

**Irregularidades na gestão dos recursos públicos destinados ao combate do *Aedes aegypti*:
uma análise das justificativas apresentadas pelos gestores sob a luz da Teoria da
Atribuiçãoⁱ**

Daniele Silva Rodrigues-Doutoranda em Controladoria e Contabilidade
Universidade Federal de Minas Gerais
silvar.daniele@gmail.com

Felipe Rodrigues Cruz-Doutorando em Controladoria e Contabilidade
Universidade Federal de Minas Gerais
felipe.rcruz11@gmail.com

Jacqueline Veneroso Alves da Cunha-Doutora em Controladoria e Contabilidade
Universidade Federal de Minas Gerais
jvac@face.ufmg.br

João Estevão Barbosa Neto-Doutor em Controladoria e Contabilidade
Universidade Federal de Minas Gerais
joaoestevaobn@face.ufmg.br

Resumo

Este estudo teve como objetivo identificar quais foram as justificativas apresentadas pelos gestores estaduais e do Distrito Federal para as irregularidades observadas na execução dos recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*. Tendo por base a Teoria da Atribuição, onde os indivíduos indicam causas percebidas para os eventos com base em suas informações, suas crenças e suas motivações pessoais, foram analisados 27 relatórios referentes as fiscalizações realizadas durante 2016 nos 26 estados e no Distrito Federal no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) da Controladoria Geral da União durante 2016. A interpretação dos relatórios foi realizada por meio da análise de conteúdo e de estatísticas descritivas. De modo geral, os resultados indicaram que a ocorrência de irregularidades classificadas na categoria “Desempenho”, “Infraestrutura” e “Licitações e Contratos” foram frequentes. Ademais, observou-se que, independente do tipo de irregularidade observado, a justificativa dos gestores estaduais para eventos negativos tende a ser pautada em causas externas. Esses resultados indicam que o viés auto-servidor pode exercer um grande impacto sobre a forma como os gestores atribuem causalidade aos eventos negativos relacionados a gestão dos recursos federais destinados ao combate do mosquito *Aedes aegypti*.

Palavras-chave: Teoria da Atribuição; Gerenciamento de Impressão; *Aedes aegypti*; Irregularidades; Recursos Públicos.

1. Introdução

Em 2015, o Brasil foi acometido por uma tríplice epidemia de Zika-Dengue-Chikungunya, que são patologias transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*. Segundo o Boletim Epidemiológico nº 03/2016 divulgado pelo Ministério da Saúde, nesse ano foram notificados 1.649.008 casos prováveis de dengue (maior valor registrado desde 1990, quando o Ministério da Saúde tornou obrigatória a notificação), e 20.661 casos prováveis de febre Chikungunya no país. Dentre esses casos, foram confirmados 864 óbitos. Ainda, constatou-se a incidência do vírus Zika em 19 estados brasileiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016a).

Outra consequência causada pelo mosquito *Aedes aegypti* foi o aumento nos casos de crianças que nasceram com microcefalia. A Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde recebeu a notificação de 2.975 casos de microcefalia relacionada à infecção pelo vírus Zika em 2015, sendo que desses casos, 37 vieram a óbito (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016b). Percebe-se, portanto, que o país vivenciou uma situação de calamidade pública.

Esse contexto adverso fez com que o Governo Federal declarasse, em novembro de 2015, estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (Portaria n. 1.813, 2015) e convocasse o Grupo Estratégico Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESPII). Em dezembro do mesmo ano, por meio do GEI-ESPII, foi criado e implementado, em parceria com os estados e municípios brasileiros, o Plano Nacional de Enfrentamento ao *Aedes* e à Microcefalia, com atuação em três eixos: i) Mobilização e Combate ao Mosquito; ii) Atendimento às Pessoas e; iii) Desenvolvimento Tecnológico, Educação e Pesquisa (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017a).

No eixo de Mobilização e Combate ao Mosquito, as principais medidas foram a mobilização e capacitação de agentes comunitários de saúde, agentes de combate a endemias, profissionais da área da saúde e da área da educação para prestar orientação à população. Além disso, o Governo Federal adquiriu e disponibilizou aos estados e municípios os equipamentos e insumos necessários para aplicação de inseticidas e larvicidas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016c).

No que diz respeito ao eixo Atendimento às Pessoas, o Ministério da Saúde desenvolveu e disponibilizou aos profissionais da atenção à saúde dos estados e municípios brasileiros orientações e diretrizes sobre o cuidado adequado às gestantes e aos bebês. Essas diretrizes e orientações eram focadas na prevenção da infecção pelo vírus Zika e na prestação de assistência aos nascidos com microcefalia (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016c). Ainda, o Governo Federal incentivou a realização de pesquisas que objetivavam desenvolver tecnologias capazes de diagnosticar o vírus Zika, bem como a criação de ferramentas destinadas ao controle do *Aedes aegypti* e das patologias causadas por ele (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016c).

Para implementar tais medidas, em 2016, o Governo Federal transferiu aos estados e municípios R\$ 2.493.521.092,92 para serem aplicados em ações de vigilância em saúde. Em comparação a 2015, o governo aumentou em quase 47% o valor do repasse direcionado a tais ações (TRIBUNAL de CONTAS da UNIÃO [TCU], 2017). No entanto, apesar dos dispêndios destinados à realização dessas medidas, observa-se que não houve uma diminuição significativa na notificação das patologias originadas pelo *Aedes aegypti*. De acordo o Boletim Epidemiológico nº 03/2017 divulgado pelo Ministério da Saúde, em 2016 foram constatados 1.500.535 casos prováveis de dengue, 271.824 casos prováveis de febre Chikungunya e 215.319 casos prováveis de febre pelo vírus Zika no país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017b).

