

**PARA ALÉM DA TÉCNICA:
experiência moral e combate à corrupção
em processos de auditoria pública**

***BEYOND TECHNIQUE:
moral experience and corruption control
in public audit processes***

Simone Magalhães Brito *

Resumen

O objetivo deste artigo é analisar a experiência moral de auditores de um órgão de fiscalização e controle estadual. O intenso debate sobre a corrupção, aliado às mudanças ocorridas nos processos de auditoria pública, especialmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, criou um panorama onde transparência e boas práticas se tornam centrais na administração de recursos públicos. A partir de uma pesquisa de campo em um tribunal de contas e de entrevistas, o trabalho analisa valores desenvolvidos na prática cotidiana de combate à corrupção, trazendo para o centro da discussão aquilo que normalmente se descarta como “moralismo”. Os resultados mostram como a visão “técnica” sobre a corrupção é marcada por uma economia de valores que orienta desde o olhar que busca o ‘achado de auditoria’ até a percepção dos limites dos processos de auditoria pública, passando pelas diversas formas de engajamento e expectativas com relação à implementação de boas práticas.

Palavras-chave: Auditores. Sociologia da moral. Corrupção. Moralismo.

Abstract

This work analyses the moral experience of auditors in a state inspection and control agency. The intense debate regarding corruption, taken together with changes in public audit processes, such as the “inspection responsibility law”, have created a panorama where transparency and good practice have become central. The aim of this work, employing the perspective of moral sociology based on fieldwork and interviews, is to analyse the development of anticorruption values and practices, especially that which economists dismiss as “moralism”. The research on auditor’s practices allows us to

* Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil. E-mail: simonebrito@hotmail.com

observe how the technical approach to corruption is immersed in a particular economy of values. This economy organizes every aspect of the auditing process: from the auditor's feelings and perceptions to their doubts on the capacity of their practices to "change" the reality of corruption, since they routinely confront the fact that legalism, even when strict laws are adopted, permits a wide range of actions.

Keywords: Auditors. Moral sociology. Corruption. Moralism.

Este artigo, analisar a dimensão moral das práticas de combate à corrupção a partir de um grupo de auditores em um órgão de fiscalização e controle estadual. O foco principal é entender a dimensão dos valores nos processos e interações que se desenvolvem em torno da necessidade de combate à corrupção e aos desvios de recursos públicos. Em outros termos, as formas burocráticas de combate à corrupção são percebidas a partir de sua economia moral. O debate sobre os valores e práticas capazes de evitar a corrupção permite perceber, além dos dilemas que permeiam a construção de práticas democráticas, a existência de um campo de sentidos que tenta delimitar como 'a vida deve ser', como cada um 'deve agir' e o que é uma 'boa sociedade'. Tais sentidos, fundamentos da experiência moral, fazem parte do cotidiano dos indivíduos responsáveis por implementar práticas de controle da corrupção e precisam ser investigados sociologicamente.

A ação de um tribunal de contas e as práticas de fiscalização são geralmente discutidas como um problema das instituições e, especialmente, do seu impacto sobre as formas democráticas e o bom uso dos recursos públicos. Contudo, essa perspectiva lembra o quadro inicial de Cornerville¹ descrito por Foote Whyte (2005), porque nela também "não há seres humanos". Muitas vezes, interpreta-se o poder estatal como se não houvesse indivíduos que o operam, como uma entidade metafísica perfeitamente coordenada e consciente do direcionamento de suas ações. Contrapondo-se a essa perspectiva, a partir de um caso particular, busca-se compreender as rotinas de produção da transparência e do combate à corrupção, bem como os sentidos mobilizados na prática de fiscalização. Por esse caminho, o trabalho dos auditores é, para a sociologia da moral, um objeto privilegiado. No processo de auditoria, o ideal de perfectibilidade dos sistemas é traduzido na necessidade de eliminar erros ou desvios e operacionalizado numa ordenação técnica. As práticas de auditoria condensam lógicas de controle, tecnologias do poder e justificações da ordem, construindo um conjunto de mecanismos que traduzem, corporificam e atualizam o impulso do esclarecimento. Mas, ao mesmo tempo, como se busca demonstrar a partir desta experiência de pesquisa, a produção e o exercício das técnicas de auditoria no combate à corrupção, por mais que se voltem

1 O autor descreve como o conhecimento sobre uma região pobre baseava-se em levantamentos gerais que desconheciam a vida no local. Para ele, "a única maneira de obter esse tipo de conhecimento é viver em Cornerville e participar das atividades de sua gente. Para quem faz isso, a área se revela sob uma luz totalmente diferente" (FOOT WHYTE, 2005, p. 20). Contudo, a partir da experiência de pesquisa discutida aqui, é possível perceber como poder e rotinas de projeção do Estado são mais expostos pela dificuldade de utilização desse método do que pela possibilidade de "participar das atividades de sua gente".

para um saber especializado, não abandonam completamente o fundamento moral que alimenta o debate leigo. As práticas de auditoria apresentam, portanto, um tensionamento entre utopias técnicas e impulsos morais.

As denúncias feitas pelos meios de comunicação sobre maus usos do dinheiro público fazem com que a corrupção seja percebida como um dos principais problemas do país. Ao mesmo tempo, do ponto de vista do debate sobre o uso dos recursos públicos, vêm sendo criados importantes instrumentos de controle dos gastos públicos e investigação de desvios, tanto através de formas de cooperação entre instituições e órgãos de controle quanto pela ampliação de canais de participação da população e, especialmente, pelo fortalecimento de instrumentos normativos (por exemplo: a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a sua alteração em 2009: a Lei da Transparência, a Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010), a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e a Lei de Combate ao Crime Organizado (BRASIL, 2013).

A tentativa de compreender as mudanças das práticas e percepções geradas por esses instrumentos legais permitiria que muitos atores fossem pesquisados. Contudo, a proposta de analisar especificamente a experiência moral de auditores é importante para entender os valores envolvidos nessa mudança a partir de indivíduos que ocupam uma posição na burocracia diretamente responsável pelo combate à corrupção e têm experiência com o problema, forjada tanto entre debates de especialistas quanto em rotinas práticas. Não serão indicados os 'achados' de auditoria e nem a efetividade das novas políticas sobre diversos tipos de corrupção. Porém, essa perspectiva ajudará na constituição de uma visão mais objetiva do cotidiano, dos argumentos morais e mudanças nos valores de órgãos públicos de fiscalização e responsabilização.

Como será indicado, o processo de observação da experiência moral e as rotinas de avaliação dos auditores a respeito da corrupção trazem uma série de dificuldades. A natureza sigilosa e o grande interesse político de muitos dos processos em andamento num órgão de fiscalização e controle fazem com que pesquisar as formas da transparência envolva tantas dificuldades quanto indicar as formas da corrupção. Os resultados apresentados aqui derivam de dois meses de visitas não sistemáticas a um órgão de fiscalização estadual no Nordeste do Brasil, em 2014. Essas visitas foram tentativas de realização de uma aproximação do cotidiano da instituição, mas o tipo de trabalho realizado pelo órgão e a percepção comum do segredo que orienta suas rotinas não permitiu uma aproximação prolongada. As entrevistas surgiram como a melhor possibilidade de aproximação. Dentre muitas conversas com técnicos e auditores, em diversos setores, foram realizadas dez entrevistas com auditores. Cada entrevista durou cerca de uma hora e meia, e, excetuando uma, não houve autorização para gravar. Foi garantido aos entrevistados que não haveria qualquer tipo de identificação, nem dos indivíduos nem do setor onde trabalham. A natureza do trabalho desses auditores faz com que a entrevista como formato de interação seja percebida com alguma reserva, de maneira que as conversas se desenvolveram melhor quando não havia o compromisso da entrevista. Além das entrevistas, foi feita a leitura de processos e documentos de divulgação sugeridos pelos entrevistados e outros técnicos. Como se pode observar pelo método empregado, os resultados desta pesquisa não permitem uma generalização sobre a

experiência moral nos processos de auditoria pública. Contudo, pretende-se que sua contribuição ajude na compreensão dos limites entre valores morais e ideais técnicos em práticas de auditoria e combate à corrupção.

