificuldades para a execução de políticas públicas de alcance nacional, como é o caso da educação básica. Por um conjunto de restrições historicamente configuradas o país foi tardio no atendimento ao ensino básico, sendo que, apenas nas últimas três décadas universalizou-se o atendimento a apenas uma de suas etapas, o ensino fundamental, que ainda persegue a garantia de qualidade mínima da oferta em todo território nacional.

Além do mais, não contou com uma coordenação federativa e liderança do governo central suficiente para dar cabo dessas tarefas. O financiamento da educação básica tem sido um dos grandes desafios, enfrentado nas últimas décadas por meio de vinculações orçamentárias de todos os níveis federativos, transferências do governo federal e mesmo estaduais, construção de fundos de natureza contábil e redistributiva em cada estado e no Distrito Federal com a participação da União, dentre outras medidas. A despeito dos recursos na atualidade ainda serem insuficientes, um debate que se trava, atravessado pelas políticas neoliberais de restrição fiscal estrutural, é se o governo federal já investiu o bastante na área e, adicionalmente, se esses recursos têm sido utilizados de maneira adequada pelos principais executores dos programas na educação básica, os municípios. A posição hegemônica nesse debate tem se manifestado num compromisso do governo federal em cortar gastos de maneira sistemática e numa visão negativa que se projeta na sociedade, associando, de forma quase automática, o Estado e suas políticas com a corrupção. Os recursos federais destinados à educação básica estão submetidos a esse tipo de crivo, daí a relevância de se refletir acerca de sua utilização.

A atuação dos municípios brasileiros nos programas federais tem sido objeto de várias análises, conjugando distintas áreas de conhecimento e diferentes metodologias, que envolvem bases de referência peculiares e instrumentos diversos. Não existem, todavia, análises da atuação da CGU na fiscalização dos recursos da educação feita por autores do campo da educação, o que reforça a perspectiva predominantemente macroeconômica ou contábil no trato do assunto. Sem desconsiderar as principais análises feitas por essas áreas, este artigo pretende problematizar as irregularidades na execução de programas federais pelos municípios detectadas nos relatórios de auditoria do órgão de controle interno do governo central. Partindo dos relatórios mais recentes da Controladoria Geral da União (CGU) buscamos caracterizar o perfil das irregularidades encontradas por meio do seu enquadramento nas categorias corrupção, má gestão, incapacidade institucional. O aspecto a se avaliar é se o peso geralmente dado à corrupção corresponde aos dados dos relatórios da CGU, tomados não apenas do ponto de vista do que pode ser contabilizado na forma de valores, mas também no que tange à incidência das diferentes categorias de irregularidades. Nesse sentido, busca-se distinguir as situações que têm sido classificadas como corrupção das que podem envolver fragilidade institucional municipal e insuficiente assistência financeira e técnica da União junto aos municípios.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução: a primeira, que apresenta o modelo de organização da educação no Brasil e a importância do sistema federativo para sua melhor compreensão; a segunda, que apresenta o órgão fiscalizador das contas públicas no país,

responsável pelo controle interno do governo federal e por auditar as transferências federais aos governos subnacionais, além de evidenciar o tipo de transferências e os programas na educação básica que a CGU fiscaliza nos municípios brasileiros; a terceira parte resgata o debate sobre a utilização dos recursos públicos federais na educação básica pelas áreas da Administração Pública, Ciências Contábeis e Economia; a quarta parte apresenta os aportes teórico-metodológicos com os conceitos e as razões para a adoção das categorias de corrupção, má gestão e capacidade institucional na tipificação das irregularidades encontradas nos 57 Relatórios do 5º ciclo de fiscalização (2016-2018); por fim, a última seção apresenta a análise dos relatórios de fiscalização da CGU na educação básica para o período 2016-2018, indicando, nas conclusões, uma incidência maior de casos tipificados como má gestão ou falta de capacidade institucional.

## **Organização da Educação Básica e Federalismo no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 define que a oferta de educação básica no Brasil é responsabilidade do Estado e deve se organizar de forma compartilhada entre os entes federados, no caso, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que foram incluídos como partícipes da federação por ocasião da promulgação da referida Carta (Brasil, 1988).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, regulamentou a educação escolar em todo território nacional, definindo as competências legais de cada ente federado. Assim, os municípios assumiram a responsabilidade prioritária pela oferta da Educação infantil e do Ensino Fundamental, os estados ficaram responsáveis pela oferta prioritária do Ensino Médio e do Ensino Fundamental. Já o Distrito Federal, como unidade autônoma, tem responsabilidade por todas as etapas da educação básica (Educação infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). Temos assim, que a oferta da etapa do Ensino Fundamental é responsabilidade compartilhada dos municípios e dos estados.

Por fim, a União ficou responsável pela coordenação da política nacional de educação, pelo estabelecimento de diretrizes nacionais para a educação básica e Superior, pela manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino, bem como por regulamentar, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar a oferta do Ensino de Graduação e de Pós-Graduação, LDB (1996). Ademais, a União tem função supletiva e redistributiva no que tange à educação básica, com vistas à equalização de oportunidades educacionais e a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Nesse último sentido, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a LDB definem que os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração, de modo a assegurar a cooperação prevista no modelo federativo inscrito no parágrafo único do Art. 23, ainda não regulamentado pelo Parlamento brasileiro.

Cabe ainda ressaltar que a Emenda Constitucional 59/2009 ampliou a faixa etária obrigatória de escolarização, de maneira que é responsabilidade dos entes federados assegurar o direito à educação para todos os brasileiros de 4 a 17 anos, o que ampliou sobremaneira a responsabilidade dos municípios com a incorporação da obrigatoriedade do atendimento da pré-escola (4 a 5 anos), além do ensino fundamental. (Emenda Constitucional 59, 2009)

Por conseguinte, a responsabilidade em relação à oferta da educação básica no país é principalmente dos estados e municípios. Conforme o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, em 2018, a educação básica pública do Brasil, atendia em torno de 48 milhões de estudantes, dos quais a União responsabilizava-se diretamente por apenas 0,8% das matrículas em sua rede de ensino.

Sendo assim, um dos grandes desafios da garantia do direito à educação é a organização federativa do país, mesmo com a inscrição do modelo cooperativo entre a União, os 26 estados, o

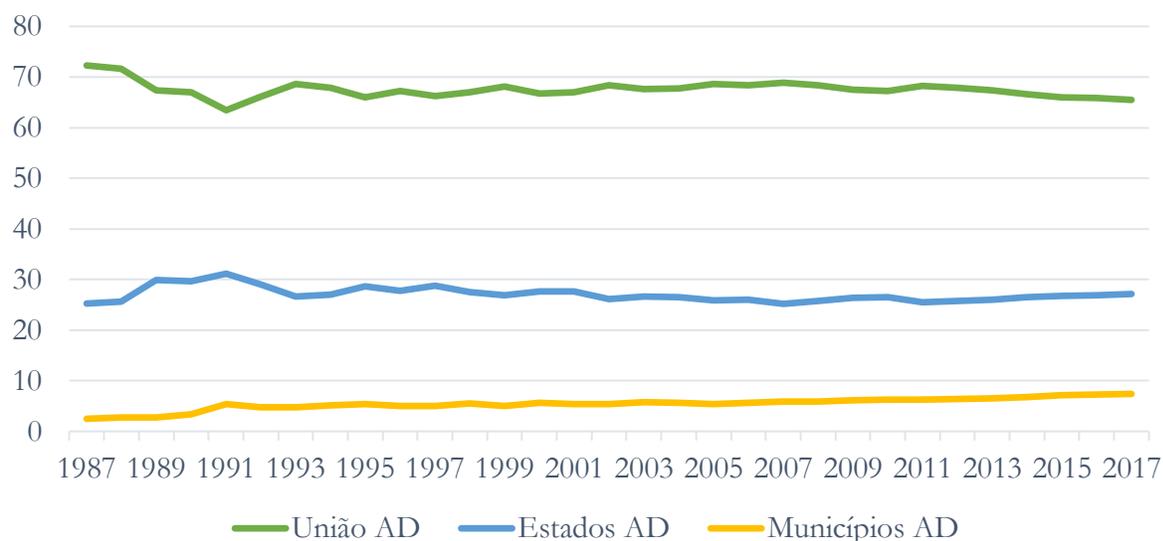
Distrito Federal e os 5.570 municípios (IBGE, 2020). Particularmente no que tange ao seu modelo de federalismo fiscal, a federação brasileira ainda não foi capaz de compatibilizar adequadamente receitas disponíveis e encargos entre os entes federados.

Do ponto de vista do financiamento da educação, compartilhado entre os três níveis de governo, observamos uma baixa participação do governo federal, com alguma elevação a partir de 2008, em função da ampliação de gastos federais na área. Segundo relatório específico da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2018), o gasto federal total com educação cresceu até 2014, decaindo daí em diante. Entre 2008 e 2014 esse gasto cresceu principalmente no ensino superior e profissional, e, em menor medida, no ensino básico. Resulta que, desde 1988, tem se verificado uma forte descentralização dos gastos na educação, cabendo às esferas subnacionais cerca de 80% do total (Salvador, 2014).