Um fator que pode ter contribuído para a baixa efetividade do programa é a presença de irregularidades na aplicação dos recursos destinados ao combate do mosquito *Aedes aegypti*. Em 2016, por meio do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF), a Controladoria Geral da União (CGU) constatou que, em 13 dos 27 estados fiscalizados, os recursos federais destinados ao combate *Aedes aegypti* não foram aplicados de forma adequada (TCU, 2017). Foram constatadas, pelos auditores da CGU, irregularidades no controle de estoques e na armazenagem de inseticidas e pesticidas; bem como falha nos processos de compras e pagamentos (CGU, 2016).

Ao tomarem ciência sobre as irregularidades observadas, os gestores puderam apresentar justificativas para a CGU em relação a essas. Dentre as justificativas observadas nos relatórios, citam-se a falta de treinamento, a insuficiência de recursos etc (CGU, 2016). Nesse contexto, há margem para a prática de gerenciamento de impressão, pois os gestores podem atribuir causas que não são de seu controle às irregularidades observadas, mesmo que estes tenham alguma influência sobre essas.

Destaca-se que o arcabouço da Teoria da Atribuição permite que se avalie o perfil das justificativas apresentadas pelos gestores. De acordo com a teoria, os indivíduos indicam causas percebidas para os eventos com base em suas informações, suas crenças e suas motivações pessoais (KELLEY e MICHELA, 1980).

Sob o escopo da teoria, o gerenciamento de impressão é marcado pela manifestação do viés auto-servidor (*self-serving bias*). Esse viés normalmente se manifesta como uma tendência de atribuir eventos positivos (ex: bom desempenho organizacional) a causas internas (ex: capacidade do gestor) e eventos negativos (ex: desempenho organizacional ruim) a causas externas (ex: economia desfavorável) (TESSAROLO, PAGLIARUSSI e LUZ, 2010).

Conforme indicam Kelley e Michela (1980), quando a reputação ou o *status* social do indivíduo podem ser afetados pelas atribuições causais que este deve fazer, as preocupações do indivíduo com estas questões podem tornar a sua busca por explicação menos objetiva. Logo, o gestor pode deixar de lado a qualidade do conteúdo informacional dos relatórios em prol de seus interesses particulares, apresentando justificativas (causas) para as irregularidades que melhoram sua imagem (ou evitam depreciações de sua imagem).

Assume-se que a forma como os gestores justificam as irregularidades observadas pela CGU, considerando suas motivações pessoais e suas informações, pode acentuar a assimetria informacional entre a sociedade e a administração pública. Isso pode eventualmente prejudicar os processos de tomada de decisão por parte dos membros da sociedade, tornando a temática de interesse público.

A literatura tem se preocupado em descrever essas irregularidades e analisar as suas causas ou consequências (BATISTA 2013; LAURINHO, DIAS e MATTOS, 2017; RODRIGUES, SANTOS e FARONI, 2018; OLIVIERI *et al.*, 2018; ARAÚJO e SANTOS, 2018), porém, a análise sobre o conteúdo das justificativas ainda não recebeu atenção suficiente por parte da academia.

Diante desse contexto, além de entender os tipos de irregularidades que podem ter ocorrido na gestão dos recursos federais destinados aos estados brasileiros para o combate do mosquito, é importante analisar o perfil das justificativas apresentadas pelos gestores estaduais, considerando suas intenções subjacentes. Logo, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: Qual é o perfil das justificativas apresentadas pelos gestores estaduais em relação às irregularidades observadas na execução dos recursos federais direcionados ao combate do *Aedes aegypti*? Com a finalidade de responder à questão levantada, o objetivo geral do trabalho é identificar o perfil das justificativas apresentadas pelos gestores estaduais para as irregularidades observadas na execução dos recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*.

O trabalho se justifica pela relevância de se analisar o conteúdo dos relatórios sob um prisma motivacional, buscando evidenciar possíveis problemas na elaboração dos documentos que podem ser oriundos dos interesses pessoais de gestores públicos. Conforme destacado previamente, estes problemas na elaboração dos relatórios podem afetar a percepção pública, gerando prejuízos à sociedade em termos informacionais.

Destaca-se que, embora a teoria da atribuição tenha sido amplamente utilizada nos estudos organizacionais, principalmente no contexto contábil (AERTS, 2005; MERKL-DAVIES e BRENNAN, 2017), esta ainda não foi utilizada para avaliar as narrativas elaboradas por gestores do setor público. Nesse sentido, o presente estudo apresenta como outro aspecto relevante o fato de realizar uma adaptação da utilização da Teoria da Atribuição em estudos organizacionais para o setor público, com base em um estudo exploratório dos relatórios da CGU. Isso permite a análise de informações da administração pública sob uma ótica inovadora.

2. Referencial Teórico

2.1. Irregularidades na gestão dos Recursos Públicos Federais

Desde 2003, por meio do antigo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFPS) (atualmente intitulado Programa de Fiscalização em Entes Federativos-PFEF), a CGU realiza a fiscalização da gestão dos recursos públicos federais destinados aos estados e municípios brasileiros. O produto final da fiscalização é um relatório, por ente federado, que contém a descrição das irregularidades encontradas pelos auditores da CGU e, ainda, as justificativas apresentadas pelos gestores em relação às evidências encontradas (ZAMBONI e FILHO, 2012; CGU, 2018).

A literatura brasileira utiliza os relatórios das fiscalizações realizadas pelos auditores da CGU como base de dados para o levantamento das irregularidades que ocorreram na gestão dos recursos públicos. Os trabalhos de Albuquerque e Ramos (2006) e Ferraz e Finan (2007) são considerados os precursores na utilização desses relatórios. Os referidos autores consideraram o número de irregularidades reportadas nos relatórios de fiscalizações da CGU como *proxy* do comportamento corrupto dos gestores públicos municipais.