O campo da técnica e do controle

Um dos problemas percebidos na tentativa de construir um olhar sociológico sobre a corrupção é a forma corrente como o discurso sobre esse tema tem sido construído: como um fenômeno onipresente e quase demoníaco, em que os termos “praga”, “maldição” e “sistêmico” revelam sua natureza metafísica. A ideia de buscar um olhar familiarizado com as formas recorrentes da corrupção surgiu da necessidade de uma perspectiva mais objetiva sobre o problema: dados sistemáticos permitiriam um confronto com as formas de ansiedade generalizada e pânico moral. De modo muito simples, as primeiras visitas ao Tribunal de Contas estudado buscavam elementos para a compreensão do seu saber técnico, e indicações e referência que permitissem conhecer os números encontrados nas atividades de controle, num contraponto às emoções intensas que a imagem da corrupção produz.

No entanto, o próprio órgão de fiscalização se mostrou como um ambiente relevante para a compreensão da construção da corrupção como fenômeno moral e das formas de sua avaliação. O debate público sobre a corrupção e o conhecimento técnico, que inicialmente pareciam dois mundos opostos, emergiram juntos naquele lugar que seria exclusivo do saber técnico e objetivo. A suposição inicial de que a necessidade do combate à corrupção era percebida de maneiras distintas, numa forma ‘ansiosa’ e outra ‘objetiva’, perdeu grande parte de seu sentido. Fosse a oposição entre formas ansiosas e objetivas de lidar com a corrupção resultado de uma diferenciação entre espaços sociais, seria muito simples ir a um tal órgão de controle e pedir informações. Ao contrário, o interesse na corrupção produziu certo desconforto e, subitamente, o que eu buscava já parecia extremamente complexo. Não foi possível encontrar facilmente o *detachment* que a técnica prescreve e afirma como garantia de sua eficiência.

Todavia, isso não significa que não existam formas mais objetivas de pensar a efetividade da corrupção e do desvio dos recursos públicos, tampouco que a situação particular estudada seja um modelo do que ocorre em todos os tribunais, ou mesmo que o órgão analisado não seja um exemplo no combate à corrupção. Tal experiência ajuda a observar, por meio de um caso específico, como as formas supostamente objetivas e científicas (nesse caso, num encontro duplo de objetividades estabelecidas: de um órgão público e da ciência da auditoria) constituem-se através da elaboração de valores e sentidos morais. Importantes *insights* para a compreensão da vida pública decorrem da percepção de que, até mesmo num órgão técnico, o discurso sobre a corrupção se constrói num jogo de argumentos de valor, de julgamentos sobre as capacidades éticas e morais de cada cidadão (e até do ‘espírito nacional’ e sua história), sem a necessidade de referência a casos concretos (volume e natureza do desvio, os problemas no uso da percepção como indicador, casos mais recorrentes, justificações e processos).

No início da pesquisa, em virtude de uma compreensão marcada pelos modelos clássicos de burocracia e seu funcionamento e, especialmente, pelo fortalecimento dos ideais de transparência no discurso corrente, esperava encontrar um conjunto de ações e setores voltados para atender aos questionamentos ou dúvidas sobre os números do combate à corrupção, mas geralmente indica-se que o interessado visite o *site* e procure os processos – afinal, “está tudo disponibilizado”. Perguntava sobre os tipos de processo e os desvios mais comuns para tentar captar algum sentido geral que indicasse as recorrências do fenômeno da corrupção. A resposta recorrente é que muitos processos estão disponíveis: basta que se saiba em qual processo se está interessado. Todavia, essa forma de busca é difícil quando não se tem ainda um conhecimento prévio dos tipos de processo ou do que é relevante. Uma auditora disse que era problemático como alguns estudantes (pesquisadores) queriam “dados prontos”. Não se trata de procurar objetos fáceis de usar, porém a continuidade da pesquisa requer alguma indicação mínima, do tipo das pequenas falas ou respostas, ainda que titubeantes, que alimentam a sociologia até hoje.

Parecia estranho aos meus interlocutores o fato de que eu não pudesse dizer exatamente quais processos gostaria de ver e que quisesse conversar com os funcionários. Para que houvesse um diálogo sobre o funcionamento do órgão, era exigida uma grande clareza na expressão dos interesses e na definição do tipo de processo. O tempo e a curiosidade, no estilo de Foot Whyte, não cabem nos espaços da burocracia. Demorou um pouco até ser entendido que não seria aplicado um número determinado de questionários, que se tratava de uma pesquisa diferente (do que eles estavam acostumados), em razão de um enfoque mais qualitativo. No entanto, a boa vontade que permitiu essa percepção e a própria possibilidade de continuar a “pesquisa diferente” (termo usado por alguns auditores) só surgiu graças ao fato de que um dos auditores era um conhecido – que furou os bloqueios da recepção, levou-me diretamente a algumas salas e apresentou-me a outros auditores.

A partir disso, nas primeiras conversas, os próprios auditores foram muito diretos em apontar que aquilo que eu procurava como a visão técnica ainda não teria tanta relevância e significação diante do problema geral da corrupção. De diversas maneiras, ouvi que “a visão técnica não tem lugar no problema da corrupção”. Não é que negassem a existência de um olhar e de práticas embasados no conhecimento das ciências que compõem a auditoria, mas diziam que, se meu interesse era entender as formas de corrupção, eu precisaria ir “entender a política e a cultura”, ou seja: sair dali. Essa ideia se mostrou recorrente ao longo do trabalho, a afirmação de que as formas da auditoria ainda seriam muito incipientes diante da grandeza da corrupção estabelecida. O argumento para demonstrar que, se me interessava estudar a corrupção, deveria sair dali baseava-se na ideia de que o trabalho de auditoria seria incapaz de exercer o controle necessário. Essa incapacidade permanecia, apesar das novas leis, por causa dos interesses políticos mais gerais e da própria incapacidade da população em se envolver com os processos de fiscalização ou em mudar sua “mentalidade” (que não saberia reconhecer como as formas do poder instituído devem funcionar).

Ainda que tenha buscado os técnicos na expectativa de encontrar o processo de estabelecimento de uma cultura de auditoria² ou de situações em que o valor da prestação de contas (*accountability*) emergisse como princípio orientador das ações, os entrevistados foram sempre muito enfáticos ao negar qualquer forma de centralidade da prestação de contas na organização das instituições locais. Ainda que isso não sirva de padrão ou referência para negar o desenvolvimento dos termos de uma cultura de auditoria nos órgãos de fiscalização e controle, é interessante perceber a ênfase dos auditores pesquisados na falta de importância do discurso técnico – na pouca relevância dada tanto pelo Estado quanto pelo povo às práticas de fiscalização das contas públicas, e, conseqüentemente, na certeza de que cada auditor precisa trabalhar impulsionado por seus próprios valores e compromissos. Em dois momentos, porque os entrevistados se mostraram dispostos a conversar e queriam entender a pesquisa, cheguei a mencionar a ideia de uma cultura de auditoria e como ela tinha se desenvolvido, no caso da Inglaterra. Nenhum dos dois nunca tinha ouvido falar de Power ou Shore, muito menos de Strathern, mas as suas reações ao ouvir o breve resumo das dificuldades mencionadas sobre uma cultura de auditoria nas universidades do Reino Unido³ foram de riso e espanto. Um deles afirmou que as pessoas da universidade têm problemas com auditoria porque são conhecidos por não serem bons gestores. O outro afirmou que “as coisas por aqui estão muito longe disso”, já que seríamos ainda “um pouco selvagens”. Este último também afirmou que as práticas de controle são muito avançadas na Europa e nos EUA, mas que nunca tinha tido, até então, qualquer conhecimento de que isso poderia vir a ser um problema.

