O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 18 | Nº 53 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.12510581

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

COMO A AUDITORIA GOVERNAMENTAL PODE REDUZIR A CORRUPÇÃO? ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE AUDITORIA POR SORTEIO DE MUNICÍPIOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Sérgio Nogueira Seabra[1]

Resumo

O exercício indevido de autoridade sobre o uso de dinheiro público é um grande problema para a governança pública em muitos países. Como uma ferramenta de governança pública, a auditoria governamental muitas vezes é direcionada contra as atividades e comportamentos corruptos dos ocupantes de cargos públicos. Este estudo busca avançar o conhecimento sobre a aplicação da auditoria para esse fim. Ele esclarece dois requisitos amplos que uma iniciativa de auditoria-contra-a-corrupção teria que satisfazer: (a) detectar atividades e comportamentos corruptos de uma população-alvo de ocupantes de cargos públicos, e assegurar que os responsáveis sejam devidamente penalizados; e (b) evitar pressões políticas contra a independência da organização de auditoria no governo e/ou a discricionariedade profissional de sua equipe de auditoria. Esses dois requisitos da auditoria-contra-a-corrupção não se encaixam facilmente, o que representa um desafio para a liderança da organização de auditoria. O texto mostra como esses desafios inerentes de um programa de auditoria-contra-a-corrupção podem ser neutralizados, por meio de um estudo de caso de um programa nacional de auditoria da Controladoria-Geral da União do Brasil, onde a população-alvo eram os principais ocupantes de cargos do governo local. A análise de caso pode ser usada como um precedente de design para a implementação de programa similares em outros contextos em que a auditoria contra a corrupção faz parte da estratégia da organização de auditoria.

Palavras-chave: Auditoria Governamental; Corrupção; Gestão Pública; Organizações Públicas.

Abstract

The wrongful exercise of authority over the use of public money is a major issue for public governance in many countries. As a tool of public governance, auditing is often directed against public officeholders' corrupt activities and behavior. This paper seeks to advance knowledge about applying auditing for this purpose. It clarifies two broad necessities of auditing-against-corruption: (a) preventing and detecting the corrupt activities and behavior of a target population of public officeholders; and (b) forestalling political pressure against the audit agency's independence in government and/or the professional discretion of its auditing staff. These twin necessities of auditing-against-corruption do not sit easily together, which poses a challenge for audit agency leadership. The paper shows how these characteristic challenges of auditing-against-corruption can be neutralized, through a case study of a nation-wide auditing program of Brazil's Controller-General Office, where the target population was top local government officeholders. The case analysis can be used as a design precedent for program implementation and organizational leadership in other settings where auditing-against-corruption is the part of the audit agency's strategy.

Keywords: Corruption; Governmental Audit; Public Management; Public Organizations.

[1] Auditor da Controladoria Geral da União (CGU). Professor do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Doutor em Administração pela Universidade de Bath. E-mail: sergio.seabra@iesb.br

INTRODUÇÃO

A corrupção no setor público é um problema recorrente e pervasivo que afeta todos os países. A incapacidade de verificar a corrupção é prejudicial para as economias, sociedades e, é claro, para os membros individuais de cada uma. Enquanto os custos econômicos e sociais da corrupção já foram estabelecidos na literatura, o mesmo não pode ser dito sobre a melhor maneira de combatê-la. Considerando que organizações de auditoria governamental são criadas com competência para prestar avaliação independente sobre o bom uso dos recursos públicos, elas podem desempenhar um papel importante nos esforços do governo para reduzir a corrupção.

No entanto, a eficácia das organizações e programas de auditoria na redução da corrupção depende principalmente de como eles são organizados e operados. Desenhar e implementar estratégias de "auditoria contra a corrupção" não é uma tarefa fácil para os profissionais que lideram essas organizações de auditoria. Pelo menos dois requisitos fundamentais devem ser satisfeitos: (a) dissuadir as atividades corruptas, detectando a corrupção e garantindo que os atores da corrupção detectada recebam punição adequada; e (b) proteger a autonomia institucional da organização de auditoria (incluindo sua atividade de tomada de decisão) e a autonomia profissional de sua equipe.

Esses dois requisitos estão relacionados: primeiro, a autonomia institucional sem dissuasão é insuficiente para combater a corrupção, enquanto tentativas de combater a corrupção que sacrificam a autonomia institucional serão, em última análise, malsucedidas. Porém, esses requisitos “gémeos” de uma auditoria contra a corrupção coexistem de forma desconfortável, representando um desafio para a liderança das agências de auditoria – satisfazer o primeiro torna mais difícil satisfazer o segundo.

Apesar da importância desse tema, há uma falta de pesquisa projetada com o objetivo expresso de avançar o conhecimento que poderia ser usado pelos profissionais para resolver os problemas que surgem quando decidem implementar programas de auditoria contra a corrupção. Este estudo objetiva contribuir para o conhecimento sobre os requisitos, desafios e soluções para o problema recorrente e, de fato, pervasivo da corrupção no setor público, por meio de uma análise da implementação de programas de auditoria e da gestão de organizações de auditoria.

O texto apresenta o exame minucioso de soluções para o desafio de satisfazer o duplo requisito de combater a corrupção e, ao mesmo tempo, evitar pressões políticas contra a independência da organização de auditoria no governo e/ou a discricionaridade profissional de sua equipe de auditoria. A análise realizada utiliza um arcabouço analítico centrado na avaliação realística de programas, que tem sido aplicada para estudar como programas realmente funcionam para alcançar seus objetivos. O estudo também utiliza a perspectiva de gestão pública, que considera a relação entre uma organização e seu

ambiente institucional e político, particularmente para obter apoio e legitimidade para o funcionamento de sua operação. Estas são abordagens diferentes, mas complementares, para a análise do mesmo fenômeno, cada uma com significado próprio em relação à tarefa de avançar o conhecimento profissional sobre organizações de auditoria e programas de auditoria, considerados como meios para buscar fins relacionados à redução da corrupção.

Para fazer isso, adotou-se uma abordagem de pesquisa qualitativa no caso do Programa de Auditoria de Municípios por Sorteios Públicos (Doravante PAMSP), implementado pela Controladoria-Geral da União (Doravante CGU) no Brasil, desde 2003. Uma característica chave do PAMSP da CGU é o mecanismo usado para realizar a função de seleção dos municípios a serem auditados. O mecanismo de seleção de auditoria é um sorteio aleatório periódico aplicado sobre o universo de municípios. Os municípios são selecionados em eventos públicos, com uma cobertura midiática substancial, usando a mesma estrutura e procedimento da Loteria Nacional. Poucos dias após serem selecionados, os municípios recebem uma equipe de auditores preparados para realizar inspeções detalhadas com o objetivo de verificar o uso real da maioria dos fundos transferidos dos ministérios do governo federal.

O foco da análise deste *paper* é "como" o programa funcionou em satisfazer os dois requisitos essenciais para realizar auditoria contra a corrupção, ou seja: dissuadir a corrupção e evitar pressões políticas contra a independência da agência de auditoria no governo e/ou a discricionaridade profissional de sua equipe de auditoria.

A necessidade de avançar o conhecimento sobre a redução da corrupção em contextos onde a auditoria desempenha um papel importante pode ser facilmente apreciada pelos seguintes motivos: (a) quase todos os países e unidades da federação têm organizações de auditoria como mecanismo para aumentar o "accountability" público e, consequentemente, dissuadir agentes públicos do desvio de normas e comportamento corrupto; (b) a eficácia das organizações de auditoria na geração de menores graus de corrupção depende em última instância de como elas são organizadas e operadas; e (c) há uma lacuna na literatura de administração pública sobre como fazer isso.

A estrutura do estudo é a seguinte. A próxima seção apresenta o arcabouço teórico que foi utilizado nesta pesquisa dividido em 2 partes: a primeira sobre o "efeito da auditoria na corrupção"; e a segunda "o efeito da corrupção na auditoria". Logo após, será detalhado a metodologia adotada para análise do caso. A apresentação do caso é feita usando duas perspectivas: uma estática (contextual) e outra temporal. Após essas descrições do caso, o texto apresenta a análise do caso e uma conclusão.

REVISÃO DA LITERATURA

Efeito da auditoria na corrupção

O impacto da auditoria governamental na redução da corrupção sido objeto de um número crescente de pesquisas nos últimos anos (BRANET; HATEGAN, 2024). Estudos empíricos, muitos deles usando modelos econométricos, tem demonstrado que auditoria governamental tem um impacto significativos na redução da corrupção do setor público (AVIS; FERRAZ; FINAN, 2018; LICHAND; LOPES; MEDEIROS, 2016; BOBONIS; CAMARA FUERTES; SCHWABE, 2016; ZAMBONI; LITSCHIG, 2018; FERRAZ; FINAN, 2011; OLKEN, 2007; GUSTAVSON; SUNDSTRÖM, 2016).

