

Cheques indevidos: corrigindo um erro de vários milhões de dólares

*Elaborado por Andrew Graham
(2006)*

O contexto

O Ministério da Alimentação e Agricultura (MAA) é responsável pela emissão de cheques para o pagamento de subsídios agrícolas a mais de 150 mil agricultores em todas as províncias. Trata-se de um programa que envolve o governo federal e governos provinciais, sendo o governo federal responsável por 70% e as províncias por 30% do financiamento. Recentemente, após outra interminável rodada de negociações entre as duas esferas de governo, o programa foi ajustado para levar em consideração novos fatores de risco na produção. O governo federal também acrescentou uma série de novos requisitos de qualificação e alguns fatores ambientais que os agricultores deveriam observar a fim de se qualificarem para o programa. A ocorrência de outros problemas no nível federal, envolvendo doações e contribuições, também resultou na inclusão de novas exigências de auditoria e de relatórios.

A ministra da Alimentação e Agricultura, Rosaline de Groot, vem de um distrito eleitoral rural a oeste da província. Essa área, geralmente, não dá votos para o governo atual, mas, pela primeira vez em muito tempo, tem vários representantes no governo. A comunidade agrícola na província é muito bem organizada, tem acesso imediato à imprensa e vigia o MAA com olhos de lince. De fato, para alguns funcionários do MAA, essas organizações, especialmente a Associação de Agricultores Provinciais, efetivamente comandam a agenda, se não a administração do MAA. Não é raro funcionários de todos os níveis e locais receberem ligações telefônicas de membros da Associação sobre questões agrícolas. Em tempos normais, isso é visto como a forma de resolver os problemas.

O novo programa de subsídios existe há seis meses. Até o momento, o que se ouve dizer é que ele está atendendo às necessidades dos agricultores, por enquanto.

Um relatório recente do auditor provincial sobre programas de subsídio criticou pagamentos indevidos (pagamentos a maior ou em duplicidade) em programas do passado e incentivou o MAA a endurecer seus procedimentos.

Embora em sua resposta o ministério tenha concordado com as recomendações, pouco foi feito administrativamente, em vista da forte pressão da comunidade agrícola e dos gestores do programa no MAA em defesa de pagamentos destinados a mitigar os efeitos de outra crise agrícola cíclica. As propostas apresentadas para melhorar os procedimentos de auditoria e reaver os pagamentos indevidos ficaram engavetadas no gabinete do vice-ministro.

Um desvio no caminho

A secretária de Administração e Finanças do MAA, Joan Hull, é responsável pelos serviços de auditoria interna do ministério, além de várias outras áreas: finanças, recursos humanos, tecnologia da informação e planejamento e gestão de capital. Ela está na função há seis anos. No entanto, esse é seu primeiro cargo no MAA. Anteriormente, ela havia trabalhado em órgãos centrais e em dois outros ministérios.

Joan Hull também é responsável por centros de atendimento a clientes agrícolas (formados por escritórios locais em centros agrícolas-chave e um pequeno *call center*), embora o secretário de Programas Agrícolas do MAA, Dr. Peter de Franco, seja responsável pelo desenho do programa, bem como pela equipe que decide se um agricultor está ou não qualificado para receber o subsídio agrícola. Essa equipe examina as solicitações e aprova os pagamentos.

Do ponto de vista do secretário de Programas Agrícolas e de sua equipe, a Secretaria de Administração e Finanças deveria despachar os cheques e fazê-lo rapidamente.

Naturalmente, a situação é um pouco mais complexa. O grupo financeiro da Secretaria de Administração e Finanças precisa assinar todos os cheques para que se tornem válidos. É esse grupo que também autoriza a emissão e o envio dos cheques. Essa é a lei do governo provincial, fundamentada nos princípios básicos da separação de atribuições, para evitar fraudes ou a malversação de recursos públicos.