Estudos recentes também empregaram as constatações presentes nos relatórios da CGU como base de dados para o levantamento das irregularidades que ocorreram na gestão dos recursos públicos federais pelos estados e municípios brasileiros. Como exemplo cita-se os estudos de Batista (2013); Laurinho, Dias e Mattos (2017); Rodrigues, Santos e Faroni (2018), Olivieri *et al.* (2018) e Araújo e Santos (2018).

Batista (2013) analisou a influência da dinâmica política na incidência de corrupção e má gestão nos municípios brasileiros durante 2003 e 2004. Para tanto, a referida autora classificou as irregularidades reportadas nos relatórios de fiscalização da CGU em 19 categorias. As irregularidades mais frequentes encontradas por Batista (2013) foram falhas na execução do programa ou obra (uso dos recursos públicos em ações distintas daquelas para as quais foram designados e obras inacabadas ou não iniciadas) e falhas e fraudes nos processos licitatórios (direcionamento de licitações e erros na documentação).

Por sua vez, Laurinho, Dias e Mattos (2017) investigaram as irregularidades que ocorreram nos processos licitatórios da área da saúde pública dos municípios. Por meio da análise de 102 relatórios provenientes do PFPS e referentes ao período de 2010 a 2012, os autores classificaram as constatações realizadas pelos auditores da CGU em duas categorias: corrupção e ineficiência. A categoria que apresentou o maior número de constatações foi a ineficiência, sendo que de modo recorrente os autores verificaram irregularidades em documentos do processo licitatório e não realização de licitação.

Resultados similares ao de Batista (2013) e de Laurinho, Dias e Mattos (2017) foram encontrados por Rodrigues, Santos e Faroni (2018) e por Olivieri *et al.* (2018). Rodrigues, Santos e Faroni (2018), ao realizarem um levantamento das irregularidades que ocorreram na gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) durante 2008 e 2009, observaram que os problemas mais frequentes nos municípios fiscalizados foram indícios de erros e fraudes nos processos licitatórios e fragilidades na gestão dos recursos destinados ao PAC (erros na documentação dos projetos enviados ao governo federal e morosidade na solução de pendências).

Com foco nos recursos públicos federais destinados à educação básica dos municípios brasileiros, Olivieri *et al.* (2018) analisaram 51 relatórios provenientes do PFSP no ano de 2014. Os autores constataram que foram recorrentes irregularidades na gestão de infraestrutura das escolas (armazenagem inadequada de alimentos e veículos de transporte escolar em condições precárias) e fraudes em licitações (conluio, fracionamento de despesas, uso inadequado da dispensa de licitação).

Por sua vez, o trabalho de Araújo e Santos (2018) teve como foco as irregularidades que ocorreram na gestão dos recursos públicos federais destinados aos estados brasileiros. Para

tanto, as autoras analisaram as constatações presentes em 106 relatórios referentes ao período de 2004 a 2009 e de 2016. Os principais achados da pesquisa indicaram que existe similaridade nos tipos de irregularidades encontradas pela literatura que considerou os municípios brasileiros. De acordo Araújo e Santos (2018), foram recorrentes a ocorrência de superfaturamento nas compras realizadas pelos estados e, também, a incidência de fragilidades na aplicação e controle dos recursos públicos federais (controle de estoque inadequado e instalações precárias).

Os resultados dos estudos apresentados anteriormente evidenciam similaridade nos tipos de irregularidades que ocorrem na gestão dos recursos públicos federais destinados a distintos programas da área da saúde, educação e saneamento básico. Isso indica que os erros e fraudes na gestão não ocorreram somente em uma área, mas sim nas gestões estaduais e municipais como um todo.

Esse contexto evidencia que irregularidades similares podem ter ocorrido na aplicação dos recursos destinados a outras ações, como por exemplo a ação de combate do *Aedes aegypti*, objeto de estudo desta pesquisa. Destaca-se que não foram encontrados estudos que abordaram especificamente a gestão dos recursos destinados a essa ação. Ainda, nota-se que existem poucos trabalhos que analisaram os resultados das fiscalizações realizadas pela CGU nos estados brasileiros.

Não obstante, outra informação contida nos relatórios de fiscalização da CGU são as justificativas apresentadas pelos gestores em relação as irregularidades apontadas pelos auditores da CGU. Não foram observados estudos empíricos que analisaram tais justificativas, independente do ente federativo e da área considerada. Todavia, a Teoria da Atribuição oferece um arcabouço teórico que permite a avaliação do perfil das justificativas apresentadas pelos gestores públicos com base em explicações motivacionais.

2.2. Teoria da Atribuição

A Teoria da Atribuição se baseia na obra de Heider (1958). O autor se preocupa com “questões de superfície”, que são eventos que ocorrem no cotidiano em um nível consciente, ao invés dos processos inconscientes estudados pela psicologia. Ele indica que as relações humanas tidas como “óbvias” ou “intuitivamente entendidas” podem ser tão desafiadoras e psicologicamente significativas quanto os fenômenos mais profundos e estranhos. Birnberg *et al.* (2007) afirmam que Heider iniciou o estudo de como as pessoas atribuem causas aos seus comportamentos, assim como aos comportamentos de outras pessoas, para explicar e prever comportamentos em seus ambientes.