Não obstante, a arrecadação direta é pesadamente centralizada em nível federal, aparecendo o maior desbalanceamento de gastos e receitas nos municípios, que ampliaram de maneira muito suave a sua participação no total da arrecadação direta, que correspondia a apenas 2,5% do total, em 1987, e alcançou insuficientes 7,4%, em 2017 (Figura 1).

### Figura 1

*Distribuição Federativa da Arrecadação Direta (AD) - 1987-2017*



Fonte: Adaptado de Afonso, J. R., & Castro, K. P. (2019). Carga tributária brasileira em perspectiva histórica. Estadísticas revisadas. *Revista de Administración Tributaria*, (45). Recubierto de <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-brasilena-afonso-castro/>

Na busca de uma distribuição de recursos mais equitativa, o país conta com transferências federais para estados e municípios e estaduais para os municípios. Dentre essas transferências, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) assumem um papel fundamental na redistribuição/equalização de receita arrecadada. Elas têm por base dois impostos federais (Imposto de Renda - IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI). De acordo com dados do Tesouro Federal de 2019, esses dois fundos corresponderam a 60% dos recursos repassados pela União aos estados e municípios. Na relação subnacional os estados também transferem para os municípios uma quota parte do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), equivalente a 25% de sua arrecadação, transferência

importante especialmente nas regiões Sul e Sudeste do país nas quais os estados têm maior autonomia tributária<sup>1</sup>.

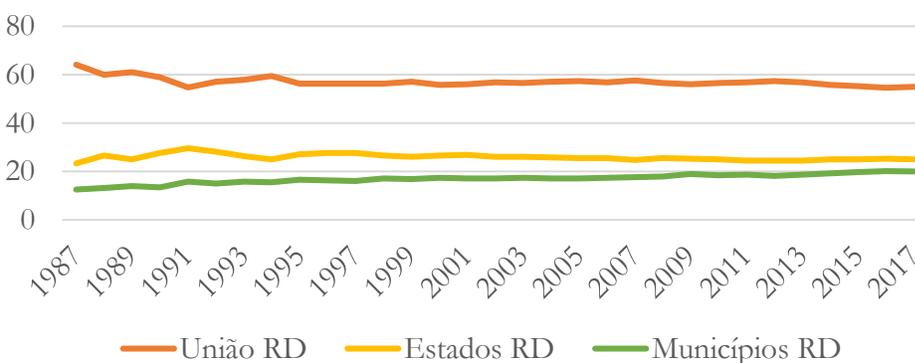
No âmbito das receitas, a educação conta com um mecanismo específico, estabelecido na Constituição, que vincula a arrecadação própria de impostos e transferências de impostos de cada ente federado para uso nessa área. A União é responsável por investir em educação nunca menos de 18% dessa receita, os estados, distrito federal e os municípios, nunca menos do que 25%.

Além disso, a educação conta com um fundo fiscal importante, de subvinculação de receitas subnacionais, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ele envolveu, até 2020, 20% das transferências do FPE e do FPM, bem como da quota parte do ICMS, além do mesmo percentual de receitas de uma cesta de impostos e outras transferências de menor peso<sup>2</sup> de estados e municípios, ao que se soma uma transferência de complementação da União. Esse fundo opera de maneira redistributiva no interior dos estados, sendo alocado de acordo com as matrículas de cada rede de ensino.

Por meio desse sistema federativo de distribuição de recursos ameniza-se, mas não de forma suficiente, as discrepâncias entre encargos e receitas disponíveis para executá-las. A receita disponível, que engloba além da arrecadação própria o saldo das diferentes transferências interfederativas, ainda concentra cerca de 55% em nível do governo federal. Os municípios, a despeito de ampliarem a sua participação nos últimos 30 anos, ainda tem forte desbalanceamento dos seus gastos com a receita disponível, alcançando em torno de 20% da receita disponível nos últimos anos. (Figura 2).

**Figura 2**

*Distribuição Federativa da Receita Disponível (RD) - 1987-2017*



Fonte: Adaptado de Afonso, J. R., & Castro, K. P. (2019). Carga tributária brasileira em perspectiva histórica. Estadísticas revisadas. *Revista de Administración Tributaria*, (45). Recubierto de <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-brasilena-afonso-castro/>

<sup>1</sup> Além dessas transferências, que são as mais importantes, temos a transferência do governo federal que configura o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX, com base no IPI (do qual 25% destinam-se aos municípios); a transferência federal de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e a transferência estadual de 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, ambas para os municípios.

<sup>2</sup> As outras transferências são a compensação estadual e municipal correspondente à Lei Kandir, proporcional às exportações (IPIexp); a cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Os impostos incluídos são o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Essa insuficiente descentralização de receitas observada na federação brasileira reflete a histórica dificuldade no país em pactuar uma estrutura tributária e de transferências capaz de equilibrar, em nível subnacional, encargos e receitas. Tal discrepância se evidencia na educação pelo cumprimento insuficiente da parte da União de sua função redistributiva e supletiva, particularmente a primeira, tanto forma de assistência técnica quanto financeira, no que tange aos níveis subnacionais. A assistência técnica deve se dar mediante oferta de suporte intelectual, tecnológico e material aos entes subnacionais, com objetivo de solucionar adversidades relacionadas à prestação do serviço público. Já a assistência financeira deve ocorrer: a) de forma direta quando o governo federal adquire bens e distribui aos governos subnacionais, b) de forma automática, quando transfere recursos por meio dos programas estabelecidos por lei ou, c) de forma voluntária, por meio de programas ou projetos não previstos na legislação, oferecidos através da assinatura de convênios (Cruz, 2009).

A análise deste artigo recai sobre a assistência financeira da União aos municípios para a educação básica a partir da atuação da Controladoria Geral da União (CGU) em auditorias realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF), durante o 5º ciclo de fiscalização (2016-2018).

### **A CGU e seus Programas de Fiscalização na Aplicação de Recursos Públicos da Educação**

Desde que foi criada, em 2003, a CGU realizava o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (PFSP), que tinha como objetivo fiscalizar, mediante processo de auditorias in loco, a aplicação dos recursos e programas federais sob a responsabilidade de órgãos estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas. Os municípios auditados eram escolhidos por amostragem, selecionados de forma aleatória através dos sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal, CGU (2005).

Após as auditorias, eram emitidos relatórios descritivos contendo as constatações das impropriedades, irregularidades ou fragilidades encontradas na execução dos programas federais, indicando aos gestores locais as medidas que necessitavam adotar para corrigir, realizar o ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou instaurar a Tomada de Contas Especial junto ao Tribunal de Contas da União (TCU).<sup>3</sup>

Em 2015, o programa foi aprimorado, ampliando os critérios de seleção para além dos sorteios públicos, incorporando a Matriz de Vulnerabilidade<sup>4</sup> e o Censo. Assim, foi complementado

---

<sup>3</sup> Todos os relatórios são públicos e ficam disponíveis no portal eletrônico da CGU.

<sup>4</sup> A Matriz de Vulnerabilidade utiliza um modelo econométrico constituído basicamente por 12 indicadores divididos em quatro dimensões: Controle, Transparência, Desenvolvimento Econômico-Social e Materialidade. Os 12 indicadores divididos pelas quatro dimensões são: 1) quantidade de dias desde a última ação de controle, 2) denúncias recebidas pela CGU, 3) Tomadas de Contas Especial (TCE) analisadas pela CGU e encaminhadas ao TCU, 4) alternância da gestão, 5) grau de transparência ativa, 6) declaração de contas anuais, 7) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), 8) Beneficiários do Bolsa-Família, 9) Evolução do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), 10) Produção da Atenção Básica, 11) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e 12) transferência de recursos. Os dados são extraídos dos diversos bancos de dados do governo e de informações da própria CGU, sendo que cada indicador pode receber pontuação que varia de 1 (muito baixo) a 4 (muito alto), o que permite ranquear os municípios segundo a sua vulnerabilidade (CGU, 2020). Em 2017 foram incluídos novos indicadores na Matriz de Vulnerabilidade, para suprir os aspectos de criticidade, relevância e materialidade, cujo detalhamento passou a não ser divulgado pela CGU para “manter o caráter sigiloso/restrito do planejamento das fiscalizações”. No

o caráter aleatório do processo de escolha, com a adoção de critérios que justificassem a existência ou a possibilidade de alguma irregularidade a ser verificada. A partir dessa mudança, o programa passou a ser chamado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) e os processos de fiscalização passaram a ser organizados em ciclos

O PFEF promoveu 294 fiscalizações, entre 2015 e 2018, sendo 267 em municípios e uma em cada estado e no Distrito Federal, (Tabela 1).

**Tabela 1**

*Organização dos Ciclos de Fiscalização da CGU*

Ciclo	Ano	Critério de Seleção	Entes fiscalizados
1º	2015	Matriz de Vulnerabilidade	46 municípios
2º	2016	Censo	26 Governos estaduais e o Distrito Federal
3º	2016	Sorteio Eletrônico	70 municípios
4º	2017	Nova Matriz de Vulnerabilidade	94 municípios
5º	2018	Nova Matriz de Vulnerabilidade	57 municípios

*Nota.* Fonte: Elaborada a partir dos relatórios do PFEF da CGU.