Antes de um cheque ser emitido, a Secretaria de Administração e Finanças deve certificar-se do cumprimento de todas as exigências das leis provinciais que regem a gestão financeira. Isso significa auditar

pagamentos e os formulários utilizados para aprovar solicitações, a fim de assegurar sua conformidade com as regras do programa e as normas financeiras. No entanto, para acelerar o processo, o grupo de auditoria do MAA, subordinado a Joan Hull, realiza pós-auditorias¹ por amostragem² apenas, e não uma pré-auditoria³ completa do programa. Até então, o risco parecia suficientemente aceitável para permitir que as coisas fossem feitas dessa forma, embora nem todos os funcionários da Secretaria de Administração e Finanças concordassem com essa decisão. Em geral, essa é a forma menos invasiva de auditoria.

Dadas as críticas aos programas passados, as propostas colocadas na mesa pela Secretaria de Administração e Finanças previam a ampliação das amostras nas pós-auditorias – um passo relativamente modesto. Mas até mesmo uma medida tão pequena como essa foi refutada pela equipe da Secretaria de Programas Agrícolas e, como resultado, adiada pelo vice-ministro, que pediu a Joan que continuasse a monitorar a situação.

A Secretaria de Administração e Finanças esteve recentemente envolvida em um esforço intergovernamental para reduzir dívidas vencidas, contas a pagar e pagamentos a mais em todos os programas do governo. Considerava-se que, com o recebimento de dívidas antigas e a redução de erros nos cheques emitidos, o governo poderia reaver ou economizar quase um bilhão de dólares em todos os ministérios. Embora esse esforço conte com apoio considerável do Conselho de Gestão e do Ministério da Fazenda, os demais ministérios o veem como uma complicação, com mais restrições. Como disse um ministro, é como “gastar dólares para procurar centavos”. A Secretaria de Administração e Finanças representou o Ministério de Agricultura e Alimentação no Comitê Diretor e adquiriu boa reputação por seu pensamento criativo, ao sugerir, por exemplo, que as contas a pagar fossem terceirizadas para uma empresa privada. Embora a sugestão não tenha sido totalmente aceita, foi vista por seus congêneres nas agências centrais como um pensamento progressista. No entanto, um especialista agrícola do MAA descreveu a ideia como algo que “passava os agricultores para as mãos dos cobradores de dívidas”.

Certo dia, ao retornar de mais uma reunião no centro da cidade, Joan Hull despachou normalmente com sua diretora de auditoria.

A diretora incluiu na agenda um tópico sobre o qual a Secretaria de Administração e Finanças não dispunha de qualquer informação prévia ou material informativo: Pagamentos a maior de subsídios agrícolas. Esse era um problema relativamente sério, que certamente merecia sua atenção.

Ao chegar a esse tópico, a diretora informou que a última auditoria por amostragem, que a Secretaria de Administração e Finanças havia

realizado em cheques de subsídios agrícolas aprovados pela Secretaria de Programas Agrícolas, havia indicado um aumento alarmante das taxas de erros. De fato, tanto a taxa quanto a dimensão dos erros haviam aumentado em 30% desde a introdução do novo programa de subsídios. Além disso, na maior parte dos casos, o erro favorecia o agricultor. Isso significava que havia muitos pagamentos a mais, relatando que houve acréscimos superiores a US\$ 25 mil em cheques de US\$ 125 mil, erro que certamente chegaria ao conhecimento do auditor provincial, sem falar dos partidos de oposição no Parlamento. A média dos pagamentos a mais estava na faixa de US\$ 1,1 mil em um cheque médio de US\$ 62 mil. Em 23% dos casos, foram detectados erros nas amostras. Se essa amostragem estivesse correta, isso significaria que, com base em um total de 150 mil agricultores participantes do programa, a possibilidade de erros seria de 34.500 casos. Como a taxa de erro favorecia o agricultor à razão de 2 por 1, os casos de pagamentos a mais totalizavam 23 mil.