Essas afirmações não determinam o modo de trabalhar de todos os auditores e nem servem ainda para deslocar os usos do conceito de cultura de auditoria ou sua explosão (POWER, 1994) nos estudos sobre processos de auditoria pública no Brasil. No entanto, permitem que o leitor possa acompanhar o caminho de aproximação com os entrevistados e, especialmente, a delimitação do conjunto de valores que ordena os processos de auditoria. É um horizonte em que a ideia de “controle” não está sujeita a ambigüidades e se afina com o que há de mais positivo em termos de valores para a organização da vida pública.

De um modo geral, a organização do tribunal e a dinâmica de trabalho dos auditores tornaram bastante difícil a realização de entrevistas. Quando não estão em visitas aos órgãos fiscalizados, precisam produzir o relatório e cumprir metas até o final de cada mês. Queixavam-se de como os prazos impediriam uma pesquisa mais minuciosa, especificamente, como o problema da ‘efetividade’ dos gastos era abandonado em razão das tendências em enfatizar a produção cada vez maior de relatórios. Os aspectos metodológicos dessa dificuldade de aproximação serão desenvolvidos num outro artigo, especialmente sobre as dificuldades em encontrar as formas da transparência que esse órgão cobra de outras instituições. Aqui, focarei nos resultados das entrevistas e conversas. Acrescento os diálogos

2 A esse respeito, ver Strathern (2000) e Power (2003).

3 Numa breve simplificação do argumento de Shore (2009)

como elemento de legitimidade da pesquisa, porque o processo pelo qual alguns auditores simpaticamente me negavam uma entrevista – apesar de se disporem a responder um questionário quando eu o produzisse – foi um dos mais recorrentes durante a pesquisa. Geralmente não tinham tempo ou desejo em responder a uma entrevista, mas apresentavam suas opiniões gerais sobre as mudanças ocorridas a partir das novas leis, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Muitas vezes, já que as salas são compartilhadas, esses momentos possibilitaram um debate entre os presentes, o que trouxe muitos *insights* à pesquisa e apontou para o que era certo incômodo compartilhado: o pequeno impacto/alcance de seus achados para a transformação da vida política. Nas visitas aos setores, os funcionários também me explicavam um pouco das rotinas de trabalho, das diferenciações entre os processos e, especialmente, sobre seus trâmites. Desse modo, nos lapsos da ‘intransparência’ sistemática, tive oportunidade de conhecer um pouco da rotina daquele órgão e do modo como percebem o seu trabalho e as formas e possibilidades de combate à corrupção. Acredito que essa diversidade espontânea de encontros e falas pode ter ajudado a suprir uma parte das outras dificuldades da observação.

Uma vez que busco compreender o nexos entre o discurso sobre a corrupção e a experiência moral, o caminho metodológico precisa estar baseado na compreensão da experiência moral do grupo determinado. A análise da moralidade requer um método capaz de apreender a construção e elaboração de argumentos morais. Porém, pela discussão acima, é preciso ficar claro que os dados obtidos não se enquadram perfeitamente nessa necessidade, por isso não estou buscando uma discussão da representatividade dos argumentos morais no grupo estudado. De modo mais simples, e de acordo com o que o trabalho com as entrevistas e diálogos informais permite, procuro identificar a articulação de valores desenvolvidos no cotidiano dos atores, especialmente a sua compreensão sobre o problema da corrupção, e como nesta se aproximam conhecimento técnico das práticas de auditoria e projeções de uma sociedade ideal, “decente”. Em outros termos, procurou-se entender como tais atores sociais (auditores), em meio a demandas de objetividade e técnica próprias do exercício da profissão no combate à corrupção, organizam uma experiência moral.

A corrupção como objeto da sociologia da moral

Maior que o problema em realizar uma pesquisa que não era fundada no conhecimento estatístico foi a percepção de que eu estaria tentando apontar a existência dos valores anticorrupção, uma espécie de fiscalização para encontrar indícios de ética, moralidade e transparência no dia a dia. Notadamente, havia certo mal-estar por aquilo não lhes parecer realmente uma pesquisa. Alguns riram, outros riram e disseram que valores anticorrupção eram desconhecidos no Brasil. Eu costumava perguntar de volta, geralmente rindo, se aquele não era exatamente o trabalho do interlocutor em questão: criar transparência, encontrar os desvios, tentar estabelecer o melhor uso dos recursos públicos e, portanto, conferir uma certa ética à vida pública. Geralmente, o diálogo ficava mais sério nesse momento e os auditores me contavam as dificuldades do trabalho e concluíam: “mas são apenas pareceres”

ou “é apenas o trabalho de um técnico”. Mesmo os mais apaixonados pela carreira e engajados na prática de auditoria como um jogo vital de descoberta da “verdade”, das práticas que “sangram o país” (nos termos deles), não chegavam a suspeitar de seu engajamento como um exemplo de existência de formas éticas e nem mesmo de combate sistemático à corrupção. Alguns auditores contaram as estórias de como descobriram os desvios com um grande fascínio e orgulho, lamentaram que alguns profissionais não seguissem exatamente o rigor necessário, reconheceram os limites da prática de auditoria em garantir o melhor uso dos recursos públicos. Ainda assim, não acreditam que isso tenha relação com a ampliação de formas éticas na vida pública.

A percepção de que a ética não é um momento ou prática presente no cotidiano certamente não é exclusiva desse grupo. Para o senso comum, falar de ética ou moral lembra imediatamente as muitas formas do bem e do heroísmo, como se só fosse possível usar os termos ética e moralidade no caso do bom samaritano ou, de modo laico, de um cidadão exemplar. Os entrevistados compartilham com a maioria das outras pessoas a sensação de que moral e corrupção estão em polos opostos de uma escala da concretude. Ou seja, a moralidade seria quase inexistente, de tão rara e diáfana, enquanto a corrupção seria grosseiramente concreta, visível a quem queira ver.

No entanto, um dos aspectos importantes da perspectiva sociológica é confrontar os termos dessa oposição. Ainda que seja um processo relativamente complexo apontar as formas concretas da corrupção, é possível perceber que a dimensão moral do debate (se quisermos deixar em suspenso as diversas formas de engajamento dos atores sociais) já se faz evidente no momento mesmo em que se nega completamente a existência da moralidade. De modo simples, e suspendendo a longa discussão sobre o momento moral das ações ordinárias, meu argumento é que o fato de indivíduos concordarem sobre a falta de exemplos morais já revela o compartilhamento de códigos e sentidos morais. Pode haver diferenciações entre esses códigos (e certamente os pregadores e cruzadistas dirão que ainda é muito pouco), mas, para efeito de uma discussão sociológica, tais sentidos compartilhados são os fios que tecem a trama das formas normativas que organizam a experiência. Resta entender o porquê de o grande conjunto de ações realizadas pelos mais diversos órgãos de controle e o próprio trabalho dos auditores não ser tomado como um nível mínimo de confronto à corrupção. Diante disso, começamos a perceber que o *continuum* de concretude das ações morais mencionado acima é problemático, na medida em que tenta substituir a economia política da corrupção por uma economia moral. A caracterização, recorrência e afinidade entre corrupção e poder é substituída pela avaliação da vida moral de uma determinada sociedade⁴.