Além dos aspectos mencionados, a definição do escopo dos programas fiscalizados é associada a uma avaliação sistêmica dos recursos transferidos para a localidade. Esta avaliação é procedimento interno feito por uma coordenação específica da CGU (Coordenação-Geral de Operações Especiais – SFCOPE), ouvindo os escritórios Regionais da CGU que são os executores do controle junto aos entes federativos.

Assim, são auditados os programas selecionados que receberam as transferências previstas no orçamento da União e chegaram aos municípios por meio dos programas de assistência financeira.

Na educação básica, referente ao 5º ciclo do PFEF, esses programas compõem o Programa 2080 “Educação de Qualidade para Todos”, e incidem sobre a gestão dos sistemas municipais de ensino, conforme descrito nas Tabelas 2 e Tabela 3. A Tabela 2 diz respeito às transferências federais para a educação de natureza automática, envolvendo a complementação federal para o Fundeb, o Programa de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica e o Programa de Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica.

---

5º ciclo, a Matriz de Vulnerabilidade foi novamente aperfeiçoada, incorporando a aprendizagem de máquina (CGU, 2021).

**Tabela 2**

*Transferências Automáticas, Código e Ações do Programa 2080 Educação de Qualidade para Todos Identificadas nos Relatórios da CGU*

<b>Código</b>	<b>Ação</b>
0E36	Complementação da União - FUNDEB;
	Corresponde a maior parcela das transferências federais, ocorre de forma direta junto aos fundos contábeis de âmbito estadual que não alcancem o valor aluno ano definido nacionalmente com a arrecadação própria. Esse valor corresponde a 10% do valor da contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios ao Fundo.
00P	Apoio à Alimentação Escolar na Educação básica (PNAE).
	Transferências de recursos aos estados e municípios para suplementar a oferta de alimentação escolar em toda a educação básica pública. Seus valores são calculados com base no número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior.
0969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação básica (PNATE).
	Transferências de recursos para suplementar o transporte de alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais.

*Nota.* Fonte: Elaborada a partir dos dados do FNDE (2021b).

A Tabela 3 apresenta as principais transferências voluntárias do Programa 2080 fiscalizadas no período. Elas financiaram investimentos em reforma e construção de prédios e aquisição de mobiliário para a educação infantil, apoio técnico e investimento e manutenção de infraestrutura para educação básica, construção e manutenção de estruturas esportivas escolares, bem como, para financiar ações voltadas para valorização dos profissionais da educação.

**Tabela 3**

*Transferências Voluntárias, Código e Ações do Programa 2080 Educação de Qualidade para Todos Identificadas nos Relatórios da CGU*

<b>Código</b>	<b>Ação</b>
12KU	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil (Proinfância).
	Assistência financeira para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.
20RP	Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica,
	Assistência técnica e financeira com objetivo de subsidiar apoio material e financeiro para construção, ampliação, reforma e aquisição de materiais.
12KV	Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares;

<b>Código</b>	<b>Ação</b>
	Assistência financeira com objetivo de subsidiar a construção e manutenção de estruturas esportivas escolares.
20RJ	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica;
	Assistência financeira para promoção de formação inicial e continuada dos profissionais da educação, estruturação de planos de carreira e remuneração com atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho.

*Nota.* Fonte: Elaborada a partir dos dados do FNDE (2021b).

Esses programas envolvem transferências federais executadas entre 2016-2018, cujos montantes específicos estão apresentados na Tabela 4. Nela podemos constatar que a complementação da União ao Fundeb representou a maior parcela dos recursos transferidos aos municípios para educação básica, cerca de 70% do total, mas devido à sua metodologia de redistribuição de recursos, contemplou apenas nove estados da federação. Além da complementação para o Fundeb, a União transferiu recursos para alimentação escolar universal dos estudantes, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar que representou cerca de 20% do total.

**Tabela 4**

*Valores Totais Transferidos pela União por Programa/Ação na Educação Básica, 2016-2018 (em R\$ milhões correntes)*

Ano	Complementação FUNDEB	PNAE	Apoio à Infraestrutura	PNATE	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada	Caminho da Escola	Total
2016	13.762	3.421	1.255	564	79	329	19.410
2017	14.060	3.922	630	573	57	155	19.397
2018	13.814	4.018	1.151	665	33	64	19.745

*Nota.* Fonte: Elaborada a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Foram esses programas federais o campo de fiscalização da CGU na educação básica, envolvendo, portanto, principalmente as transferências para a complementação das receitas do Fundeb, da alimentação escolar, do transporte escolar rural, bem como para o desenvolvimento de obras.

Vale reiterar que a definição das ações fiscalizadas em cada um dos municípios selecionados no programa FEF, seguiram a Matriz de Vulnerabilidade do 5º ciclo do PFEF. De acordo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2021a), no ano de 2018 ocorreram 34 liberações distintas de recursos para educação por meio de transferências da União aos demais entes federados. Dentre essas liberações, oito foram selecionadas pela Matriz de Vulnerabilidade para

compor o escopo do 5º ciclo do FEF. O Programa Dinheiro Direto na Escola, um dos principais programas de transferência financeiras na educação, não foi contemplado neste ciclo<sup>5</sup>.

Os programas de fiscalização da CGU vêm sendo discutidos pelas áreas de Administração Pública (Caldas, 2016), (Olivieri, 2017), Ciências Contábeis (Martins, 2019), (Rodrigues, 2020), (Caldas, 2016), Economia (Ferraz, 2008) e outras áreas do conhecimento (Vieira, 2010), (Melo, 2010), (Barcellos, 2011), (Ferreira & Fornasier, 2015), no que tange à corrupção e à má gestão dos recursos. Essas análises vêm recaindo especialmente nas irregularidades das contratações públicas para o setor saúde em municípios brasileiros. São essas áreas, também, que vêm se debruçando sobre os resultados das auditorias da CGU nos programas da educação básica executados com transferências da União (tanto do PFSP quanto o PFEF). Os resultados desses trabalhos acadêmicos indicam a existência de pelo menos três problemas na aplicação dos recursos oriundos de transferências da União para os municípios: corrupção, má gestão e incapacidade institucional.

### **Corrupção, má Gestão ou Incapacidade Institucional: O Debate sobre a Utilização de Recursos Públicos Federais pelos Municípios na Educação Básica**

Apesar de relativamente antigo, não dispomos de análises específicas tanto do PFSP quanto do PFEF na área da política educacional, particularmente nos estudos relativos ao financiamento da educação e ao controle social articulados ao federalismo fiscal-financeiro dos recursos destinados à educação no Brasil.

Um dos primeiros trabalhos sobre a temática é o de Marcos Mendes, (2004), um ano após o lançamento do PFSP. O autor trata das irregularidades que foram apuradas na gestão do Fundef6 em 67 municípios no ano de 2003, categorizando-as em qualitativa (tipo de ilícitos e frequência de sua ocorrência) e quantitativa (o montante financeiro envolvido nas irregularidades). Em ambos os casos, aponta que as irregularidades são frequentes, desperdiçam verbas da educação e consomem parcela significativa das verbas do Fundef.

Na mesma perspectiva, Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana Bello Moreira (2008) partem da premissa que a corrupção e a má qualidade dos governos reduzem a oferta e a qualidade de bens e serviços públicos. Para analisar quais seriam os “efeitos” do desvio de recursos em termos de oferta de educação de qualidade, os autores utilizaram, além dos relatórios dos auditores do PFSP da CGU, dados de desempenho dos alunos do ensino fundamental da Prova Brasil de 2005. Os resultados da pesquisa indicaram que “... a corrupção reduz significativamente os resultados da Prova Brasil em português e matemática em 2005. Além disso, a corrupção também afeta

---

<sup>5</sup> Não obstante, o PDDE foi contemplado na fiscalização realizado pela CGU no 4º ciclo do FEF (2017), seguindo os critérios adotados pelo programa. No primeiro, segundo e terceiro ciclos, o PDDE apareceu apenas de maneira pontual, por iniciativa das Controladorias Regionais, conforme autonomia prevista no Art. 5º da portaria nº 208/2017, que institui o Programa de Fiscalização da aplicação de recursos federais descentralizados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações da Sociedade Civil. Em 2018, o PDDE foi objeto de análise de outra linha de atuação da CGU, denominada: “Avaliação da Execução de Programa de Governo (AEPG)” cujo objetivo foi fazer um diagnóstico acerca da eficácia, eficiência, economicidade e, dentro do possível, efetividade do programa. Essa avaliação tomou por base resultados dos relatórios do 4º ciclo do PFEF, bem como das Auditorias Anuais de Contas do FNDE, conforme Relatório AEPG nº 201902278 de 2018, p.6 (CGU, 2019).

<sup>6</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, antecessor do Fundeb, cuja subvinculação era destinada apenas à etapa do ensino fundamental e não para todas as etapas da educação básica.

indicadores escolares, diminuindo a taxa de aprovação dos estudantes e aumentando a taxa de abandono” (p. 1).