A chefe da auditoria destacou que, como uma nova rodada de pagamentos estava para começar, esses erros se multiplicariam e agravariam os problemas existentes de pagamentos a maior. A reversão poderia demandar anos.

Tanto a diretora de Auditoria quanto a secretária concordaram que isso era um grande desvio, uma fonte potencial de embaraço para a ministra de Agricultura e Alimentação. A secretária pediu à sua assistente que entrasse em contato com o Escritório de Gestão de Dívidas, solicitando uma reunião urgente com o vice-ministro.

Joan Hull entrou na lista de espera para ser recebida no final daquele dia. Ela também ligou para o escritório do Dr. De Franco e deixou um recado urgente para que ele a procurasse. Nesse intervalo, decidiu que não se comunicaria com nenhum dos dois por e-mail.

Para concluir, Joan perguntou à diretora de Auditoria sobre a equipe do setor. O que eles estavam dizendo sobre isso? “É interessante que você pergunte. Tenho sido pressionada por eles, especialmente pelo chefe da equipe, Tim. Em resumo, disse que estavam cansados de ‘apanhar’ do pessoal da área de Programas Agrícolas. Eles haviam informado a situação aos diretores dos programas, que lhes disseram para cuidar da própria vida. Segundo eles, os pagamentos a maior eram o preço a pagar para atender às necessidades da comunidade agrícola. A equipe da área de Programas Agrícolas disse que contava com o apoio da Secretária de Administração e Finanças e que não iria moderar ou acrescentar qualquer burocracia apenas para satisfazer os auditores. A equipe acredita que nós simplesmente vamos nos curvar, quando a pressão surgir.”

Segundo Joan Hull, isso se assemelha muito ao que tem sido grande parte de seu relacionamento com a área de Programas Agrícolas – sempre uma luta localizada e um tanto cansativa. “Bem, preciso de informação de

qualidade e de um caso consistente, não de intimidação de baixo nível. Comece a trabalhar em uma nota informativa para o vice-ministro. Preciso dela na forma de minuta em algumas horas. Continue a trabalhar nos números e me dê uma avaliação do prejuízo potencial. Depois, veremos o que fazer. No que me diz respeito, isso pode ter ido longe demais e talvez precisemos realizar auditorias prévias, até que eles mudem sua forma de agir. Observe o alvoroço quando fizermos isso”, disse Joan.

A temperatura esquenta

Enquanto aguardava no ‘purgatório da espera’ pelo vice-ministro, Joan Hull decidiu ligar novamente para De Franco. Ocorreu-lhe que ele estava por lá há muito tempo. De Franco era um verdadeiro ‘condenado à prisão perpétua’ no MAA, um renomado especialista em apoio à renda agrícola e um burocrata linha-dura.

Para sua surpresa, ele próprio atendeu ao telefone – deve ter sido o identificador de chamadas, pensou. E, surpreendentemente, quis falar com ela.

“Que diabos vocês estão fazendo, pressionando o meu pessoal e tentando atrapalhar o novo programa de subsídios? Aqui vão vocês, mais uma vez, perdendo a cabeça simplesmente porque encontraram alguns enganos em uma amostra minúscula. Recolha a cavalaria, Joan.”

“É um prazer falar com você também, Peter”, respondeu Joan. “Vamos esclarecer as coisas. Seu pessoal tem se recusado a cooperar desde o início. A amostra é válida e conta uma história. Com uma simples olhada nesses números dá para ver que temos mais de 23 mil pagamentos a maior, que totalizam mais de US\$ 30 milhões. E, é claro, por falar em apoiar o pequeno agricultor, o que dizer dos pagamentos a menor? Acho que temos de ser mais cooperativos em relação a esses números.”