O próprio programa de auditoria conduzido pela CGU teve seu impacto na redução da corrupção confirmado por diversos estudos empíricos. Por exemplo, utilizando um conjunto de dados de quase 2.000 relatórios de auditoria publicados durante a operação do programa, Avis *et al.* (2018) descobriram que as auditorias reduziram a corrupção futura nos municípios em cerca de 15 por cento. Da mesma forma, Lichand *et al.* (2016), medindo o nível de corrupção antes e depois do início do programa, demonstraram que as auditorias "substancialmente" reduziram práticas de corrupção em mais da metade da sua prevalência inicial. Zamboni e Litschig (2018) compararam grupos de municípios que foram submetidos a diferentes probabilidades de serem auditados pelo PAMSP da CGU e concluíram que os funcionários públicos reduziram a “extração de renda” quando estavam expostos a um maior risco de serem auditados. Finalmente, Ferraz e Finan (2011) demonstraram que o PAMSP reduziu as práticas de corrupção de políticos incumbentes, principalmente em municípios onde os prefeitos podiam concorrer à reeleição.

Até o presente, nenhuma “teoria de programa” de “auditoria-contra-a-corrupção” foi formulada. No entanto, ideias sobre dissuasão que estão bem estabelecidas em campos de conhecimento, como criminologia (BECKER, 1968; BECKER; STIGLER, 1974), fornecem um bom ponto de partida para formular uma teoria de programa de auditoria contra corrupção. Tal teoria de programa, por sua vez, aponta para como pelo menos alguns dos requisitos da auditoria contra a corrupção podem ser atendidos.

A lógica da teoria da dissuasão decorre da proposição de que o comportamento corrupto tende a diminuir quando a probabilidade de apreensão e a severidade da penalidade são percebidas como aumentadas. A implicação da teoria de dissuasão para uma teoria de programa de auditoria é que as atividades de auditoria em sua totalidade devem resultar em uma percepção geral entre seus alvos de que o comportamento corrupto tem uma alta probabilidade de detecção. Outra implicação é que também

deve haver a percepção de que a detecção levará a uma punição adequada. À medida que o comportamento desviante é detectado, os casos levados aos tribunais devem ser suficientemente fortes para levar às sentenças, que impõem sanções de acordo com todo o alcance e força da lei.

No entanto, os efeitos de dissuasão podem ser fracos mesmo quando o medo de ser detectado é alto. A dissuasão requer que a detecção leve a consequências adversas. Contudo, tais consequências dependem de que os tribunais estejam apoiados por evidências obtidas adequadamente - tipicamente, a coleta de tais evidências depende do exercício de poderes policiais e judiciais, que geralmente são negados às organizações de auditoria. A implicação disso é que a ativação do efeito de dissuasão dependerá de organizações de auditoria trabalhando colaborativamente com as instituições que possuem e exercem tais poderes.

O objetivo deste estudo é o de compreender "como" um programa de auditoria governamental pode funcionar para satisfazer o duplo requisito de gerar um efeito dissuasório e, ao mesmo tempo, evitar pressões políticas contra a independência da agência de auditoria no governo e/ou a discricionaridade profissional de seu pessoal de auditoria. Começando com o primeiro, para entender como um programa de auditoria pode gerar um efeito de dissuasão, utilizarei um arcabouço analítico consistente com "avaliação realística" proposta por Pawson e Tilley (1997), no qual o resultado de um programa é decorre de mecanismos atuando em contexto. Esquematicamente, isso é representado pela seguinte fórmula: O = M + C, onde "O" significa Resultado (outcome), "M" significa Mecanismos e "C" significa Contexto. Um mecanismo de programa representa o processo de como os sujeitos interpretam e agem sobre a estratégia de intervenção do programa (PAWSON; TILLEY, 1997).

Consistente com explicações sociológicas que consideram a combinação de agência e estrutura (GIDDENS, 1979; SZTOMPKA, 1991), proposições sobre mecanismos demonstram como um "produto" decorre do raciocínio individual (ou seja, qual é a conveniência das ideias promovidas por um programa?) e da capacidade do programa (ou seja, "o programa fornece os meios para os sujeitos mudarem de ideia?") (PAWSON; TILLEY, 1997:55). Usando essa noção de mecanismos sociais, podemos dar um passo adiante para entender o que há em um programa de auditoria que o faz funcionar no sentido de reduzir a corrupção.

Assim, podemos explicar o efeito de uma auditoria governamental pela operação de três mecanismos sociais, que combinados explicam a escolha daqueles com autoridade pública (por exemplo, prefeitos eleitos, gestores públicos no governo municipal) de não se envolverem em ações ilegais. Isso é possível seguindo dois passos: primeiro, identificar o raciocínio individual que informou a escolha/comportamento dos atores (ou seja, a conveniência das ideias promovidas pelo programa); e,

segundo, identificar as características do desenho do programa e os fatores contextuais que, em combinação, conferiram ao programa a capacidade de gerar esse raciocínio individual.

Consistente com a teoria da dissuasão (BECKER, 1968; BECKER; STIGLER, 1974), o seguinte raciocínio precisa ser ativado para que um programa de auditoria tenha impacto sobre a corrupção: (a) percepção de que a probabilidade de ser auditado aumentou (mecanismo de seleção); (b) percepção de que a chance de uma ação ilegal ser detectada aumentou (mecanismo de detecção); e (c) percepção aumentada de que a detecção de corrupção poderá levar a penalidades (mecanismo de sanção).

Ainda, para entender como essas percepções são traduzidas em comportamento, esta pesquisa se valeu de ideias de teoria comportamental (CYERT; MARCH,1963). Nessa linha, a operação desses mecanismos envolve um elo de duas etapas: primeiro, dos indivíduos com o seu ambiente (circunstâncias) por meio do processamento de informações, no qual as três percepções mencionadas acima são geradas; e segundo, daquelas percepções com seu comportamento (de não se envolver em corrupção), por meio de tomada de decisão (explicada pela teoria da dissuasão). Esquematicamente, esse modelo de duas etapas pode ser representado como: (1) Percepção = f(Propriedades do Ator, Circunstâncias [Situação, Contexto]); (2) Comportamento = f(Percepção das Circunstâncias).

Portanto, uma ação individual - decisão de se abster de práticas corruptas - pode ser especificada como uma função das propriedades do ator (incluindo suas identidades institucionalmente induzidas e aspirações derivadas) e da situação. A situação é descrita em termos de um cenário onde o risco de ser pego e punido é uma ameaça real.

Para cumprir a função de prevenir a corrupção, a auditoria governamental deve ser capaz de desencadear o raciocínio discutido acima, ativando os mecanismos que, em combinação, efetivam o resultado (prevenção da corrupção). Ao aumentar a capacidade de detectar um ato ilegal, uma auditoria eficaz tem o potencial de afetar a situação em que um infrator em potencial está imerso, desencadeando assim o raciocínio de que a chance de detecção do ato ilegal aumentou. Assim, a capacidade de detecção de uma auditoria verdadeiramente eficaz, dentro de um ambiente institucional responsivo e de sancionador, pode ter um efeito dissuasivo.

Conforme previsto pela teoria da dissuasão, esses três mecanismos - seleção, detecção e sanção - se combinam para produzir um efeito sinérgico e sistêmico. A percepção por um infrator em potencial de que há uma probabilidade aumentada de ser auditado (mecanismo de seleção) terá um efeito limitado na dissuasão se não for seguida por uma percepção aumentada de que essa seleção resultará detecção o ato ilegal (mecanismo de detecção) e essa deteção, por sua vez, resultará em uma penalidade adequada (mecanismo de sanção).

Efeito da “corrupção” na auditoria governamental

Um aspecto importante que deve ser considerado quando se adota uma estratégia de auditoria contra a corrução diz respeito à preservação da autonomia institucional. Enquanto a autonomia institucional e a eficácia da auditoria caminham de mãos dadas como elementos complementares de um sistema de conformidade, elas têm uma relação mais complicada no âmbito de política institucional. Quanto mais efetiva uma organização for no combate à corrupção, mais sujeita ela será à pressão daqueles com poder político e que a temem. Agentes que têm a ganhar com práticas corruptas, ou só têm a perder ao se abster delas, não têm motivo para apoiar a manutenção de programas ou organizações de auditoria que possam prejudicar seus rendimentos (ROTHSTEIN, 2011). Em resumo, "*se você combate a corrupção, a corrupção revida*" (RIBADU, 2009). Além disso, eventuais controvérsias no modo de executar esse tipo de empreitada pode resultar na perda da legitimidade e apoio à instituição promotora (SENHORAS; FIGUEIRA, 2019).

Estudo empírico conduzido por Barbabela (2024) mostrou que iniciativas de auditoria governamental contra a corrupção podem ter um efeito corrosivo na reputação e/ou confiança na organização de auditoria promotora da iniciativa. Usando os dados obtidos de questionário (*survey*) e documentos oficiais, das auditorias realizadas pela CGU nos municípios, e aplicando análise de regressão, a autora demonstrou que a organização de auditoria não estava melhor insulada dos efeitos corrosivos da corrução na confiança da instituição do que as instituições auditadas. Entre as potenciais explicações para esse efeito a autora sugere a possibilidade de mecanismo de “revide” (*backlash*), pelo qual políticos tentariam desqualificar a instituição de auditoria que descobre corrução (BARBABELA, 2024).