Para Olavo Venturim Caldas, Cristiano Machado Costa, Marcelo Sanches Pagliarussi (2016) é um grande desafio mensurar a corrupção, uma vez que ocorre de maneira a ser ocultada o máximo possível, a fim de não ser identificada por cidadãos ou órgãos de controle. Nesse sentido, os pesquisadores têm buscado em casos de condenação judicial e em relatórios de auditoria elementos para tipificar os casos de corrupção. A partir de um modelo econométrico, esses autores se propuseram a analisar a relação entre corrupção e composição dos gastos governamentais nos municípios do Brasil, no período entre 2006 a 2010, utilizando os relatórios do PFSP (20º ao 33º sorteios,) dados relativos às transferências de recursos da União, obtidos no Portal da Transparência do Governo federal, e dados contábeis das despesas dos municípios, de 2005 a 2010, obtidas na base de dados da série “Finanças do Brasil — Dados Contábeis dos Municípios”, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os autores, a partir desses dados desagregados, concluem que “... maiores níveis de corrupção nos municípios acarretam maiores despesas em funções de educação e saúde, às quais a própria legislação obriga percentuais elevados de despesa. Como resultado, aumenta o gasto público municipal total, porém sem a contraparte positiva para a sociedade.” (p. 258) e, ainda, que a exigência legal de vinculação e maior aporte de recursos para essas áreas criaria incentivos para a atuação de agentes corruptores, atraídos pela maior disponibilidade de verbas.

De 2018 em diante encontramos um conjunto de trabalhos que deixam de enfatizar a dimensão da corrupção e passam a destacar a dimensão da má gestão municipal, mesmo no contexto da vigência do PFSP. Esse é o caso do artigo de Cecília Olivieri, Bruno Martinelli, Pedro Massucatto e Carolina Bragança Silva (2018) que discutem a implementação de programas federais de educação nos municípios, por meio dos relatórios de fiscalização da CGU do ano de 2014. Assumindo a perspectiva de que a gestão municipal ainda é uma temática pouco estudada - em que pese o federalismo brasileiro ter incorporado o município como ente federado responsável por políticas públicas coordenadas pela União - os autores justificam a necessidade de análises articuladas entre gestão municipal e programas federais. Constatam que a maior parte dos trabalhos que utilizaram os relatórios da CGU enfatizam a dimensão da corrupção, sendo que esses mesmos trabalhos, paradoxalmente, indicam que o maior problema dos municípios não seria a corrupção, mas sim a má gestão, ou seja, a dificuldade de aplicar de forma eficiente os recursos.

Problematizam a questão das obras, que não estaria nesse caso, tendo em vista que 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” (p. 171). Os autores concluem que, no ano de 2014, das ações do Ministério da Educação (MEC), os três programas que concentraram mais casos de má gestão e indícios de fraude foram o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Porém, ressaltam a necessidade de cooperação federativa na execução desses programas, apontando que o governo federal viabilize mecanismos para melhorar a execução dos programas nos municípios.

Por fim, destacam a necessidade de se empreender estudos qualitativos “... 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” (p. 177). Os autores chamam a atenção, nas conclusões, para algo imprescindível quando se discute o financiamento da educação no viés da polarização entre os que defendem que os recursos são suficientes, o problema seria a má gestão, e entre os que defendem que faltam recursos para educação, além da má gestão:

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. (Olivieri et al, 2018, p. 177)

Carlos Alexandre Moreira Martins, Nálbia de Araújo Santos, Daniele Silva Rodrigues, Gislaine Aparecida Santana Sedyama e Ronan Pereira Capobiango (2019) analisaram o PNAE a partir dos Relatórios de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU, entre 2004 e 2015, a fim de compreender se o perfil de desperdícios ativos (corrupção) e passivos (ineficiência/má gestão), observados pelos auditores da CGU, é reduzido significativamente entre a primeira fiscalização se comparada com a segunda fiscalização dos municípios sorteados, com a hipótese de que haja redução significativa de desperdícios entre a primeira e a segunda fiscalização dos mesmos municípios. A pesquisa analisou o texto de 354 relatórios de fiscalização dos auditores da CGU, equivalendo a 157 municípios auditados, entre o período de 2004 a 2015. As conclusões indicam que:

[...] em relação ao desperdício ativo houve uma diminuição no número de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos do PNAE entre a primeira fiscalização se comparada com a segunda fiscalização. Entretanto, em relação ao desperdício passivo, verificou-se que as irregularidades encontradas nos Relatórios de Fiscalização foram maiores no segundo processo fiscalizatório. (Martins et al., 2019, p. 16)

Sendo assim, ao demonstrar que os relatórios apresentam mais casos de má gestão do que de corrupção, os autores corroboram os estudos que destacam a necessidade de viabilização, por parte do governo federal, de mecanismos para melhorar a gestão dos programas nos municípios, a partir da premissa do federalismo de cooperação, indicando que:

Pela análise de conteúdo dos relatórios verificou-se que, muitas vezes, os prefeitos e administradores públicos cometem irregularidades por desconhecimento da parte técnica e das normas e, embora isso não seja uma desculpa pelas irregularidades observadas, isso é um possível sintoma da falta de incentivos governamentais na capacitação dos gestores. Assim, sugere-se que haja um maior engajamento do setor público na qualificação dos atores públicos perante treinamentos ou quaisquer atividades capacitatórias. (Martins et al, 2019, p. 16)

Daniele Silva Rodrigues, Walmer Faroni, Nálbia de Araújo Santos, Marco Aurélio Marques Ferreira e Josedilton Alves Diniz (2020), analisaram os fatores socioeconômicos e políticos que influenciaram a ocorrência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico nos municípios brasileiros a partir dos relatórios das fiscalizações realizadas pela CGU de 2011 a 2015, bem como dos sites da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O argumento utilizado é que, apesar do considerável aumento no volume de recursos transferidos para o ensino básico pela União, no período de 2000 a 2014, representando um aumento percentual de 163,60%, os resultados de desempenho dos estudantes no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment [PISA]) de 2015, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicaram que, nesse período, o desempenho médio do Brasil foi um dos piores.

Na mesma perspectiva que Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana Bello Moreira (2008), os autores defendem que a corrupção e a má gestão decorrem da atuação dos agentes públicos e, por conseguinte, acarretam sérios prejuízos para a educação pública brasileira. Nesse sentido, apontam a relevância de estudar quais são as condições que propiciam a “[...] conduta desonesta e antieconômica dos agentes públicos na aplicação dos recursos federais destinados ao ensino básico.” (Rodrigues et al, 2020, p. 302)

O artigo tipifica os agentes públicos responsáveis pela gestão dos recursos em burocratas e políticos, sendo que o comportamento do burocrata, por não necessitar da competição eleitoral para ingressar na esfera pública, teoricamente teria por base critérios técnicos, enquanto os políticos seriam os principais responsáveis pela má aplicação dos recursos. Em suma, os autores se pautam na Teoria da Escolha Pública, ou Public Choice, segundo a qual “... os agentes políticos têm a mesma motivação que os agentes privados, ou seja, suas decisões são influenciadas por objetivos individuais e não pelo interesse público” (Rodrigues et al, 2020, p. 304). Ao contrário do setor privado, no setor público a discricionariedade permitiria que o agente político obtivesse ganhos e vantagens pessoais em detrimento dos interesses comuns. Nesse cenário, a escolha do eleitor é fundamental para determinar as escolhas públicas dos agentes políticos, por meio do voto e do controle social, a fim de evitar a incidência da corrupção e da má gestão.

A partir dessas considerações, os autores levantam as seguintes hipóteses: a) os casos de corrupção e má gestão nos gastos na educação básica pública estão relacionados com o exercício do 2º mandato dos prefeitos, pois estes não teriam possibilidade de reeleição, tendo em vista que, quanto maior for a competição eleitoral, menor o nível de irregularidades; b) nos municípios em que os eleitores têm maior escolaridade, há menor incidência de corrupção e má gestão nos gastos com a educação básica; c) a atuação de conselhos de controle e de acompanhamento - como o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho do Fundeb - e o maior número de meios de comunicação locais diminuem a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com a educação básica.

Dessas hipóteses, os autores (2020, p. 317) concluem que, para as irregularidades classificadas como corrupção, a questão eleitoral (exercício do 1º ou 2º mandato) se configuraram nos municípios analisados, mas de forma peculiar:

No que diz respeito à incidência de corrupção nos gastos com o ensino básico, observou-se que as características dos eleitores não influenciaram o comportamento corrupto dos agentes políticos. Assim, o fato dos [sic] eleitores serem politicamente mais sofisticados não foi suficiente para inibir o comportamento corrupto do agente político. Isso pode ter ocorrido porque até os eleitores com maior nível de instrução e renda não tinham conhecimento suficiente para detectarem os tipos de irregularidade classificados como corrupção – como as fraudes em licitações.

Outra constatação é que a inoperância dos conselhos de controle e de acompanhamento dos recursos federais destinados à educação tornam os gastos com o PNAE, o PNATE e o Fundeb mais vulneráveis à má gestão e à corrupção. Os autores ressaltam, ainda, que mesmo com formação em nível superior, é preciso que se invista mais em infraestrutura e capacitação dos integrantes dos conselhos de controle e acompanhamento desses programas. Interessante registrar que, mesmo com hipóteses e referencial com base na Teoria da Escolha Pública, os autores também observam a maior incidência dos casos de má gestão:

Não obstante, destacam-se os achados obtidos em relação à ocorrência de má gestão. Nota-se que, em comparação com os atos de corrupção, esse tipo de irregularidade ocorreu em maior proporção nos gastos com o ensino básico. Isso indica que a maior parte do desperdício de recursos públicos não favoreceu um agente público,

ela decorreu do descaso e despreparo desses agentes na aplicação dos recursos públicos [...]