4 Esse argumento pode soar óbvio, mas tem implicações importantes para que se justifique a relevância de uma análise da dimensão moral do problema da corrupção. O exercício de afastar a dimensão moral para que se entenda o problema da corrupção é um erro frequente entre cientistas dos mais diversos matizes. Isso não quer dizer, em hipótese nenhuma, uma defesa de que a corrupção seja apenas um problema moral. É apenas necessário que se perceba: 1) como as diversas formas de corrupção e os campos de poder que as movimentam se sustentam numa economia de valores; e que 2) essa economia de valores é particular, mas interage com a produção normativa de sua sociedade específica.

Dito isso, há uma vasta e importante discussão teórica para se entender o que é a corrupção⁵. Sendo o contrário da transparência, a determinação da corrupção é marcada por dificuldades. Estudar a corrupção tem certa familiaridade com os estudos antropológicos sobre feitiçaria. Nestes, mesmo que o pesquisador saiba da existência de tais práticas, o objeto lhe aparece como uma rede de acusações e como o fato constante de que, para cada nativo, os praticantes do mal são sempre os outros (HALLER; SHORE, 2005). Mesmo os economistas, cujo foco são as estruturas burocráticas que agem como incentivadoras e os impactos econômicos das práticas de corrupção de agentes públicos no funcionamento do sistema (e, muitas vezes, um indicador muito mais delimitado: a propina), têm uma grande dificuldade em lidar com a posição normativa com a qual todo aquele que estuda práticas de corrupção precisa trabalhar (ROSE-ACKERMANN, 2006).

Determinar o que é corrupção implica escolher um padrão cultural⁶ e padrões de julgamento moral e político⁷. Mais ainda, pesquisas e índices de corrupção por país (como os da Transparência Internacional) são baseados na percepção que os atores têm do fato⁸, estando sujeitos aos interesses e posições desses atores no mundo econômico e político (BARDHAN, 2014). Como os estudos sociológicos do desvio demonstram, tanto percepção quanto economias de valor (ZELIZER, 2011) não são resultados de sentidos naturais de observação. As definições de situação que engendram o fenômeno da percepção são resultado de um amplo complexo de interações e disputas de poder. Nesse sentido, o *ranking* da corrupção poderia ser apontado não tanto como dados efetivos sobre a prática da corrupção, mas, sim, como uma escala da maneira pela qual cada cultura nacional se vê em relação a um padrão geral ou de como empresários avaliam negociar numa cultura particular.

No entanto, essa série de considerações sobre as dificuldades metodológicas que o pensamento sociológico (LOPES JR. 2010; GRANOVETTER, 2006) encontra na identificação do fenômeno da corrupção é exatamente o oposto do que é vivido

5 A esse respeito, ver Filgueiras, 2008.

6 Um exemplo seria o problema do “*blat*” ou do ‘favor’ na cultura russa, que não é considerado por muitos russos como negativo ou corrupção, mas como uso legítimo de uma rede social (LEDENEVA, 1998). Obviamente, poderia citar o nosso problema nacional com o “jeitinho” e trazer o amplo debate antropológico sobre este, mas decidi que o tema pede um exemplo que desperte menos paixões.

7 Não se trata de uma justificativa da corrupção, mas de pensar que certas ações podem ser analisadas de modo distinto quando colocadas em termos de suas finalidades ou resultados políticos. Por exemplo, o economista Ha Joon Chang lembra a possibilidade de uma ‘propina do bem’, como foi o caso de Oskar Schindler, que subornou oficiais alemães para salvar judeus. Essa questão retoma um debate importante no pensamento político sobre a relação entre ação instrumental e moralidade. Esse problema pode ser posto na fundação do pensamento ético-político ocidental quando pensamos que Sófocles faz Electra dizer que ‘os fins desculpam qualquer mal’ e Ovídio afirma, com um sentido muito próximo, nas “Heroides”, “Exitus acta probat”, depois precisaríamos discutir Maquiavel e Kant. Aqui, no entanto, trata-se apenas de mostrar que não é tão simples, de um ponto de vista teórico, determinar o problema da moralidade da ação política.

8 A esse respeito, ver Avritzer (2011).

na experiência social. Para corroborar a ideia ou o polo da concretude apontado acima, a corrupção e a necessidade de seu combate são construídas como cada dia mais evidentes, criando um discurso verdadeiramente global de interesse e preocupação sobre o tema. Segundo um relatório da organização Transparency International, publicado no site Global Corruption Barometer 2013, a corrupção não só afeta a confiança nos partidos políticos, no judiciário e na polícia, como também compromete a vida das pessoas que ‘pagam diretamente’ pelos custos da corrupção. O relatório afirma que “os custos adicionais dos sistemas de propina podem significar um *tradeoff* entre acesso à saúde e alimentação, acesso à escola e a compra de sapatos para ir à escola” (GLOBAL CORRUPTION BAROMETER, 2013, p. 3, tradução nossa). É central ao discurso dessa organização apontar que a corrupção é um fardo muito real e que interfere diretamente no cotidiano e nas possibilidades de ação das pessoas mais pobres.

Nesse sentido, a grande força da tematização da corrupção vem de uma ‘vitória epistemológica.’ Acredita-se que a corrupção pode ser medida, apontada, rotulada, mesmo que seja racional pensar que quanto maior e mais eficiente ela for, menos estará disponível para mensurações. Em termos simples, basta dizer que dificilmente conheceremos as formas de corrupção bem sucedidas e, por essa razão, nenhuma medida diz respeito à corrupção em si⁹. Essas considerações não têm qualquer interesse em desmerecer o problema da corrupção, mas apenas contribuir para uma análise mais criteriosa e menos marcada pelo gosto do escândalo¹⁰. Também é importante dizer que, sob o discurso da dificuldade de determinação metodológica, não existe qualquer dúvida sobre a existência do fato, sua funcionalidade e ‘aplicações práticas’¹¹. O fato é que a corrupção é muito mais presente no sistema político e econômico do que permitem ver a discussão sobre propinas, o pânico moral e a percepção de empresários.

Se até os anos 1980 o discurso sobre a corrupção a apresentava como apenas um dos incômodos produzidos pelo subdesenvolvimento (e suas práticas características de clientelismo, patronagem e nepotismo), é interessante perceber como foi transformada num problema supostamente comum a todos, fazendo com que o discurso sobre a necessidade de combate à corrupção (associando transparência, *accountability* e democracia) caminhe para se tornar uma espécie de ‘nova ética global’ fundamental para a melhoria do sistema. Em 1996, como resposta às críticas que o Consenso de Washington vinha sofrendo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial estabeleceram o combate à corrupção como princípio para boa governança

9 Baudelaire disse que o maior truque do diabo, na época das luzes, foi convencer-nos de que ele não existia. Com algumas modificações, a idéia talvez possa ser usada para falar da corrupção, que teve sua maior vitória ao fazer tantos acreditarem que ela pode ser identificada e controlada tendo como base os índices de percepção.

10 Para uma compreensão sistemática de como os escândalos de corrupção se tornaram relevantes para a política brasileira, suas disputas de poder e regimes morais, ver Lopes Jr (2010) e Grün (2011).

11 Por aplicações práticas das formas da corrupção considero como reforçar os escândalos de corrupção movimentando agendas políticas e reorganiza o campo do poder (Grün, 2011).

e assumiram o tratamento da questão como problema tecnocrático e não mais político e cultural (IVANOV, 2007, p. 31). Em 2003, as Nações Unidas realizam a sua primeira Conferência Anticorrupção, reunindo todos os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no reconhecimento de que as diversas práticas de corrupção prejudicam o desenvolvimento econômico global (IVANOV, 2007, p. 31)¹². Jogar o foco da discussão sobre o fracasso das políticas liberais para o terceiro mundo na corrupção que assola seus indivíduos e instituições foi uma estratégia muito relevante.