“Isso não me convence”, retrucou De Franco. “Isso é um suicídio político. É apenas outra forma de retardar a ajuda à comunidade agrícola. A ministra vai ficar furiosa. Ela já tem problemas suficientes com a Associação de Agricultores Provinciais e o restante de seus ‘amigos’, que a acusam de fazer muito pouco. Você sabe a situação em que ela se viu envolvida no ministério por causa disso. Tivemos que mexer todos os pauzinhos. Agora, essa. Como sempre, meu pessoal pode consertar isso.”

“Escute, Peter, eu tenho que informar ao vice-ministro. É dinheiro demais. Talvez eu tenha que informar ao Conselho de Gestão também. Quando o assunto chegar aos ouvidos do auditor provincial... bem, você sabe.”

“Não, eu não sei. Os auditores simplesmente se metem onde não devem. Aquele idiota simplesmente não ouve. Quantas vezes você foi arrastada para reuniões com o auditor provincial apenas para ouvir

o pequeno sermão da montanha? Acho que a ministra vai pensar da mesma forma. Agora, se você for ao vice-ministro, quero estar lá também. Quero levar meu pessoal. Preciso me certificar de que trataremos disso com um pouco de sensibilidade em relação à comunidade agrícola e não apenas para agradar um monte de ‘contadores de vinténs’NT1.”

“Vamos ver”, retrucou Joan. “No momento, estou reunindo os fatos. Vou compartilhar tudo com você. Acredito que o vice-ministro vai precisar de mais de uma reunião para tratar desse assunto.”

“Mantenha-me informado e não tente me passar para trás. Pense na ministra. Nós aqui pensamos. E, apenas para sua informação, acabei de falar com o Tyler McGaw, presidente da Associação de Agricultores Provinciais. Ele é bem relacionado e disse que, se fizermos alguma burrice aqui, em dois dias ele coloca sua tropa no gramado do Congresso. Também disse que nada do que fizermos com os erros que encontrarmos deverá resultar em punições para os agricultores.”

“Então, recuperar dinheiro público ao qual eles não têm direito é punição?”, reagiu Joan.

“Certamente, se fizermos a coisa da forma errada. Já perdoamos disparates muito maiores do que esse, no governo”. De Franco estava agitado ao desligar o telefone.

Essa foi boa, pensou Joan Hull enquanto colocava o fone no gancho. Nesse momento, ela se perguntou se não deveria ligar para o auditor provincial no Conselho de Gestão. Esse era o tipo de valor pago a maior que ele chamaria de ‘material’, isto é, significativo. Ele havia alertado (por escrito) todos os secretários de Administração e Finanças do governo federal – com um olhar de esguelha dirigido a ela durante a reunião – de que deveria ser informado imediatamente sobre quaisquer pagamentos a maior considerados ‘materiais’. Joan adiou sua decisão para depois da reunião com o vice-ministro.

Sua assistente avisou que o vice-ministro estava pronto para recebê-la. No entanto, ela tinha outras informações que poderiam afetar a reunião. A área de Assuntos Legislativos do gabinete do vice-ministro havia enviado duas perguntas de parlamentares, destinadas à Secretaria de Administração e Finanças e à Secretaria de Programas Agrícolas, para serem respondidas até o dia seguinte. Uma das perguntas dizia respeito a rumores de pagamentos a maior a agricultores por meio dos novos programas, e o que o governo pretendia fazer a respeito. A segunda pergunta, do outro partido de oposição, era por que o governo não havia efetuado os pagamentos de subsídios agrícolas com a rapidez que a situação exigia, e o que pretendia fazer a respeito.

Assim, o gato caiu do telhado ou... O segredo foi revelado.

A reunião com o vice-ministro

Após ser informado, o vice-ministro dirigiu a Joan Hull um de seus olhares do tipo “será que podemos colocar esses gatos de volta no telhado?”. Após dez longos segundos, ele começou a se concentrar. “Você falou com o Peter?”, perguntou.

A secretária respondeu: “Nós conversamos, sim. Ele vê as coisas de modo diferente. Está preocupado, é claro, com o impacto na comunidade agrícola. Ele se opõe totalmente ao que quer que retarde as coisas. No entanto, vê o episódio como um desvario dos ‘contadores de vinténs’ e quer corrigi-lo pessoalmente – como fez da última vez.”

O vice-ministro ignorou esse último comentário e continuou. “Obviamente, ele precisa agir rápido. Mas, por onde você acha que devemos começar?”.

“Bem, senhor vice-ministro”, disse a secretária, “como o problema já foi revelado – o Parlamento já está nos questionando –, acho que devemos estudar (expressão engraçada, esta: estudar muito rapidamente) quanto dinheiro estão nos devendo. Nós temos que reavê-lo. Temos que parar o trem antes que ele fique fora de controle. É aí que, em minha opinião, está nossa grande vulnerabilidade. Aquela velha pergunta ‘o que você sabia, quando e o que fez a respeito’ está acenando para mim enquanto conversamos. Acho que devemos dar um basta nas coisas, instituir imediatamente um sistema de auditoria prévia e colocar um monte de gente trabalhando em reformas que reduzam o risco. De fato, minha obrigação é fazer exatamente isso, até constatar que alguma coisa está sendo feita. Tenho que autorizar a emissão de cheques e não posso fazê-lo com o que sei agora.”

“Isso é bastante drástico”, retrucou o vice-ministro. “Você tem certeza? Acho que temos uma questão de gestão de problemas e uma questão substantiva. Não vamos confundir as duas. Quero ponderar todas as alternativas antes de fazer o que você está sugerindo. Quanto à questão de *accountability*, bem, no momento, Joan, não tenho certeza do que sei e não tenho certeza se saberei o que preciso saber para tomar uma decisão ou recomendar qualquer coisa à ministra. Assim, o que eu fizer vai depender disso. Então, vamos agir. Rapidamente. Preciso da opinião do Peter, embora eu já imagine qual será. Precisamos informar à ministra amanhã de manhã, caso essas notificações do PPNT2 se materializem. Algumas vezes essas perguntas simplesmente são esquecidas, dependendo de que outra desgraça esteja rondando o sistema. O que a Associação de Agricultores Provinciais sabe sobre isso? Eles vão cair em cima de nós.”

“Bem, senhor”, ponderou Joan, “desconheço o que a Associação sabe. O senhor terá que perguntar ao Peter, que, se não me engano, já

conversou com o Tyler McGaw. O que sei é que teremos de gerenciar a situação, e o que a orienta, para mim, é a necessidade de agirmos conforme a lei e os regulamentos. Acho que estamos próximos do fundo do poço nesse episódio”, respondeu Joan Hull, um pouco surpresa com a rapidez com que sua posição estava endurecendo.

“Forte demais e rápido demais”, afirmou o vice-ministro. “A ministra poderá levar em conta as suas próprias responsabilidades nesse caso. Não é uma escolha assim tão fácil. Preciso de opções sensatas para recuperar o dinheiro já pago a maior. Também preciso de algum plano que reduza erros em pagamentos futuros. Entendo, Joan, sua posição sobre suas responsabilidades na emissão de cheques. Mas lembre-se apenas de que, se tem algumas responsabilidades perante a lei, também as tem para comigo e com a ministra, como nossa secretária. Também espero que você possa trabalhar com o Peter para efetivamente encontrar uma solução. Aborreço-me que isso esteja ocorrendo novamente. Vamos esperar alguns dias, antes de criarmos um problema ainda maior. Se não chegarmos a um acordo, então talvez tenhamos de tomar uma atitude bastante drástica. Mas, por agora, traga-me um plano.”

Quando Joan saía da reunião, a assessora executiva do vice-ministro veio atrás dela. “Que história é essa sobre outro caso de pagamento a maior? Quem vazou todas essas informações? Porque há notificações de Período de Perguntas sobre algo de que não temos qualquer conhecimento? Ouvi dizer que nosso grande amigo McGaw já ligou para o gabinete do primeiro-ministro. A ministra deu nó em pingo d’água para que esse programa fosse aprovado, mesmo com os dólares do governo federal. Agora, com todas essas normas e regulações federais, não é de surpreender que Peter esteja enfrentando um desafio como esse. Eu certamente espero que não façamos nada drástico demais para colocar os agricultores em pé de guerra. Já posso ver a coisa no ministério... sem falar no parlamento. Lutamos por esse programa e agora temos de explicar porque ele não está funcionando. Quando teremos respostas?” A assessora executiva teria continuado a falar indefinidamente. Ainda havia muitas insinuações por ali.

Joan Hull respondeu: “Estamos trabalhando no caso. Tenha um bom dia.”

O desafio do estudo de caso

Esse desafio requer que você analise o problema do ponto de vista dos vários atores envolvidos. Ele também pede que você liste os desafios de cada ator, a partir de diferentes pontos de vista:

- Ético
- Operacional
- Político

Você deverá elaborar:

1. Um documento analítico com base nas perguntas feitas abaixo.
2. Uma Nota Informativa ao vice-ministro, resumindo as recomendações.
3. Um Plano de Trabalho em formato de texto ou PowerPoint.

Fase um: Identifique os problemas

Quais são os problemas neste caso, do ponto de vista dos seguintes atores individuais?

- Ministra
- Vice-ministro
- Secretária de Administração e Finanças do Ministério (Joan Hull)
- Secretário de Programas Agrícolas do Ministério (Peter de Franco)

Quem é responsável, neste caso, pelo quê? Descreva, em linhas gerais, as responsabilidades de cada ator.

Fase dois: Quais são os elementos de uma resposta?

Mais uma vez, considerando os vários atores mencionados acima, quais são os elementos de uma resposta tanto para as preocupações imediatas (Período de Perguntas, amanhã) quanto para evitar que o problema continue e corrigi-lo de forma permanente?

Que outros interesses precisam ser levados em conta e como?

Fase três: Desenvolva um plano de trabalho

O que precisa ser feito de imediato e o que pode ser adiado? Quais são as áreas prioritárias?

Quais são os pontos-chave de discussão nesta situação? Há questões sobre as quais deve haver uma decisão e que colidirão claramente com os interesses em jogo?

Há possibilidades de ocorrência de conflitos éticos, operacionais e políticos, associados ao curso de ação que você vier a escolher? Por exemplo, se algumas ações forem adiadas, quais as consequências para os atores, suas responsabilidades jurídicas e a eficácia do programa no curto e longo prazo?

Quais são os elementos de um plano de comunicação eficaz para este processo?

- Mensagens
- *Timing*
- Instrumentos de comunicação

Notas

¹ A pós-auditoria é realizada após a autorização do cheque e sua emissão ao reclamante.

² A amostragem é uma técnica de auditoria realizada com base em uma amostra representativa, porém pequena, de um grupo de pagamentos. A amostra é auditada antes ou depois do pagamento, dependendo do risco envolvido.

³ A pré-auditoria ocorre após a avaliação de qualificação e a aprovação do pagamento pelo funcionário responsável pelo programa, mas antes da emissão de qualquer pagamento ou cheque. Essa auditoria é realizada quando o risco de erro é considerado alto e pode envolver todas as solicitações ou uma amostra das mesmas.

^{NT1} Gíria empregada para designar pessoas, como, por exemplo, contadores ou agentes financeiros, preocupados com a quantificação, muitas vezes em detrimento de outras questões.

^{NT2} O Período de Perguntas, conhecido oficialmente como Perguntas Orais, ocorre em todas as sessões da Câmara dos Comuns do Canadá. Seu principal objetivo é obter informações do governo e instá-lo a prestar contas de seus atos.