Assim, sugere-se que futuras pesquisas analisem a influência das características estruturais dos municípios na ocorrência de má gestão nos gastos públicos. Dentre as características estruturais, destaca-se o nível de escolaridade dos servidores públicos e acredita-se que servidores mais capacitados podem cometer menos erros na gestão dos recursos públicos. (Silva, 2020, p. 317)

Do conjunto de trabalhos que discutiram relatórios da CGU, tanto dos ciclos do PFSP quanto dos ciclos do PEEF, nas diferentes áreas de conhecimento infere-se que as categorias de corrupção e má gestão foram as mais exploradas, no que tange aos recursos transferidos pela União aos municípios para a educação básica. Todavia, não encontramos referências explícitas à dimensão da incapacidade institucional dos municípios, talvez por serem tomadas no conjunto da categoria de má gestão. Dessa forma, discutiremos como cada uma dessas categorias foi compreendida neste artigo, bem como os procedimentos para análise dos Relatórios da CGU do 5º Ciclo do PEEF.

### **Corrupção, má Gestão e Incapacidade Institucional: Aporte Teórico- Metodológico para Análise das Auditorias da CGU**

A corrupção é algo difícil de ser identificada ou mensurada, mas sua definição, em que pese as diferentes abordagens, é relativamente comum. Etimologicamente é substantivo feminino e deriva do latim *corruptio*, com o sentido de «deterioração», processo ou efeito de corromper. (<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-origem-da-palavra-corrupcao/21753> Recuperado em 30 de março de 2021).

Neste artigo, nos pautamos pelas análises de duas obras de referência. Susan Rose-Ackerman<sup>7</sup>, em seu livro “Corrupção e Governo: Causas, Consequências e Reforma” (1999), escrito em sua 2ª versão (mais completa e atualizada) em parceria com Bonnie J. Palifka<sup>8</sup> (2016), define a corrupção como mau uso do poder público para ganhos privados. Esse mau uso pode ocorrer de forma intencional, para obtenção de ganhos privados por servidores públicos, políticos de carreira, empresas e pelo próprio cidadão. Portanto, surge a partir da relação entre o Estado e o setor privado. Às vezes, os funcionários do Estado são os atores dominantes, em outros casos, os atores privados são as forças mais poderosas.

Da mesma perspectiva de uso do poder público para ganhos privados ou corporativos, Ray Fisman e Miriam A. Golden (2017), definem corrupção. Para os autores, barganha entre o setor público e o setor privado pode se materializar de muitas formas, desde a troca de votos ou empregos e até dinheiro, mas não se limita apenas aos funcionários públicos. Atividades corruptas podem ser promovidas por funcionários públicos eleitos, burocratas do governo, empresas e cidadãos comuns.

Contudo, as análises de Rose-Ackerman & Palifka (2016), indicam a linha tênue entre corrupção, má gestão e incapacidade institucional, na medida em que as autoras apontam que o mau uso do poder público também pode ocorrer por falta de competência técnica para administrar as

---

<sup>7</sup> Professora emérita de Direito e Ciência Política de Henry R. Luce e Professora de Direito na Universidade de Yale. Especialista em corrupção e desenvolvimento político, direito administrativo, direito e política regulatória, setor sem fins lucrativos e federalismo.

<sup>8</sup> Pesquisadora das temáticas anticorrupção. Professora Associada do Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; Professora na Universidade de Yale (verão). Criadora da conferência Academia Contra a Corrupção nas Américas. Desenvolve pesquisas sobre a corrupção no México, o sistema estatal anticorrupção de Nuevo Leon, corrupção e desonestidade acadêmica, corrupção e crime organizado e corrupção e gênero.

normativas legais, causando prejuízo aos cofres públicos. Para as autoras, genericamente a corrupção é sintoma de algo que deu errado na gestão do poder público.

Neste artigo, procuramos, a partir dos Relatórios da CGU do 5º Ciclo do PEEF, categorizar as incidências de irregularidades, diferenciando a corrupção de má gestão com base nos possíveis benefícios obtidos pelo gestor ou funcionários públicos e, ainda, pelo setor privado, empresarial ou comercial. Sendo assim, quando as irregularidades envolvem atos que não implicam em ganhos diretos para qualquer um desses atores (do setor público ou privado) consideramos a tipificação de má gestão, embora, em muitos casos, efetivamente a má gestão e a incapacidade institucional dos municípios acabem propiciando um clima político-institucional favorável à corrupção.

Assumimos, assim, a premissa de que a tipificação das categorias que mobilizamos é complexa, na medida em que, ao mesmo tempo que podem ser tomadas de forma independente, estão, no fenômeno social concreto, por muitas vezes, inter-relacionadas. Talvez em decorrência dessa inter-relação a categoria da capacidade institucional dos municípios não tenha sido evidenciada nos trabalhos das áreas de Administração, Ciências Contábeis, Economia, dissociando o debate sobre gestão municipal do debate sobre a capacidade de gestão de programas e políticas públicas.

Dessa forma, este artigo postula a existência de vinculação entre a capacidade institucional e a capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas. Contudo, o termo capacidade institucional tem, ao mesmo tempo, um caráter polissêmico e pragmático, levando em conta tanto a estrutura quanto os processos organizacionais e administrativos, que deveriam viabilizar o cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pelos governos. Nesse sentido, os aspectos que deveriam integrar a capacidade institucional da gestão pública seriam a governabilidade, a transparência e eficácia da ação pública municipal (Fernandes, 2016).

A partir desse aporte teórico, utilizamos as técnicas de análise de conteúdo para categorização das irregularidades constantes nos 57 relatórios de Fiscalização dos Entes Federativos do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União do 5º Ciclo, correspondente ao período de fiscalização 2016-2017, a partir dos elementos propostos por Bardin (2011, p. 51), no sentido de organizar um conjunto de informações, com objetivo de representar o documento a partir da “... classificação e análise categórica temática”.

Essa análise compreendeu três etapas: a) a primeira consistiu na pré-análise, que correspondeu à seleção do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos; b) a segunda foi a exploração do material, permitindo o delineamento dos procedimentos a serem adotados e, por fim; c) o tratamento e a interpretação dos dados, que possibilitaram as inferências e os resultados da investigação (Bardin, 2002)

A escolha dos Relatórios do 5º ciclo de fiscalização por Entes Federativos da CGU<sup>9</sup> se deu pela abrangência de informações disponíveis nos mesmos, tendo em vista que, para sua elaboração, os auditores foram até ao município selecionado e realizaram a análise de todos os documentos relativos à aplicação dos recursos federais, como processos de compras, notas fiscais, extratos bancários, além de entrevistas com servidores, conselheiros e a própria comunidade.

---

<sup>9</sup> Os relatórios de fiscalização dos anos de 2019 e 2020 não estão publicizados junto aos demais ciclos realizados até o momento. Por meio do pedido de informação nº 00106.000081/2021-01, a CGU informou que os relatórios de 2019 já estão disponíveis na base de dados para consulta e os realizados no ano de 2020 estavam em processo de sistematização.

A partir da leitura inicial dos relatórios<sup>10</sup>, foi identificada a incidência de irregularidades comuns entre os municípios auditados 11, possibilitando o agrupamento das irregularidades por tipo, numa planilha de controle de incidências. Posteriormente, essas incidências foram reagrupadas em três categorias: corrupção, má gestão e incapacidade institucional.

A primeira etapa da análise, demonstrou que os relatórios de fiscalização da CGU, aparentemente dão mais evidência aos fatores econômicos, desta forma, priorizamos uma análise mais qualitativa a partir da incidência das irregularidades. Dessa forma, não enfatizamos apenas aos valores das irregularidades encontrados pelos auditores, mas sim a sua tipificação por categoria.

Na categoria corrupção, foram agrupadas as irregularidades relacionadas aos casos de superfaturamento ou sobrepreço, improbidades na realização de licitações, desvios de recursos e pagamentos irregulares por transgressão legal.

As irregularidades relacionadas às falhas administrativas, ao descumprimento das normas de execução dos programas, falhas na fiscalização e pagamento irregular sem dano ao patrimônio público foram consideradas na categoria de má gestão.

A partir do diálogo com as produções das áreas de conhecimento e com referencial teórico discutidos neste artigo, foram identificadas irregularidades que ultrapassam a capacidade de execução dos municípios, e assim, não se enquadram na categoria má gestão. Desta forma, os casos referentes a ausência de profissionais qualificados para execução de serviços ou a falta de estrutura física e tecnologia para o cumprimento das normas dos programas foram enquadrados numa nova categoria, a incapacidade institucional.

### **A Fiscalização dos Programas de Educação Básica do Governo Federal pela CGU junto aos Municípios Selecionados (PFEF/ 2016-2018)**

Nesta seção analisaremos as constatações dos Relatórios do 5º ciclo de fiscalização do Programa de Fiscalização em Entes Federativos da CGU na educação básica visando entender um pouco mais as categorias de irregularidades que melhor explicam os problemas enfrentados pelos municípios na condução dos programas federais nessa área.