Um comportamento positivo de um indivíduo, incluindo seu sucesso, tem o potencial de melhorar a autoestima do responsável causal do comportamento (KELLEY e MICHELA, 1980). Nesse sentido, Kelley e Michela (1980) afirmam que a motivação para a “auto-melhoria” (*self-enhancement*) deve resultar na auto-atribuição (atribuição a causa interna) de comportamentos positivos. De forma semelhante, os autores argumentam que comportamentos negativos podem ter implicações negativas para a autoestima do indivíduo, a menos que a responsabilidade causal seja atribuída a um fator que não é controlado pelo gestor (atribuição a causa externa), o que seria uma forma de autoproteção.

Para Birnberg *et al.* (1977) as pesquisas na área de da Teoria de Atribuição indicam que as atribuições do indivíduo são uma função conjunta das informações que este possui sobre a situação imediata, assim como de suas tendências estáveis de fazer atribuições particulares (de suas motivações). De forma mais específica, Kelley e Michela (1980) afirmam que a Teoria da Atribuição pressupõe que as atribuições causais dos indivíduos são afetadas por suas informações, suas crenças e suas motivações. Logo, uma atribuição causal equivocada realizada por uma pessoa pode originar tanto do viés auto-servidor quanto de suas limitações cognitivas.

Em consonância com o exposto, Aerts (2005) afirma que o modelo informacional da assimetria atribucional enfatiza as limitadas capacidades de processamento da informação humana em alcançar uma compreensão causal dos eventos, destacando que as pessoas tendem a esperar a obtenção de resultados favoráveis. Por outro lado, uma interpretação motivacional dá mais ênfase às consequências do processo de atribuição para o próprio atribuidor, que podem ocasionar em uma atribuição enviesada. No entanto, o autor constata que, se os fundamentos motivacionais dos vieses atributivos auto-servidores forem de fato cruciais, seja de maneira isolada ou em conjunto com influências informacionais, o efeito destes vieses deve ficar claro em contextos de incentivos fortes para o gerenciamento de impressões (AERTS, 2005).

O presente estudo parte da premissa de que a interpretação motivacional é essencial para o entendimento das atribuições causais realizadas por parte dos gestores estaduais. Nesse sentido, na próxima seção apresenta-se uma interpretação motivacional derivada da Teoria da Atribuição aplicável ao setor público.

2.3. Aplicação da Teoria da Atribuição ao Setor Público

Para entender a utilidade da Teoria da Atribuição no presente estudo, foi realizado um paralelo com estudos organizacionais que a utilizam. Embora a teoria tenha sido amplamente aplicada aos estudos organizacionais (AERTS, 2005; MERKL-DAVIES e BRENNAN, 2017), ainda não há um arcabouço teórico apropriado para o setor público. Neste sentido, o presente trabalho buscou apresentar uma adaptação dessa teoria para que essa seja aplicada ao setor público.

Aerts (2005) indica que os estudos que avaliam a atribuição causal no contexto das organizações com base nos relatórios financeiros anuais documentaram uma tendência de atribuição dos resultados ou efeitos positivos às ações da própria companhia, enquanto os resultados negativos são atrelados a fatores externos à companhia ou ao acaso. O autor complementa que este padrão de explicação é considerado como auto-servidor justamente por definir as situações de forma vantajosa para a companhia. Tassarolo, Pagliarussi e Luz (2010) constataram que as atribuições auto-servidoras são uma instância de justificativa causal que permite que o escritor evite a culpa pelas “más notícias” (ex: queda nas vendas, queda nos lucros etc.) descritas nos relatórios anuais.

Birnbert *et al.* (2007) afirmam que muitos estudos observaram que a pessoa focal tende a atribuir seu próprio comportamento mais a causas externas. Os autores indicam que, na contabilidade gerencial, esta constatação auxilia na criação de uma base para explicar e prever como indivíduos irão justificar, de forma subjetiva, os desvios observados entre o desempenho esperado com base no orçamento e o desempenho efetivamente observado na prática. Conforme exposto anteriormente, quando a capacidade do gestor pode ser colocada em questionamento, este tende a fazer atribuições causais com base em fatores externos (KELLEY e MICHELA, 1980).

Neste estudo, assume-se que o padrão de comportamento auto-servidor é observado quando os gestores públicos necessitam justificar as irregularidades apontadas pelos auditores da CGU, pois estas podem ser comparadas com as “más notícias” observadas nos contextos organizacionais ou com os desvios observados em relação aos orçamentos. Nesse sentido, parte-se da premissa de que os gestores estaduais justificarão a maioria das irregularidades levantadas pela CGU associando-as a causas externas.

Essa premissa é adequada para o contexto público por levar em consideração as diferentes metas apresentadas pelos gestores públicos em análise (gestores estaduais). Enquanto os gestores organizacionais necessitam atingir metas de lucros, evitar desvios no orçamento etc., os gestores públicos apresentam metas que podem ser bastante distintas daquelas observadas no contexto organizacional privado.

No presente estudo, os desvios quanto ao comportamento desejável incluem fatores como irregularidades no controle de estoques e na armazenagem de inseticidas e larvicidas, problemas em processos licitatórios e falha nos processos de pagamentos, dentre outras. O viés auto-servidor implica que os gestores estaduais buscarão atrelar a “culpa” sobre essas irregularidades a fatores externos, buscando melhorar sua imagem ou evitar possíveis depreciações desta perante a população.

3. Procedimentos Metodológicos

Os relatórios do 2º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) da CGU, realizado durante 2016 nos 26 estados e no Distrito Federal, são a base de dados desta pesquisa.

O PFEF surgiu em 2015, após a reformulação do antigo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFPS) da CGU. A principal mudança entre o PFPS para o PFEF foi na metodologia de seleção dos entes federativos (estados e municípios) a serem fiscalizados. Além da metodologia de sorteios públicos aplicada no PFPS, no PFEF são utilizados mais dois critérios de seleção, sendo eles: i) Censo: todos os entes federativos da amostra são fiscalizados; e ii) Matriz de Vulnerabilidade: são escolhidos os entes federativos mais vulneráveis à ocorrência de irregularidades (CGU, 2018).