O potencial de interferência política em instituições de auditoria também foi demonstrado na pesquisa realizada por Lino *et al*., (2022). Valendo-se de dados coletados de múltiplas entrevistas com relevantes atores sobre a autonomia dos tribunais de contas dos estados no Brasil, os autores demonstraram que “interesses das elites político-econômicas infiltram nesses tribunais por meio de nomeação de agentes no alto escalão e que esses agentes podem se valer de uma variedade de ações para perpetrar formas de justiça seletiva e enfraquecer os achados de auditoria dessas organizações” – que em última instância fortalece e mantem corrupção. (LINO *et al*., 2022).

O referencial teórico empregado aqui é consistente com abordagem da gestão pública, que considera a relação de uma organização com seu ambiente institucional e político para obter apoio e legitimidade para o funcionamento de sua operação (MOORE, 1995). O apoio importante para um programa de auditoria contra a corrupção pode assumir a forma de "tolerância" de outros centros de

poder que poderiam querer interferir no programa ou na organização que executa o programa. No mínimo, a tolerância requer legitimidade, mas também muita credibilidade.

A credibilidade das organizações, por sua vez, pode ser considerada como resultante de um "front social' significativo (GOFFMAN, 1959; HILGARTNER, 2000). O "front social" neste caso pode ser concebido como a idealização de um conjunto de atividades realizadas pela organização e pelo programa, que influenciaram seus observadores de tal forma que os fizeram atribuir credibilidade ao programa (GOFFMAN, 1959).

Dessa forma, usando uma metáfora de um "espetáculo teatral", um "front social significativo" é o resultado dos atributos do "show" (ou seja, a parte/produto do processo que é observada pela sociedade) e dos fatores/processos dos "bastidores" (fatores do processo que não são visíveis, mas dão suporte aos processos que são visíveis) funcionando de maneira integrada (HILGARTNER, 2000). O uso dessa abordagem possibilitará a análise dos fatores que deram credibilidade ao programa de auditoria.

METODOLOGIA

O método de investigação usado é o de pesquisa qualitativa, mais precisamente um estudo de caso longitudinal. Como um "fenômeno empírico" (YIN, 2017), o caso selecionado representa uma forma variante de programas de auditorias, onde os governos municipais são alvo. Identifica-se o estudo de caso longitudinal como a abordagem mais apropriada para explorar e entender o processo pelo qual a organização analisada construiu capacidade para executar o programa de auditoria dentro de um contexto. Para fazer isso, é necessário ter dados longitudinais que permitam entender a interconexão temporal dos eventos que geraram essa capacidade organizacional (PETTIGREW, 1990). Yin (1994) enfatiza que quando as perguntas de pesquisa lidam com vínculos operacionais que precisam ser rastreados ao longo do tempo, em vez de frequência ou incidência, então o método de estudo de caso é o mais adequado.

Em relação à coletada dos dados, a literatura sobre métodos de pesquisa destaca entrevistas retrospectiva como um dos principais métodos de coleta de dados longitudinais qualitativos quando o foco da pesquisa é o processo (BRYMAN; BELL, 2022). Assim, foi utilizada entrevistas retrospectivas como o método mais adequado para a coleta de dados. As entrevistas foram realizadas de forma não estruturadas, com diretores, secretários e auditores da CGU que participaram do planejamento e execução do programa, desde a sua origem. O objetivo das entrevistas foi o de gerar dados sobre

incidentes críticos, pedindo aos entrevistados que recordem exemplos de eventos específicos do programa, de forma que possibilitasse a construção de uma narrativa detalhada de como o programa funcionou. Foram usadas também como fonte de dados os documentos oficiais da CGU, como Relatórios de Gestão e Relatórios de Auditoria, bem como artigos e livros encontrados na literatura que apresentam informações sobre o programa.

Procedimentos de análise

Lidar com os dados coletados durante o trabalho de campo é talvez a tarefa mais difícil e menos codificada envolvida na condução de uma pesquisa de estudo de caso longitudinal (EISENHARDT, 1989). Isso ocorre principalmente porque envolve capturar e dar sentido à complexidade do mundo social (PETTIGREW, 1990). A sobrecarga de informações, se não tratada metodológica e sistematicamente, pode resultar no que Pettigrew (1990) chamou de "morte por asfixia de dados". Nesta seção, apresentamos as principais tarefas realizadas nesta pesquisa para capturar e entender a complexidade do mundo real e evitar o caminho para a “asfixia de dados”.

Miles, Huberman e Saldaña (2020) observam que a análise de dados é um processo interativo que ocorre antes, durante e após a coleta de dados. Esse processo, segundo eles, compreende três subprocessos, a saber: redução de dados, exibição de dados e elaboração e verificação de conclusões. Esse framework tem sido usado por pesquisadores que realizam análises qualitativas processuais (por exemplo, SEABRA, 2010) e tem se mostrado particularmente eficaz em simplificar dados complexos (PETTIGREW, 1990). Com base no framework de Miles *et al.* (2020), detalhamos agora as principais etapas e tarefas de redução de dados, exibição de dados e elaboração e verificação de conclusões que foram realizadas nesta pesquisa para analisar os dados.

Redução de Dados. Esta parte do processo de análise de dados consiste em reduzir o universo potencial de dados tanto antes da coleta de dados, através de frameworks conceituais, quanto depois, por meio de técnicas para selecionar e condensar os dados, como codificação, agrupamento e resumo de dados (MILES *et al*., 2020). Nesta pesquisa, isso foi feito codificando e acumulando os dados em categorias agrupadas em "eventos anteriores” e “principais eventos”, incluindo processos de seleção municípios, execução da auditoria, encaminhamentos dos resultados, e as operações conjuntas com a política federal.

Exibição de Dados. O objetivo desta fase é obter uma matriz organizada e compacta de informações que permita ao pesquisador tirar conclusões (MILES *et al*., 2020). Consistente com análise

processual e contextual (PETTIGREW, 1990), o fenômeno empírico analisado será apresentado usando duas perspectivas: (a) uma perspectiva estática (entidade), que fornece uma descrição clara e abrangente do programa e sua relação com seu contexto; e (b) uma perspectiva "temporal" do fenômeno empírico, que fornece uma descrição cronológica de uma série de mudanças de alto nível na configuração da cadeia de valor da CGU ao longo do tempo, incluindo o PAMSP e outros eventos relacionados. A primeira possibilita a compreensão o "fenômeno empírico" dentro do seu contexto institucional e político. A segunda perspectiva (temporal) permite identificar como a características do processo em operação deram ao programa a capacidade de gerar o efeito de dissuasão e, ao mesmo tempo, de prevenir contra "revides" políticos.

A cronologia analítica desta pesquisa foi escrita em torno de quatro grandes eventos, agrupados em duas fases: fase anterior ao programa e fase de execução do programa. A fase anterior inclui os eventos que levaram à construção da capacidade da CGU para avaliar a implementação de programas públicos por meio de visitas in loco aos municípios, e o processo de reestruturando do sistema de controle e criação da CGU. A fase de execução do programa inclui os eventos relacionados à implementação do Programa de Auditoria dos Municípios por Sorteios Públicos, e os eventos relacionados à participação da CGU em investigações e operações conjuntas com a Polícia Federal. Essa forma de apresentar os dados estimula o rico diálogo entre ideias e evidencias (RAGIN, 1987), permitindo a obtenção de insights sobre fatores causais que explicam "como" o programa funcionou na satisfação dos requisitos essenciais e na neutralização de potenciais ameaças ao seu funcionamento.