Por meio do PFEF a CGU auditou, em 2018, programas federais em 57 municípios brasileiros, distribuídos em todo território nacional e selecionados segundo a metodologia de Matriz de Vulnerabilidade. Foram verificados R\$ 6,1 bilhões de recursos transferidos pela União, referentes aos anos de 2016 e 2017. Dentre os recursos auditados, 18% foram destinados para o desenvolvimento na educação básica, correspondendo ao montante de R\$ 1,1 bilhão. As demais transferências foram remetidas para as áreas da Saúde, Cidades, Integração, Trabalho, Agricultura, Segurança, Cultura, Esporte, Turismo e Desenvolvimento Social, acumulando aproximadamente R\$ 5 bilhões.

Na educação básica as transferências automáticas auditadas representaram 97% dos recursos envolvidos, com destaque para o Fundeb que correspondeu a 86% do total auditado. Já o PNAE

---

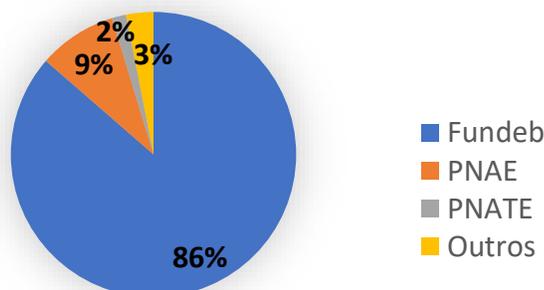
<sup>10</sup> Os relatórios descrevem o perfil do ente fiscalizado por meio dos indicadores socioeconômicos do IBGE (População, índice de pobreza, PIB per capita, número de eleitores e área territorial). Em seguida, apresentam as ações de controle realizadas em cada programa e o montante de recursos fiscalizados, bem como uma síntese de todos os resultados consolidados pelos auditores.

<sup>11</sup> Em cada irregularidade encontrada pelos auditores foi concedida aos gestores a oportunidade de se manifestarem e apresentarem suas justificativas, caso os resultados não estivessem em conformidade com princípios da administração pública (moralidade, publicidade e eficiência. (Art. 37 da Constituição Federal de 1988).

correspondeu a 9% das transferências e o PNATE 2%. As demais ações e programas de assistência voluntária somadas, alcançaram 3% do total dos valores transferidos auditados conforme Figura 3.

**Figura 3**

*Transferências Auditadas pela CGU na Educação Básica por Programas 2018*



*Nota.* Elaboração própria a partir dos dados da CGU

Do R\$ 1,1 bilhão de recursos transferidos pela União para a educação básica, os auditores constataram irregularidades na execução de 3% (R\$ 32,4 milhões). De acordo com a classificação da CGU, essas irregularidades ocorreram por meio de pagamentos indevidos, casos de superfaturamento em produtos e serviços, bem como problemas relacionados à gestão dos programas.

Após as justificativas dos gestores municipais frente às irregularidades reveladas, a análise dos auditores comprovou improbidades em 2% do total dos recursos transferidos auditados, às quais associaram prejuízo 12 de aproximadamente R\$ 21,6 milhões. Desses valores, o prejuízo de maior monta concentrou-se no PNATE, conforme observamos na Tabela 5.

**Tabela 5**

*Valores Transferidos Auditados e Prejuízo Identificado por Programa no 5º Ciclo (R\$ correntes)*

Programa	Valores Transferidos auditados	Prejuízo identificado (PI)	PI em %
PNAE	R\$ 98.169.968,01	R\$ 1.977.634,83	2,01%
PNATE	R\$ 17.401.188,59	R\$ 3.450.468,83	19,83%
FUNDEB	R\$ 955.111.043,01	R\$ 10.033.347,28	1,05%
Outros	R\$ 34.344.097,92	R\$ 857.339,77	2,50%
Total	R\$ 1.105.026.297,53	R\$ 16.318.790,71	1,48%

*Nota.* Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios do PFEF (2018).

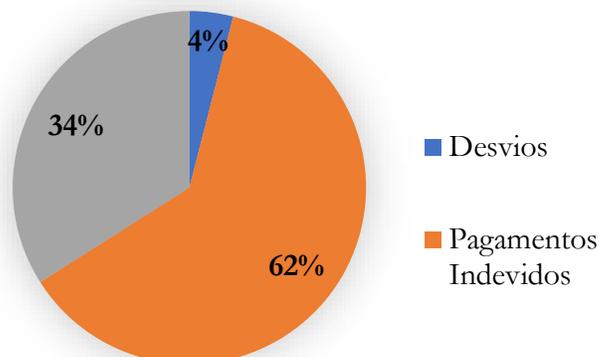
Considerando o montante de prejuízo gerado por categoria de irregularidade, os casos de pagamentos indevidos são os que se destacam, representando o maior percentual dos prejuízos identificados (62%), seguido pelos superfaturamentos (34%) e desvios (4%), conforme Gráfico 4. Vale destacar que os prejuízos aparecem com maior incidência nos processos de contratação do

<sup>12</sup> O Manual de Contabilização de Benefícios da CGU (2020), define prejuízo como “dano ao erário que resulte em recomendação de reposição de bens e valores” (p. 5).

transporte escolar rural, na aquisição de alimentos para merenda escolar e na complementação do Fundeb.

#### Figura 4

Montante de Prejuízo Identificado na Educação Básica por Categoria (%)

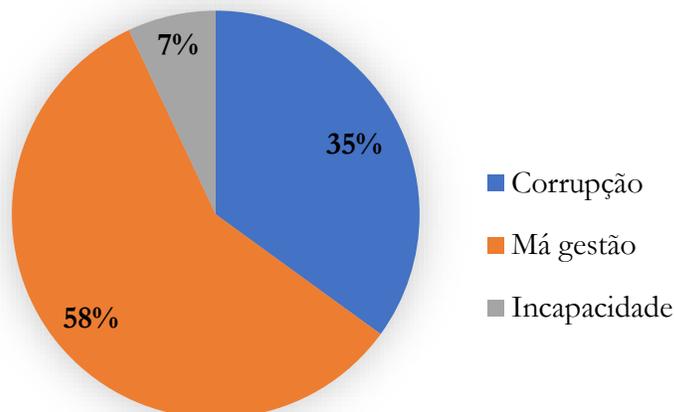


*Nota.* Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios do PFEF (2018).

Não obstante, uma análise mais acurada dos relatórios do PFEF para a educação básica nos mostra que o foco da auditoria, sendo predominantemente financeiro, termina por enviesar a análise e levar à conclusão apressada de que o maior problema dos municípios é a corrupção, pois superfaturamento, pagamentos indevidos e desvios de recursos são as categorias mais fáceis de contabilização.

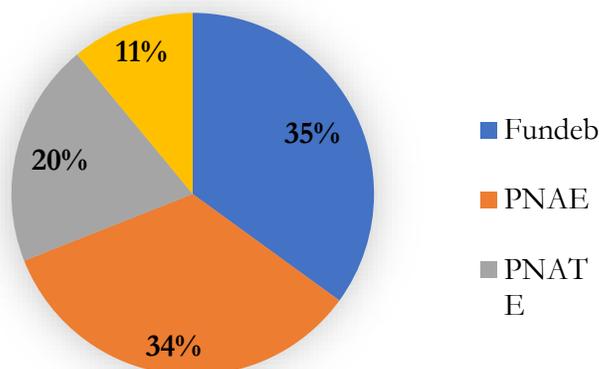
Dáí nos parece fundamental focalizar nas incidências de irregularidades por categoria e por programas, o que nos possibilita quantificar os aspectos que se assemelham ao que Mendes (2004) denominou de qualitativos, que não são objetos de valoração e implicam em óbices para os programas. Para tanto, classificaremos as irregularidades encontradas no relatório segundo as categorias: a) corrupção, nela incluindo superfaturamento, desvios de recursos, fraudes em licitações e pagamentos indevidos; b) má gestão, aqui incluindo falha na administração e execução dos programas, falhas na fiscalização e controle, inobservância de responsabilidades e; c) incapacidade institucional, considerando falta de profissionais qualificados para a execução dos serviços, falta das condições técnicas e infraestruturais.

Organizando as informações básicas dessa forma, chegamos ao Figura 5 que nos mostra que 58% dos casos são de má gestão e 7% de incapacidade institucional. A corrupção envolve 35% dos casos. Esse resultado nos leva a considerar que a maioria das incidências de irregularidades nos programas envolve aspectos técnicos que se relacionam à gestão. Essa incidência pode estar diretamente relacionada ao próprio perfil dos municípios selecionados, pois o 5º ciclo de fiscalização considerou o critério da matriz de vulnerabilidade, sendo assim, foram auditados municípios que já possuíam fragilidades na aplicação dos recursos públicos. Pela natureza da seleção, os municípios fiscalizados não são um retrato do que ocorre no conjunto dos municípios e sim traduzem os casos com mais chance de irregularidades.

**Figura 5***Incidência de Irregularidades nos Programas de Educação Básica por Categoria (%)*

*Nota.* Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios do PFEF (2018).