Em relação aos procedimentos adotados para a realização da fiscalização, não houve alteração. Assim como no PFPS, no PFEF os auditores da CGU realizam uma visita *in loco* nos entes federativos selecionados. Essa visita tem como objetivos examinar as contas e documentos, realizar inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, além de coletar informações da população por meio de entrevistas e questionários.

O produto final da fiscalização são os relatórios emitidos pelos auditores da CGU. Nesses relatórios há: i) descrição dos programas e suas respectivas ações fiscalizadas (quantidade de ações fiscalizadas e o montante de recursos destinados a tais ações); ii) descrição dos indícios de atos irregulares encontrados pelos auditores da CGU na execução dos programas que utilizam recursos federais; e iii) apresentação das justificativas dos governadores em relação às evidências encontradas e o julgamento dessas justificativas pela CGU (CGU, 2018).

Dessa forma, em função da estrutura dos relatórios do PFEF, foi possível a realização do levantamento das irregularidades na aplicação dos recursos públicos federais destinados aos 26 estados brasileiros e ao Distrito Federal para o combate ao *Aedes aegypti*, bem como a coleta das justificativas dos gestores estaduais em relação a ocorrência dessas irregularidades. Tais irregularidades e justificativas estão descritas nos 27 relatórios de fiscalização do 2º Ciclo do PFEF, que ocorreu em 2016 e teve como objetivo verificar “a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados a todos os 26 governos estaduais e ao Distrito Federal” durante o ano de 2015 (CGU, 2016).

Quanto à análise dos dados, utilizou-se a técnica Análise de Conteúdo para interpretar e classificar as constatações feitas auditores e as justificativas dos gestores presentes nos relatórios de fiscalização da CGU. O principal método de análise utilizado foi o categorial, que consiste em um processo de classificação do conteúdo analisado conforme categorias previamente definidas (BARDIN, 1977). A descrição das categorias utilizadas na classificação das constatações e das justificativas é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1: Sistema de codificação empregado na análise das irregularidades e das justificativas

SISTEMA DE CODIFICAÇÃO EMPREGADO NA ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES		
CATEGORIA	CÓDIGO	DESCRIÇÃO
Licitações e Contratos	LIC	Irregularidades na execução dos processos licitatórios.
Desvio de Recursos	DR	-Falta de comprovação dos custos incorridos na prestação dos serviços e da regularidade dos pagamentos. -Superfaturamento. -Sobrepçoço.
Desempenho	DES	-Intempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao combate do <i>Aedes aegypti</i> . -Insuficiência de ações de combate ao mosquito <i>Aedes aegypti</i> .
Infraestrutura	INFRA	-Problemas nas instalações utilizadas para armazenamento dos insumos (inseticidas e larvicidas). -Problemas no controle de estoques de inseticidas e larvicidas. -Falta de insumos.
Recursos Humanos	RH	-Problemas relacionados aos agentes de endemias (número insuficiente, falta de capacitação, contratação irregular).
Aplicação não Autorizada de Recursos	ANR	-Pagamento de despesas inelegíveis com recursos do Bloco da Vigilância em Saúde.
Não Relacionada ao Agente Executor	NRAE	Irregularidades não relacionadas à unidade examinada (governos estaduais e Distrito Federal).
SISTEMA DE CODIFICAÇÃO EMPREGADO NA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS		
CATEGORIA	CÓDIGO	DESCRIÇÃO
Causas Internas	CI	Ocorre quando o gestor reconhece que a sua gestão não estava aplicando corretamente os recursos destinados ao combate do <i>Aedes aegypti</i> .
Causas Externas	CE	Ocorre quando o gestor não reconhece que as irregularidades na aplicação dos recursos destinados ao combate do <i>Aedes aegypti</i> são de responsabilidade da sua gestão, atribuindo-as a fatores externos.
Não Apresentou Justificativa	NA	Ausência de manifestação da unidade examinada (governo estadual e do Distrito Federal) após a apresentação dos fatos pelos auditores da CGU.
Justificativa não solicitada pela CGU	NS	A CGU não solicitou manifestação da unidade examinada.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a classificação das constatações da CGU e das justificativas dos gestores relativas à aplicação dos recursos públicos federais destinados aos estados brasileiros para o combate ao *Aedes aegypti*, montou-se uma base de dados em planilha, somando-se por estados e por categoria as irregularidades descritas no Quadro 1.

4. Resultados e Discussões

4.1. Estatísticas Descritivas dos Estados

Inicialmente realizou-se a análise descritiva das características socioeconômicas dos estados, da incidência de casos de dengue (reportada pelo Ministério da Saúde (MS) por meio do Boletim Epidemiológico nº 3 de 2016) e das irregularidades constatadas pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti* (Tabela 1). Ressalta-se que são apresentados dados relativos somente aos casos de dengue, uma vez que as estatísticas sobre as demais doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti* (Zika e Chikungunya) não são reportadas por estados nos boletins epidemiológicos divulgados pelo Ministério da Saúde.

Tabela 1: Análise descritiva das características socioeconômicas, da incidência de dengue e do total de irregularidades dos Estados.

Características	Média	DP	Mínimo	Máximo	CV (%)
População	7.182.669	8.907.007	450.479	44.396.484	124,00
Área (Km ²)	315.329,90	377.420,30	5.802	1.570.745	119,69
Valor Fiscalizado (R\$)	20.923.938,70	23.176.675,26	984.523,98	85.927.264,75	110,77
Incidência de Dengue	596,66	539,80	16	2.500,60	90,47
Quantidade de Irregularidades	5,22	4,15	0	14	79,50

Fonte: Boletim Epidemiológico nº 3 de 2016 e Relatórios do Programa de Fiscalização em Entes Federativos da CGU.

Nota: *valor fiscalizado*: corresponde ao montante dos recursos federais destinados ao Bloco da Vigilância em Saúde e fiscalizados pelos auditores da CGU; *incidência de dengue*: incidência de casos de dengue para cada 100 mil habitantes; *quantidade de irregularidades*: quantidade de irregularidades constatadas pela CGU.

DP: desvio padrão; CV: coeficiente de variação.

Em relação às características socioeconômicas dos 26 estados e do Distrito Federal, observa-se na Tabela 1 que, em média, os estados possuem uma população de, aproximadamente 7 milhões de habitantes. Roraima e São Paulo são os estados que possuem a menor e a maior população, respectivamente. Em termos territoriais, os estados possuem uma área média de 315.329,90 km². No entanto, conforme demonstrado pelo desvio padrão, é alta a dispersão dos valores em torno da média. Ademais, nota-se que cada estado recebeu, em média, R\$20.923.938,70 para serem aplicados na vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos, o que inclui o combate ao mosquito *Aedes aegypti*. Destaca-se, que esse valor corresponde ao montante de recursos federais destinados aos estados e o Distrito Federal durante 2015, período no qual os auditores da CGU avaliaram a aplicação dos recursos destinados ao combate do *Aedes aegypti*.

No que diz respeito às estatísticas divulgadas pelo Ministério da Saúde sobre doenças e agravos, verifica-se que em 2015, foram registrados, em média, 596,66 casos de dengue para cada 100 mil habitantes. No entanto, houve grande dispersão dos dados em torno da média. Conforme os valores máximo e mínimo da variável que indica a incidência de dengue, nota-se que existem estados, como o Rio Grande do Sul, que apresentaram menos de 20 casos para cada 100 mil habitantes, enquanto que em Goiás esse valor foi superior 2.500 casos.

Por fim, em relação às irregularidades constatadas pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*, verifica-se que, em média, foram encontradas aproximadamente 5 irregularidades por estados. Todavia, nota-se um alto coeficiente de variação das irregularidades apresentadas por cada estado, sendo que na amostra analisada por este estudo, existem estados nos quais não foram constatadas irregularidades na aplicação dos recursos (Pará, Goiás e São Paulo) e outros, como Pernambuco, onde o número de irregularidades foi superior a 13.

4.2. Análise das irregularidades e das justificativas

São apresentadas na Tabela 2 as estatísticas descritivas de cada tipo de irregularidade constatadas pelos auditores da CGU na aplicação dos recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*. Foram identificadas 156 irregularidades, sendo que 141 destas foram relacionadas ao agente executor dos recursos.

Tabela 2: Análise descritiva das irregularidades.

Irregularidade	Total	Mediana	Média	DP	Mínimo	Máximo	CV (%)
Licitações e Contratos	24	0	0,89	1,72	0	8	193,26
Desvio de Recursos	18	0	0,67	0,92	0	3	137,31
Desempenho	49	2	1,81	1,62	0	6	89,50
Infraestrutura	34	1	1,26	1,40	0	6	111,11
Recursos Humanos	11	0	0,41	1	0	5	243,90
Aplicação não Autorizada de Recursos	5	0	0,19	0,48	0	2	252,63
Não Relacionada ao Agente Executor	15	0	0,56	0,70	0	2	125,00

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: DP: desvio padrão; CV: coeficiente de variação.

Com base nas informações expostas na Tabela 2, percebe-se que a maior parcela das irregularidades relacionadas ao agente executor é referente ao item Desempenho (49 casos – 34,75%). Isso revela que a intempestividade na aplicação dos recursos e a insuficiência de ações para combater o *Aedes aegypti* são os principais desafios a serem contornados pelos gestores estaduais.

Também foram frequentes a ocorrência de irregularidades do agente executor classificadas nas categorias Infraestrutura (34 casos – 24,11%) e Licitações e Contratos (24 casos – 17,02%). Em relação ao primeiro tipo de irregularidade, observou-se que houveram problemas nas instalações utilizadas para armazenagem dos insumos e no controle de estoque dos inseticidas e larvicidas. Por sua vez, no que diz respeito aos processos de compras com recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*, as seguintes irregularidades foram identificadas pelos auditores da CGU: realização de despesas sem contrato, utilização indevida da dispensa de licitação e indícios de direcionamento e conluio nos processos de dispensa de licitação.

O trabalho de Olivieri *et al.* (2018), apesar de ter como foco os recursos federais destinados à educação básica dos municípios, encontrou resultados similares aos da presente pesquisa. Os autores relataram que foram frequentes os problemas nas instalações utilizadas para armazenamento de insumos, as irregularidades no controle de estoque e os indícios de fraudes nos processos licitatórios (direcionamento, conluio e uso indevido de dispensa de licitação). Irregularidades similares nos municípios brasileiros também foram encontradas por Rodrigues, Santos e Faroni (2018), ao analisarem a aplicação dos recursos federais destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento, assim como por Batista (2013) e Araújo e Santos (2018) ao analisarem diversas áreas contempladas com recursos públicos federais destinados aos municípios e estados brasileiros, respectivamente. Essa situação indica similaridades na ocorrência de irregularidades no âmbito estadual e municipal, bem como entre distintos programas contemplados com recursos públicos federais.