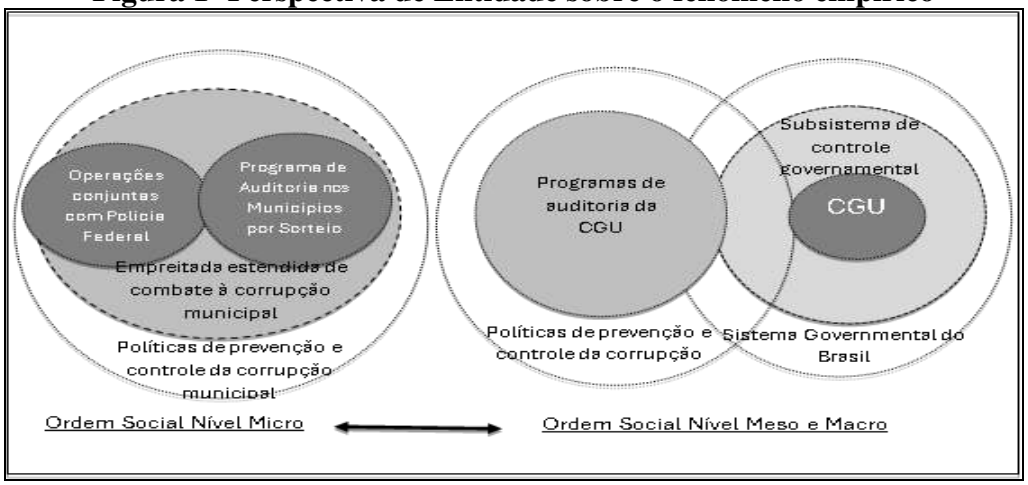
Elaboração de conclusões e verificação. Esta parte do processo de análise envolve extrair significado dos dados exibidos (MILES *et al*., 2020). Consistente com análise processual (PETTIGREW, 1997) dois grupos de fatores que contribuem para a ativação dos mecanismos mencionados anteriormente podem ser identificados: características do desenho do processos e fatores de contexto. O primeiro é definido como um conjunto de elementos que são elaborados pela organização para fazer o programa alcançar seus resultados pretendidos (BARZELAY; CAMPBELL, 2003). O segundo inclui as características do contexto interno e externo que influenciam o resultado do componente processo em análise (PETTIGREW, 1987; BARZELAY, 2007). Dessa forma a análise será realizada por meio de explicações argumentativas de como a mistura das "características de desenho do programa" e os fatores contextuais ativaram os mecanismos cujas operações despertaram o "efeito dissuasão" nos municípios e protegeram a organização de "revides" políticos.

O PROGRAMA DE AUDITORIA NOS MUNICIPIOS POR SORTEIOS:

Perspectiva de Entidade

Nesta seção, o caso do PAMSP é apresentado fazendo-se uso de duas perspectivas complementares sobre a realidade social, de 'entidade' e 'temporal', começando com a primeira. A Figura 1 representa a perspectiva da entidade. Esta perspectiva é construída através da identificação de redes de condições em diferentes escalas sociais. A perspectiva da entidade resultante é estratificada em ordens sociais micro, meso e macro (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). De acordo com essa perspectiva, o PAMSP é uma rede de condições localizada dentro da ordem social micro. Como tal, as redes de condições em níveis superiores são contextuais em relação a esse programa.

Figura 1- Perspectiva de Entidade sobre o fenômeno empírico



Fonte: Elaboração própria.

A ordem social meso inclui a CGU como uma organização formal dentro da administração pública do Brasil, bem como sua linha completa de "atividades de supervisão" (BARZELAY, 1997), incluindo auditoria de programa e conformidade de entidades de nível federal. A ordem social macro inclui o sistema governamental do Brasil como um todo, e dentro dele, uma "ecologia de subsistemas" (ABOTT, 2016; WEAVER; ROCKMAN, 1991; BAUMGARTNER; JONES, 1991). Essa ecologia de subsistemas inclui o subsistema de controle interno e externo (LEVY; BARZELAY; PORRAS, 2011), manifestado institucionalmente não apenas na CGU (dentro do poder executivo), mas também no Tribunal de Contas da União (a instituição suprema de auditoria). A ecologia de subsistemas também inclui o domínio funcional anticorrupção; sua manifestação institucional inclui a Polícia Federal, o Ministério Público (organização independente para a função de acusação) e os tribunais judiciais. Finalmente, a ecologia de subsistemas inclui o centro do governo; sua manifestação institucional inclui

as unidades dentro (a) da presidência institucional (como a 'Casa Civil'), (b) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e (c) do Ministério da Fazenda.

Retornando ao nível micro, o PAMSP pode ser pensado como um sistema de valores (PORTER, 1995), que pode ser desagregado em duas configurações de cadeia de valor ligadas. Uma configuração de cadeia de valor consiste em atividades de auditoria sobre as quais a CGU tem autoridade, a outra configuração de cadeia de valor consiste em atividades de execução sobre as quais a Polícia Federal, o Ministério Público e os tribunais judiciais têm autoridade. A maneira como as duas cadeias de valor estão ligadas não é representada explicitamente neste construto: é uma questão de detalhe (embora essa designação não tenha implicações para a sua importância).

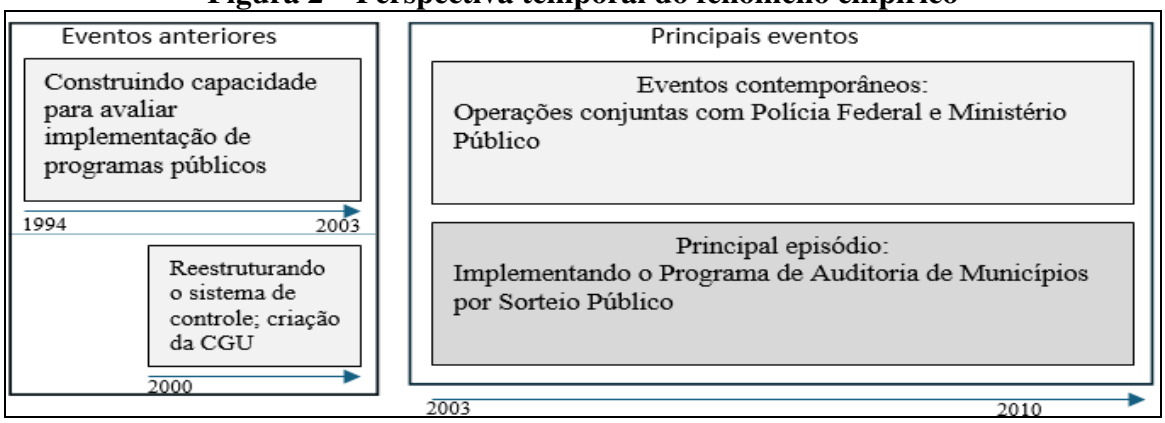
Ao esclarecer o cenário institucional dessa forma, as ideias de capacidade operacional e apoio institucional podem ser particularizadas (e assim também ilustradas). A capacidade operacional do programa de auditoria anticorrupção do Brasil depende das relações entre entidades no nível micro: especificamente, (a) a cadeia de valor do programa de auditoria e (b) a cadeia de valor do *enforcement* do programa. A relação entre essas duas cadeias de valor do programa pode ser vista como funcional-técnica, bem como "de apresentação" (SIMONS, 2001) ou "dramatúrgica" (GOFFMAN, 1959), conforme indicado pela denominação de "operações conjuntas" entre a CGU e a Polícia Federal.

Por sua vez, o apoio institucional ao programa depende da CGU como uma organização formal (localizada no nível meso), dado que é o local onde as alocações de recursos sob discricionaridade da agência são decididas. O apoio institucional ao PAMSP também depende da ecologia de subsistemas em nível macro. Em particular, o financiamento para o PAMSP depende do financiamento da CGU, e o financiamento da CGU depende marcadamente do subsistema do centro de governo. Além disso, o apoio institucional da colaboração entre os membros da CGU e os membros da Polícia Federal (no nível micro) depende tanto da CGU como uma organização formal (no nível meso) quanto do subsistema funcional anticorrupção (no nível macro). Finalmente, o apoio institucional ao PAMSP depende das "ligações" (ABBOTT, 2016) entre o subsistema funcional anticorrupção e o subsistema de controle interno e externo (no nível macro).

Perspectiva temporal: descrição cronológica do fenômeno empírico

A Figura 2 apresenta o fenômeno empírico de uma perspectiva temporal. Ela descreve o PAMSP como uma fatia da história, dividida em dois períodos principais: (a) antes do início do programa (aqui rotulado como eventos anteriores) e (b) após o início do programa (principais eventos).

Figura 2 – Perspectiva temporal do fenômeno empírico



Fonte: Elaboração própria.

Eventos Anteriores: Construção da capacidade de auditoria e criação da CGU dentro do Poder Executivo Federal

Até 1994, o Brasil não possuía uma estrutura específica para coordenar as atividades de auditoria do governo federal. Na época, a coordenação geral do sistema de auditoria (ou seja, a elaboração de normas gerais e orientações) fazia parte do mandato da Secretaria do Tesouro Nacional, uma unidade organizacional dentro da estrutura do Ministério da Fazenda, que também era responsável por realizar a função governamental de gestão financeira e contabilidade. As atividades de auditoria eram realizadas por uma unidade de auditoria interna dentro de cada ministério - essas unidades eram conhecidas como Secretarias de Controle Interno (mais conhecidas pela sigla CISET), (OLIVIERI, 2010). Nesse arranjo estrutural, o chefe das CISET e seus recursos eram respectivamente designados e definidos pelos respectivos Ministros.

As auditorias eram realizadas principalmente em Brasília, onde todos os ministérios estavam localizados. Quando a auditoria incluía organizações federais localizadas fora de Brasília, os auditores viajavam para o local para realizar as auditorias. Do ponto de vista operacional, as atividades anuais de auditoria foram projetadas para avaliar a conformidade com normas (por exemplo, aquisições, pessoal, finanças, orçamento), mas com uma "profundidade" limitada em termos do tipo de testes necessários para permitir que os auditores formassem uma opinião sobre o uso correto e eficaz de fundos públicos. Isso foi importante porque, como mencionado acima, grande parte do orçamento de um ministério é transferida para municípios para a implementação dos programas. No entanto, não havia atividades sistemáticas em vigor para realizar inspeções *in loco* para verificar o que acontecia depois que o dinheiro era transferido para os municípios. Portanto, o sistema de auditoria do governo federal ainda não era capaz de cumprir o que seria considerado como um de seus mandatos constitucionais mais importantes: avaliar a implementação dos programas públicos (BRASIL, 1988).