Nos termos de uma abordagem crítica, é necessário apontar a intensa correlação existente entre as transformações recentes do capital e a ascensão de um discurso internacional anticorrupção. Num mundo dividido, a construção de um discurso de combate às formas de corrupção, por seu caráter moralizante e universalizante, pode ser muito efetivo como meio de integração e/ou dominação. Com a ascensão dessa bandeira sem opositores, o discurso de combate à corrupção deixa intacto o papel do Banco Mundial e do FMI na economia das nações em desenvolvimento. Certamente não seria sensato reduzir todo o cenário internacional de reflexão em torno das boas práticas de administração do Estado apenas aos interesses do capital. Entretanto, há que se pensar na funcionalidade dos valores afirmados no debate transnacional sobre a corrupção para a manutenção das atuais hierarquias nas figurações de poder e para o fortalecimento das formas do “sistema de ficções ideológicas” (SAID, 2001, p. 325) que Edward Said denominou “orientalismo”. Nesse sentido, a função de dominação cultural do discurso anticorrupção é muito mais evidente que a corrupção em si. Mais uma vez, isso não significa diminuir ou minimizar a corrupção, mas chamar atenção para o fato de que a criação desse ‘sistema de ficção ideológica’ particular (os países pobres assolados por causa da corrupção) não tem, necessariamente, relação com a ampliação de formas democráticas de gestão.

Esse quadro que contextualiza o discurso anticorrupção também traz outras pistas para que se entenda como a discussão sobre seu aspecto moral é importante. O fato de que o discurso anticorrupção se estabeleceu como uma virtude transnacional, e não há possibilidade de qualquer disputa nesse sentido, é fundamental para pensar a experiência moral contemporânea. O problema da corrupção se situa de um modo muito peculiar na intersecção entre economia e valores, ou valores econômicos e valores morais. Se é difícil tratar dos primeiros, os valores econômicos efetivos (a quantidade desviada pela corrupção), dada sua dificuldade de determinação, os últimos são sistematicamente ordenados e articulados em ‘gramáticas morais’ compartilhadas pelos mais diversos atores (LOPES JR., 2010). Enquanto a corrupção

12 Para Paul Wolfowitz, “a luta contra a corrupção é uma parte da luta contra a pobreza, não apenas porque corrupção é errado e mal (*wrong and bad*), mas por que ela realmente retarda o crescimento econômico”. Quando este assumiu a liderança do Banco Mundial, em 2005, vários países tiveram seus financiamentos cortados, em razão de alegações de corrupção, confirmando uma explicação global para as falhas do sistema (CHANG, 2007). Desde então, o combate à corrupção assumiu um papel central no debate sobre uma política transnacional.

em si se desenvolve mediante formas de invisibilidade, a experiência moral da corrupção, ou a persistente transformação da corrupção num problema moral, é orientada pelo imperativo de sua evidência e tematização, pela demonstração ritual da revolta. Se e como esse imperativo ajuda no combate à corrupção, ainda não está determinado.

É em virtude da sistemática realização desse imperativo, numa performance ritual que influi pouco na ampliação de formas efetivas de responsabilização e bom uso dos recursos públicos, que o discurso sobre a moral, às vezes, é desprezado como mais uma forma de “moralismo”. O uso do termo ‘moralismo’ busca definir a falta de legitimidade de uma certa convenção moral, a distância entre o que se apresenta como ‘dever’ e as práticas sociais. No entanto, é preciso ter em mente que o cenário contemporâneo que possibilita essa forma de ritualização particular possui um enquadramento preciso e baseado na economia política, que é a ascensão de uma ética global da transparência e *accountability*. Essa determinação é importante para lançar as bases sociológicas de compreensão tanto do enquadramento da corrupção como fenômeno moral quanto das formas do moralismo. Se a discussão se instala apenas no plano de valores éticos desenraizados, se entendemos o discurso sobre a transparência e o combate à corrupção como formas universalmente desejáveis desde o início da história e, principalmente, se esquecemos sua relação com os atuais desenvolvimentos da relação entre Estado e economia, corre-se o risco de endossar uma ‘cruzada moral’¹³. Essa forma de ansiedade ou pânico moral nunca encontra seus infieis, porque todos são necessariamente contra a corrupção – alçada ao patamar de nova forma demoníaca, um diabo bem moldado para os nossos tempos aparentemente sem religião. O problema na lógica inerente ao imperativo de tematização, a razão de sua ineficácia para a produção da boa governança é que essa lógica se alimenta da construção de ‘bodes expiatórios’ e cruzadas morais tão onipresentes que não permitem a constituição de um tribunal.

Entender a dimensão estrutural que organiza as práticas do discurso anticorrupção ajuda a perceber os elementos recorrentes na construção de uma ordem moral transnacional em oposição à “desordem moral” que caracteriza nossa época, segundo MacIntyre (2001). Além disso, quando essa abordagem nega a exclusividade do caso brasileiro, permite-se discutir uma abertura para conhecer e questionar sua particularidade.

O problema da corrupção no Brasil quase dispensa descrições, uma vez que se tornou um dos temas-chave do debate político na última década, exaustivamente tratado pelas ciências sociais. Além de sua centralidade no discurso midiático, a questão também é parte do cotidiano e da própria autoimagem da cultura brasileira, em que os problemas institucionais são naturalizados através de uma explicação baseada em nossa herança histórica (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011)

13 A partir das interpretações sociológicas sobre mídia, escândalos (GRUN) e pânico moral (GOODE; BEN-YEHUDA, 1994; CRITCHER, 2005; COHEN, 2009), podemos indicar as cruzadas morais como uma figuração similar – capaz de funcionalizar ansiedades coletivas e produzir uma justificação da violência.

De modo importante, Avritzer e Filgueiras apontam que o problema da corrupção produz “um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 8). Como resposta ao problema, a sua proposta de desnaturalização aponta para a criação de uma agenda de pesquisa para a Ciência Política a partir da qual se busque analisar a “organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 8). Nesse caminho, uma agenda de pesquisa sociológica, particularmente de uma sociologia da moralidade, também pode trazer novas luzes à compreensão do problema¹⁴. Na disputa pelo melhor entendimento do fenômeno da corrupção, que se realiza principalmente entre a economia e a ciência política, estabeleceu-se a necessidade de afastar a categorização moral, para que se busque uma melhor compreensão das instituições e sua legitimidade, dos problemas associados à governança e democratização. Por sua vez, a contribuição da perspectiva sociológica sobre a corrupção precisará justamente compreender processos de categorização, ordenação e funcionalização de imperativos morais para alterações na balança de poder – os muitos mecanismos resumidos sob o termo moralismo.

De fato, do ponto de vista do problema do fortalecimento dos sentidos democráticos, da saúde da economia e de uma ‘vida reta’, os moralismos, como demonstração ritual da revolta e escolha de bodes expiatórios, são formas de manutenção de uma falta de transparência organizada. Entretanto, aquilo que, em outras disciplinas, pode ser abandonado como moralismo é, para a sociologia, um campo de práticas sociais e conflito, um jogo de ações e interpretações. Enquanto as epistemologias vizinhas discutem a saúde das instituições, corrupção e anticorrupção precisam ser pensadas como chaves para a compreensão da organização e encenação de valores na vida cotidiana, especialmente um valor que vem ganhando extrema centralidade, em razão da necessidade sistêmica de acordos em torno de virtudes comuns e, conseqüentemente, eliminação de uma (possível) desordem moral (MACINTYRE, 2001). Assim, uma análise da retórica da corrupção – e da sua forma simbiótica que é o moralismo – ajuda a entender desde o trânsito entre poderes políticos e econômicos e a formação de horizontes normativos até a tradução, incorporação e normalização de valores morais por grupos específicos. Ainda, no que é desprezado como moralismo, encontra-se de modo organizado e matizado, como num livro de etiquetas, uma constelação de valores e sentidos sobre como ‘a vida deve ser’ e como cada um ‘deve agir’, sobre os sentidos do razoável e do justo e, especialmente, uma tentativa de regulação das interações.

Na situação particular estudada, é relevante o fato de que muitas das considerações que poderiam ser tidas como exemplos do ‘moralismo’ no debate sobre a corrupção emergem no discurso de profissionais qualificados para tratar do problema. A crítica às formas do ‘moralismo’ estabelece uma divisão entre o discurso leigo e ansioso e uma análise ou perspectiva que seria mais “racional”. No entanto, percebemos que profissionais altamente qualificados e vinculados ao exercício de

14 A esse respeito ver Lopes Jr. (2010) e Grün (2011).

práticas de controle e fiscalização (oriundos de diversos campos do conhecimento que dão subsídio ao estudo das formas de controle dos recursos públicos e aprovados em concurso público) se utilizam das mesmas categorias morais que os leigos. Sem qualquer interesse em criticar a postura dos profissionais estudados, pode-se fortalecer a hipótese de que a discussão sobre a corrupção é inseparável de um debate moral. Porém, a conclusão mais importante é que o moralismo se tornou uma forma de organização das sensibilidades e do comportamento na esfera pública e não pode ser afastado facilmente.

Técnica versus ética

O conjunto das entrevistas e das experiências encontradas no órgão de fiscalização pesquisado contrariou as expectativas sobre como se organizaria a percepção dos auditores sobre os processos de controle. Além da questão da objetividade e imparcialidade que deve orientar os processos de auditoria, imaginei encontrar uma percepção mais positiva das formas de controle no contexto atual, especialmente a partir da nova legislação e da ampliação do número de organizações da sociedade civil voltadas para discutir os usos do dinheiro público. No entanto, as falas geralmente apresentavam uma certa desconfiança em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular, e em relação à implantação de boas práticas, de uma forma geral. Os entrevistados argumentam que a LRF é só uma espécie de ‘formalidade’, um instrumento incapaz de garantir o bom uso dos recursos, já que poucos gestores são realmente punidos e que, principalmente, a maioria da população não se importa com isso na hora de escolher seus candidatos. Quando comentava que, apesar de leiga no assunto, tinha lido que o controle vinha aumentando e o número de processos era muito amplo, as respostas eram recorrentes ao afirmar que essa era uma visão de ‘fora’, a visão de quem não conhece o cotidiano da política e de como se usa efetivamente o dinheiro público. Para eles, que lidam cotidianamente com as formas de desvio e trabalham diretamente tentando encontrar as práticas de mau uso dos recursos públicos, seria fácil perceber, na prática, um dos fundamentos da compreensão do mercado da corrupção: que as formas de corrupção evoluem ligeiramente mais rápido que as leis e as formas de controle.

Algumas vezes, pedi que me contassem como é o ambiente que costumam fiscalizar, como são recebidos e o que acontece durante os processos de auditoria. As imagens e descrições dos processos eram geralmente desoladoras. Gestores buscando centralizar o poder e driblar o processo de auditoria, funcionários empenhados em sistematicamente mascarar os dados e esconder informações e negócios públicos sendo geridos conforme interesses familiares foram alguns dos elementos recorrentes. As formas de desvio geralmente se concentram em gastos de difícil fiscalização: uso de combustível, aluguel de veículos, cursos de capacitação. Diferentemente de gastos com merenda, medicamentos ou em compra de materiais

e móveis para as escolas¹⁵, que o auditor poderia, numa visita surpresa, perceber se estão adequados, aqueles outros são de difícil fiscalização¹⁶ e, por isso mesmo, mais frequentes. Os processos geralmente são complicados de construir, porque os auditores não dispõem de tempo suficiente para se aprofundar num processo e porque têm um tempo limitado para permanecer em cada instituição. E como os auditados sabem disso, costumam se exercitar em atrapalhar o trabalho do auditor valendo-se da lentidão¹⁷.

Apesar de reconhecerem a ampliação do número de equipamentos disponíveis, a eficiência produzida pela informatização e ampliação do uso de *softwares* e plataformas específicas, bem como um aumento do número de funcionários capacitados ingressando através de concursos, os entrevistados ressaltaram como tudo isso ainda era muito pouco diante da necessidade estabelecida ou da amplitude, segundo eles crescente, dos desvios. Em um pequeno encontro numa das salas de trabalho, observei auditores que conversavam sobre a construção de novos *softwares* e como estes se adaptariam à plataforma que já usavam. Muitos viajam constantemente, estabelecendo intercâmbios com outros tribunais e procurando soluções comuns. A facilidade com que os entrevistados falavam de perfis e trabalhos desenvolvidos em outros estados, da opinião de colegas de outros tribunais, sugeriu que não trabalham isolados ou desconectados dos processos e debates nacionais.

De maneira geral, os argumentos sobre o cotidiano do trabalho de auditoria reúnem os avanços tecnológicos e o conhecimento técnico e legal numa mesma dimensão. Essa dimensão, chamada de técnica, é identificada como o saber ou a parte específica do trabalho do auditor e afirma-se que não apresentaria problemas. No entanto, essa dimensão só faz sentido e é passível de se conhecer quando falam do

15 Esses três tipos de gastos foram mencionados por dois entrevistados como mais “seguros” porque poderiam ser facilmente observados. Segundo um deles, bastava chegar à escola de surpresa e perguntar a alguns alunos se a merenda era boa, perguntar às mães no portão se os filhos estavam gostando da escola e da merenda, e logo seria possível saber se o gasto estava sendo efetivamente realizado.

16 O gasto com combustíveis foi mencionado pela maioria dos entrevistados como um desvio recorrente. O argumento é que é muito difícil saber se as viagens realizadas eram necessárias. Um deles informou que já se cogita o uso de GPS em todos os automóveis, para que a fiscalização seja possível.

17 No tribunal estudado, os auditores me disseram que costumavam passar no máximo uma semana fiscalizando determinado órgão. Alguns comentaram que os funcionários, rotineiramente, preocupavam-se em despistá-los, alegando não saber onde estavam documentos e esquecendo pedidos até o final da semana. Na única vez em que acompanhei os auditores numa visita a um órgão do poder municipal, era fim de tarde de uma sexta-feira, dia em que, oficialmente, o trabalho de auditoria terminaria. Um dos auditores perguntou por um documento, algo que ele já haveria pedido desde o primeiro dia. A funcionária, muito simpaticamente, disse que aqueles dados não estavam organizados e um outro acrescentou, aparentemente solícito: “que pena!”. Quando o auditor respondeu que passaria lá na segunda-feira só pra buscar tal documento, algo estranho aconteceu na sala. O silêncio sepulcral foi incômodo até para mim. A funcionária, antes sorridente, saiu imediatamente da sala com um “tá bom” e bateu a porta com força.

que lhes parece o extremo oposto: a política. Nesse caso, a política a que se referem não é algo tão distante e surge imediatamente após a elaboração de um parecer técnico, na votação do Conselho¹⁸. Não houve dúvidas de que as formas da técnica e da tecnologia estavam sempre à disposição. De modo claro, não se questionou em qualquer momento a capacidade deste saber para revelar os desvios e problemas no uso do dinheiro público.

No entanto, apesar de sua suposta confiabilidade, os elementos que compõem a forma da técnica aparecem sistematicamente, nos argumentos, como insuficientes diante da variação e intensidade dos desvios. Do ponto de vista mais geral dos processos de auditoria pública, essa forma da técnica, para a qual o grau de confiança aparece como máximo, mostra-se como apenas um pequeno momento ou a parte mais fraca do jogo. Isso ocorre porque o julgamento dos processos não seria guiado exclusivamente pela técnica: os processos, ainda que perfeitamente adequados ao que há de mais avançado em técnica de auditoria, terminariam por ser determinados pela situação, ou, mais especificamente, por interesses e lealdades políticas.

Mas, antes de falar nos interesses políticos que lêem e julgam os processos quando finalizados, é preciso apontar outra dimensão de valor que também permeia a prática da auditoria. Os entrevistados argumentam que o trabalho de auditoria “é técnico” ou “científico”, mas que os processos só se completam mediante uma outra esfera, uma esfera mais imprecisa e que foi designada por diferentes termos: “*feeling*”, “faro”, “experiência”. Essa esfera, que é fundamental para a complementação da técnica e da tecnologia, “não está nos livros”. Por isso, não bastaria ao auditor ‘apenas’ conhecer as leis, “aquele que lê tudo não é necessariamente o melhor”, porque existe uma dimensão do trabalho que precisa ser desenvolvida como uma experiência ou habilidade. Um dos entrevistados disse que era como um “faro” que precisa ser treinado por muito tempo. Esse modo de conhecer parece requerer uma experiência e um longo tempo ao lado de auditores mais experientes, de pessoas que possam dar dicas e informações de “onde olhar”, “como perguntar”, “o que não dizer”. Para alguns, o desenvolvimento desse tipo de conhecimento é fundamental para a prática da auditoria, levaria pelo menos cinco anos para se formar (alguns

18 Num dos dias em que não pude entrar no tribunal, um auditor bastante jovem e muito gentil se dispôs a vir conversar comigo na recepção. Enquanto tentávamos fazer a entrevista, havia um grupo conversando muito alto, dando grandes gargalhadas, a maioria com crachás de “visitante”. Quando o entrevistado falou que as decisões políticas eram mais relevantes que o trabalho dele, perguntei que política era essa. Ele dirigiu o olhar ao grupo barulhento e se voltou para mim: “não olhe agora, mas é desse tipo aí”. Não há como saber quem eram aquelas pessoas. Em vários momentos, na recepção, observei esses “visitantes”, geralmente homens que compartilhavam o mesmo código de vestuário (tentando construir uma fachada de suntuosidade, porém deixando aparecer o esforço em transparecer segurança ao exibir suas superioridades). Perguntei a alguns auditores, que disseram se tratar de políticos e advogados de políticos, prefeitos do interior e pessoas com interesse em algum processo. Uma auditora afirmou: “se estava lá é porque é alguém que não tem poder nenhum”. Tanto as rodas de conversa na recepção quanto a fala da auditora revelam os jogos de poder que se estabelecem em torno de um tribunal de contas e, de fato, possibilidades de interferências em decisões técnicas.

mencionaram sete a oito anos). O argumento é que o elemento mais importante de um auditor é o seu *“feeling”*. Como me disse um entrevistado que trabalha como auditor há 15 anos, é preciso *“conhecer os detalhes, o modo como se apresentam e se escondem os dados”*. Para ele, os recém-concursados, apesar de saberem muito da técnica e “dos livros”, não sabem ainda “onde procurar e o que olhar”. Teoricamente, o trabalho de auditoria levanta e observa todos os fatos sobre os gastos de uma determinada instituição. No entanto, na prática, isso seria inviável por várias razões: pelas resistências do auditado e conseqüente dificuldade de acesso aos dados, pela impossibilidade de acesso a todas as informações financeiras do auditado, pela falta de tempo do auditor, cujos prazos são curtos para realizar visitas e mais curtos ainda para elaborar o relatório final. É desse modo que, segundo eles, o bom auditor não perde tempo, porque já desenvolveu sua própria estratégia para detectar os pontos mais problemáticos. Um auditor mais jovem confessou que algumas vezes ficava preocupado, pois talvez estivesse deixando coisas de lado, passando por cima de informações valiosas, por ter ficado muito preso a suas intuições. Perguntei se essa era uma preocupação constante de quem é auditor, e ele respondeu que achava que não, uma vez que o *“feeling”* geralmente funciona e sempre se encontra algo. Outro entrevistado disse que o seu ‘faro’ nunca o enganou, sempre que seguiu um pressentimento, achou alguma irregularidade. O mesmo entrevistado disse que o faro é despertado por coisas simples: um jeito de olhar, o modo de receber o auditor, o modo de pedir que alguém traga um documento. O tempo e a experiência em casos diversos e em diferentes setores do órgão permitem ampliar as estratégias e o *“feeling”*, e também diminuir as dúvidas. Nas palavras de um auditor, o trabalho de auditoria é tão difícil porque é um mergulho na “alma humana” e me explicou que todos aqueles sentimentos que vemos, por exemplo, em Shakespeare, entram no trabalho de auditoria. O auditor precisaria, segundo ele, confrontar a “inteligência e o egoísmo” que estão em constante mudança e ampliação.

A construção do *“feeling”* de auditor envolve um conjunto de práticas de avaliação: um jogo de interação que se desenvolve durante o processo de auditoria, em que auditores e auditados buscam dar sentido às ações um do outro. Porém, ainda mais importante para essa discussão é a dimensão de valor que orienta essa interação: o conjunto de regras e sentidos éticos. Para os auditores, o conhecimento técnico e o *“feeling”* são alimentados ou embasados pela “ética” – esse é o termo nativo. A “ética” aparece sistematicamente para designar várias instâncias de valor, mas aqui podemos identificá-la através de uma associação recorrente com as ideias de “compromisso” e “honestidade”. Esses elementos aparecem como sentidos fundamentais que orientam o trabalho de auditoria e, na verdade, o compromisso aparece como fundamento do trabalho de auditoria, por permitir ir além, aguçar o interesse e a curiosidade na busca daquilo que não é evidente. Esse sentido também gera uma certa revolta com o tipo de auditoria que seria uma preocupação com *“meramente preencher os documentos”* ou o auditor que *“só vai lá perceber se a prefeitura possui a nota [fiscal]”*.

A ética seria o valor em extinção, perdido. Alguns entrevistados afirmaram que faz parte da rotina dos gestores simplesmente “preencher corretamente” e se livrar do auditor, não conseguem enxergar nos auditados a existência de sentimentos

morais ou de ética. Também acreditam não existir mais a “vergonha” em usar incorretamente o recurso público, uma vez que muitos gestores acreditariam que ser processado faz parte da vida política e que os eleitores também não se importam com a avaliação das contas de seu candidato. Aqui, entramos numa percepção que aparece como a descrição de certo caráter nacional displicente, despreocupado com as regras e com o bom uso do dinheiro público. Nesse discurso, os gestores seriam assim, mas permaneceriam assim por causa do “povo que não fiscaliza” e “nem se importa”, por exemplo, em votar em alguém que teve as contas de sua gestão reprovadas.

Quando perguntados sobre a possibilidade de um controle mais efetivo da corrupção, percebemos oscilações pessimistas e otimistas. No entanto, é comum nas entrevistas e nos debates que eles concordem que o problema é se mostra tão constante e onipresente em razão de questões de natureza política, e não por falta de conhecimento ou interesse por parte dos auditores ou de falhas no processo de auditoria. Essa percepção pode ser entendida a partir da descrição de uma conversa entre quatro auditores que dividiam a mesma sala. Diante da apresentação de meu interesse de pesquisa, um deles disse que não queria falar sobre transparência, porque isso seria uma grande “enrolação”, e deu início a uma conversa sobre a LRF. Um dos auditores criticou a LRF por agir “amarrando” os Tribunais de Contas. Segundo ele, seria por causa dessa lei que os TCs não teriam nem verba própria, nem funcionários suficientes, tendo que disputar recursos e vagas com as assembleias legislativas. Uma auditora afirmou que é por causa dessa disputa de recursos que os TCs saem numa grande desvantagem e não têm verdadeira autonomia, e ainda comparou o seu trabalho com aquele realizado pelos funcionários da Receita – que teriam muito mais capacidade de fiscalização e condições para realizar seu trabalho. Ao final, a conclusão de um dos auditores, e que obteve aprovação geral, foi que “*não existe verdadeiro interesse na fiscalização, a lei não busca fiscalização de verdade*”. E completou: “*é como se os criminosos fizessem a lei com a qual eles querem que seus crimes sejam julgados. Você vai acreditar nessa lei?*”. E surgiu a imagem: “*as raposas fazendo as leis do galinheiro*”.

A descrença presente nesse questionamento é corriqueira nas falas dos entrevistados. Nelas, o elemento comum pode ser caracterizado como a percepção de uma grande lacuna entre os esforços do conhecimento técnico e os efeitos do julgamento e da punição. Os auditores enxergam uma limitação constante ao seu trabalho: os desvios são indicados, pouquíssimos são punidos. Essas limitações são, de acordo com os entrevistados, formas e práticas políticas que esvaziam o poder da auditoria e minimizam as formas eficazes de controle. O fato de que o gestor cujas contas foram rejeitadas supostamente levaria muito tempo para ser punido, caso venha a ser, ou a falta de acesso às contas dos investigados, são apontados como elementos que confirmam a falta de poder dos agentes que tentam controlar as formas de corrupção. Essas formas que se interpõem ao trabalho de controle são muitas vezes identificadas com a política e os políticos, mas a referência mais recorrente é à “*falta de vontade política*”. Tanto da parte dos eleitos quanto dos eleitores, existiria uma complacência com as formas antigas de governar, marcadas pelos interesses individuais no uso dos recursos públicos. Desse modo, os processos de auditoria são vistos pelos auditores como um grande esforço inicial de aplicação

de recursos e conhecimento técnico, inclusive um grande investimento emocional e moral da parte de cada auditor que tem compromisso com a profissão, mas que não se tornam efetivos por causa da falta de interesse ou de “vontade política” em efetivamente transformar a realidade.

Esses argumentos não devem ser tomados como resultados ou evidências efetivas dos processos de controle da corrupção. O que está em jogo aqui é perceber como os argumentos morais se articulam e como os valores são organizados na construção dos processos de transparência e do controle da corrupção. Mais ainda, perceber as figurações que se articulam para que uma lei seja cumprida ou para que o “Estado atue”. De modo muito direto, podemos notar a centralidade da economia dos valores para a experiência de combate à corrupção, até mesmo quando se discute a sua dimensão técnica. Tanto nas críticas às práticas predominantes quanto na indicação das situações ideais de fiscalização, o controle – na forma de suas técnicas e interpretações da lei – é constantemente interpelado por formas de avaliação e pela produção de sentidos morais. Portanto, é importante perceber que mesmo a problematização técnica ou os dados considerados objetivos estão baseados numa experiência dependente de uma economia de valores particular. É verdade que esses valores precisam ser mais bem indicados, já que podemos perceber que diferentes ordens e modos de argumentar se sobrepõem, mas encontrá-los como motor na produção de um conhecimento técnico e também como parte dos processos que indicam aquilo que os leigos chamariam de formas concretas da corrupção é importante para a sociologia da moralidade.

A experiência dos processos de auditoria pública leva os seus técnicos a uma percepção que, em muitos pontos, se aproxima da experiência dos leigos, à medida que desacreditam completamente da efetividade das ações do Estado e da própria política. Isso se torna mais significativo quando se percebe que esses representantes do interesse do Estado trocam uma consideração da efetividade do seu papel por uma compulsão de controle. Independentemente do que demonstra o conhecimento técnico, o cotidiano é nutrido por uma grande desconfiança em relação à política e aos políticos. E o sentido moral que alimenta essa desconfiança tenta purificar sua própria prática de quaisquer sentidos políticos, como se suas escolhas ou críticas ao Conselho não fossem parte da política por excelência, como se o “*feeling*” ou “faro” não tivessem também uma dimensão política. A economia moral do combate à corrupção se desenvolve numa transubstanciação da política e dos interesses em valores morais utopicamente projetados.

Considerações finais

A experiência dos auditores entrevistados revela que, apesar do recorrente discurso sobre a objetividade técnica, os processos de auditoria pública e controle da corrupção são marcados por uma economia de valores que orienta desde o olhar que busca o achado de auditoria até a percepção dos limites dos processos de auditoria pública, passando pelas diversas formas de engajamento e expectativas com relação à implantação das melhores formas de controle dos recursos públicos.

Essa percepção não pode ser tomada como uma crítica aos processos estabelecidos, mas como um chamado à necessidade de se reconhecer que as práticas de combate à corrupção são marcadas por uma economia dos valores. Aquilo que outras ciências descartam como formas do ‘moralismo’ e que tanto se quer excluir do debate sobre a corrupção, aparecem de modo endêmico ao longo dos processos que se desejam técnicos e baseados no saber científico. Esse caminho que aponta a centralidade dos “moralismos” como objeto da sociologia da moral no estudo da corrupção não pode ser confundido e nem tem qualquer relação com a crença vulgar de que a corrupção é um problema moral. Na verdade, o que faz da corrupção um problema moral não interessa à sociologia, porque é o terreno antigo dos pregadores de todas as religiões. Mas os processos e interações que fazem com que os atores sociais enquadrem certas ações no terreno da ‘moralidade’, bem como os impactos desse enquadramento nos jogos e ordenações políticas são matéria viva e necessária para o pensamento sociológico.

Referências

- AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: Cepal. Escritório no Brasil/Ipea, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32)
- BARDHAN, Pranab K. Comparative Corruption in China and India. **Indian Growth and Development Review**, v. 7, n. 1, p. 8-11, 2014.
- BRACKING, Sarah (org) **Corruption and Development**. The Anti-Corruption Campaigns. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans: The Guilty Secrets of Rich Nations and the Threat to Global Prosperity**. London: Random House Books, 2007.
- COHEN, Stanley. **Folk Devils and Moral Panics: Creation of Mods and Rockers**. London; New York: Routledge, 2009.
- CRITCHER, Chas. **Critical Readings: Moral Panics and the Media**. Berkshire: Open University Press: Berkshire, 2005.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008.
- GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2013: REPORT. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- GOODE, Erich; BEN-YEHUDA, Nachmann. **Moral Panics: The Social Construction of Deviance**. New Jersey: Willey Blackwell, 1994.
- GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 9, p. 11-37, out. 2006.
- GRÜN, Roberto. Escândalos, tsunamis e marolas. Apontamentos e desapontamentos sobre um traço recorrente da atualidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 151-173, 2011.
- HALLER, Dieter; SHORE, Chris (ed.). **Corruption**. Anthropological Perspectives. London: Pluto Press. 2005.
- IVANOV, Kalin S. The Limits of a Global Campaign against Corruption. In: BRACKING, Sarah. (org)

-
- Corruption and Development.** The Anti-Corruption Campaigns. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- LEDENEVA, Alena V. **Russia's economy of favours:** Blat, networking and informal exchange. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- LOPES JR., Edmilson. As gramáticas morais da corrupção: aportes para uma sociologia do escândalo. **Mediações**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 126-147, 2010.
- MACINTYRE, Alasdair. **Depois da Virtude.** Bauru: Edusc, 2001.
- POWER, Michael. **The Audit Explosion.** London: Demos, 1994.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the economics of corruption.** Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- SHORE, Cris. Cultura de auditoria e governança liberal: universidades e a política da responsabilização. **Mediações**, Londrina, v. 14, n. 1, p. 24-53, jan.-jun. 2009.
- STRATHERN, Marilyn. **Audit cultures:** anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. London: Routledge, 2000.
- WHYTE, William F. **Sociedade de esquina.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- ZELIZER, Viviana A. **Economic Lives:** how culture shapes the economy. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.

Recebido em 15/05/2017

Aceito em 19/07/2017