Por fim, o menor número de irregularidades identificadas pela CGU na aplicação dos recursos destinados ao combate do *Aedes aegypti* refere-se à Aplicação Não Autorizada de Recursos (5 casos – 3,55%), revelando que foram, em menor número, as infrações relacionadas ao pagamento de despesas consideradas inelegíveis com os recursos do Bloco da Vigilância em Saúde.

Nas Tabelas 3 e 4 são expostos, respectivamente, as estatísticas descritivas relativas aos tipos de justificativas utilizadas pelos gestores (causas internas e externas) e, os tipos de justificativas referentes a cada classe de irregularidades.

Tabela 3: Análise descritiva das justificativas.

Irregularidade	Total	Mediana	Média	DP	Mínimo	Máximo	CV (%)
Causas Internas	9	0	0,33	0,62	0	2	187,88
Causas Externas	61	1	2,26	2,75	0	10	121,68
Não Apresentou Justificativa	59	0	2,19	3,92	0	13	179,00
Justificativa não solicitada pela CGU	12	0	0,44	0,75	0	3	170,45

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: DP: desvio padrão; CV: coeficiente de variação.

A CGU solicitou justificativas para 129 irregularidades identificadas. Destaca-se que não foram apresentadas justificativas pelos gestores para uma parcela significativa das irregularidades (59 casos), embora a CGU tenha solicitado explicações.

A maior parcela das 70 justificativas apresentadas pelos gestores estaduais e do Distrito Federal indica que as causas das irregularidades observadas foram associadas por estes a fatores que fogem de seu controle (61 casos). Apenas em 9 casos os gestores atribuíram a ocorrência de irregularidades a fatores internos. Dentre esses casos, conforme observa-se na Tabela 4, destaca-se, que nenhum está relacionado as irregularidades que ocorreram nos processos licitatórios e nos processos de pagamento relativos ao programa de combate ao *Aedes aegypti*.

Tabela 4: Total de justificativas por tipo de irregularidade

Irregularidade	LIC	DR	DES	INFRA	RH	ANR
Causas Internas	0	0	1	7	1	0
Causas Externas	10	7	23	12	6	3
Não Apresentou Justificativa	13	11	18	13	2	2
Justificativa não solicitada pela CGU	1	0	6	3	2	0

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: LIC: Licitações e Contratos; DR: Desvio de Recursos; DES: Desempenho; INFRA: Infraestrutura; RH: Recursos Humanos; ANR: Aplicação Não Autorizada de Recursos.

Os resultados expostos na tabela 4 revelam que a justificativa dos gestores para eventos negativos tende a ser pautada em causas externas independentemente do tipo de irregularidade observado. Esses resultados estão em consonância com a premissa do trabalho exposta na seção 2.3, revelando que o viés auto-servidor pode exercer um grande impacto sobre a forma como os gestores atribuem causalidade aos eventos negativos no setor público.

No contexto organizacional, um comportamento é considerado enviesado e auto-servidor quando aqueles que têm mau desempenho tendem a atribuir um peso maior para as características ambientais que fogem ao seu controle quando explicam seu desempenho (Libby & Rennekamp, 2012). De forma análoga, no contexto do presente estudo, a atribuição das irregularidades na aplicação de recursos federais a causas externas pode representar um viés no processo atributivo por parte dos gestores estaduais.

Destaca-se que, conforme explicitado anteriormente, as atribuições realizadas pelos indivíduos são afetadas por suas informações, suas crenças e suas motivações (KELLEY e MICHELA, 1980). Isso leva a implicações distintas. Primeiramente, a atribuição dos gestores pode ser ocasionada por suas limitações cognitivas. Nesse caso, os gestores estaduais podem estar sendo incapazes de reconhecer suas limitações na aplicação dos recursos federais para combater o *Aedes aegypti*, o que revela um aspecto preocupante da gestão estadual, principalmente quando se considera a inefetividade do programa de combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

Por outro lado, a atribuição de irregularidades a fatores externos também pode se dever à intenção dos gestores de praticar o gerenciamento de impressão, com a finalidade de melhorar a imagem de sua gestão perante a sociedade. Essa possibilidade é plausível quando se considera o forte contexto de incentivo para o gerenciamento de impressões em que esses gestores se inserem (AERTS, 2005), afinal, estes buscam sua reeleição ou a eleição de algum candidato da base aliada (intimamente ligada à manutenção de seus cargos).

Esse comportamento oportunista também pode ser prejudicial, pois visa atribuir a inefetividade do programa a fatores externos aos aplicadores de recursos, o que pode prolongar a atuação de indivíduos que não estão apropriadamente capacitados para a tarefa do programa de combate ao mosquito. Isso ocorre pelo fato de que a distorção das informações causada pela motivação pessoal do gestor público pode implicar em uma maior assimetria informacional entre o gestor e a sociedade, prejudicando a tomada de decisão dos indivíduos em processos eleitorais, por exemplo.

Diante do exposto, percebe-se que a prática de gerenciamento de impressão por parte dos gestores públicos constitui um problema que deve ser monitorado para que a efetividade da gestão pública e a lisura dos processos eleitorais não sejam prejudicadas.

5. Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi identificar o perfil das justificativas apresentadas pelos gestores estaduais e do Distrito Federal para as irregularidades observadas pelos auditores da CGU na execução dos recursos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*. Para atingir esse objetivo, utilizou-se a análise de conteúdo em conjunto com a análise de estatísticas descritivas. A base norteadora da análise foi o arcabouço da Teoria da Atribuição, que auxilia no entendimento de como os indivíduos atribuem causalidade a eventos.

Os resultados do estudo apontaram que, dentre as categorias de irregularidades consideradas, as que registraram o maior número de constatações foram as seguintes: Desempenho; Estrutura; e Licitações e Contratos. Esses achados indicaram que foram frequentes: i) a intempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao combate do *Aedes aegypti*; ii) problemas nas instalações utilizadas para armazenagem dos insumos e no controle de estoque dos inseticidas e larvicidas; e iii) a realização de despesas sem contrato, utilização indevida da dispensa de licitação e indícios de direcionamento e conluio nos processos de dispensa de licitação.

No que diz respeito às justificativas apresentadas pelos gestores estaduais, os resultados da pesquisa demonstraram que, independente do tipo de irregularidade observado, a justificativa dos gestores estaduais para eventos negativos tende a ser pautada em causas externas. Esses resultados revelam que o viés auto-servidor pode exercer um grande impacto sobre a forma como os gestores atribuem causalidade aos eventos negativos.

O viés-auto servidor dos gestores em relação às suas irregularidades pode constituir um desafio para a consecução dos objetivos do programa de combate à dengue, pois estes tendem a não destacar os fatores internos que afetam seus resultados. Esse tipo de visão pode fazer com que os gestores, ao não serem capazes de reconhecer os aspectos sob seu controle que não foram satisfatórios, não se atentem aos fatores de sua própria atuação que podem sofrer melhorias.

Destaca-se que não se pode descartar a possibilidade de que estes gestores entendam os fatores internos que levaram às irregularidades, embora não os reconheçam em suas justificativas. Esse tipo de comportamento pode ser motivado pela tentativa de gerenciamento de impressão, afinal, os gestores buscam apresentar uma boa imagem perante a sociedade. Não obstante, esse tipo de comportamento atribucional também pode ser considerado ruim para a gestão pública, pois pode levar à reeleição de gestores que foram ineficientes na aplicação dos recursos federais.

Este estudo apresentou algumas limitações. Um aspecto limitativo foi a base de dados utilizada para a identificação das irregularidades. Apesar dos relatórios da CGU serem frequentemente utilizados na literatura, eles focam somente na aplicação dos recursos federais destinados aos estados e municípios. Dessa forma, existem outras fontes de dados que podem ser utilizadas para a mensuração de problemas na aplicação dos recursos públicos, como por exemplo, os relatórios de auditoria dos Tribunais de Contas.

Outra importante limitação que merece destaque é a de que os achados da pesquisa não podem ser generalizados, ou seja, são restritos apenas ao período e à amostra contemplada por este trabalho. Entretanto, pode-se presumir que o viés auto-servidor estará presente nos contextos de aplicação de recursos federais em outros programas, o que pode ser um tópico interessante a ser analisado em estudos futuros. Nesse sentido, sugere-se que futuras pesquisas analisem as justificativas apresentadas pelos gestores públicos em outras áreas, como educação e assistência social. Novos estudos possibilitarão uma comparação entre estas áreas, assim como uma possível generalização dos resultados do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AERTS, W. Picking up the pieces: impression management in the retrospective attributional framing of accounting outcomes. **Accounting, organizations and society**, v. 30, n.6, p. 493-517, 2005.

ARAÚJO, L. P.; SANTOS, N. A. Evidências Empíricas de Desperdícios Ativos e Passivos na execução de Programas de Governo pelos Estados. In: International Conference in Accounting e Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2018. p. 1-19.

BATISTA, M. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 87-106, 2013.

BIRNBERG, J. G.; FRIEZE, I. H.; SHIELDS, M. D. The role of attribution theory in control systems. **Accounting, Organizations and Society**, v. 2, n. 3, p. 189-200, 1977.

BIRNBERG, J. G.; LUFT, J.; SHIELDS, M. D. Psychology theory in management accounting research. In: CHAPMAN, C. S.; HOPWOOD, A. G.; SHIELDS; M. D. Handbook of Management accounting research. 1 ed. Chicago: Elsevier. 2007.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos: 2º Ciclo**. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/2-ciclo>>.

BRASIL. Controladoria Geral da União. 2018. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico nº 3 de 2016**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico nº 1 de 2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Prevenção e combate – Dengue, Chikungunya e Zika: Plano Nacional de Enfrentamento**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://www.combateaedes.saude.gov.br/pt/plano-nacional>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Prevenção e combate – Dengue, Chikungunya e Zika: Linha do Tempo**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://www.combateaedes.saude.gov.br/pt/linha-do-tempo>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico nº 3 de 2017**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>>.

HEIDER, F. **The psychology of interpersonal relations**. Nova Iorque: Wiley, 1958.

KELLEY, H. H.; MICHELA, J. L. Attribution theory and research. **Annual review of psychology**, v. 31, n. 1, p. 457-501, 1980.

LAURINHO, I. S.; DIAS, L. N. S.; MATTOS, C. A. C. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 30, p. 57-70, 2017.

LIBBY, R.; RENNEKAMP, K. Self-serving attribution bias, overconfidence, and the issuance of management forecasts. **Journal of Accounting Research**, v. 50, n. 1, p. 197-231, 2012.

OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B.; MASSUCATO, P.; SILVA, C. B. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista de Administração Pública**, v. 52 n. 1, p. 169-179, 2018.

RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N. A.; FARONI, W. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 17, n. 50, p. 89-105, 2018

SHIELDS, M. D.; BIRNBERG, J. G.; FRIEZE, I. H. Attributions, cognitive processes and control systems. **Accounting, Organizations and Society**, v. 6, n. 1, p. 69-93, 1981.

TESSAROLO, I. F.; PAGLIARUSSI, M. S.; LUZ, A. T. M. D. The justification of organizational performance in annual report narratives. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 7, n. 2, p. 198-212, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Acompanhamento: TC 023.421/2016-9**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12641035>>.

ZAMBONI e FILHO, Y. B. Avaliando O Avaliador: **Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU**. 2012, 166 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2012.

ⁱ Agradecimento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).