O estabelecimento de uma organização específica para coordenar as atividades de auditoria dentro do poder executivo federal só foi possível com a criação da Secretaria Federal de Controle (doravante SFC) em abril de 1994, como parte da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda. No mesmo Ato que criou a SFC, as CISETs foram transferidas da estrutura organizacional dos ministérios para a estrutura organizacional da SFC, embora permanecessem fisicamente dentro dos prédios dos Ministérios. Outro evento importante foi a criação das unidades regionais da SFC (chamadas Delegacias Federais de Controle) na capital de cada estado (BRASIL, 1994).

Com a criação da SFC, os esforços para estabelecer uma configuração de cadeia de valor das atividades de auditoria destinadas a avaliar a implementação dos programas públicos começaram a ganhar tração. A operação e o suporte logístico oferecido pelos escritórios regionais abriram caminho para a realização das inspeções *in loco* que eram necessárias para verificar a implementação real dos programas nos municípios, dentro de um prazo e orçamento razoáveis. A implementação dessa nova linha de auditoria foi baseada em dois princípios: centralização das atividades normativas e de planejamento da auditoria na SFC e nas CISETS em Brasília, e descentralização da execução da auditoria para os escritórios regionais em todo o país, (OLIVIERI, 2010). Sob esse regime operacional, os escritórios regionais não tinham autonomia para definir o que seria auditado e como seria auditado. A definição a atividade de auditoria, seu escopo, metodologia e tarefas específicas de auditoria eram definidas nas CISETS, sob orientação e supervisão da SFC, por equipes de auditores especializados por setor governamental. Uma vez concluído o planejamento de uma auditoria, a sede transmitia "ordens de serviços" para o escritório regional designado com uma descrição detalhada das tarefas específicas a serem realizadas. O relatório de auditoria elaborado pelos escritórios regionais também estava sujeito a revisão de qualidade pela sede da SFC.

Em 2000, a maioria das CISETs foram descontinuadas e seus recursos e atividades foram incorporados à SFC. Essa mudança conferiu mais poder e independência ao sistema de auditoria coordenado pela SFC. Seguindo a mesma metodologia, em 2002, mais de 16.000 ordens de serviço foram executadas em mais de 2.500 municípios como parte do processo para avaliar aproximadamente 150 programas públicos (ou aspectos dos programas) (BRASIL, 2002).

Em 2003, o recém-eleito Presidente da República, ao assumir o cargo implementou uma série de mudanças no aparato administrativo do governo federal. Uma mudança importante que afetou o subsistema político foi a criação da CGU e sua posição dentro da estrutura organizacional da Presidência da República, com status ministerial (BRASIL, 2003). Assim, a SFC saiu do Ministério da Fazenda e passou a ser uma das três atividades principais da CGU - as outras sendo a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União.

A Corregedoria-Geral da União era responsável por implementar os processos administrativos para impor sanções contra funcionários civis federais e empresas que cometiam ações ilegais em sua relação contratual com o governo. A Ouvidoria era principalmente responsável por estabelecer um canal de comunicação único entre os cidadãos e o governo, e para fornecer tratamento adequado às reclamações e denúncias recebidas dos cidadãos. Para a maioria dos casos, isso significava encaminhá-los à SFC para que suas reclamações pudessem servir de entrada para futuras tarefas de auditoria.

Evento Principal: Origem e implementação do programa de auditoria da CGU em municípios selecionados aleatoriamente

A configuração organizacional da recém-criada CGU representava a intenção do novo governo de ter uma organização dentro do poder executivo federal com um mandato, autoridade e recursos estendidos para enfrentar os diversos aspectos da corrupção.

O primeiro passo nessa direção foi a integração de três atividades governamentais previamente desconectadas - auditoria, ouvidoria e sanção administrativa - incluindo-as na mesma organização (CGU, 2013). Houve uma sinergia entre essas atividades: as informações da ouvidoria alimentavam as auditorias; os relatórios de auditoria que identificavam irregularidades cometidas por funcionários federais eram enviados para a corregedoria para instauração de processos administrativos; isso, por sua vez, gerava mais implementação das recomendações da auditoria pelos gestores federais. A autoridade da CGU foi fortalecida por seu status ministerial e seu reposicionamento dentro da estrutura organizacional da Presidência da República. O status gerencial conferiu à CGU a autoridade para implementar suas políticas sem a necessidade de aprovação ministerial e o chefe da CGU poderia interagir facilmente com os outros ministros e outras organizações do mesmo subsistema político (como o Ministério Público e a Polícia Federal).

Nas primeiras semanas, o novo Ministro da CGU discutiu várias iniciativas (BALBE, 2013). A intenção do Ministro era promover transparência, fomentar a supervisão pública sobre o uso de fundos públicos e fortalecer a interação interorganizacional. Ele foi apresentado ao programa de auditoria da SFC, que tinha como objetivo avaliar a implementação de programas públicos. Em particular, ele ficou impressionado com a capacidade da SFC de realizar inspeções *in loco* em interação com os escritórios regionais (BALBE, 2013). No entanto, o Ministro sentiu que o programa não recebia atenção suficiente da população local, proporcionando assim pouco incentivo para os gestores locais melhorarem a implementação de programas públicos ou reduzirem a corrupção local. Foi sob essas circunstâncias que a ideia do PAMSP nasceu (BALBE, 2013).

O PAMSP aproveitou a configuração estabelecida da cadeia de valor do programa de auditoria projetado para avaliar a implementação de programas públicos. No entanto, representou uma mudança significativa no foco das auditorias: de avaliar os programas públicos para avaliar a gestão do dinheiro transferido para os municípios para implementar esses programas. Uma característica especial do programa foi a seleção aleatória dos municípios em um evento público, conduzido pela mesma organização, método e local usados para sortear os números da loteria nacional (Caixa Econômica Federal). Tanto o sorteio aleatório periódico quanto a publicação dos resultados dos municípios foram altamente "dramatizados", em colaboração com veículos de mídia nacionais e locais.

Outra característica importante do programa foi a frequência, intensidade e cronograma das auditorias. Durante os primeiros dois anos, ocorreram 14 rodadas de sorteios que selecionavam (em cada rodada) entre 50 a 60 municípios. Poucos dias após a seleção, as "ordens de serviços" eram transmitidas aos escritórios regionais, que reuniam um grupo de 10 a 20 auditores para, em um curto período, realizar as tarefas de auditoria para avaliar o uso de quase todos os recursos transferidos pelo Governo Federal. Petherick (2017) explica como esse processo foi realizado:

> Os auditores entrevistam residentes sobre a disponibilidade de bens e serviços públicos. Eles medem os blocos de banheiros públicos para ver se são menores do que o descrito nas faturas. Às vezes, eles até visitam hospitais para verificar se equipamentos individuais realmente foram comprados. Tudo o que os auditores descobrem aparece em um relatório online.

O primeiro evento de seleção ocorreu em abril de 2003, com a participação de autoridades de alto nível (como o Vice-Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal e Ministros, para citar apenas três) e recebeu ampla cobertura da mídia. No segundo sorteio, o Presidente da República em pessoa estava presente. O programa deu muita visibilidade à recentemente criada CGU e foi bem-sucedido em seu objetivo de mobilizar a participação cidadã (OLIVIERE, 2010). De fato, em vários municípios, as equipes de auditores foram bem recebidas pelos moradores locais, que estavam ansiosos para apresentar queixas em relação aos programas públicos fornecidos pelos municípios. Em certa medida, o PAMSP contribuiu para reduzir o que Power (1999) chamou de "lacuna de expectativa" entre cidadãos e auditoria governamental.

Depois de serem cuidadosamente revisados por equipes de auditores na sede da CGU em Brasília, os relatórios de inspeção de muitos municípios auditados eram então publicados online e enviados a alguns veículos de mídia (na forma de comunicados de imprensa), bem como a outras instituições de relevantes, como o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Ministérios Federais (responsáveis pelos programas públicos), Congresso e, em alguns casos, à Polícia Federal. O programa funcionou sem problemas desde sua criação em 2003,

embora a quantidade de rodadas de auditoria por ano tenha começado a diminuir após alguns anos - principalmente por motivos de custo. Entre 2003 e 2015, no entanto, foram realizadas 40 rodadas de auditoria, abrangendo mais de 2.200 municípios.