Ao analisarmos as informações por programas, evidenciamos que as irregularidades aparecem predominantemente no Fundeb (35%), no PNAE (34%) e nos recursos do PNATE (20%), conforme o Figura 6 indica.

**Figura 6***Incidência de Casos de Irregularidades na Educação Básica por Programa (%)*

*Nota.* Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios do PFEF (2018).

Quando reagrupamos as incidências de irregularidades nos programas pelas três categorias, quais sejam corrupção, má gestão e incapacidade institucional, observamos que a corrupção aparece com percentuais expressivos, de cerca de um terço dos casos de irregularidades no PNAE (30%), quarenta e três por cento (43%) no Fundeb, e em 18% dos casos no PNATE, sendo menor nos demais programas (10%). A má gestão atinge principalmente o PNAE (37%) seguido pelo Fundeb (30%) e os outros programas (13%). Por fim, a incapacidade institucional praticamente se concentra no PNAE, evidenciando a dificuldade dos municípios em gerir esse programa (Tabela 3), que tem o

maior percentual nesse quesito e na má gestão, apresentando também alta incidência de corrupção.<sup>13</sup>

**Tabela 6**

*Incidência de Irregularidades por Categoria e por Programa*

Categoria	PNAE		PNATE		Fundeb		Outros		Total
Corrupção	31	30%	19	18%	45	43%	10	10%	105
Má gestão	65	37%	35	20%	53	30%	23	13%	176
Incapacidade Institucional	18	78%	3	13%	2	9%	0	0%	23

*Nota.* Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios do PFEF (2018).

Ao analisar esses dados por incidência, é importante entender um pouco mais o perfil de irregularidades nos diferentes programas executados pelos municípios com as transferências da União que foram auditados no 5o Ciclo.

As diretrizes do PNAE estão normatizadas na Lei nº 11.947/2009, que delimita todas as etapas do programa, desde o planejamento nutricional, a aquisição, a estocagem, a distribuição até o preparo dos gêneros alimentícios. O programa possui uma contrapartida financeira dos entes subnacionais e, devido a isso, as irregularidades identificadas incidem nos recursos transferidos pela União e nos recursos próprios. Nos relatórios fica discriminada a origem do recurso utilizado de forma irregular.

Dentre as constatações dos auditores, foi identificada a atuação deficitária dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), o que fragiliza o controle interno do programa, recaindo nas categorias de má gestão ou de incapacidade institucional dos municípios auditados. Outro registro frequente foi a ausência ou contratação insuficiente de profissionais da área de nutrição para elaboração dos cardápios e controle nutricional da merenda escolar, irregularidade que é claramente um problema de incapacidade institucional.

Nos processos de aquisição da merenda escolar, foi registrada a dificuldade na contratação de profissionais qualificados para realização dos pregões e licitações, o que é um problema de incapacidade institucional, bem como a ausência de fornecedores suficientes para promover o processo de concorrência pública, principalmente nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos.

Os auditores registraram a ocorrência de fraudes e direcionamentos em licitações, comprometendo o processo de aquisição de produtos da merenda escolar, restringindo a competitividade para benefícios de terceiros. Também registraram casos de superfaturamento e a aquisição de produtos com sobrepreço em relação ao mercado, gerando prejuízo nas contas do programa.

As irregularidades encontradas no PNATE, além de gerarem prejuízo financeiro às contas públicas, colocam em risco a segurança dos escolares. Foram identificadas a utilização de veículos não habilitados no transporte, em mau estado de conservação e conduzido por pessoas sem vínculos com as empresas contratadas, cuja incidência pode ser incluída na categoria de má gestão e/ou corrupção. Além da contratação de empresa sem capacidade técnico-operacional para prestação de

<sup>13</sup> É importante destacar que num mesmo programa pode haver irregularidades tipificadas em mais de uma categoria, ou seja, um programa pode ter incidência de corrupção, má gestão e incapacidade institucional simultaneamente

serviços, foram identificados casos de sublocação irregular, descumprindo as normas do programa que, da mesma forma, podem estar nas duas categorias.

Os prejuízos financeiros foram registrados na ausência de controle de combustível, na alteração das rotas contratadas sem justificativa, no direcionamento de licitações para contratação dos serviços de transporte escolar, nos casos de superfaturamento e na realização de pagamentos indevidos, que são evidências de corrupção.

Foram constatadas irregularidades na execução dos recursos do Fundeb sem anuência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, bem como fraude em licitações motivando o pagamento de empresa fictícia cujos serviços não foram executados que são incidências de corrupção.

Também foi verificado o descumprimento de diversas normas do fundo, como: a) a contratação temporária de profissionais sem base legal (profissionais fora da área da educação); b) pagamentos irregulares com vícios de origem na construção de quadras poliesportivas em descumprimento ao projeto original, com má qualidade e; c) a remuneração dos profissionais do magistério público abaixo do piso salarial nacional, incidências que podem ser tipificadas tanto como má gestão quanto como corrupção.

Ainda na execução do Fundeb, o relatório da CGU apontou irregularidades na adesão à Atas de Registro de Preços; direcionamento em processo licitatório relativo à contratação de empresa especializada em capacitação, irregularidades nos pagamentos de despesas, bem como em processo de dispensa de licitação relativa às reformas de escolas, que podem ser tipificadas como incidências de corrupção.

No que tange às transferências do Fundeb nos municípios auditados, é importante ressaltar o que a maioria dos estudos já vêm apontando: a dificuldade de accountability do acompanhamento e da execução das obras. Como na maioria dos relatórios anteriores, foram constatadas a ineficiência dos gestores no acompanhamento das obras financiadas com recursos federais, ausência de controle de materiais de construção e inconformidades em relação aos projetos originais aprovados, sem medidas administrativas e judiciais de responsabilização e penalização dos responsáveis. Esse parece ser o principal gargalo em relação à incidência de corrupção, tendo em vista que a incapacidade institucional e má gestão contribuem, muitas vezes, com os interesses privados dos agentes do mercado, gerando os casos mais expressivos de corrupção na área.

Quanto às licitações de todos os programas, observa-se que a tipificação da corrupção se configura a partir da interferência proposital de servidores públicos com objetivo de restringir à competitividade ou direcionar o certame para beneficiar terceiros, comprometendo a lisura do processo. Adicionalmente, há uma correlação substancial entre as irregularidades em licitações e de superfaturamento em 40%. Tal relação nos faz refletir sobre as fragilidades dos processos de controle interno e uma possível indução por meio de agentes externos ao serviço público para usufruir de sua posição em proveito pessoal.

## **Conclusões**

Em termos mais gerais, as irregularidades na atuação dos municípios brasileiros estão longe de ser resumidas à corrupção. Essa concepção geralmente deriva da simples associação de mais gastos públicos com mais corrupção, característica de visões teóricas assentadas em perspectivas como a da Escolha Pública. Essa última perspectiva toma como causa o que de fato reflete a própria distribuição de encargos sociais básicos entre os entes federativos, conforme estabelecida na federação brasileira. Nela os municípios são os principais executores das políticas sociais no país, em conformidade com o que estabelece a Constituição de 1988, e os maiores gastos refletem o processo

de descentralização administrativa e fiscal, em curso desde os anos 1990. Para acompanhar esse processo de descentralização, ao aporte de mais recursos deve corresponder uma maior fiscalização interna e maior controle social, bem como maior apoio técnico dos governos federal e estadual junto aos municípios.

A definição de corrupção que utilizamos neste artigo, que coloca como seus agentes não apenas os servidores públicos, os políticos, mas também as empresas e o próprio cidadão, localiza a ação pública no território onde se insere e no âmbito das forças políticas e econômicas que aí operam. Ela nos possibilita observar o relatório da CGU de um ponto de vista mais abrangente, avaliando o que é corrupção e delimitando um pouco mais os limites entre má gestão e incapacidade institucional.

Adicionalmente, como outros estudiosos do tema concluem, existe uma linha tênue entre corrupção, má gestão e incapacidade institucional, mas é importante separar os casos em que existem beneficiários dessas irregularidades, que podem ser considerados como casos de corrupção. E sempre que se foca nos prejuízos financeiros, o que vai aparecer com destaque é a corrupção. Não obstante, na maioria das vezes não há agente público beneficiário e os prejuízos verificados não são passíveis de contabilização financeira. Por isso, ao se focar na incidência e no perfil de irregularidades predominam os problemas de gestão e, nesses casos, é importante perseguir uma melhor definição do que é má gestão e do que é incapacidade institucional, categorias ainda mais próximas e por vezes tratadas como uma coisa só.

Estudos prévios já têm demonstrado que a fiscalização por meio da CGU tem sido importante para minimizar a incidência de corrupção no uso das transferências federais pelos municípios na educação básica. Particularmente Martins (2019) indicou que a corrupção se reduz pela intensificação da fiscalização. E, nessa categoria, o que se destacam são os pagamentos indevidos (62%) e o superfaturamento (34%) sendo o programa com maiores prejuízos o PNATE. Nesses casos, o que persiste é o gargalo da ausência de medidas administrativas e judiciais de responsabilização e penalização dos responsáveis, que logicamente caberia a União implementar a partir das constatações da CGU.

Este estudo confirma a ideia de que a maior incidência de irregularidades nos programas federais de educação básica é de casos de má gestão e de incapacidade institucional, que somadas chegam a 65% do total. Nessas duas categorias os dados aqui analisados indicam que predominam os casos de má gestão (58%), o que também pode ser consequência da mencionada dificuldade de precisar seus limites. A própria matriz de vulnerabilidade utilizada pela CGU tende a enviesar esse resultado pois a seleção dos municípios fiscalizados já utiliza critérios que priorizam as fragilidades institucionais. Isso faz com que o resultado apenas detalhe o que já se sabe e não possa ser tomado como um retrato do que ocorre no conjunto dos municípios.

O artigo evidenciou que são importantes as análises cujo foco é quantitativo, mas é preciso aprimorar o foco qualitativo, que estuda o tipo de ilícito e a incidência de sua ocorrência. Essa incidência, mesmo que não valorada, pode ser quantificada como feito neste artigo. Constatamos que o PNAE é o programa no qual ocorrem quase todas as irregularidades de incapacidade institucional, além de 37% dos casos de má gestão e um terço dos casos de corrupção. Os repasses do Fundeb têm a maior incidência de corrupção (43%), mas também 30% de má gestão.

Já o tipo de ilícito requer a compreensão do objetivo do programa, de sua normatização, bem como das condições efetivas de sua gestão pelo município. Muitas irregularidades não são de simples solução, nesse limite entre má gestão e incapacidade institucional, tais como ausência de profissional qualificado, ausência de fornecedores suficientes para promover o processo de concorrência pública, e até mesmo pagamento de profissionais abaixo do piso ou sem base legal. A atuação inadequada dos conselhos também pode sinalizar incapacidade institucional que vai além do

órgão fiscalizado. Os riscos envolvidos no PNATE, por outro lado, sinalizam a responsabilidade do governo federal com a vigência de programas sem critérios mínimos de qualidade.

Por último, as licitações são o espaço prioritário de manifestação da corrupção em todos os programas, com ocorrência de fraudes, direcionamento, irregularidades, dispensa incorreta. Além de existir uma correlação significativa entre irregularidades em licitações e superfaturamento (40% dos casos), associados também a pagamentos indevidos a ente privado e a falta de controles do modus operandi (PNATE) e da qualidade do serviço ou produto. O agente público, nesses casos, estabelece relações com um agente privado, configurando a corrupção.

Em estudos futuros poderia se fazer um mapeamento das condições de pessoal e infraestrutura, segundo as quais os programas funcionam por meio de estudos de casos, nos quais a incidência de má gestão e incapacidade institucional aparecem com mais intensidade. Isso permitiria distinguir ainda melhor até onde vai a incapacidade institucional e onde começa a má gestão.

A partir desse enfoque talvez fosse possível qualificar melhor a assistência técnica da União e dos estados aos municípios, que se faz necessária para superação das dificuldades relacionadas à execução dos programas federais. Assim se poderia avançar de uma concepção de fiscalização coibitiva para outra cooperativa.

Dessa forma, assumimos que conceito de capacidade institucional é uma importante referência para novos estudos, relacionado à capacidade municipal de planejamento, com estabelecimento de objetivos e metas (ações típicas do planejamento de médio e longo prazo dos municípios relativas aos seus planos de longo prazo e ao Plano Plurianual de Aplicações) e de gestão das políticas públicas locais, considerando a estrutura e os processos organizacionais e administrativos. Toda essa frente de atuação dos municípios requer a assistência técnica do governo federal e mesmo dos governos estaduais, reforçando nesse campo o federalismo cooperativo.

## Referências

- Afonso, J. R., & Castro, K. P. (2019). Carga tributária brasileira em perspectiva histórica. Estadísticas revisadas. *Revista de Administración Tributária*, (45). Recuperado de <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-brasilena-afonso-castro/>
- Barcellos, E. dos S. (2011). *Contribuições dos apontamentos do Programa de Fiscalização de municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União para avaliação da atenção básica do sistema único de saúde*. (Dissertação de mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo. RS, Brasil.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições (70). Person.
- Caldas, O. V., Costa, C. M., & Pagliarussi, M. S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 237-264.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Controladoria Geral da União (CGU). (2005). Balanço do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos. Recuperado de <https://www.cgu.gov.br/noticias/2005/09/balanco-do-programa-de-fiscalizacao-a-partir-de-sorteios-publicos>.
- Controladoria Geral da União (CGU). (2018). Manual Metodologia de Gestão de Risco – 2018. Recuperado de [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JrtVX-VZ-FsJ:https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41820/14/Manual\\_Operacional.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JrtVX-VZ-FsJ:https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41820/14/Manual_Operacional.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)
- Controladoria Geral da União (CGU). (2019). Relatório nº 201902278 – Avaliação da Execução de Programa de Governo - Programa Dinheiro Direto na Escola. Recuperado de

- <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YF4pzBQFbhgJ:https://auditori.a.cgu.gov.br/download/13186.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>
- Controladoria Geral da União (CGU). (2020). *Manual de Contabilização de Benefícios*. Recuperado de [https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Manual\\_de\\_Contabiliza%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Benef%C3%ADcios](https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Manual_de_Contabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Benef%C3%ADcios)
- Controladoria Geral da União (CGU). (2021). *Despesas por função/subfunção educação básica. Detalhamento de Recursos Transferidos por UF e Município - Portal da transparência*. Recuperado de [portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)
- Cruz, R. E. da. (2009). *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>
- Emenda Constitucional, n. 59, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre reduzir, anualmente o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)
- Estatísticas Sociais. (2020). IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. Agência IBGE Notícias. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,1%C2%BA%20de%20julho%20de%202020>
- Fernandes, F. S. (2016). Capacidade institucional: Uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 14(3), 695-704.
- Ferraz, C., Finan, F., & Bello Moreira, D. (2008). Corrupção, má gestão e desempenho educacional: Evidências a partir da fiscalização dos municípios. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia*. <https://ideas.repec.org/p/anp/en2008/200807211421560.html>
- Ferreira, L. V., & Fornasier, M. de O. (2015). Agências anticorrupção e Administração Pública: uma perspectiva comparada entre Brasil e outros países. *Quaestio Iuris*, 8(3).
- Fisman, R., & Golden, M. A. (2017). *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2021a). *Liberações de recursos em 2018*. <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2021b). *Programas*. <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas>
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)
- Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)
- Martins, C. A. M., & Santos, N. A. (outubro, 2019). Perfil das irregularidades em licitações de municípios contemplados com recursos do PNAE. Simpósio de Integração Acadêmica. Viçosa, MG, Brasil. Recuperado de

- <https://www.researchgate.net/publication/342863912> Perfil das irregularidades em licitações de municípios contemplados com recursos do PNAE
- Melo, C. A. V. de M. (2010). *Corrupção e políticas públicas: uma análise empírica dos municípios*. (Tese de doutoramento) Universidade Federal de Pernambuco – UFP, Recife. PE, Brasil.
- 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. Recuperado de: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/13262014/analise-das-irregularidades-na-administracao-municipal-do-fundef>
- Olivieri, C., Martinelli, B., Massucatto, P., & Silva, C. B. (2018). Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 169-179.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Rodrigues, D. S., Faroni, W., Santos, N. de A., Ferreira, M. A. M., & Diniz, J. A. (2020). Corrupção e má gestão nos gastos com educação: Fatores socioeconômicos e políticos *Revista de Administração Pública*, 54(2), 301-320.
- Salvador, E. (2014). Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do Séc. XXI. *Revista política social e desenvolvimento* (05). Recuperado de <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/TEXTO%20EVILASIO.pdf>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). *Aspectos fiscais da educação no Brasil - Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF*. [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28264\\_880357/CesefEducacao9jul18.pdf?v=3669](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28264_880357/CesefEducacao9jul18.pdf?v=3669)
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Transferências a estados e municípios*. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>
- Tribunal de Contas da União. (2021). *Técnicas aplicadas em auditorias de natureza operacional*. Recuperado de <<http://www2.tcu.gov.br/>>

## Sobre os Autores

### **Gilda Cardoso de Araujo**

Universidade Federal do Espírito Santo

[gilda.araujo@ufes.br](mailto:gilda.araujo@ufes.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>

Professora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Licenciada, Bacharel em História e Mestre em Educação pela UFES e Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (Lagebes/UFES). Vice-Diretora da Seção Estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) do Espírito Santo.

### **Neide César Vargas**

Universidade Federal do Espírito Santo

[neide.vargas@ufes.br](mailto:neide.vargas@ufes.br)

<https://orcid.org/0000-0002.0648-3969>

Professora titular do Departamento de Economia da UFES e pesquisadora do Grupo Federalismo e Políticas Educacionais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas.

### **Pedro Paulo Pimenta**

Universidade Federal do Espírito Santo

pimenta.pedrop@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9330-0376>

Professor das Séries Iniciais e da Educação Infantil na Prefeitura Municipal da Serra e pesquisador do Grupo Federalismo e Políticas Educacionais. Licenciado em Pedagogia pelo Instituto Educacional do Espírito Santo. Mestrado em andamento junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, UFES.

## **Dossiê Especial** **Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e** **Economia: Políticas e Saberes**

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 172

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.