Como esperado, o programa enfrentou uma reação adversa de alguns políticos. Algumas foram explícitas, como o caso de alguns municípios e associação de municípios, que iniciaram ações legais contra a CGU em duas ocasiões, alegando essencialmente que a CGU não tinha jurisdição para auditá-los e acusou a CGU de ter motivação partidária (OLIVIERE, 2010). A Federação dos Municípios do Estado do Maranhão e a União dos Municípios do Estado da Bahia também entraram com ações legais contra a publicação dos relatórios de auditoria online. Até 2007, sete casos chegaram ao Superior Tribunal de Justiça. Todas as ações tiveram denegado o pedido de liminar e confirmaram a jurisdição da CGU, a natureza imparcial do processo de seleção e o direito da CGU de publicar os relatórios (TCU, 2007). O Prefeito do Município São Francisco do Conde, Bahia, recorreu ao Supremo Tribunal Federal (a mais alta autoridade judicial do Brasil) sustentando que a CGU não tinha jurisdição para auditar o Município. Novamente, no entanto, a autoridade legal da CGU para realizar auditorias em recursos federais enviados para municípios foi confirmada e a questão foi resolvida. No "front" político, um partido político publicou uma manifestação negativa contra o programa e fez um pedido formal ao Tribunal de Contas da União (TCU) - uma organização que apoia o Congresso em seu papel de supervisionar o Poder Executivo - para auditar a CGU, com base em um suposto viés na seleção de municípios. Após a realização de vários testes estatísticos, o TCU reforçou que o sorteio de municípios estava livre de viés político. Finalmente, o PAMSP foi objeto de vários discursos de alguns membros do parlamento contra o programa. No entanto, o programa conseguiu funcionar relativamente sem problemas por um período considerável.

Evento Contemporâneo Relacionado: As Operações Especiais com a Polícia Federal

No final de 2003, com a nova configuração da CGU e o recém-lançado PAMSP, a intenção estratégica da CGU de combater a corrupção já era evidente. Também estava claro que a realização desse objetivo inevitavelmente envolveria a redução do amplo senso de impunidade na sociedade em geral e entre os infratores em particular - uma tarefa para a qual a auditoria tinha instrumentos e autoridade muito limitados para ter sucesso por conta própria. A solução foi fortalecer parcerias com outras organizações com poder para avançar nas investigações e na persecução penal de crimes, especialmente o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público Federal.

Essas parcerias foram além da simples troca de informações. Em vez disso, as organizações (especialmente a CGU e a Polícia Federal) começaram a trabalhar juntas para avançar nas investigações sobre indícios de corrupção identificados tanto pelos auditores da CGU quanto pela Polícia Federal. A sinergia nessa colaboração era evidente: por um lado, a CGU tinha o know-how sobre programas públicos, aquisições, contratos e todo tipo de regulamentação, além de acesso a vários bancos de dados eletrônicos de programas federais. Por outro lado, faltavam-lhe as ferramentas legais para avançar nas investigações. Enquanto isso, a Polícia Federal nem sempre tinha quantitativo de pessoal com essas habilidades específicas disponível entre os agentes policiais locais, embora possuísse todas as ferramentas, tecnologia e conhecimento para avançar nas investigações criminais. Como tal, ambas as organizações aproveitaram a oportunidade para trabalhar juntas para realizar sua intenção compartilhada de reduzir a corrupção.

O programa funcionava da seguinte forma: uma vez identificado um indício de fraude ou corrupção pela auditoria da CGU, os auditores apresentavam o caso à Polícia Federal, que então solicitava autorização judicial para compartilhar informações com a CGU. Com autorização judicial, os auditores podiam então participar da investigação, conduzindo auditorias e inspeções, em estrita colaboração e interação com a Polícia. Os auditores da CGU participavam da maioria das fases da investigação, incluindo a deflagração da operação, quando - com mandado judicial - eram realizadas "busca e apreensão" e/ou prisões (tanto temporárias quanto preventivas).

A participação da CGU nas operações conjuntas com a Polícia Federal proporcionou mais visibilidade à CGU, uma vez que seu nome estava nas manchetes dos principais noticiários locais e, às vezes, nacionais, que transmitiam a operação. Em geral, a mídia tendia a creditar apenas à Polícia durante a execução das operações. Para aumentar as chances de a CGU receber mais crédito pelas operações, foram adotados alguns procedimentos simples, mas eficazes, como: durante as operações, os auditores usavam um colete com o logotipo da CGU nas costas; um representante da CGU (geralmente o chefe dos escritórios regionais) sempre participava das coletivas de imprensa, juntamente com o Delegado da Polícia Federal e o Procurador; e os *releases* à imprensa geralmente eram escritos em conjunto e enviados por ambas as organizações, ao mesmo tempo, para os veículos de comunicação. As operações também eram destacadas na página da CGU na internet.

De 2003 a novembro de 2017, mais de 320 operações conjuntas foram realizadas em quase todos os estados e envolvendo muitos municípios. As operações conjuntas (ou “operações especiais”, como são chamadas pela CGU) tornaram-se uma atividade permanente da CGU, e uma estrutura organizacional foi criada dentro da SFC e dos escritórios regionais, com pessoas e recursos dedicados, para realizar as atividades relacionadas.

Este programa forneceu os "dentes" que a CGU precisava para cumprir sua intenção estratégica de reduzir a corrupção. Apesar do debate entre auditores, profissionais e associações profissionais sobre se combater a corrupção era o papel principal (ou deveria ser um dos) das organizações de auditoria governamentais, os auditores da CGU estavam satisfeitos com o programa, já que podiam ver esquemas de corrupção sendo interrompidos como resultado de seu trabalho (OLIVIERI, 2010).

ANÁLISE

Este estudo agora se volta para analisar e compreender como o PAMSP funcionou, notadamente satisfazendo o duplo requisito de prevenir a corrupção e evitar pressões políticas contra a independência da agência de auditoria no governo e/ou o critério profissional de seu pessoal de auditoria.

A análise será procedida delineando a mistura das características de desenho do programa e os fatores contextuais que ativaram os mecanismos cujas operações despertaram o "efeito dissuasão" nos potenciais infratores nos municípios. As características do desenho do programa podem ser definidas como "um conjunto interligado de elementos de desenho que são elaborados pela organização" para fazer o programa alcançar seus resultados pretendidos. Fatores contextuais incluem tanto "fatores situacionais duráveis dentro da empreitada", quanto fatores contextuais situados fora, que podem ser considerados como "dados" na situação (BARZELAY, 2007). Um resumo simples dos mecanismos e seu efeito na redução da corrupção é apresentado na Tabela 1. Uma breve discussão da operação desses mecanismos é fornecida logo após.

Tabela 1 – Mecanismos e fatores causais

Mecanismos	Características do desenho do programa	Fatores do contexto do programa
Mecanismo de seleção	- Foco da auditoria nos municípios - Eventos públicos "dramatizados" para selecionar os municípios - Frequência dos eventos de seleção (ondas de seleção).	- Competência constitucional da CGU - Status ministerial da CGU - Veículos de imprensa livres e difundidos
Mecanismo de Detecção	- Escopo e profundidade da auditoria (incluindo inspeções in loco para checar a real implementação do programa) - Uso de informações providas pelos cidadãos local para planejar as auditorias (ondas de auditoria)	- Ouvidoria da CGU e suas atividades
Mecanismo de sancionatório	- Submissão dos relatórios de auditoria para instituições persecutórias e investigativas	- Operações conjuntas da CGU com a Polícia Federal

Fonte: Elaboração própria.

Mecanismo de Seleção

Este mecanismo é responsável pela percepção entre os infratores em potencial de que a probabilidade de suas ações serem auditadas aumentou. Essa percepção foi evocada por três

características do programa: o foco da auditoria no município; os eventos públicos "dramatizados" para selecionar municípios; e a frequência dos eventos de seleção. Embora a SFC já estivesse realizando inspeções nos municípios antes do início do PAMSP, o foco das auditorias era em programas públicos específicos, e não em um município. Os relatórios de auditoria eram escritos de forma a fornecer uma avaliação geral da implementação do programa público em análise, e o desempenho (ou qualquer irregularidade detectada) de um município específico era diluído no relatório. Portanto, é seguro argumentar que, antes do início do programa, para a grande maioria dos municípios, a percepção de que poderiam estar sujeitos a uma fiscalização abrangente era virtualmente nula.

Os efeitos dessas características de design do programa foram ainda influenciados por três fatores contextuais habilitadores ou facilitadores: (1) o mandato constitucional da CGU; (2) o status ministerial da CGU; e (3) a existência de veículos de comunicação espalhado em todo país. A CGU poderia invocar seu mandato constitucional de supervisionar a aplicação de fundos federais para reivindicar jurisdição para auditar como eles haviam sido utilizados pelos municípios. O mandato ministerial da CGU foi um fator facilitador porque reduziu significativamente a necessidade de autorizações para lançar e executar o programa, pelas quais teria que passar se estivesse dentro da estrutura hierárquica de outro ministério.

Outro fator contextual de importância fundamental foi a existência de amplos e livres veículos de comunicação, juntamente com o interesse especial da mídia sobre a questão da corrupção. O interesse particular e sustentado da mídia nacional e local sobre a questão da corrupção fez muito para disseminar informações sobre o programa, aumentando assim a percepção de que qualquer município tinha uma boa chance de ser auditado a qualquer momento.

Mecanismo de Detecção

A percepção de que atos corruptos poderiam ser detectados foi ativada por características de desenho do programa, como sua capacidade de realizar diversos tipos de testes, como inspeções *in loco* generalizadas (herdadas do programa de auditoria destinado a avaliar a execução de programas públicos) e o fato de que o escopo da auditoria abrangia quase todas os recursos transferidos para o município. Outra característica de desenho importante foi o uso de informações fornecidas pelos cidadãos, por meio do canal de Ouvidoria da CGU, para planejar as auditorias. A quantidade de informações recebidas aumentou substancialmente após o anúncio de municípios selecionados, o que claramente contribuiu para a capacidade do programa de detecção.

O mecanismo de detecção também foi ativado por fatores contextuais. Sem dúvida, um fator importante foi o funcionamento da unidade de Ouvidoria da CGU, que não apenas organizou o canal de comunicação entre a CGU e os cidadãos, mas também promoveu a participação cidadã.

Mecanismo de Sanção

Uma característica de desenho do programa que contribuiu para a ativação deste mecanismo particular foi a submissão dos relatórios às instituições que compõem a teia de responsabilização no Brasil, responsáveis por impor sanções administrativas (Tribunal de Contas da União), bem como conduzir investigações que poderiam levar a sanções criminais ou civis em tribunais judiciais (como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal). De fato, como demonstrou Aranha (2017), os relatórios da CGU foram capazes de ativar as instituições de relevantes que responsabilizam os funcionários públicos. Ela identificou, por exemplo, que de 2003 a 2015, 9.666 irregularidades relatadas pela CGU estavam sob investigação pelo Ministério Público Federal.

No entanto, é um fator contextual - um evento relacionado contemporâneo - que explica com mais clareza porque a auditoria poderia resultar em uma percepção aumentada de punição se a corrupção fosse detectada: as operações conjuntas da CGU com a Polícia Federal. Os créditos que a CGU obtinha por sua participação nas operações policiais ajudaram a gerar a percepção de que o resultado de uma auditoria da CGU em um município com práticas corruptas seria uma operação policial, com todas as consequências envolvidas, como prisões e ações legais (administrativas, civis e criminais). Dessa forma, o programa de operações conjuntas na CGU deu à auditoria os “dentes” que lhe faltavam, com os quais poderia gerar um “medo de detecção”, e assim um efeito dissuasivo em potenciais infratores.

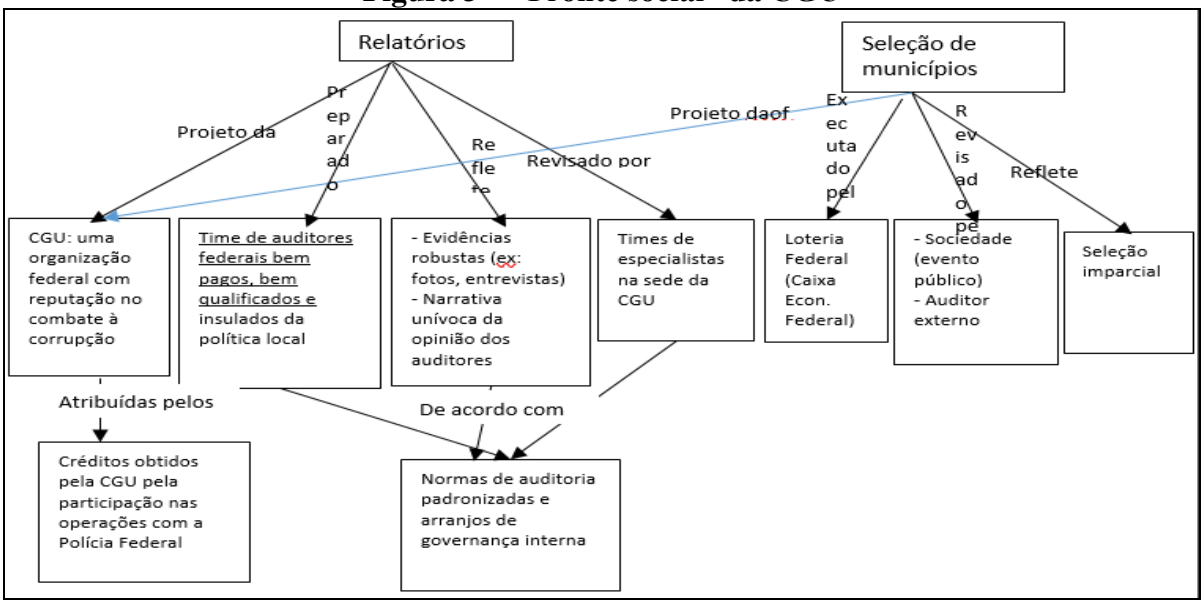
Análise da legitimidade/credibilidade do programa

Nesta seção, será abordada a segunda questão central: como a CGU conseguiu proteger sua autonomia institucional? O apoio ao PAMSP assumiu a forma de "tolerância" de outros centros de poder que poderiam querer interferir na configuração da cadeia de valor da CGU ou de sua “empreitada estendida” (ou seja, operações conjuntas com a Polícia Federal). Conforme explicado no referencial teórico, essa “tolerância” requer legitimidade e muita credibilidade.

A credibilidade do PAMSP foi o resultado da construção de um “front social' significativo (GOFFMAN, 1959; HILGARTNER, 2000). Usando uma metáfora de um “espetáculo teatral”, o “front

social significativo" do PAMSP é o resultado dos atributos do "show" (por exemplo, relatórios de auditoria, eventos de seleção, coletivas de imprensa etc.) e dos fatores/processos dos "bastidores" (por exemplo, procedimentos de revisão de auditoria, arranjos de governança etc.), funcionando de maneira integrada. Por um lado, os atributos dos relatórios da CGU e eventos públicos garantiram aos "espectadores" que o processo de auditoria estava fundamentado em procedimentos que garantiam expertise, independência e equilíbrio. Por outro lado, a CGU se apresentava como uma instituição composta por auditores não partidários, guiados por procedimentos impessoais e isolados de interferências políticas. A Figura 3 fornece um resumo dos atributos das atividades e produtos na frente e nos bastidores que fixaram um front social forte e significativo.

Figura 3 – "Fronte social" da CGU



Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Hilgartner (2000).

A figura 3 mostra as fontes de credibilidade dos relatórios de auditoria e do processo de seleção de municípios. Ambos são elementos essenciais para a credibilidade do PAMSP, pois estão na fase "frontal" que influencia ultimamente a percepção dos observadores.

Quatro atributos das auditorias asseguraram credibilidade ao PAMSP. Primeiro, era um projeto da CGU, uma organização federal com uma identidade pública de compromisso de combate à corrupção. Esta identidade pública foi formada parcialmente pelos créditos que a CGU recebia ao participar de operações conjuntas com a Polícia Federal. Além disso, o fato de o relatório ser feito por uma organização federal proporcionava um elemento adicional de independência, pois representava uma auditoria externa em relação aos municípios.

Em segundo lugar, três características dos autores do relatório (auditores) demonstravam expertise, imparcialidade e independência para os observadores: eles recebem um salário alto, passaram por um processo de concurso público altamente competitivo para se tornarem auditores, e sempre trabalhavam em grupos para escrever o relatório (ou seja, o relatório expressava uma opinião unívoca de uma equipe de auditores, em vez de um auditor individual). Além disso, apesar de trabalharem em unidades regionais da CGU nos estados, os auditores, como servidores civis federais, não tinham dependência administrativa do governo local. O isolamento dos auditores da CGU da política local também é reforçado por uma prática e norma da CGU (processo nos bastidores) pelo qual o chefe da unidade regional deve ser preferencialmente selecionado entre auditores de outros estados, para um mandato de quatro anos.

Em terceiro lugar, os relatórios refletiam evidências robustas, a partir de fontes primárias (em oposição a informações fornecidas pelos auditados) coletadas pelo uso de diversos tipos de testes (profundidade), principalmente obtidos durante inspeções *in loco*, como fotos e entrevistas com beneficiários. Outra característica importante é que os relatórios refletiam uma narrativa unívoca dos fatos. A equipe de auditoria trabalhava por consenso, em vez de opiniões divididas expressas nos relatórios, como é o caso de processos de auditoria realizados por muitas outras organizações de auditoria. Em quarto lugar, os relatórios elaborados pelos auditores dos escritórios regionais da CGU são sempre revisados e liberados por uma equipe de auditores na sede da CGU em Brasília.

Um atributo adicional do processo de seleção também foi uma defesa formidável contra alegações de viés partidário ou político, conferindo assim credibilidade ao PAMSP. A seleção dos municípios era executada pela mesma agência que opera a Loteria Nacional (Caixa Econômica Federal) e usando o mesmo método. A Loteria Nacional é uma instituição que goza de grande confiança do público no Brasil, e essa confiança reforçou a credibilidade do PAMSP.

Outro atributo do processo de seleção era o processo de supervisão. Assim como no caso da Loteria Nacional, as seleções de municípios também eram supervisionadas por um auditor independente de uma empresa de auditoria privada. Além disso, a seleção era realizada em um evento público, com considerável cobertura midiática. Como tal, era conduzida com total transparência. Finalmente, e como consequência dos atributos mencionados acima, o processo refletia uma seleção imparcial de municípios.

Em resumo, retornando à questão principal, esta análise demonstra que o sucesso do programa se deve a uma série de características de desenho, bem como a fatores contextuais que, em combinação, satisfizeram os dois requisitos que são essenciais para a eficácia de auditoria contra corrupção, que são: gerar um "medo de detecção" em potenciais infratores e, ao mesmo tempo, evitar reações políticas.

CONCLUSÃO

O efeito perverso da corrupção no setor público sobre a sociedade tem sido reconhecido há muito tempo. Atualmente é amplamente aceito tanto pelos governos nacionais quanto pelas organizações internacionais como um fator que mina a democracia e a justiça e impede o desenvolvimento social e econômico. É por isso que a redução da corrupção foi incluída recentemente como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. Portanto, combater a corrupção agora se tornou um dos desafios mais marcantes que os líderes dos governos nacionais de muitos países ao redor do mundo têm que enfrentar.

Como uma ferramenta estabelecida de governança pública, as organizações de auditoria frequentemente projetam e implementam programas dirigidos contra atividades e comportamentos corruptos de ocupantes de cargos públicos. Este estudo destaca que tal forma de empreendimento envolve satisfazer pelo menos dois requisitos interligados: (a) detectar as atividades e comportamentos corruptos de uma população-alvo de ocupantes de cargos públicos, e assegurar que os responsáveis sejam devidamente responsabilizados; e (b) evitar pressões políticas contra a independência da agência de auditoria no governo e/ou a discricionariedade profissional de seus funcionários de auditoria. Tal empreendimento é desafiador porque a satisfação do primeiro torna mais difícil satisfazer o último.

A pesquisa examinou um caso de um programa de auditoria contra corrupção, realizado pela Controladoria-Geral da União do Brasil, que foi considerado, por diversos meios, bem-sucedido tanto na prevenção da corrupção quanto na prevenção da interferência política. A análise demonstrou que os resultados podem ser atribuídos a uma série de características do programa e fatores contextuais que, em combinação, superaram o desafio envolvido em satisfazer esses dois requisitos interligados. Ao fornecer uma descrição detalhada de como as características do programa funcionaram para satisfazer os requisitos e neutralizar ameaças inerentes, este texto avança o conhecimento profissional sobre soluções padrão para essa forma de empreendimento. Como tal, pode ser utilizado por profissionais como "referência para o desenho" (BARZELAY; ANDRENACCI; SEABRA; YAN, 2022) de programas e liderança organizacional em outros contextos nos quais a auditoria contra corrupção faça parte de uma estratégia governamental de combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. **Processual Sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 2016.

ARANHA, A. “Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the control steps”. **Brazilian Political Science Review**, vol. 11, n. 2, 2017.

AVIS, E.; FERRAZ, C.; FINAN, F. “Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians”. **Journal of Political Economy**, vol. 126, n. 5, 2018.

BALBE, R. **Controle Interno e o Foco nos Resultados**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BARBABELA, L. “Anti-corruption Audits and Citizens’ Trust in Audit and Auditee Institutions”. **Latin American Politics and Society** [2024]. Disponível em: <www.cambridge.org>. Acesso em: 23/04/2024.

BARZELAY, M. "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research". **Governance**, vol. 20, n. 2, 2007.

BARZELAY, M. “Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD”. **Governance**, vol. 10, n. 2, 1997.

BARZELAY, M.; ANDRENACCI, L.; SEABRA, S.; YAN, Y. “Good trouble in the academy: inventing design-focused case studies about public management as an archetype of policy design research”. *In:* PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research handbook of policy design**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2022.

BARZELAY, M.; CAMPBELL, C. **Preparing for the future: Strategic planning in the US Air Force**. Washington: Brookings, 2003.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. “Agenda dynamics and policy subsystems”. **Journal of Politics**, vol. 53, n. 4, 1991.

BECKER, G. “Crime and Punishment: An Economic Approach”. **Journal of Political Economy**, vol. 76, 1968.

BECKER, G.; STIGLER, G. “Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers”. **The Journal of Legal Studies**, vol. 3, n. 1, 1974.

BOBONIS, G. J.; CAMARA FUERTES, L. R.; SCHWABE, R. “Monitoring Corruptible Politicians”. **American Economic Review**, vol. 106, n. 8, 2016.

BRANET, D.; HATEGAN, C. “Bibliometric Framing of Research Trends Regarding Public Sector Auditing to Fight Corruption and Prevent Fraud”. **Journal of Risk and Financial Management**, vol. 17, n. 3, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

BRASIL. **Medida Provisória n. 103, de 01 de janeiro de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

BRASIL. **Medida Provisória n. 480, de 07 de abril de 1994**. Brasília: Planalto, 1994. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

BRASIL. **Relatório Anual de Prestação de Contas do Presidente da República**. Brasília: CGU, 2002. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

CYERT, M.; MARCH, J. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963.

EISENHARDT, K. "Building theories from case study research". **Academy of Management Review**, vol. 14, n. 4, 1989.

FERRAZ, C.; FINAN, F. "Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments". **American Economic Review**, vol. 101, n. 4, 2011.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A Theory of Fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GIDDENS, A. **Central Problems in Social Theory**. London: MacMillan, 1979.

GOFFMAN, E. **The Presentation of Self in Everyday Life**. New York: Anchor Books, 1959.

GUSTAVSON, M.; SUNDSTRÖM, A. "Organizing the Audit Society: Does Good Auditing Generate Less Public Sector Corruption?". **Administration and Society**, vol. 50, 2016.

HILGARTNER, S. **Science on Stage**: expert advice as public drama. Stanford: Stanford University Press, 2000.

LEVY, R.; BARZELAY, M.; PORRAS-GOMEZ, A. "The Reform of Financial Management in the European Commission: A Public Management Policy Cycle Case Study". **Public Administration**, vol. 89, n. 4, 2011.

LICHAND, G.; LOPES, M.; MEDEIROS, M. "Is corruption good for your health?". **Harvard University** [2016]. Disponível em: <www.harvard.edu>. Acesso em: 06/06/2024.

LINO, A. *et al*. "Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil". **Critical Perspectives on Accounting**, vol. 83, 2022.

MILES, M.; HUBERMAN, A.; SALDAÑA, J. **Qualitative Data Analysis**: A Methods Sourcebook. Los Angeles: Sage Publications, 2020.

MOORE, M. **Creating public value**: Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OLIVIERI, C. **A Lógica Política do Controle Interno**: O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Editora Annablume, 2010.

OLKEN, B. A. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". **Journal of Political Economy**, vol. 115, 2007.

PAWSON, R.; TILLY, N. **Realistic Evaluation**. London: Sage, 1997.

PETHERICK, A. "Two sides of transparency: how audits sometimes help, sometimes harm, women's political representation". **University of Oxford** [2018]. Disponível em: <www.bsg.ox.ac.uk>. Acesso em: 06/06/2024.

PETTIGREW, A. “Context and Action in the Transformation of the Firm”. **Journal of Management Studies**, vol. 24, 1987.

PETTIGREW, A. “Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice”. **Organization Science**, vol. 1, n. 3, 1990.

PETTIGREW, A. “What is Processual Analysis”. **Scandinavian Journal of Management**, vol. 13, n. 4, 1997.

PORTER, M. **Competitive Advantage**. New York: Free Press, 1985.

POWER, M. **The audit society**: Rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1999.

RAGIN, C. **The comparative method**: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press, 1987.

RIBADU, N. “Battle to Halt Graft Scourge in Africa Ebbs”. **New York Times** [2009]. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em 23/05/2024.

ROTHSTEIN, B. **The Quality of Government**: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

SEABRA, S. **Improving the performance of public service organisations**: building capabilities to recover and renew (Doctoral Thesis in Administration). Bath: University of Bath, 2010.

SENHORAS, E. M.; FIGUEIRA, P. R. “Cinco Anos de Operação Lava Jato”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 1, 2019.

SIMONS, H. **Persuasion in Society**. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SZTOMPKA, P. **Society in Action**: The Theory of Social Becoming. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão 412, de 21 de março de 2007**. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

WEAVER, R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter? Government capabilities in United States and Abroad**. Washington: The Brookings Institution, 1993.

YIN, R. **Case Study Research**: Design and Methods. Los Angeles: Sage, 2017.

ZAMBONI, Y.; LITSCHIG, S. “Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil”. **Journal of Development Economics**, vol. 134, 2018.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 18 | Nº 53 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima