



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

BUROCRACIA E VIDA MORAL:

Um estudo sobre as experiências morais nas práticas de auditores públicos no
Estado da Paraíba

ANA KAROLINA RAMALHO DE ARAÚJO ROSAS

JOÃO PESSOA – PB

2020

ANA KAROLINA RAMALHO DE ARAÚJO ROSAS

BUROCRACIA E VIDA MORAL:

Um estudo sobre as experiências morais nas práticas de auditores públicos no
Estado da Paraíba

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Sociologia.
Linha de Pesquisa: Teoria Social

Orientadora: Prof^ª Dr.^a Simone Magalhães Brito

JOÃO PESSOA – PB

2020

R789b Rosas, Ana Karolina Ramalho de Araújo.

Burocracia e vida moral : um estudo sobre as
experiências morais nas práticas de auditores públicos
no Estado da Paraíba. / Ana Karolina Ramalho de Araújo
Rosas. - João Pessoa, 2020.
158 f.

Orientação: Simone Magalhães Brito.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCHLA.

1. Valores morais. 2. Auditores fiscais - Moralidade.
3. Burocracia. I. Brito, Simone Magalhães. II. Título.

UFPB/BC

CDU 17.022.1(043)

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A tese intitulada *Burocracia e Vida Moral: em estudo sobre as Experiências Morais nas Práticas de Auditores Públicos no Estado da Paraíba*, de autoria de Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Simone Magalhães Brito, apresentada em sessão pública ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Doutora em Sociologia, foi aprovada em 28/02/2020, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:



Prof^a. Dr^a. Simone Magalhães Brito
Doutorado em Sociologia pela Lancaster University
Orientador (PPGS-UEPB)



Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros
Doutorado em Sociologia pela Boston University
Examinador interno 01 (PPGS-UEPB)



Prof^a Dr^a. Marcela Zamboni Lucena
Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco
Examinador interno 02 (PPGS-UEPB)



Prof^a. Dr^a. Nicole Louise Macedo Teles de Pontes
Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba
Examinador Externo 01 (UAST-UFRPE)



Prof. Dr. Giovanni Boaes Gonçalves
Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Examinador Externo 02 (DCS-UEPB)

Para Clarice Ramalho

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, à minha orientadora Professora Doutora Simone Magalhães Brito, por estar ao meu lado na construção desta tese, pela dedicação, pelo carinho, pela paciência, por acreditar que daria certo e por ser exemplo.

Aos professores doutores que me orientaram na defesa do projeto e na qualificação e que irão compôr a banca. Agradeço a Rogério de Souza Medeiros, Nicole Louise Macedo Teles de Pontes, Giovanni Boaes Gonçalves e Marcela Zamboni de Lucena, pelo interesse, disponibilidade e pelas imensas contribuições, que permitiram a concretização deste trabalho.

Aos meus colegas de doutorado, Lígia Muniz, Wanessa Veloso, Isabelle Sena, Ricardo Santana, Bruno Mota, Carlos Freitas, Mariana Costa, Luana Cunha, Maylle Benício, Emerson Ramos, Carlos Lacerda, Helma Oliveira e Jéssica Ferrer pelas parcerias nessa jornada.

Aos professores, colegas e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado.

A minha mãe Djelza Guedes, minha filha Clarice Ramalho, minha avó Marina Carneiro, minha irmã Ana Katarina, meu cunhado Diego Leite e meu sobrinho Ícaro, pelo amor e apoio incondicionais.

As minhas amigas, Lígia Muniz que esteve sempre ao meu lado em todos os momentos, torcendo e incentivando e Wanessa Veloso, pelas conversas, pelas mensagens de incentivo e pelo companherismo nos momentos finais do doutorado, quando nos demos as mãos e seguimos juntas até o final.

Toda ordem estabelecida tende a produzir (em graus muito diferentes, com diferentes meios) a naturalização de sua própria arbitrariedade.

Pierre Bourdieu

RESUMO

Nos últimos anos houve um aumento nas ciências sociais dos estudos acerca da relação entre burocracia e valores morais, sobretudo na área da sociologia e antropologia do Estado, em que foi crescente o número de pesquisas etnográficas sobre as experiências morais dos indivíduos. Sua maior relevância deriva do fato da crescente necessidade de se conhecer não apenas a dinâmica dos fatos sociais, mas também as ideias e valores dos atores sociais, seus significados morais. Com o objetivo de contribuir com o conhecimento sociológico nesta área, este estudo analisa as experiências morais das práticas de auditores públicos no Estado da Paraíba. A ideia central é compreender a dimensão moral das práticas de controle e transparência e investigar empiricamente as formas como esses valores estão sendo incorporados no cotidiano dos agentes públicos. O presente objeto será explorado a partir de uma abordagem da sociologia da moral e de uma antropologia do Estado, visando compreender as lógicas de poder que estão se reafirmando no ideal de Estado transparente. Analisamos dois casos empíricos de experiência local de auditoria, na Controladoria Geral do Estado da Paraíba e na Controladoria Geral do Município de João Pessoa. Defendemos que é necessário analisar as formas de tecnologias de governo a partir do cotidiano das burocracias e das disputas entre os diversos campos de poder, tencionando os ideais técnicos e os valores morais e políticos.

Palavras-chave: Burocracia; Moralidade; Valores dos Auditores.

ABSTRACT

In recent years there has been an increase in the social sciences of studies about the relationship between bureaucracy and moral values, especially in the area of sociology and anthropology of the State, in which the number of ethnographic research on the moral experiences of individuals has been increasing. Its greater relevance derives from the fact of the growing need to know not only the dynamics of social facts, but also the ideas and values of social actors, their moral meanings. In order to contribute to the sociological knowledge in this area, this study analyzes the moral experiences of the practices of public auditors in the State of Paraíba. The central idea is to understand the moral dimension of control and transparency practices and to empirically investigate the ways in which these values are being incorporated into the daily lives of public agents. The present object will be explored from an approach of the sociology of morals and of an anthropology of the State, aiming to understand the logics of power that are reaffirming in the ideal of a transparent State. We analyzed two empirical cases of local audit experience, at the General Controller of the State of Paraíba and at the General Controller of the Municipality of João Pessoa. We argue that it is necessary to analyze the forms of government technologies based on the daily routine of bureaucracies and disputes between the different fields of power, with a view to technical ideals and moral and political values.

Keywords: Bureaucracy; Morality; Auditor Values.

RESUMEN

En los últimos años se ha producido un incremento en las ciencias sociales de los estudios sobre la relación entre burocracia y valores morales, especialmente en el área de la sociología y antropología del Estado, en los que el número de investigaciones etnográficas sobre las experiencias morales de los individuos ha ido aumentando. Su mayor relevancia deriva del hecho de la creciente necesidad de conocer no solo la dinámica de los hechos sociales, sino también las ideas y valores de los actores sociales, sus significados morales. Con el fin de contribuir al conocimiento sociológico en esta área, este estudio analiza las experiencias morales de las prácticas de los auditores públicos en el Estado de Paraíba. La idea central es comprender la dimensión moral de las prácticas de control y transparencia e investigar empíricamente las formas en que estos valores se están incorporando en la vida cotidiana de los agentes públicos. El presente objeto será explorado desde un enfoque de la sociología de la moral y de una antropología del Estado, buscando comprender las lógicas del poder que se reafirman en el ideal de un Estado transparente. Analizamos dos casos empíricos de la experiencia de auditoría local, en el Contralor General del Estado de Paraíba y en el Contralor General del Municipio de João Pessoa. Sostenemos que es necesario analizar las formas de las tecnologías de gobierno basadas en la rutina diaria de las burocracias y las disputas entre los diferentes campos de poder, con miras a los ideales técnicos y los valores morales y políticos.

Palabras clave: Burocracia; Moralidad; Valores de los auditores.

SUMÁRIO

Introdução.....	12
------------------------	-----------

PARTE I – CONSTRUÇÃO TEÓRICA

Capítulo 1 – Capitalismo, Burocracia e Vida Moral.....	22
1.1 Capitalismo, Estado e valores.....	25
1.2 Neoliberalismo e burocracia.....	39
Capítulo 2 – Cultura de Auditoria e Campo Burocrático.....	63
2.1 Cultura de auditoria e Tecnologia disciplinar.....	66
2.2 Campo burocrático e “interesse pelo desinteresse”.....	76
Capítulo 3 – Análises Metodológicas.....	85

PARTE II – PESQUISA EMPÍRICA

Capítulo 4 – A Experiência Moral nas Práticas de Auditores Públicos no Estado.....	99
4.1 As práticas de auditoria na Controladoria Geral do Estado da Paraíba.....	100
4.2 “Muito além da punição”.....	106
4.3 “Enxugando gelo”.....	113
Capítulo 5 – A Experiência Moral nas Práticas de Auditores Públicos no Município...121	
5.1 As práticas de auditoria na Controladoria Geral do Município de João Pessoa...121	
5.2 Auditoria pedagógica.....	127
5.3 Guardiões da transparência.....	133

Conclusão.....	145
-----------------------	------------

Referências.....	154
-------------------------	------------

Apêndices.....	160
-----------------------	------------

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo geral analisar as experiências morais das práticas de auditores públicos no Estado e contribuir com o conhecimento sociológico acerca do tema da relação entre burocracia e valores morais. Esse tema tem ganhado cada vez mais espaço dentro das ciências sociais, principalmente no campo da nova sociologia da moral, que tem se firmado como um subcampo autônomo da sociologia. Sua maior relevância deriva do fato da crescente necessidade de se conhecer não apenas a dinâmica dos fatos sociais, mas também as ideias e valores dos atores sociais, seus significados morais. O presente objeto será explorado a partir de uma abordagem da sociologia da moral e de uma antropologia do Estado, visando compreender as lógicas de poder que estão se reafirmando no ideal de Estado transparente. A ideia central é compreender a dimensão moral das práticas de controle e transparência e investigar empiricamente as formas como esses valores estão sendo incorporados no cotidiano dos agentes públicos.

De certa forma, esta pesquisa de doutorado foi um desdobramento da minha dissertação de mestrado, realizado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB (2012-2014), na qual eu pesquisei sobre a ascensão de uma cultura de auditoria e avaliação dentro da universidade pública brasileira. Meu objetivo, foi apreender os modos como as mudanças operadas pela introdução de procedimentos de avaliação estavam remodelando as relações e as estruturas acadêmicas atuais e quais os valores trazidos por essa nova “cultura de auditoria”. Todavia, devido à minha pouca experiência com pesquisa de campo e pelo pouco domínio teórico sobre a sociologia da moral, a questão dos valores morais foi tratada muito superficialmente.

Nesse sentido, na atual pesquisa de doutoramento, pretendemos pesquisar sobre as práticas de auditoria no Estado, mas, com foco na dimensão moral das experiências de funcionários públicos que trabalham com políticas de transparência, tratando os aspectos constitutivos das experiências morais de forma mais aprofundada.

O debate sobre as políticas de transparência, diz respeito não “apenas” a construção de práticas democráticas, ou de princípios de eficiência, mas também à ideais de fundo moral, à constituição de valores, de sentidos morais, de como “devemos agir” e do que é uma “boa sociedade”. Pensar o Estado e a burocracia neste novo quadro requer compreender que a

burocracia não se apresenta mais como um objeto frio e distante¹, mas que, através dos ideais de transparência, responsabilização e combate à corrupção, isso muda: o burocrata é alguém que está lutando pelo bem de todos, que está construindo um mundo completamente novo, o mundo da transparência. Ou seja, não se trata “apenas” de uma racionalidade instrumental, mas uma racionalidade que também define regimes morais, certas normas de vida.

Tais sentidos, fundamentos da experiência moral, fazem parte do cotidiano dos indivíduos responsáveis por implementar práticas de controle e precisam ser investigados sociologicamente (BRITO, 2017). A contribuição desta pesquisa se dará, na medida em que buscaremos compreender as lógicas de produção das políticas de transparência e combate à corrupção empreendidas pelos auditores, como um fenômeno sociológico relevante e que contribui com as rotinas de produção do Estado. Sua justificativa se dá pela própria natureza do objeto estudado: as formas de transparência como um valor da sociedade contemporânea.

No contexto recente, de crise política e de demandas pela democratização do Estado, o problema da corrupção torna-se uma questão central no enfrentamento das contradições estruturais impostas pelo capitalismo. Além disso, a opinião pública entende, que uma maior transparência faria com que o Estado e os gestores públicos estivessem submetidos ao controle dos cidadãos, tendo assim um grande apelo moral no combate à corrupção, no sentido de que a accountability permitiria revelar os segredos do Estado, a abertura das contas públicas e a moralização da política. O ideal da transparência surge então como um valor fundamental na contemporaneidade.

Portanto, se, por um lado, o Estado se torna cada vez mais complexo, especializado e burocrático, por outro lado, fortalecem-se os ideais de transparência e responsabilização, que trariam uma maior visibilidade das ações estatais e o fortalecimento de formas de controle, as quais fariam com que o Estado funcionasse de forma mais eficiente e mais justa. De modo geral, a opinião pública passa a tratar a questão da transparência e accountability como algo central para as práticas de boa governança.

Nesse contexto, práticas de auditoria emergem como um dos principais instrumentos de governança. Alguns autores falam na “explosão”² e no desenvolvimento de uma “cultura de auditoria” que extravasa o mundo das finanças e passa a dominar as mais diversas esferas das

¹ Capaz de produzir o Holocausto, como analisado por Bauman (1998), por exemplo, ou de que a vida moral da burocracia se caracteriza pela indiferença, como apontado por Herzfeld (2016).

² Michael Power (1996) analisa essa “explosão” da auditoria no contexto das universidades britânicas durante a década de 1990.

sociedades (POWER, 1996; STRATHERN, 2000; SHORE; WRIGHT, 2000; KIPNIS, 2008; SHORE, 2009). De acordo com Brito (2017, p. 3-4):

A necessidade de abertura e conhecimento das ações do governo a partir da disponibilização de informações que caracteriza o ideal das políticas de transparência possui uma clara afinidade com o fortalecimento de uma sociedade de auditoria (Power, 1999). Na base dessa associação entre transparência e cultura de auditoria está a ascensão de um Estado regulatório (Heald, 2006, p. 38), movido pela necessidade de controle dos riscos, vigilância e equilíbrio de informações - num modelo derivado da lógica de mercado e das tentativas de construção de um ambiente de igualdade entre os jogadores. A ordenação desses elementos num conjunto de instrumentos para governar e, especificamente, a ampliação de um corpo burocrático encarregado de produzir a abertura do Estado é relativamente recente.

Cultura de auditoria é um termo criado por antropólogos e sociólogos para descrever uma *condição* em que técnicas e princípios modernos de auditoria financeira passam a dominar outros contextos, como por exemplo as universidades e órgãos públicos estatais (SHORE, 2009). Além disso, o que é enfatizado por esses autores é que as técnicas e valores da auditoria, tais como prestação de contas, accountability, medições, ranqueamento e eficiência, passam a organizar e gerenciar não somente as formas de governo como também a conduta humana (relações sociais, hábitos e práticas). Portanto, para esses autores, os sistemas de auditoria e responsabilização estão construindo novas formas de governança hegemônica³.

Alguns antropólogos (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009) têm apontado o fato de que os sistemas de auditoria têm se tornado, cada vez mais, uma tecnologia disciplinar. Essa perspectiva parte da ideia de que o neoliberalismo, como racionalidade e como um sistema normativo, estendeu sua lógica a todas as esferas da sociedade, tornando-se uma lógica normativa global (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). A novidade, apontada por esses autores, que se baseiam na ideia de governamentalidade de Foucault (2006b), é que, além dos fatores econômicos, sociais e políticos, o neoliberalismo age na própria subjetividade dos indivíduos. Segundo essa perspectiva, o neoliberalismo produz certos tipos de relações sociais, maneiras de viver e subjetividades, através de um conjunto de discursos, práticas e dispositivos⁴, alinhados com a lógica da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Além disso, ao invés de

³ Para um melhor entendimento sobre essas novas formas de governança hegemônica ver o artigo de Shore (2009) acerca da cultura de auditoria e as novas formas de governamentalidade neoliberal.

⁴ Foucault trata de “dispositivos” no sentido de aparatos de concretização das estruturas abstratas de poder.

recorrer à disciplina e ao autoritarismo para conseguir certa adesão dos indivíduos, essa nova forma de poder visa um autogoverno dos indivíduos.

Portanto, segundo esse argumento, é preciso mobilizar certos valores, para que os indivíduos possam conformar-se por si mesmos às normas coerentes com a lógica do capitalismo neoliberal. Este sistema de normas está profundamente arraigado nas “práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 30), produzindo uma subjetividade contábil e uma lógica de competição entre os indivíduos.

Uma importante vertente da antropologia da moral (GUPTA, 2012; STRATHERN, 2000; SHORE, 2009; POWER, 1996; SHORE; WRIGHT, 2000) também ressalta a importância da moralidade para entender os modos como os Estados legitimam suas práticas. Esses teóricos buscam compreender como as tecnologias de poder, a exemplo dos sistemas de auditoria, incidem sobre a construção de projeções simbólicas e normativas que legitimam formas de poder.

De acordo com esses teóricos, a necessidade de mais controle, que está associada à cultura de auditoria, deriva da ideia de que vivemos em uma “sociedade de risco”⁵ e que por isso precisamos de tecnologias que produzam segurança e controle. O argumento que defende a necessidade do fortalecimento de uma cultura de auditoria se baseia na ideia de que houve, nos últimos tempos, uma maior demanda por mais transparência e prestação de contas, para que se reestabelecesse a confiança pública nos sistemas de governo. É nesse contexto que as práticas de auditoria e controle se legitimam, sobretudo, na ideia de que elas atendem a uma demanda da sociedade e que, portanto, são funcionais ao desenvolvimento da sociedade.

Cris Shore (2009) critica essa ideia pois, para ele, as práticas de auditoria e prestação de contas não são neutras como querem parecer, destinadas a promover “transparência” ou eficiência, mas tecnologias disciplinares destinadas a instilar novas normas de conduta, que modificam valores e práticas e limitam a autonomia dos sujeitos. O conceito de cultura de auditoria reforça a ideia de que, nas sociedades neoliberais, as práticas de auditoria estão modificando as instituições públicas e criando novas normas de comportamento, baseadas nas ideias de eficiência, eficácia, de medição científica, controle, ranqueamento, etc. Esses processos refletem a lógica do neoliberalismo econômico atrelada às tecnologias da burocracia moderna. De acordo com Shore (2009, p. 48):

⁵ Para um melhor entendimento sobre o conceito de sociedade de risco, ver Beck, et al. (1995); Giddens (1991) e Beck (2011).

O alastramento da auditoria para diferentes cenários como hospitais, universidades, companhias de água e departamentos do governo não é simplesmente uma resposta óbvia aos problemas de governança e responsabilidade (accountability), antes, é uma questão de política de regulamentação e controle gerencial.

Michael Power (1996) entende a auditoria como uma “forma peculiar de alquimia”, que transforma os auditados em auditáveis produzindo um “conforto regulatório”. Essa “forma peculiar de alquimia” teria ainda o poder de produzir qualidade, ou seja, garantir uma série de valores como eficiência, independência, visibilidade e racionalidade. Marilyn Strathern (2000) também reafirma a necessidade de refletir sobre a cultura de auditoria a partir de sua dimensão moral, pois, para ela, o mundo da auditoria é o lugar em que “o financeiro e o moral” se encontram.

O objetivo destes autores é refletir sobre o avanço dessa cultura de auditoria e sobre a forma como esse conjunto de valores são incorporados, praticados e como modificam subjetividades. A ideia é entender como essas formas de organização, que se entendem virtuosas, produzem novas tecnologias de controle.

Todavia, em se tratando de cultura de auditoria, os argumentos defendidos por esses teóricos (que se fundamentam na concepção de governamentalidade de Foucault) não são consenso no campo acadêmico. Uma perspectiva diversa sobre a cultura de auditoria é apresentada por Kipnis (2008), que desenvolve uma crítica à concepção de governamentalidade neoliberal como explicação de processos contemporâneos de governança. A partir de uma análise comparativa de diferentes casos de auditoria na China e nos EUA, Kipnis percebeu que, apesar desses processos de auditoria apresentarem muitas semelhanças entre si, por vezes, as avaliações ideológicas das pessoas envolvidas nos processos de auditoria (para quem as auditorias de desempenho eram tidas como “socialistas”) divergiam da análise de alguns antropólogos, que as percebiam como uma forma de governamentalidade neoliberal. É, a partir da percepção dessa divergência, que Kipnis argumenta que práticas de auditoria de desempenho são melhor vistas como técnicas para manipular relações sociais locais do que como “regimes de verdade”. De acordo com ele, é através dessas técnicas que os Estados são projetados.

Além destas perspectivas, traremos uma outra perspectiva que eu acredito ser bastante relevante para refletirmos sobre o Estado, a burocracia e os sistemas de auditoria, que é apresentada por Bourdieu (2014). De acordo com Bourdieu, o poder simbólico é uma dimensão fundamental do Estado, uma espécie de crença ou ilusão bem fundamentada, e é através das estruturas cognitivas e de consensos sobre o sentido do mundo que o Estado organiza a vida em

sociedade. Portanto, o Estado é compreendido como uma “ficção coletiva” que age sobre os indivíduos e que é o resultado de um conjunto de disputas.

Partindo desses princípios, podemos concordar com Brito; Schuch (2017, p. 18) que argumentam que:

O oficial é o resultado de interesses e disputas de distintos agentes, no caso brasileiro, diferenças entre os sistemas federal e estadual, o objeto das políticas, carreiras dos auditores, níveis de participação da sociedade civil, por exemplo, geram disputas capazes de modificar os sentidos de auditorias e avaliações.

Se, de modo geral, a teoria de Bourdieu o afasta dos teóricos da governamentalidade, o exercício bourdieusiano de desnaturalizar o sentido de Estado, entendendo-o como resultado de disputas e projeções de valores morais, acaba por aproximá-lo de algumas perspectivas que também estão pensando o Estado e as tecnologias de governo (GUPTA, 2012; KIPNIS, 2008).

Organizamos a nossa tese em duas partes. A **primeira parte** (capítulos 1 e 2) será um momento mais teórico. No *capítulo 1*, pretendemos construir um quadro geral sobre a burocracia a partir de uma análise sobre a relação entre Estado, burocracia e vida moral, que nos trará um sentido de sociologia da moral. Uma importante fonte teórica que lançaremos mão em nosso debate será Boltanski e Chiapello (2009). Nesse momento refletiremos sobre a relação entre capitalismo e valores, a partir do argumento de Boltanski e Chiapello (2009) sobre as formas morais de engajamento na ordem capitalista, pois acreditamos ser necessário indicar, como transformações que ocorreram nas sociedades capitalistas contemporâneas incidiram sobre as práticas burocráticas do Estado e sobre as normas e valores compartilhados. Também faremos uso das ideias de Bauman e de Herzfeld, que irá contribuir trazendo um horizonte antropológico ao debate sobre burocracia como produtora de valores. Retomaremos ainda alguns outros estudos sociológicos que são referências sobre o tema, como por exemplo, Dardot e Laval (2009). No *capítulo 2*, buscaremos aprofundar a nossa investigação sociológica das experiências morais a partir de uma síntese teórica entre os chamados teóricos da governamentalidade neoliberal e a teoria de Bourdieu. Nesse sentido, iremos analisar a cultura de auditoria e os processos de governança a partir da perspectiva de autores que estão pensando a relação entre capitalismo e valores através de uma reflexão sobre as novas formas de governamentalidade (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009; POWER, 1996; SHORE; WRIGHT, 2000); e, em seguida, iremos colocar essa perspectiva em um diálogo crítico com a perspectiva de Bourdieu (2014), sua crítica da visão idealista do Estado e sua teoria dos campos

de poder. De modo geral, irei analisar os valores da auditoria como uma forma de experiência liberal e as disputas dentro do campo burocrático como “disposições duradouras de desinteresse” (BOURDIEU, 1996).

Mesmo ciente da dificuldade em realizar um debate entre perspectivas que por vezes entram em conflito, sua justificativa se dá na medida em que pretendemos formar uma base teórica que nos permita, a partir de um modelo de experiência etnográfico, nos aproximar do cotidiano das formas de burocracia e sistemas de auditoria, observando suas rotinas e realizando entrevistas, com o objetivo de desenvolver insights que possam contribuir para a compreensão dos problemas e ambiguidades próprios da auditoria. No que tange aos aspectos metodológicos, seguimos a perspectiva de Brito (2017, p. 6), que defende que:

Esse modelo que permite enxergar frações da burocracia envolvidas numa economia moral onde se disputa e se produz os sentidos universais (de desinteresse) precisa se aproximar dos trabalhos antropológicos recentes que buscam compreender as intercessões entre poder e moralidades nas rotinas de produção do Estado e da ordem (Gupta, 2012; Hull, 2012; Fassin, 2013; Shore, 2009). Esse diálogo é interessante porque seu olhar etnográfico permite uma abertura no modelo teórico do campo burocrático e, especialmente, confronta as lógicas de pesquisa que assumem que o Estado é aquilo que ele projeta, que sua prática é uma simples confirmação dos projetos modernistas de ordenamento e conquista (Scott).

Nossa escolha metodológica de olhar para as rotinas das burocracias de controle se justifica, por que é no cotidiano que essas práticas se efetivam, com toda a complexidade do cotidiano da vida dos auditores e seus valores (socialização da vida profissional, condições de classe, diferenças geracionais) que influenciam suas opiniões sobre o sentido da auditoria.

No *capítulo 3* trataremos uma análise sobre a construção dos procedimentos metodológicos de desenvolvimento da nossa pesquisa, buscando explicitar da forma mais clara possível as nossas escolhas e estratégias feitas ao longo da pesquisa.

A **segunda parte** (capítulos 4 e 5), corresponde ao estudo empírico da tese. Nos *capítulos 4 e 5*, apresentaremos análises em torno de dois estudos de casos de experiência local de auditoria, na Controladoria Geral do Estado da Paraíba e na Controladoria Geral do Município de João Pessoa, que nos permite comprovar empiricamente a relação dinâmica entre práticas de auditoria e campos de poder. Nosso foco de interesse investigativo será as experiências morais dos auditores públicos, mais especificamente as que se relacionam aos ideais e sentidos pelos quais os atores imprimem significados morais às suas experiências e à

sociedade em geral, bem como os significados morais em torno de valores como transparência, combate à corrupção, justiça, prestação de contas, eficiência, dentre outros.

É preciso deixar claro que, apesar de saber das dificuldades em acessar o ambiente do trabalho interno da burocracia⁶, minha intenção é compreender como os valores enfatizados pela cultura de auditoria tornam-se efetivamente parte da rotina da burocracia, ordenando o cotidiano das instituições e animando as disputas dentro do campo burocrático estatal. Adotaremos uma perspectiva teórica e metodológica ancorada em uma sociologia e antropologia da moral que desconstrói a ideia de Estado como uma entidade unificada e fetichizada e pensa-a como um objeto cultural (FASSIN, 2015; GUPTA, 2012; BOURDIEU, 2014). Pretendemos contribuir para uma sociologia e antropologia da moral na medida em que iremos analisar as práticas de auditoria a partir de seus contextos, enfatizando os jogos de interação e os campos de disputas e tensionando os ideais técnicos e os valores morais a partir da experiência local de auditores de uma Controladoria Geral do Estado e de uma Controladoria Geral do Município.

Nos últimos anos, no Brasil, a corrupção tem sido considerada como um dos principais problemas, principalmente com as denúncias de desvios do dinheiro público feitas pela mídia nacional. Diante disso, houve algumas mudanças nos processos de auditoria pública, em que foram criados alguns instrumentos de combate à corrupção - como a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 2000) e a Lei da Transparência (2009). Com a implementação destas leis, todos os órgãos públicos são obrigados a prestar certas informações ao público. Desta forma, órgãos federais, estaduais e municipais foram criados para cumprir a função de auditoria das contas públicas, incremento da transparência e combate à corrupção, tais como a Controladoria-Geral da União (criada em 2003 e transformada em 2016 no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), as Controladorias-Gerais dos Estados e as Controladorias-Gerais dos Municípios.

As Controladorias Gerais do Estado e Município se intitulam oficialmente como órgãos autônomos, vinculados diretamente aos Governos dos Estados e Municípios e como instituições permanentes e essenciais ao controle interno dos poderes executivos estaduais e municipais. Suas funções consiste nas atividades de auditoria pública interna, de correição, de prevenção e combate à corrupção, de ouvidoria, de incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública e de proteção do patrimônio público.

⁶ Simone Brito (2018) enfatiza as dificuldades em acessar o ambiente interno da burocracia, seus rituais de verificações, portas, códigos e segredos.

Nossa escolha metodológica de pesquisar sobre os valores da auditoria no Estado no âmbito das Controladorias Geral do Estado e Município deveu-se ao fato de estes serem órgãos públicos que atuam com práticas de auditoria interna a nível local e que possuem, em seu quadro efetivo de servidores, uma quantidade de auditores ativos na função, o que me permitiria estabelecer um panorama das especificidades locais das práticas e valores da auditoria no Estado. Atualmente, a CGE possui um total de 70 auditores em seu quadro de servidores, destes, 40 estão exercendo a função e são todos concursados. Na CGM existe um total de 10 auditores e 10 técnicos de auditoria, todos também são concursados.

O argumento discutido neste trabalho se baseia nas vivências de uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, sobre os valores morais da auditoria pública. Em nossa experiência de campo, realizamos um total de 10 entrevistas com auditores de um órgão de controle interno estadual (a Controladoria Geral do Estado da Paraíba) e 11 entrevistas com auditores e técnicos de controle interno de um órgão de controle interno municipal (a Controladoria Geral do Município de João Pessoa). A maioria das entrevistas durou cerca de 30 a 50 minutos e as questões relacionavam-se a percepção sobre a transparência e o combate à corrupção, a rotina de trabalho e os princípios éticos do trabalho de auditoria. Em todas as entrevistas, nos foi permitido realizar a gravação, no entanto, os nomes dos auditores foram modificados.

Optamos por trabalhar nesse estudo com os valores da auditoria no Estado, analisando o Estado e as formas de tecnologias de governo a partir do cotidiano das burocracias, dos seus valores e das disputas entre os diversos atores sociais. Buscaremos enfatizar a importância de realizar um tensionamento entre os ideais técnicos da auditoria e os valores morais, desnaturalizando a ideia de Estado como uma entidade unificada, e destacando a presença de conflitos e disputas que animam o projeto de ordenação de valores das práticas de auditoria no âmbito do Estado.

PARTE I
CONSTRUÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 1

CAPITALISMO, BUROCRACIA E VIDA MORAL

Ao tratar sobre a vida moral, estamos nos referindo, de modo geral, à dimensão prática da vida humana, aos princípios que orientam os sentidos de justiça, as ações e a forma como nos orientamos no mundo, sendo esses princípios indissociáveis da vida em sociedade. Isto quer dizer, que as percepções morais conectam as relações entre as estruturas sociais e as ações individuais. Relacionar burocracia e vida moral significa compreender que grupos, instituições e sociedades também são permeadas por sentidos de moral e compartilham culturas, significados e consensos que permitem sentidos de pertencimento e reconhecimento. Nesse sentido, as burocracias são atravessadas por regras comportamentais e orientações sobre as formas de interação (GOFFMAN, 1983) assim como os agentes que atuam nas burocracias são perpassados por redes de significados morais (TAYLOR, 1989).

Ao buscar compreender a relação entre burocracia e vida moral relacionada com as transformações do capitalismo a partir da perspectiva da sociologia da moral, pretendemos entender como esses valores, crenças, percepções, posições e sentidos são constituídos, como se transformam ao longo das circunstâncias históricas e como influenciam as ações dos agentes. Ou seja, assumimos a perspectiva de que os sistemas morais são influenciados por fatores estruturais, culturais e históricos, e que os princípios, normas e valores são constitutivos da própria vida social, estando implicados na ação, na ordem e na mudança social. Portanto, as ações, mesmo as mais racionais e rotineiras, são definidas por horizontes normativos, e do mesmo modo, as instituições são moldadas por ideais, em uma economia moral que coordena a ação de seus membros (VANDENBERGHE, 2015, p. 66).

Nesse sentido, concebemos a moralidade como a expressão, não apenas de sentidos sobre o mundo, mas também de relações de força que contribuem para a reprodução da sociedade enquanto sistema de dominação. Portanto, relaciona-se com estruturas sociais, interesses materiais e relações de produção. Nessa perspectiva, o argumento moral do interesse geral e do bem comum pode expressar estratégias de universalização de interesses e ideais de determinados grupos.

Assumimos a perspectiva de que para compreender o Estado, precisamos apreendê-los não a partir dos grandes rituais, mas da sua atualização cotidiana em ações rotinizadas, em disposições incorporadas (que podem ser apreendidas nas interações cotidianas, nos modos de

falar e agir) e em sua dimensão cultural e moralizante. Além disso, quando justifico que pretendo analisar os valores dos auditores no cotidiano das burocracias, me refiro à questão de analisar empiricamente a forma como os atores avaliam, justificam e atuam moralmente em ações cotidianas, do dia a dia, realizando uma transição do normativo para o empírico e levando em consideração às concepções normativas dos atores (JOAS, 2015).

Shore (2010, p.23-24) fala em uma “virada paradigmática” no campo antropológico das análises de políticas públicas, que tem se orientado para práticas etnográficas, que visam o reconhecimento de que a formulação de políticas é uma atividade sociocultural, regidas por leis que estão profundamente imersas nos processos sociais cotidianos e nos “mundos de sentidos”, e que portanto, as análises de políticas públicas precisam levar em consideração os “conhecimentos tácitos, as múltiplas interpretações e, frequentemente, as definições conflitantes que as políticas tem para atores localizados em lugares diferentes”. Além disso, torna-se fundamental levar em consideração que, para compreender como funcionam as políticas e como elas são objetivadas e utilizadas é necessário uma compreensão crítica de princípios organizativos mais profundos e menos visíveis, que estruturam a nossa sociedade, como os regimes de poder e os códigos culturais que moldam a maneira como os indivíduos e instituições se comportam.

Os estudos sobre a moral estão presentes em muitas áreas do conhecimento humano e na sociologia esteve presente desde seus primórdios, sendo objeto de estudo, sobretudo de Durkheim e de Weber, com suas discussões sobre os valores e a neutralidade axiológica. Todavia, nas últimas décadas observa-se um movimento, em vários países e nas mais diversas tradições sociológicas, de retorno do campo da moral ao centro do debate sociológico (WEISS, 2015; FASSIN; LÉZÉ, 2013, 2018; WERNECK, 2013; BRITO, 2013; HITLIN, 2015; ABEND, 2008; JOAS, 2000; VANDENBERGHE, 2015; ROBBINS, 2015). Essa centralidade se caracteriza pela pluralidade teórica, pela diversidade de análises temáticas e pela interdisciplinaridade (WEISS, 2015, p. 18).

As análises sobre as fontes morais de legitimação do capitalismo ocuparam um lugar de destaque na agenda sociológica, sobretudo no campo da sociologia da moral. Importantes investigações atualizaram o debate weberiano acerca das mudanças ideológicas⁷ ocorridas com as transformações do capitalismo atual (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009; DARDOT; LAVAL, 2016; SENNET, 2006, 2009; SHORE, 2009). Esse debate, sobre as transformações no sistema capitalista e as mudanças de valores que as acompanha, ou seja, entre um *ethos* que

⁷ Ideológicas no sentido de “crenças compartilhadas, inscritas em instituições, implicadas em ações e, portanto, ancoradas na realidade” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 33).

se modifica em relação com a economia, que estava presente em Weber, teve grande influência no trabalho de uma geração de sociólogos, preocupados, sobretudo, com as mudanças empreendidas pelo capitalismo neoliberal.

De acordo com Weber (2014), esse novo *ethos* era formado por “tipos de condutas racionais práticas” que se baseavam na “disposição para o calculismo”, na suspensão das condenações morais ao lucro, na adequação meio-fins, na racionalidade prática, na aptidão para o cálculo, na autonomização das atividades econômicas e na relação instrumental com a natureza. Esse *ethos*, que Boltanski e Chiapello identificam como o segundo espírito do capitalismo, era favorável ao desenvolvimento do capitalismo. Vejamos:

O espírito do capitalismo é justamente o conjunto de crenças associadas à ordem capitalista que contribuem para justificar e sustentar essa ordem, legitimando os modos de ação e as disposições coerentes com ela. Essas justificações, sejam elas gerais ou práticas, locais ou globais, expressas em termos de virtude ou em termos de justiça, dão respaldo ao cumprimento de tarefas mais ou menos penosas e, de modo mais geral, à adesão a um estilo de vida, em sentido favorável à ordem capitalista. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 42).

Uma questão central é que, as justificações em prol do capitalismo liberal, que se apresentavam como não ideológicas e não diretamente ditados por motivos morais, incorporavam, no fim das contas, o argumento de que estão conformes com um ideal de justiça para os melhores e de bem-estar para a maioria. Apesar de se apresentar como uma esfera autônoma, independente da moral, o capitalismo só pode se constituir, encobrindo o discurso científico e técnico, e incorporando a ideia de que está a serviço do bem comum (é a retórica de que a busca do interesse individual serve ao interesse geral). Ou seja, há, em um primeiro momento, uma dissociação entre moral e economia, e em um segundo momento, a incorporação à economia de uma moral que a justifica através do argumento de que “se é benéfico ao indivíduo é benéfico à sociedade”, aliando lucro individual e benefício global, progresso material individual e bem-estar social, a partir de valores como eficácia, eficiência e liberdade:

Esse imenso trabalho social realizado para instaurar o progresso material individual como um - se não o - critério do bem-estar social permitiu que o capitalismo conquistasse uma legitimidade sem precedentes, pois assim se tomavam legítimos ao mesmo tempo seus propósitos e seus móveis. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 45).

Nesse sentido, valores e ideais podem ser mobilizados tanto contra como a favor da lógica do capitalismo. Se no capitalismo liberal, analisado por Weber, as motivações éticas para o engajamento no capitalismo se dava através de uma nova relação moral entre os homens e o seu trabalho, baseada na noção de vocação, para Boltanski e Chiapello, o engajamento dos atores no neoliberalismo se dá de forma subjetiva, a partir dos valores, sentidos, crenças e das justificativas, ancoradas de forma pragmática no cotidiano dos atores, nas circunstâncias concretas da vida, sobretudo na vida no trabalho. Para eles, as formas de engajamentos precisam estar encarnadas nos feitos e atos da vida cotidiana:

As expressões do espírito do capitalismo que nos interessam aqui devem ser incorporadas em descrições suficientemente ricas e detalhadas, bem como comportar um número suficiente de pontos *de* apoio para *sensibilizar*, como se diz, aqueles aos quais elas se dirigem, ou seja, para ao mesmo tempo ir ao encontro de sua experiência moral da vida cotidiana e lhes propor modelos de ação que eles possam adotar. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 46).

As mudanças na ordem econômica são analisadas por Boltanski e Chiapello através dos seus efeitos na vida dos trabalhadores, sobretudo a partir do contexto recente de degradação econômica e social de um número crescente de pessoas e de expansão e transformação do capital. Os autores realizam essa tarefa através de uma análise sociológica dos modos de engajamento, justificações e sentidos da ação.

1.1 Capitalismo, Estado e valores

O debate recente sobre capitalismo, Estado e valores, que nos propomos a analisar aqui, está ancorado em questões políticas relacionadas à transformação do Estado moderno, à emergência de novos métodos de governo e à articulação de novas relações de poder (SHORE, 2010). As mudanças nos sistemas de governo estão, portanto, imbrincadas no processo de ascensão do neoliberalismo e no modo em que este remodela a relação entre os indivíduos, Estado e sociedade. De modo geral, os autores estão pensando sobre os efeitos que essas mudanças produzem, as relações que criam e os sistemas de pensamentos em que estão imersos. Alguns desses efeitos são pensados em termos da construção de novas categorias de indivíduos e de subjetividades criadas através de técnicas de governamentalidade.

De acordo com Boltanski e Chiapello (2009), após a crise enfrentada pela reestruturação do capitalismo nos anos 1960 e 1970, sobretudo depois que “suas forças conseguiram se libertar

em alguns anos de grande parte dos entraves acumulados ao longo do século passado” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.28), o capitalismo tendeu a renovar o seu “espírito”. Para não enfrentar novas crises era necessário uma mudança de valores para “dar razões de esperança a todos aqueles cujo empenho é necessário ao funcionamento do sistema como um todo” (Idem, 2009, p.28), ou seja, foi preciso que o capitalismo renovasse suas bases ideológicas. É esse novo conjunto de crenças e valores que darão respaldo e adesão a um estilo de vida que continue sendo favorável à manutenção do capitalismo. Portanto, o novo “espírito do capitalismo” seriam as novas ideologias que justificam o engajamento no capitalismo (Idem, 2009, p.39).

Eles analisam as transformações que ocorreram no capitalismo nos últimos tempos, bem como as mudanças ideológicas que as acompanham, com o objetivo de apreender a gramática moral do nosso tempo. Tais transformações referem-se às mudanças nas formas de acumulação e trabalho, que passa a ser conhecida como “acumulação flexível”⁸. Esse novo sistema, conhecido como “capitalismo flexível” enfatiza, obviamente, a flexibilidade, ataca as formas rígidas de burocracia e a rotina, exige que os trabalhadores sejam ágeis, adaptados às mudanças contantes e que assumam riscos (SENNET, 2009, p. 09).

Se o capitalismo utiliza regimes de justificação morais para engajar os indivíduos, ele se reproduz também através da incorporação de parte da crítica direcionadas ao capitalismo. Para Boltanski e Chiapello, as críticas ao sistema capitalista e as reivindicações de autonomia e autorrealização lançadas pelo movimento conhecido como “Maio de 68” foram incorporados pelo capitalismo fordista em crise e utilizados na construção do “novo espírito do capitalismo”, espírito este que se contrapõem ao modelo industrial-burocrático e se caracteriza pela flexibilidade, pelo espírito empresarial das redes, pelo regime de projetos e pelo esmorecimento da crítica ao capitalismo. Todavia, “injunções sistêmicas” de bases políticas, econômicas ou religiosas não bastam, por si só, para engajar os atores a uma ordem econômica (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.41), é necessário representações e justificativas que apresentem essa ordem como aceitável e desejável. Nesse sentido, o “espírito do capitalismo”, isto é, as crenças que justificam e respaldam uma determinada ordem, se traduzem em práticas que compreendem princípios de justiça. Para eles, uma ordem não se impõem sem que haja elementos mínimos de convencimento e consentimento aos quais os atores aderem, não apenas em termos de ganhos individuais (benefícios para si e para os filhos e autorrealização), mas também coletivos, relativos ao bem comum (princípios de justiça e valores universais):

⁸ Os autores analisam as mudanças ocorridas na França, no período que compreende os anos de 1968 a 1995.

A qualidade do compromisso que se pode esperar depende, antes, dos argumentos alegáveis para valorizar não só os benefícios que a participação nos processos capitalistas pode propiciar individualmente, como também as vantagens coletivas, definidas em termos de bem comum, com que ela contribui para todos. Chamamos de espírito do capitalismo *a ideologia que justifica o engajamento no capitalismo*. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39).

No novo contexto, do capitalismo neoliberal, o modelo de *gestão empresarial* reflete o “novo espírito do capitalismo” e a forma como ele é incorporado. Esse engajamento não pode ser obtido pela “coerção pura e simples” e nem, como explicitado acima, apenas por injunções financeiras, sanções ou recompensas, mas justificações em termos de “bem comum” e “motivos pessoais para o engajamento” como a realização de atividades “estimulantes” que ofereçam possibilidade de “autorrealização” e espaços de liberdade de ação. Estes são alguns dos conteúdos normativos mobilizados pelo capitalismo.

De forma bastante resumida: No fim da década de 1960, ocorre a crise do que os autores denominam de “cidade industrial”, que está relacionada ao capitalismo fordista, e, as críticas direcionadas à esse modelo, que reivindicava valores como liberdade, autonomia e criatividade, são cooptadas pelo novo espírito do capitalismo e transformadas na “cidade por projetos”, que seria um modelo mais adequado à nova ordem econômica globalizada. No neoliberalismo, os processos de produção e gestão empresariais passam a incluir, de acordo com Boltanski e Chiapello, valores como liberdade, autorrealização e criatividade, sendo estes, tidos como indispensáveis. A autonomia, realização individual, criatividade e flexibilidade se contrapõem às exigências burocráticas de hierarquia e autoridade. Esse novo modelo, da gestão empresarial, tem como referência o que eles classificam como *Regime de projetos*.

Como vimos, se o capitalismo não pode encontrar motivos de engajamentos morais em si mesmo, visto que é uma forma histórica ordenadora de práticas coletivas que se orienta exclusivamente pela acumulação do capital (como um fim em si mesmo), ele busca obter recursos de engajamento “fora de si mesmo, nas crenças que, em determinado momento, têm importante poder de persuasão, nas ideologias marcantes, inclusive nas que lhe são hostis, inseridas no contexto cultural em que ele evolui” (idem, p. 53). Nesse sentido, o capitalismo pode inclusive, incorporar valores e ideias que “lhes eram inicialmente estranhas, e até hostis”, permitindo a coexistências de valores modernos com valores mais “tradicionais” como as ideias de hierarquia. Esse imperativo de justificação moral incorpora a referência ao bem comum, à valores com pretensão de validade universal:

Embora o capitalismo não possa prescindir de uma orientação para o bem comum, da qual seja possível extrair motivos de engajamento, sua indiferença normativa não permite que o espírito do capitalismo seja gerado apenas a partir de seus próprios recursos; assim, ele precisa de seus inimigos; daqueles que ele indigna, daqueles que se lhe opõem, para encontrar os pontos de apoio morais que lhe faltam e incorporar dispositivos de justiça que, sem isso, ele não teria nenhuma razão para considerar pertinentes. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 61).

Boltanski e Chiapello utilizam então, a noção de prova para articular a relação entre capitalismo, espírito do capitalismo e crítica. Essa noção de prova reafirma a ideia de que uma ordem não se impõem sem elementos mínimos de convencimento e consentimento aderidas pelos atores. A “prova” justifica uma distribuição de poder ou grandezas em um determinado contexto, isto é, diz respeito às justificações que colocam uma relação como legítima, em que todas as regras estão sendo respeitadas, comprovando que esta relação não se baseia apenas em uma relação de força ou de troca, mas também em “juízos de grandeza”, recebendo, portanto, um “colorido moral”, um caráter justo da prova em questão:

A reestruturação do capitalismo cria novos problemas, novas desigualdades e novas injustiças, não por ser ele injusto intrinsecamente e por natureza, mas porque a questão da justiça não é pertinente no âmbito em que ele atua - a norma de acumulação do capital é amoral - salvo se a crítica o obrigar a justificar-se e a fiscalizar-se. [...] A retomada da crítica conduz à formação de novos pontos de apoio normativos com os quais o capitalismo deve compor. Essa composição afirma-se na expressão de uma nova forma de *espírito* do capitalismo que, tal como aqueles que o precederam, comporta exigências de justiça. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 71).

De acordo com Boltanski e Chiapello (2009, p. 73), para compreendermos o “novo espírito do capitalismo” é necessário compreendermos as *críticas* empreendidas ao capitalismo. Podemos pensar, como exemplo, a crítica empreendida por Bauman (1998) da racionalidade instrumental e da burocracia moderna. Afinado com os diagnósticos realizados pela Escola de Frankfurt⁹, Bauman denuncia o caráter sombrio da modernidade tardia e os processos de dominação, presentes em uma sociedade dita moderna, civilizada, industrial, tecnológica, burocrática e administrativa.

⁹ Para um melhor entendimento sobre a crítica realizada pela Escola de Frankfurt à racionalidade instrumental ver Adorno e Horkheimer (1985).

Em *Modernidade e Holocausto* (1998), Bauman critica a teoria weberiana da burocracia moderna como um processo de racionalização, bem como a ideia do triunfo do espírito racional, da mentalidade científica e do princípio da eficiência perante a irracionalidade e a superstição que caracterizavam as sociedades ditas tradicionais. Esse processo de racionalização e burocratização que Weber identificou como atributo central da modernidade, para Bauman, se realizam como processos de dominação e controle. A burocracia e a tecnologia modernas se realizam como um processo de dominação, que deslegitima as motivações éticas da ação social. Neste sentido, ele entende o moderno Estado burocrático como um “Estado ‘jardineiro’, que vê a sociedade sob seu comando como objeto de planejamento, cultivo e extirpação de ervas daninhas” (Bauman, 1989, p.31), ou seja, que entende a sociedade como objeto de administração, como algo a ser controlado e dominado.

Para Boltanski e Chiapello, as críticas ao capitalismo passam necessariamente pela questão dos valores, sejam esses individuais ou coletivos (fontes de indignação, presentes sobretudo nos mais jovens¹⁰) e são articulados e traduzidos em termos reflexivos, universais e do bem comum. Essas fontes de indignação dizem respeito a: 1) O *desencanto e inautenticidade* do tipo de vida que está associado ao capitalismo; 2) Ao capitalismo como fonte de *opressão e dominação*, que se opõe aos valores da liberdade, autonomia e criatividade; 3) O capitalismo como fonte de *miséria e desigualdades*; e; 4) O capitalismo como fonte de *oportunismo e egoísmo*, que favorece os interesses individuais em detrimento dos laços de solidariedade. Para eles:

Essas características das tradições críticas do capitalismo e a impossibilidade de construir uma crítica total e perfeitamente articulada que se baseie equitativamente nas quatro fontes de indignação por nós identificadas explicam a ambiguidade intrínseca da crítica que sempre compartilha "alguma coisa" com aquilo que ela procura criticar - mesmo no que se refere aos movimentos mais radicais. Isso decorre do simples fato de que as próprias referências normativas que lhe dão respaldo estão parcialmente inseridas no mundo. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 77).

¹⁰ Boltanski e Chiapello explicam que a capacidade de indignar-se está presente sobretudo nos jovens, por que estes não passaram ainda pela experiência do fechamento do campo das possibilidades, constitutiva do envelhecimento, podendo formar o substrato a partir do qual seja possível o restabelecimento da crítica (2009, p. 72).

Todavia, a crítica, para eles, é um dos principais fatores que obriga o capitalismo a se justificar, à reforçar os dispositivos¹¹ de justiça e a “referir-se a certos tipos de bens comuns, a serviço dos quais ele diz estar”.

O “novo espírito do capitalismo” ou as novas configurações ideológicas do capitalismo neoliberal são buscadas por Boltanski e Chiapello no discurso empresarial dos anos 1990, mais especificamente, a partir da análise da literatura da gestão empresarial destinada a executivos¹², que para eles configura uma forma de normatividade do capitalismo:

Na qualidade de ideologia dominante, o espírito do capitalismo tem, em princípio, a capacidade de permear o conjunto das representações mentais próprias de determinada época, de infiltrar-se nos discursos políticos e sindicais, de fornecer representações legítimas e esquemas de pensamento a jornalistas e pesquisadores, de tal modo que sua presença é ao mesmo tempo difusa e geral. Entre todas as suas manifestações possíveis, escolhemos a literatura de gestão empresarial como suporte capaz de dar acesso *mais* direto às representações associadas ao espírito do capitalismo de uma época. (BOLTANSKI E; CHIAPELLO, 2009, P. 84).

A conclusão a que eles chegam, que é fundamental para compreendermos a relação entre capitalismo e vida moral, é a de que, assim como o capitalismo apresenta duas faces, “uma voltada para a acumulação do capital, e a outra para princípios de legitimação”, essa literatura de gestão empresarial também pode ser lida em dois planos: uma que incorpora os novos métodos de obter lucro e as novas recomendações feitas aos gerentes para criar empresas mais eficazes e competitivas; e, uma outra dimensão, que não é puramente técnica, pois que não se orienta apenas pelas “receitas práticas que visem a melhorar o rendimento das organizações, tal como se aumenta o desempenho de uma máquina”. Nesse sentido, elas comportam um forte tom moral, visto que se trata de uma literatura normativa que diz não apenas o que é, mas aquilo que deve ser, e que além de dar um “espírito ao capitalismo”, dá sentido aos trabalhadores, torna-se um lugar de construção de sentidos compartilhados:

Sua orientação não é a constatação, mas a prescrição. Nos moldes dos livros edificantes ou dos manuais de instrução moral, eles praticam *o exemplum*, selecionam os casos segundo sua virtude demonstrativa - o que deve ser feito *versus* o que não

¹¹ Boltanski e Chiapello referem-se a dispositivos como algo que pode ser mobilizado pelos agentes para lidar com as diversas situações.

¹² Pois seriam eles os responsáveis por colocar em funcionamento as molas da economia.

deve ser feito - e só levam em conta os aspectos da realidade que corroborem a orientação que desejam incentivar. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 84).

O que a análise dessa literatura de gestão empresarial demonstra é que há uma mudança de valores que está em harmonia com as mudanças no capitalismo: nos anos 1960 os valores enfatizados pela gestão empresarial eram: descentralização, meritocracia, administração por objetivos, autonomia, eficiência, maior liberdade aos executivos e flexibilização das burocracias. Além de, respeito à hierarquia, que deve ser fundamentada no mérito e na responsabilidade e não na dominação. Já nos anos 1990, na nova gestão empresarial, continua a ênfase na luta antiburocrática e pela autonomia, mas se tem a completa rejeição à hierarquia, que é tida como uma forma de dominação. Também há ênfase nos ataques à planificação e autoridade e à favor da igualdade e liberdades individuais. Outros aspectos que perpassam são, a concorrência e mudança permanente e rápida da tecnologia, organização flexível, adaptação às transformações, atualização dos conhecimentos (adaptação, mudança, flexibilidade). É a ideia do trabalho organizado como *Job* (SENNET, 2009, p. 9).

As virtudes valorizadas pela nova gestão empresarial, bem como as estruturas que se relacionam com ela seriam as configurações das empresas enxutas que trabalham em rede, a organização do trabalho em equipes ou por projetos, a terceirização e as equipes pluridisciplinares (que seriam para a gestão empresarial, mais competentes, flexíveis, inventivas e autônomas). O ideal de gestão do novo capitalismo se relaciona intrinsecamente com os dispositivos de autogestão, autocontrole, flexibilidade e inovação (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 103).

Os trabalhadores das novas gestões empresariais compartilham sentidos que faz com que todos se engajem em suas atividades e saibam como agir sem precisar receber ordens, de tal forma, podem se autogerir e aderir ao projeto da empresa: “De modo mais geral, a nova gestão empresarial está povoada de seres excepcionais: competentes para numerosas tarefas, aperfeiçoando-se continuamente, adaptáveis, capazes de autogerir-se e de trabalhar com pessoas muito diferentes” (idem, p. 105). Na nova gestão empresarial, o termo *cadre* (executivo) é substituído por *manager* (gerente), estes demonstram excelência no gerenciamento de equipes e no tratamento com as pessoas:

Do mesmo modo, a gestão empresarial (*management*) contrapõe-se a "administração", tal como a realização eficiente das capacidades presentes nos seres humanos se distingue do tratamento racional de objetos e números. Os autores franceses dos anos 90, assim, utilizam o termo *manager* em oposição ao termo *cadre* para demarcar as

qualidades das pessoas mais ajustadas ao estado atual do capitalismo e ao ambiente feito de "incertezas" e "complexidade" no qual estão imersas as empresas. Os *managers* não procuram dirigir nem dar ordens; não esperam ordens da direção para aplicá-las. Entenderam que *esses* papéis estão superados. Tornam-se então "animadores de equipe" (*animateurs d'équipe*), "catalisadores" (*catalysateurs*), "visionários" (*visionnaires*), "coaches" (*coachs*), "inspiradores" (*dollneurs de souffie*). (idem, p. 107).

Os gerentes de projeto se distinguem pela criatividade, em oposição aos executivos que possuíam uma racionalidade fria, calculadora e administrativa. Eles são "humanistas", "intuitivos", "inspiradores", "visionários", "generalistas", "criativos". Uma importante crítica feita por eles a esse novo tipo de gestão empresarial, é que, apesar de diferente dos anos 60, ainda continua sendo gestão, e portanto continua a criar dispositivos de controle, mesmo que de forma diferente. De acordo com Boltanski e Chiapello (2009), a história da gestão empresarial é uma "história de sofisticação permanente dos meios de dominar aquilo que ocorre na empresa e em seu ambiente" (idem, p.109). Se nos anos 60 (ou no segundo espírito do capitalismo), o alvo da aplicação do controle eram os seres humanos e as máquinas; nos anos 90 (no novo espírito do capitalismo) as formas de controle se estendem:

Com a estratégia empresarial, desenvolveu-se o domínio dos mercados e da concorrência; com o marketing, o domínio do circuito de distribuição, dos clientes e de seus comportamentos aquisitivos; com a gestão de compras, o controle dos fornecedores; com as relações públicas, o da imprensa e dos poderes políticos. Do mesmo modo, no pessoal, cada categoria passou a ser alvo de dispositivos específicos: o taylorismo foi inventado para controlar os operários, e a administração por objetivos, para enquadrar os executivos; hoje em dia, os dispositivos da "governança corporativa" (*corporate governance*) destinam-se ao controle dos mais altos dirigentes das grandes empresas. (idem, p. 109).

Nesse novo contexto, uma questão que se coloca como central é a questão do controle: Quais as modalidades de controle para essa nova gestão? Como controlar esses novos atores? A solução encontrada pelo neoliberalismo foi, que as próprias pessoas se autocontrolem: "o que consiste em deslocar a coerção externa dos dispositivos organizacionais para a interioridade das pessoas -, e que as forças de controle por elas exercidas sejam coerentes com um projeto geral da empresa". (idem, p.110). Para isso, é preciso de envolvimento e motivações, e não simplesmente de punições. Há uma passagem do controle para o autocontrole. Portanto, esse

discurso de flexibilidade, que se coloca como um aumento da liberdade, se configura como uma ordem que impõe novas formas de controle (SENNET, 2009, p.10). Ou seja, mesmo que estas práticas de “governança” estejam mais sofisticadas, sendo caracterizadas por formas de autocontrole que requer motivações, envolvimento e parcerias e não apenas “punição”, elas continuam sendo dispositivos de controle e dominação (SENNET, 2009).

Em relação à Burocracia, para o novo “espírito do capitalismo”, ela tem uma conotação de autoritarismo e arbitrariedade, “violência impessoal e cega de monstros frios”, além de ineficiência e desperdício de recursos. Se o espírito do capitalismo dos anos 60, colocava como valor a racionalidade e a ideia de empresas eficientes que contribuiriam para o progresso econômico e social e bem-estar geral, colocando-se contra a irracionalidade de regimes totalitários e a favor da democracia; o novo espírito do capitalismo contesta essa ideia, pois defende que, ao racionalizar o desenvolvimento das empresas criou-se máquinas burocráticas desumanas. É a ideia de “razão” versus sentimentos, emoção e criatividade.

No que diz respeito à relação das empresas com o Estado, o Estado-providência funciona como um dispositivo de garantias à gestão empresarial, como necessário à vida dos negócios. Nos anos 60 havia uma defesa da eficácia das políticas públicas e da “importância fundamental do Estado”. O argumento é que, se as empresas contribuem para o progresso técnico, o Estado deve garantir que todos se beneficiem desses benefícios. Nesse sentido, cada um possui um papel e a presença do Estado não é contestada. A ideia é que o Estado garanta o reinado da concorrência entre as empresas, acabe com os monopólios e protecionismo e fique com a responsabilidade de oferecer garantias indispensáveis aos trabalhadores:

Ora, o capitalismo nunca pôde e ainda hoje não pode sobreviver sem o apoio do Estado. É o poder político que garante, por exemplo, respeito aos direitos de propriedade; é o Estado que dispõe dos meios de coerção capazes de impor respeito aos direitos reconhecidos dos trabalhadores, mas também aos interesses das empresas e aos contratos por elas firmados. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 511).

Nos anos 90, o Estado-providência passa a enfrentar alguns problemas, relacionados principalmente aos desenvolvimentos recentes do capitalismo, pois, de acordo com Boltanski e Chiapello, para sair da crise da década de 70, o capitalismo transferiu para o Estado “o ônus dos danos e dos riscos provocados pelo processo de acumulação”, o que consistiu em aumentar o papel do Estado como garantidor e pagador em última instância:

O Estado-providência já constituía uma espécie de “tapa-buraco” do capitalismo. Mas dispunha, em contrapartida, de meios para impor fortes injunções sobre as formas de

acumulação, de tal modo que a complementaridade entre capitalismo e Estado podia ser relativamente equilibrada. Esse equilíbrio foi posto em xeque quando o capitalismo se reapropriou de sua margem de manobra e ficou em condições de escapar em grande parte do poder coercitivo do Estado. Esse movimento baseou-se na desregulamentação dos mercados financeiros, que diminuiu a margem de manobra financeira de que os Estados dispunham, e no desenvolvimento da internacionalização das grandes empresas. O estabelecimento de novas formas de organização "em rede" torna as firmas muito mais flexíveis e muito menos frágeis do que as grandes empresas nacionais do passado e os Estados ainda hoje". Assiste-se assim, em grande número de países, ao desenvolvimento de um capitalismo cada vez mais poderoso e autônomo em relação a Estados cada vez mais fracos que comportam uma minoria de cidadãos prósperos e um número crescente de pessoas em dificuldade. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, P. 511).

Nos anos 90, as ideias de “apologia da mudança, do risco e da mobilidade”, substituem a ideia de garantia. As novas formas de garantia são inscritas em termos de projetos, mais especificamente de sucessão de projetos novos e inovadores, que enriquecem competências e garantem novos contratos. A ideia central é a de “empregabilidade”, que se configura como um capital pessoal que cada um deve gerir, a partir de suas próprias competências. Além disso, esses dispositivos devem ser manejados por pessoas com comportamento ético, sobretudo a partir do desenvolvimento de casos de corrupção, em um contexto de flexibilidade e da dificuldade de exercer controle. Portanto, é preciso desenvolver formas de autocontrole, de interiorização de regras de comportamentos que reestabeleça a confiança. Entram em cena, portanto, a questão da reputação (que funciona como garantia de formas de empregabilidade e de pressão normalizadora) e do policiamento. A relação estabelecida, por exemplo, entre a cidade por projetos¹³ e a cidade mercantil se dá em torno das ideias de reputação e transparência. É preciso que se estabeleça uma relação de confiança entre quem vende e quem compra. Supõe-se que essa relação seja estabelecida em um mercado transparente, em que as informações estejam disponíveis para todos, evitando que alguns tirem vantagens indevidas.

O novo espírito do capitalismo se opõe, de tal forma, ao formalismo burocrático (baseada na mecanização das relações humanas) e coloca a tônica na polivalência, na flexibilidade, na capacidade de adaptação, de comunicação e nas qualidades relacionais, no “saber-ser” e não no “saber-fazer”. Para Boltanski e Chiapello, apesar do esforço para se orientar “em um sentido mais humano”, esse novo espírito gera novos tipos de exploração, pois

¹³ A gramática das cidades referem-se a valores relacionados a modelos e conformações de justiça e justificação moral válidos em um determinado contexto, ou seja, referem-se à relação entre justiça, justificação e bem comum.

os novos dispositivos, ao romperem com as formas tayloristas de trabalho e proporem construir relações de trabalho baseadas em valores como afeto, senso moral, honra, capacidade inventiva, utilizam, para isso, dispositivos mais sofisticados (que utilizam inclusive contribuições da psicologia pós-behaviorista e das ciências cognitivas), penetrando “mais profundamente no íntimo das pessoas” e com isso “permitindo a instrumentalização dos seres humanos naquilo que elas têm de propriamente humano” (idem, p. 132).

Os valores da nova gestão empresarial estão totalmente afinados com as novas formas de produção do capitalismo flexível, onde as formas de produção de bens em massa mudam para a produção “personalizada”, em pequenas séries, e portanto flexíveis. A nova gestão empresarial dos anos 90 desenha a ideia de um mundo reorganizado, em que estejam explícitos as novas regras do jogo e as novas regras de conduta que orientam a ação, formas de dar sentido aos novos dispositivos e circunstâncias. Esse novo reordenamento é feito a partir do conceito de “rede”. Este conceito, é mobilizado pelo capitalismo, e relaciona-se à ideias contextualizadas historicamente “no desenvolvimento das redes informáticas” que possibilitam trabalho à distância e à ideia, desenvolvidas no campo teórico, de rede enquanto estruturas não-hierárquicas, flexíveis e sem fronteiras.

Em relação aos valores que se conectam a essa nova sociedade por projetos, que se configura em redes, temos que: se na cidade industrial o “princípio superior comum” é a eficiência, e, as categorias linguísticas e justificações relacionadas ao mundo industrial são instrumentos, métodos, medidas, procedimentos, engenheiros, especialistas, controle e organização; na cidade por projetos, o que mede a grandeza das pessoas e coisas é a atividade, “A atividade tem em vista gerar *projetos* ou integrar-se em projetos iniciados por outros” (idem, p. 142). As qualidades requeridas são: ser adaptável, flexível e polivalente (requisitos para a empregabilidade). É preciso ser ativo e autônomo, “líder de si mesmo”, assumir riscos:

Assim, a ideia de elo mostra-se aos profissionais mais como um veio, filão por explorar, ao modo de um minerador de ouro. Nunca se sabe totalmente o que há no fim, e às vezes é preciso voltar atrás, abandonar tudo no meio do trajeto, ir olhar em outro lugar” (Bellenger, 1992). Sempre à espreita, o grande não se deixa enleiar por planos rígidos cujas consequências poderiam fazê-lo perder a oportunidade de conexões interessantes. (idem, p. 144).

Nesse contexto, os que se destacam são os que sabem “identificar as boas informações”, otimizar os recursos; ser um “saqueador de ideias”, que tem intuição e talento, que sabe prever, pressentir, farejar e para que isso ocorra, é preciso que haja uma correlação entre o capital social

e o capital de informação. Todavia, em um mundo em rede, as representações e informações úteis são “locais, singulares, circunstanciais, mobilizáveis uma a uma, ligados a um modo de conhecimento associado à experiência pessoal” (idem, p. 145).

Um paradoxo das cidades por projetos (conexionista) é que a linguagem é, ao mesmo tempo impessoal, da ação sem sujeito, “em que o única ser que conta é a rede”, e por outro lado, há um “neopersonalismo, que não enfatiza o sistema, mas os seres humanos em busca de um sentido”, e é nessa orientação que está a sua dimensão normativa (idem, p. 151):

Daí a importância do papel atribuído às relações *frente a frente*, à *responsabilização*, à *confiança*, às *situações vivenciadas juntos*, a *palavra dada* (que equivale a todos os contratos), à *ajuda mútua*, à *cooperação*, no estabelecimento de *parcerias*, na montagem dos *projetos*, na construção das *redes* (idem, p. 151).

Na cidade por projetos, os que se destacam, “os grandes”, são os que se engajam na rede, que se adaptam, que são flexíveis, que estabelecem conexões, que compartilham as informações, que inspiram os outros, que são dignos de confiança. Já os “pequenos” são aqueles que não se engajam, que não compartilham as informações, que as utiliza em proveito próprio (oportunistas), que não se comunicam, que são rígidos, que são apegados a antigos projetos, ou saudosistas, que servem a alguns, mas não ao bem comum. Nessa lógica, as redes que se fecham em si mesmas, que não compartilham informações, tendem a possibilitar o favorecimento, o “apadrinhamento”, a burocracia e a corrupção “que obstruem o caminho do progresso”.

Essas ordens de grandeza, elementos da gramática moral do espírito do novo capitalismo se respaldam no sentido de justiça e do bem comum. Na cidade cívica, ou seja, no mundo da política, ser “grande” significa compartilhar as informações, “eliminar os ferrolhos que limitam o acesso de todos à informação”. Tornar público os resultados do seu trabalho, dos seus esforços para contribuir com o bem comum, aumenta a sua reputação. Todavia, alcançar o “estado de grande” requer sacrifícios, pois os benefícios são contrabalançados por encargos. Portanto, o acesso a esse estado é merecido pois requer sacrifícios, por isso “é justo que quem mereceu tanto e fez tanto pelo bem comum seja reconhecido como grande e goze as vantagens associadas a esse estado” (idem, p. 155).

O grande é móvel, nômade, leve, renuncia a estabilidade, o enraizamento, o apego ao local, às garantias de estabilidade, faz novas conexões, não faz distinção entre relações de amizade e de trabalho, está liberto de suas paixões e valores pessoais, é aberto às diferenças, defende a tolerância. O maior imperativo é o ajustamento às situações e conexões. Ao contrário,

o pequeno “mantém o apego à conexões antigas e superadas”, são personalidades rígidas, absolutistas, apegado à defesa de valores universais.

Esse novo homem, do novo espírito do capitalismo se compreende como emancipado em relação à “moral burguesa”. Libertou-se do moralismo, “lançando a suspeição sobre os motivos ocultos dos esforços de moralização e reconhecendo a validade da ambivalência” (idem, p.157). Ele é leve, posto que enraizado em si mesmo, é a ideia de “empresa de si”.

Boltanski e Chiapello também mostram como a noção de rede foi construída para combater antigas concepções. Algumas correntes científicas contribuíram para desenvolver o paradigma de rede, sobretudo a partir do interesse crescente nas propriedades relacionais. Nas ciências sociais, por exemplo, diversas correntes passaram a privilegiar as propriedades relacionais em detrimento de uma abordagem estrutural (que utilizam noções como “categorias”, “grupos”, “classes”, “status”, “papéis”), portanto, o mundo passa a ser concebido como fluido, contínuo, aberto e caótico, em que tudo pode se conectar a tudo e em que as fronteiras são flúidas. Essa revolução metodológica visava “emancipar a sociologia” de conceitos relacionados com antigas estruturas e instituições fechadas, rígidas e concebidas como coercitivas e superadas. Essa concepção está presente, por exemplo, nos anos 80, na nova sociologia da ciência de B. Latour e M. Callon, na crítica ao “sujeito” feita por G. Deleuze, na semiótica de C. S. Pierce, no pragmatismo da Escola de Chicago e no Interacionismo simbólico:

Durante os anos 70, essa crítica orientou-se quase naturalmente para o capitalismo que, nessa denúncia, se confundiu com a família burguesa e com o Estado, na qualidade de mundos fechados, fixados e enrijecidos, quer pelo apego à tradição (família), quer pelo juridicismo e pela burocracia (Estado), quer pelo cálculo e pela planificação (empresa), em oposição à mobilidade e à fluidez dos “nômades”, capazes de circular em redes abertas, a expensas de múltiplas “metamorfoses”. Mas, por outro lado, ela também permitia livrar-se das separações rígidas entre ordens, esferas, campos, classes, aparatos, instâncias etc, que na época, especialmente nas versões sociológicas do estruturalismo marxista, tinham assumido a forma de hipóstases sacralizadas cujo questionamento tinha o cunho de blasfêmia. (idem, p. 182).

Para Boltanski e Chiapello, esses novos paradigmas podem ser “mobilizados para empreender uma deslegitimação do mundo associado ao segundo espírito do capitalismo com suas burocracias, seus Estados, suas famílias burguesas e suas classes sociais” (idem, p. 185), e para legitimar um “novo mundo reticular para cujo sentido o terceiro espírito do capitalismo contribui” (idem, p.185). A crítica realizada pelos autores à essas concepções é a de que o estado

de coisas e os modos de descrição não podem ser tratados independentemente das posições normativas que emitem juízos de valor sobre os acontecimentos. Para eles, essas concepções que tomam como dado que “o mundo é uma rede (e não, por exemplo, um sistema, uma estrutura, um mercado, uma comunidade), oferece pontos de apoio para apreciar e ordenar o valor relativo dos seres em tal mundo” (idem, p. 189).

No novo espírito do capitalismo, o desenvolvimento de um mundo conexcionista e a formação progressiva de uma cidade por projetos (que submete esse espírito à exigência de justiça), são os principais pontos de apoio normativos que o legitima. Portanto, as mudanças provocadas pelo novo espírito do capitalismo provocaram mudanças também no plano moral, pois:

Enquanto o primeiro espírito do capitalismo dava valor a uma moral da poupança, e o segundo, a uma moral do trabalho e da competência, o novo espírito é marcado por uma mudança tanto da relação com o dinheiro quanto da relação com o trabalho. (p. 189).

Essa mudança passa necessariamente por uma nova relação com o tempo, o bem mais precioso no novo capitalismo, e que portanto, deve ser aplicado com muito cuidado, com conexões que irão render acesso a informações e bons projetos, e tudo isso relaciona-se também com uma nova relação com a propriedade, que se dá de forma mais leve, se comparada com os empresários das burocracias tradicionais e seus hábitos burgueses. O poder, não está mais relacionado com as concepções de poder burocrático. Há um despojamento e a preferência pela disponibilidade e leveza da locação ou empréstimo, por exemplo, que está mais de acordo com a flexibilidade de projetos temporários, e isso também com relação à informação:

Isso significa que a antropologia subjacente à cidade por projetos ignora a posse? Ao contrário, ela leva ao ponto extremo um elemento que esteve na origem da concepção liberal da propriedade: o homem conexcionista é proprietário de si mesmo, não segundo um direito natural, mas no sentido de ser produto de seu próprio trabalho sobre si mesmo. [...] Nessa lógica, propriedade está dissociada da responsabilidade em relação a outrem (que também constituía uma injunção no caso do poder burocrático, sem falar da propriedade patrimonial tradicional), para ser inteiramente definida como uma responsabilidade em relação a si mesmo: cada um, sendo produtor de si mesmo, é responsável por seu corpo, sua imagem, seu sucesso, seu destino. (idem, p. 192).

A moral do trabalho também foi modificada: no primeiro espírito do capitalismo estava associada ao ascetismo racional, no segundo à responsabilidade e ao saber, já no terceiro está relacionada à valorização da atividade, em que atividades pessoais e profissionais se misturam. Essa transformação da moral cotidiana, em relação ao dinheiro, ao trabalho, aos bens e consigo mesmo e suas formas de normatividades subjacentes referem-se à uma mudança profunda, e não à “continuação do tipo de normatividade que impregnou o segundo espírito do capitalismo, com modificações parciais de fachada” (idem, p. 193-194).

1.2 Neoliberalismo e burocracia

Como vimos até aqui, as transformações do capitalismo e o surgimento de um novo conjunto de valores destinado a justificá-lo, precisa de um espírito para “engajar as pessoas necessárias à produção e à marcha dos negócios”. Portanto, para que o espírito do capitalismo seja mobilizador, precisa incorporar uma dimensão moral. A novidade, apontada Boltanski e Chiapello e por autores como Dardot e Laval (2016), baseada na ideia de governamentalidade de Foucault (2016), é que, além dos fatores econômicos, sociais e políticos, o neoliberalismo age na própria subjetividade dos indivíduos.

O neoliberalismo, de acordo com essa linha de pensamento, transformou profundamente o capitalismo e consequentemente as sociedades, posto que não é apenas uma ideologia ou um tipo de política econômica, mas um sistema normativo que estendeu “a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). É um modo de governo que tem uma “notável capacidade de autofortalecimento”, e que fez surgir “um sistema de normas e instituições que comprime as sociedades como um nó de força”. Esse sistema neoliberal é instituído por forças e poderes nacionais e internacionais, tais como as oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos internacionais, que se apoiam um no outro e que “formam uma coalização de poderes concretos que exercem certa função política em escala mundial” (idem, p. 8). Além dos fatores sociológicos e políticos, esse novo modo de governo define novos modos de subjetivação a partir, sobretudo, de dispositivos como “as formas de gestão na empresa, o desemprego e a precariedade, a dívida e a avaliação”, que tem a concorrência interindividual como um dos seus principais fundamentos.

Enquanto sistema normativo, o neoliberalismo possui eficiência para “orientar internamente a prática efetiva dos governos, das empresas e , para além deles, de milhões de

“pessoas que não têm necessariamente consciência disso” (idem, p. 15). Essa normatividade produz tipos de relações sociais, maneiras de viver e subjetividades, orientando comportamentos e a forma como nos relacionamos com os outros e com nós mesmos:

O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a cenceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

De tal modo, concebida como racionalidade do capitalismo contemporâneo, que organiza a ação dos governantes e até mesmo a conduta dos indivíduos, o neoliberalismo tem como fundamento a “generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação”. Essa perspectiva está ancorada no conceito de “governamentalidade” de Michel Foucault (2016), que compreende a razão governamental, como “tipos de racionalidade que são empregados nos procedimentos pelos quais se dirige, através de uma administração de Estado, a conduta dos homens”. O sentido de governo, empregado por Foucault e consequentemente por Dardot e Laval, não se refere às instituições governamentais, mas aos procedimentos de poder, técnicas para governar, atividades, que regem “a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado”:

O termo ‘governamentalidade’ foi introduzido precisamente para significar as múltiplas formas dessa atividade pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governá-los. [...] É certo que o governo, longe de remeter à disciplina para alcançar o mais íntimo do indivíduo, visa na verdade a obter um *autogoverno* do indivíduo, isto é, produzir certo tipo de relação deste consigo mesmo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 18).

As formas de autogoverno, que Foucault denomina de “técnicas de si”, juntamente com as técnicas de exercer poder sobre os outros, constituem a “governamentalidade”, de tal modo que governar pressupõe um espaço de liberdade para que os indivíduos possam “conformar-se por si mesmos a certas normas”.

Todavia, essas mudanças nas sociedades, nos modos de governar, não se realizam, no neoliberalismo, em uma relação contrária ao Estado, mas a partir do Estado, visto que este é um elemento ativo nesse processo. Dardot e Laval (2016) realizam uma crítica fundamental em relação às análises simplistas baseadas na oposição entre o mercado e o Estado, que caracterizam o neoliberalismo como “retirada do Estado” diante do mercado, pois eles apontam que, ao contrário da percepção de que os mercados conquistaram os Estados e “ditam a política que estes devem seguir”, foram os Estados “que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa” (idem, p. 19):

Não podemos esquecer jamais que a expansão das finanças de mercado, assim como o financiamento da dívida pública nos mercados de títulos são fruto de políticas deliberadas. Como se vê até mesmo na atual crise da Europa, os Estados adotam políticas altamente ‘intervencionistas’, que visam a alterar profundamente as relações sociais, mudar o papel das instituições de proteção social e educação, orientar as condutas criando uma concorrência generalizada entre os sujeitos, e eles próprios estão inseridos num campo de concorrência regional e mundial que os leva a girar dessa forma. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 19).

Uma questão central, colocada pelos autores é: de que forma a governamentalidade neoliberal, que apoia-se em um quadro normativo global, orienta de maneira nova as condutas, escolhas e práticas dos indivíduos? Um dos caminhos indicados pelos autores dialoga com a ideia de cultura de auditoria de Cris Shore¹⁴ (2009), pois, enfatizam que o neoliberalismo é um sistema de normas profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais e nos estilos gerenciais, e que tende a estender a lógica do mercado além de suas fronteiras, produzindo uma subjetividade contábil, sobretudo, através da criação da concorrência sistemática entre os indivíduos, a exemplo dos projetos de avaliação no ensino superior. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 30). Essa subjetivação contábil produz uma relação do sujeito individual com ele mesmo como um “capital humano”.

Nesse contexto, o Estado assume um papel ativo, de “Estado-estrategista” pois é “coprodutor voluntário das normas de competitividade”. No neoliberalismo, o intervencionismo estatal tem como principal função “desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado” (idem, p.69),

¹⁴ No próximo capítulo iremos analisar mais profundamente o conceito de cultura de auditoria.

produzindo condições para que esse jogo da concorrência satisfaça o interesse coletivo. Há, portanto, uma interdependência recíproca entre o Estado e os poderes econômicos privados.

O neoliberalismo promove a concorrência como normatividade que orienta uma “política de ordenação” e define como objeto da ação política a sociedade, até mesmo em sua “trama mais fina”, que tem como foco o indivíduo como governo de si mesmo e “ponto de apoio do governo de conduta”, ocorrendo uma universalização da lógica da empresa. É nesse sentido que há uma relação entre instituições e ação individual.

Essa noção, de cunho antropológico, do indivíduo como empreendedor de si mesmo é usada como referência de sujeito da racionalidade neoliberal. Essa noção foi analisada tanto por Boltanski e Chiapello quanto por Dardot e Laval, que se fundamentam nas análises foucaultianas sobre governamentalidade. Tal como Boltanski e Chiapello, Dardot e Laval apontam o fortalecimento, nas décadas de 1970 e 1980, da gestão empresarial e da figura do empreendedor-inovador, que se torna o elemento central das práticas gerencialistas. Essas práticas gerencialistas caracterizam-se, sobretudo, pela “adaptabilidade” à mudança contínua. Para Dardot e Laval, esse “espírito empreendedor”, esse “espírito de gestão” e as atitudes gerenciais espalham-se em todos os domínios da ação coletiva, principalmente no serviço público, onde os problemas passam a ser “solucionáveis dentro do ‘espírito de gestão’ e da ‘atitude gerencial’; todos os trabalhadores devem olhar para sua função e seu compromisso com a empresa com os olhos do gestor” (idem, p. 154).

Para o neoliberalismo o que está em jogo não é a questão de se o Estado deve ou não intervir na economia, mas saber sobre qual deve ser a natureza de suas intervenções, sobretudo, saber quais as intervenções legítimas. Essa legitimidade está fundada não apenas na ideia de Estado de direito, mas de Estado empresarial, em que o Estado é não somente “guardião” do direito privado, como deve aplicar esse direito ao próprio governo. É a ideia de “Economia livre, Estado forte”., onde há um “reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (p. 190). Essa nova forma de governo assume:

Um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais, atribui-lhe a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio officioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe o objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191).

Todavia, essas estratégias neoliberais, são pensadas em termos foucaultianos de “estratégia” sem sujeito, posto que não são escolhas premeditadas de um “Estado-maior”, mas são:

Práticas frequentemente díspares, que instauram técnicas de poder (entre as quais, em primeiro lugar, as técnicas disciplinares) e são a multiplicação e a generalização de todas essas técnicas que impõem pouco a pouco uma direção global, sem que ninguém seja o instigador de ‘impulso na direção de um objetivo estratégico’. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 192).

A direção ou orientação normativa, imposta, sobretudo, pelos Estados e organizações econômicas internacionais (tais como o FMI e o Banco Mundial), se tornou efetiva através de um conjunto de dispositivos e mecanismos econômicos tais como privatizações, desregulamentação¹⁵ e do estabelecimento da concorrência como regra universal de governo, além, claro, da liberalização financeira e da globalização da tecnologia:

Ao contrário do que afirmaram certos analistas, evidentemente não é de ‘socialismo’ que se trata, tampouco de uma nova ‘Revolução de Outubro’, mas de uma *extensão forçada e forçosa do papel ativo do Estado neoliberal*. Construtor, vetor e parceiro do capitalismo financeiro, o Estado neoliberal deu um passo à frente, tornando-se efetivamente, graças à crise, a instituição financeira de última instância. Isso é tão verdadeiro que esse ‘salvamento’ conseguiu transformá-lo provisoriamente numa espécie de Estado *corretor*, que compra títulos na baixa para tentar revendê-los na alta. A ideia de que após a ‘retirada do Estado’ assistiríamos a um ‘retorno do Estado’ deve ser seriamente rediscutida. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205).

Esse novo papel do Estado, foi resultado de uma longa construção histórica e ideológica, que nos remete à relação entre capitalismo e valores. De acordo com Dardot e Laval (2016), a partir dos anos 1960 e 1970, houve uma espécie de “luta ideológica contra o Estado e as políticas públicas”, que era favorável ao crescimento do capitalismo. Essa “luta ideológica” elogiava a eficiência do mercado autoregulador e colocava o Estado como burocrático e oneroso, denunciando “os custosos abusos da função pública e do ‘Estado de bem-estar’”. O Estado era tido como “fonte de todos os desperdícios e freio à prosperidade”:

¹⁵ Dardot e Laval (2016, p. 202) se referem à “desregulamentação” no sentido um novo ordenamento das atividades econômicas, das relações sociais, dos comportamentos e das subjetividades.

Os serviços públicos, dizia ele, alimentam a irresponsabilidade, a incompetência, a injustiça, a espoliação e o imobilismo: ‘Tudo que caiu no domínio do funcionalismo é quase estacionário’, por falta do incentivo indispensável da concorrência. Não nos surpreende, portanto, que sejam requentados temas parcamente renovados por um novo vocabulário: o Estado é muito caro, desregula a frágil máquina da economia, ‘desestimula’ a produção. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 207).

Denunciado como “o grande leviatã”, a partir dos anos 1980, os males que antes eram atribuídos ao capitalismo (como desigualdades sociais, desemprego e inflação) passaram a ser atribuídos ao Estado e o capitalismo, por sua vez, passa a ser visto como solução. O alvo principal era o Estado de bem-estar, sobretudo, as políticas sociais, como o seguro-desemprego e a renda mínima. Os autores mostram o quanto esses argumentos tiveram um efeito moral negativo nos indivíduos:

Mais precisamente, é pela desmoralização que se é capaz de provocar na população a opinião de que a política do “Estado de bem-estar” se tornou particularmente onerosa. O grande tema neoliberal afirma que o Estado burocrático destrói as virtudes da sociedade civil: a honestidade, o sentido do trabalho bem feito, o esforço pessoal, a civilidade, o patriotismo. Não é o mercado que destrói a sociedade civil com sua ‘sede de lucro’, porque ele não poderia funcionar sem essas virtudes da sociedade civil; é o Estado que corrói as molas da moralidade individual. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 210).

De acordo com o discurso neoliberal, as políticas de proteção social “destrói valores sem os quais o capitalismo não pode funcionar”. Portanto, além dos argumentos contábeis, dos custos em relação aos benefícios sociais, há também um forte argumento moral, que alega a superioridade das soluções dadas pelo mercado. Essa solução está fundamentada na relação do indivíduo com o risco, posto que propõe colocar em ação, em todas as esferas, principalmente no nível do comportamento dos indivíduos, os mecanismos do cálculo econômico individual, que teria o efeito de “moralização dos comportamentos e uma maior eficiência dos sistemas sociais”. Contra a “desmoralização” empreendida pelo “Estado de bem-estar” é apontado como remédio a volta aos valores tradicionais como trabalho, família e fé, assim como a responsabilidade individual em uma sociedade baseada no “risco”:

Se o indivíduo é o único responsável por seu destino, a sociedade não lhe deve nada; em compensação, ele deve mostrar constantemente seu valor para merecer as

condições de sua existência. A vida é uma perpétua gestão de riscos que exige rigorosa abstenção de práticas perigosas, autocontrole permanente e regulação dos próprios comportamentos, misturando ascetismo e flexibilidade. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 213).

Nesse contexto, do capitalismo financeiro, expandiram-se as práticas de controle, onde todos devem “submeter-se ao princípio de *accountability*, isto é, à necessidade de ‘prestar contas e ser avaliado em função dos resultados obtidos’” (idem, p. 201). Esses dispositivos de controle moldam o comportamento e a conduta dos sujeitos, através também do “autocontrole”, tal como definido no próprio conceito de governamentalidade de Foucault:

Serão construídos sistema de controle e avaliação de conduta cuja pontuação condicionará a obtenção das recompensas e a evitação das punições. A expansão da tecnologia avaliativa como modo disciplinar repousa sobre o fato de que quanto mais livre para escolher é supostamente o indivíduo calculador, mais ele deve ser vigiado e avaliado para obstar seu oportunismo intrínseco e forçá-lo a conjuntar seu interesse ao da organização que o emprega. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 217).

A “virada neoliberal” a que os autores se referem, que está relacionada com essa nova racionalidade governamental, e que organiza uma ofensiva contra a intervenção do Estado, tem como princípio a “modificação de suas modalidades de intervenção em nome da ‘racionalização’ e da ‘modernização’ das empresas e da administração pública” (idem, p. 231). Nesse sentido, podemos pensar na instauração de dispositivos e modos de gestão neoliberais, que são apresentados como “técnicas políticas novas, guiadas unicamente pela busca de resultados benéficos para todos”, ou seja, que são naturalizadas, neutralizadas ideologicamente e postas em prática, como por exemplo, as práticas de auditoria no Estado, que se fundamentam em práticas gerencialistas. Pois, como alertam os autores “as políticas neoliberais não foram implantadas em nome da ‘religião do mercado’, mas em nome de imperativos técnicos de gestão, em nome da eficácia, ou até mesmo da ‘democratização’ dos sistemas de ação pública” (idem, p. 231). Nesse sentido, podemos pensar nas práticas dos altos funcionários, convertidos ao “léxico do *management* e da *performance*” e que se constituem em termos de uma “virada na racionalização burocrática”, em que o mais importante é o aumento do seu poder e de sua legitimidade.

Enquanto racionalidade global, o neoliberalismo se coloca como uma “técnica de governo dos homens supostamente neutra do ponto de vista ideológico”. Essas práticas, são

traduzidas em políticas concretas, que se negam como ideológicas e se legitimam como “racionais”. Portanto, trata-se de uma “pragmática geral” que independe das origens partidárias. Em nome da modernidade e da eficácia, essas práticas não se identificam como “políticas”, visto que se trata de “boa governança”, “boas práticas” e “adaptação à globalização”: “Em resumo, a grande vitória do neoliberalismo consistiu em ‘desideologizar’ as políticas seguidas, a ponto de não serem sequer objeto de debate” (idem, p. 243).

No neoliberalismo, a ação pública é modificada e o Estado é transformado em uma esfera que também passa a ser regida pelas regras da concorrência e exigência de eficácia. Essas transformações se deram através de processos de privatizações e pela instauração de um Estado gerencial e um “Estado avaliador e regulador” e se fundamentam na ideia, largamente difundida, da falta de eficácia e produtividade do Estado diante das exigências da globalização. Os autores apontam o fato de que essa “difamação” contra o Estado provem, muitas vezes, de parte das elites administrativas, que utilizam isso para reforçar seu poder no campo burocrático¹⁶.

Esse movimento de impor os valores e as práticas da gestão empresarial ao conjunto da sociedade institui uma nova prática e uma nova concepção de governo, que aponta para um Estado flexível e reativo, o *management*:

O *management*, apresenta-se como modo de gestão ‘genérico’, válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público. Essa mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274).

Nesse novo contexto, “governança” se torna uma ideia central, adquirindo sentido político e alcance normativo e tornando-se “a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do sul” (p. 275).

As análises feitas por Dardot e Laval vão de encontro, mais uma vez, a ideia de cultura de auditoria de Cris Shore (2009), sobretudo, quando eles apontam que a governança estatal assume as mesmas características da governança empresarial, com seus sistemas de auditoria, avaliação e ferramentas como *benchmarking*:

¹⁶ No próximo capítulo iremos aprofundar esse debate a partir das análises de Pierre Buerdieu sobre as estratégias dentro do campo burocrático para acumular capital simbólico e universalizar valores.

Da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito da corporate governance predominantemente financeira, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional de organismos de expertise e de agências de classificação de riscos. A homogeneidade nos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores, tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental deve muito à lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

Há, portanto, uma transferência da lógica das esferas das empresas para a esfera do governo. De tal forma, a ação dos Estados devem estar em conformidade com as exigências dos credores e investidores externos, ou seja, a agenda dos Estados são comandadas, de certa forma, pela lógica das empresas privadas. Desse modo, entende-se que as técnicas do *management* são mais eficazes para a gestão da administração pública, inclusive para o controle dos gastos públicos. Essa gestão gerencialista é baseada em técnicas tidas como eficientes, e é posta como solução para todos os problemas da sociedade. O discurso que legitima essa governança é a de que os métodos da gestão privada são mais eficientes, reativas, flexíveis, inovadoras e eficazes do que a administração pública da burocracia estatal (mais propensa aos desperdícios, abusos e privilégios). O gerencialismo se apresenta como eficiente, neutro e benéfico e todos os que o propagam (os administradores e seus saberes) são tidos como os heróis dos novos tempos¹⁷ (Dardot; Laval, 2016, p. 290).

As consequências da introdução dessa nova gestão pública (com as categorias e dimensões do setor privado) foram, além do aumento do controle político no setor público e da redução do orçamento:

Suprimir o maior número possível de agentes públicos, reduzir a autonomia profissional de algumas profissões (médicos, professores, psicólogos etc.) e enfraquecer os sindicatos do setor público – em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 291).

A reestruturação da ação pública, que culmina no aumento do controle, é fundamentada na hipótese (que se baseia na Escola do Public Choice e no utilitarismo benthamiano) de que

¹⁷ Mais à frente iremos analisar a presença de uma *ethos* guerreiro nas práticas gerencialistas.

os homens são indivíduos calculadores, racionais e egoístas e que, portanto, “os funcionários públicos, assim como os usuários dos serviços públicos, são agentes econômicos que respondem apenas à lógica do interesse pessoal” (p. 291), e que, para aumentar a eficácia da ação pública é preciso orientar “a maneira como os indivíduos vão se conduzir, fazendo com que as decisões que serão conduzidos a tomar aliviem os custos e maximizem os resultados”. (idem). Consequentemente, esta hipótese considera o Estado como integrado ao mercado, havendo uma interdependência dos agentes econômicos.

De acordo com a nova gestão pública, se o agente público age, colocando o seu interesse particular à frente do interesse geral, são necessários, para racionalizar a ação pública e aumentar sua eficácia, de mecanismos de controle para “orientar o comportamento dos indivíduos num sentido favorável ao interesse geral, ou ao menos diminuir a divergência entre o interesse de cada agente e o que é coletivamente esperado dele em termos de serviços úteis” (p. 293). Esses dispositivos coercitivos, objetivam ordenar todo o aparelho burocrático do Estado a partir do princípio da conformidade entre o interesse particular dos funcionários públicos e o interesse coletivo do público:

O objetivo é eliminar todos os abusos, as incompetências, as vexações, as delongas, as opressões e as fraudes que os administrados sofrem nas mãos de políticos e funcionários públicos espontaneamente corrompidos por seu *‘sinister interest’*, contrário ao interesse do maior número de indivíduos. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 293).

O conjunto de dispositivos de controle corresponde à ideia de que o objetivo do governo é proporcionar “maior felicidade para o maior número de pessoas” e que para isso é preciso organizar o Estado em torno dos princípios da maximização da aptidão dos agentes públicos e da minimização do gasto público. Por sua vez, esses princípios pressupõe que 1) as ações espontâneas privadas do mercado são eficazes e que, portanto, pode ser dada a maior liberdade possível aos seus agentes; e, 2) as atividades da esfera pública são passíveis de os interesses pessoais prevalecerem sobre o interesse coletivo, portanto, carecem de controle rígido. Ou seja, “a confiança que se tem em uns – relativa, é claro – é acompanhada de uma desconfiança absoluta em relação a outros”. A ideia central é que esses dispositivos normativos serão tão eficazes na esfera pública quanto o mercado é na esfera privada.

Neste contexto, a “transparência” surge como solução universal contra os abusos de poder e corrupção (tidos como doenças estruturais presentes nas relações políticas), pois ela “impede os funcionários públicos e os representantes eleitos de trabalhar para o próprio

benefício ou de despendizar o dinheiro público” (idem, p. 294). Esse modelo benthamiano de “transparência” institui o controle dos agentes públicos pelo público:

Invertendo o dispositivo panóptico, em que um pequeno número de inspetores podia vigiar um grande número de indivíduos, ele descreve disposições arquitetônicas em seu *Código constitucional* que permite que o público, instalado em galerias em volta dos espaços onde se realiza o trabalho administrativo, observe por trás de espelhos falsos a intensidade do trabalho dos funcionários. Como na prisão panóptica, basta que o agente público acredite estar continuamente sob vigilância para que o dispositivo produza o efeito desejado. Por meio dessa vigilância, a esperança de ganhos obtidos com comportamentos criminosos é contrabalançada na mente do agente sob observação pela grande probabilidade de punição. [...] Todo o edifício burocrático benthamiano é concebido como um sistema de controle pelo qual tudo deve ser ordenado: a definição precisa dos postos, das funções e das competências requeridas, o estabelecimento de normas nas relações entre os funcionários públicos e o público, a manutenção rigorosa e exaustiva dos livros contábeis, a publicação regular de relatórios de atividade, o regime permanente de inspeção dos serviços e, acima de tudo, o controle da opinião pública sobre a ação dos agentes do Estado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 294-295).

Portanto, podemos concluir, em concordância com Dardot e Laval, que as avaliações e os sistemas de auditoria são dispositivos para orientar a conduta, que constitui uma governamentalidade fundamentada nos interesses, típicas das sociedades neoliberais.

Esse novo modelo de governança e de reestruturação da ação governamental (que ocorre em todos os países, em ritmos e graus diferentes) se identifica como um paradigma pós-burocrático, ou seja, na crença de que estamos vivendo o fim da “era da burocracia”. Para esse paradigma, as burocracias e os burocratas agem em função dos seus interesses pessoais, sejam vantagens pessoais para si (como aumentar o número de subordinados, subir no escalão, aumentar seu poder, sua influência ou o respeito público), ou vantagens para a repartição pública (como o aumento do orçamento da repartição). Além disso, com o inchaço do que eles chamam de “burocracia parasitária”, há um aumento no número de alianças, troca de favores, lobbies, corrupção e compra de votos, pois as burocracias carecem da concorrência na produção dos serviços públicos.

Para realizar uma mudança estrutural, a principal medida desse novo modelo é inserir a “competição entre repartições na oferta de serviços semelhantes para quebrar o monopólio público e aumentar a eficiência da produção” (p. 298), aproximando a forma do governo da

forma do mercado e assim torná-lo mais eficiente. Portanto, as soluções são: 1) Organizar a concorrência entre serviços públicos e privados e permitir que os setores privados possam fornecer serviços que antes eram realizados apenas pela administração pública; e 2) Organizar a concorrência entre os próprios serviços burocráticos, comparando o desempenho entre os diversos setores da administração pública.

A concorrência servirá como incentivo positivo e negativo para guiar o interesse dos funcionários (tal como ocorre no mercado), pois, de acordo com esse paradigma, o controle dos eleitores sobre os representantes e funcionários públicos não é eficiente para fazer com que eles ajam de acordo, não apenas com os interesses, mas com o deveres, pois:

Num regime democrático, os cidadãos não podem exercer um controle real sobre os burocratas e tentam aliar-se a eles quando conseguem se organizar. De sua parte os parlamentares incentivam a superprodução burocrática para serem reeleitos. E os pobres, que não pagam impostos, usam e abusam de um poder eleitoral maior do que os ricos, menos numerosos, para fazer estes últimos arcarem com a maior parte do peso dos impostos. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 299).

Diante disto, a vigilância torna-se o ponto central desse modo de governo da racionalidade neoliberal, pois a ideia é a de que, se os agentes públicos possuem uma conduta inerentemente interesseira, é necessário criar meios mais eficientes para controlá-los e guiá-los, pois quanto mais somos vigiados, melhor nos comportamos. Essa maior e melhor forma de vigilância tomou corpo através de dispositivos difusos de avaliações contábeis dos agentes públicos e usuários (concebidos como clientes) e tem como premissa que o modelo de empresa (mais eficiente) substitua o modelo burocrático, e que os burocratas se comportem como empreendedores, maximizando os resultados e atendendo as expectativas dos clientes:

Esse ‘paradigma global’ da reinvenção do governo apresentou várias faces, conforme o país, o governo ou o intérprete, os quais ressaltam ora a importação do modelo da empresa, ora a necessária participação democrática da população nas decisões – isso quando não misturam as duas coisas. Mas a principal tendência nos países desenvolvidos constitui em impor um novo modelo de racionalização às administrações públicas que obedece às lógicas empresariais. Concorrência, downsizing, outsourcing [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e benchmarking são todos instrumentos que administradores zelosos e decididores políticos em busca

de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à ‘realidade do mercado e da globalização’. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302).

A auditoria é uma dessas técnicas de gestão que visa aumentar a responsabilização (accountability) e que se baseia em missões e metas que deve atingir. A “realização dessas metas é avaliada regularmente, e a unidade é sancionada positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho”. Essa pressão constante sobre os agentes públicos, em que eles ficam na mesma posição que os assalariados do setor privado (sujeitos às exigências dos clientes e dos seus superiores) promete melhorar o desempenho, a qualidade e aumentar a eficácia dos serviços públicos.

O governo empresarial insitui a concorrência entre os agentes públicos através de sistemas de avaliações baseadas no desempenho individual e no cumprimento de metas, que permite um “governo a distância” dos comportamentos. Além disso, supõe também o controle destes pelos “cidadãos-clientes”. De acordo com Dardot e Laval, esta é uma forma normativa de responsabilizar e mudar o comportamento dos usuários, concebidos como “consumidores” dos serviços públicos, convidando-os a regular as demandas.

Compreendido enquanto modelo pós-burocrático (no sentido do modelo burocrático weberiano), o governo empresarial, com seus temas da “boa governança” e “boas práticas” tornou-se central para as ações governamentais, conquistando vários países e sendo propagado pelas organizações internacionais “sobretudo nos países subdesenvolvidos”.

As técnicas de governança possuem as mesmas características, os mesmo métodos e mesma linguagem (indicadores de desempenho, benchmarking, competição, etc), sendo empregadas em todas as esferas (universidades, hospitais, etc) e para a resolução de todos os tipos de problemas. Se apresenta como politicamente neutra, sendo o seu objetivo maior a eficiência e a otimização dos recursos públicos. Por tal motivo, essa racionalidade é tão difícil de ser confrontada e “na medida em que tem poucos críticos e oponentes” torna-se ainda mais poderosa (STRATHERN, 2000).

Assim como Shore (2009, p.), Dardot e Laval (2016, p. 312) realizam uma crítica certeira, ao demonstrar que essa racionalidade difunde uma concepção utilitarista e instrumental da ação humana em todos os campos de atividades. Nesse sentido, há um redução do “sentido da ação pública e do trabalho”, onde vigora a concepção de que os agentes públicos agem meramente de acordo com interesses, sendo “os códigos de honra da profissão, a identidade profissional, os valores coletivos, o senso de dever e o interesse geral que movem alguns

agentes públicos e dão sentidos a seu compromisso” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 312) permanentemente ignorados.

Portanto, o governo empresarial e a cultura de auditoria que é uma de suas características mais marcantes, não apenas invade e “coloniza” os setores públicos, mas torna-se o “modelo universalmente válido para pensar a ação pública e social” a partir de princípios gerenciais, em todas as esferas das sociedades (educação, cultura, justiça, saúde, polícia etc), homogeneizando as instituições, que passam a adotar critérios contábeis, em detrimento de seus valores intrínsecos.

Diversos outros trabalhos sociológicos e antropológicos (SHORE, 2009; STRATHERN, 2000; POWER, 2005) desenvolveram críticas a esse modelo de governo gerencialista e à crença generalizada na lógica da avaliação, baseada no poder dos *expertises*, na mensuração do desempenho e na “obsessão pelo controle”. Michel Power (POWER, 2005 Apud DARDOT; LAVAL, 2016) mostra, por exemplo, que essa nova lógica de governo torna-se, na verdade, um fator de burocratização e inflação normativa, pois, na prática:

As novas técnicas de controle constituem um dispêndio de tempo, energia, e dinheiro que levanta uma questão sobre o dogma da ‘eficácia’. Auditorias, avaliações, tempo de elaboração de ‘projetos’ e procura de contratos podem desviar a atividade de seus objetivos principais. Tende a ser esse o caso quando esses métodos são aplicados, em especial, no ensino superior ou na pesquisa científica. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 315).

Além disso, produz efeitos perversos na própria subjetividade dos atores, que tentam se adequar as novas exigências, reduzindo a autonomia de alguns grupos profissionais, sobretudo “médicos, juízes e professores, considerados dispendiosos, permissivos ou pouco produtivos, impondo-lhes critérios de resultados constituídos por uma tecnoestrutura especializada proliferante” (idem, p. 315). Muitas vezes esse controle é exercido em termos de um autocontrole, em que os profissionais são instigados a “ser seu próprio supervisor” e a internalizar e se adaptar às normas de desempenho, que na maioria das vezes se assemelham a qualquer outra regra burocrática clássica¹⁸, não fosse pela forma mais sofisticada e, portanto,

¹⁸ Dardot e Laval (2016, p. 317) apontam um exemplo significativo, que é o caso das autoridades locais britânicas, sob os governos neotrabalhistas, que ao tentarem aperfeiçoar o sistema de auditoria, aumentando os critérios e objetivos que deveriam ser atingidos, viram o sonho transformar-se em pesadelo ao sentirem na pele o crescimento de regras burocráticas.

mais eficaz de controle, principalmente porque, muitas vezes, relacionam-se com valores, tais como a transparência.

Ademais, os autores demonstram que esse gerencialismo baseia-se em uma “ilusão de controle”, pois essa interpretação contábil dos resultados das atividades não dão conta das experiências e dimensões que não são passíveis de quantificação e dos conflitos de valores e contradições existentes em universos profissionais regidos por valores próprios. Outra crítica bastante pertinente é em relação à questão de que as formas de gestão e gerencialismo escapam à avaliação, ou seja, à questão sobre quem avalia a avaliação?

A nova gestão pública passa a funcionar com procedimentos de controle mais refinados, fazendo com que os valores do serviço público se adaptem e se alinhem aos dos setores privados. Todavia, como demonstram Dardot e Laval, não se trata de um paradigma pós-burocrático, como quer parecer, mas de uma racionalização burocrática mais sofisticada, ou seja, há, de certo modo, uma “continuidade com a antiga lógica burocrática”, sendo esta, uma nova etapa da racionalização burocrática. Essa continuidade pode ser confirmada no aumento da centralização burocrática que ocorre com o “novo regime de inspeção a partir de padrões nacionais e uniformes nos países em que havia uma forte liberdade local”, a exemplo da Grã-Bretanha:

O comando por indicadores de desempenho serviu para intensificar muito fortemente o controle das instâncias centrais sobre as coletividades locais a partir de 1982, graças à criação de uma comissão nacional de auditoria. A sujeição dos comportamentos a restrições impostas por instrumentos sofisticados, longe de dar mais liberdade aos atores em campo, tende a confiná-los numa hiperobjetivação da atividade. As normas estatísticas revelaram-se meios poderosos de padronização e normalização dos comportamentos, dentro da lógica da burocracia de tipo ‘weberiano’. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 317-318).

As consequências nefastas desse processo de centralização dos regimes de auditoria, da desconfiança e da vigilância da avaliação, bem como da restrição, punição, “responsabilização”, e formação de rankings, são o aumento da pressão para que os funcionários se adequem aos regimes de avaliação, o que os torna, muitas vezes, obsessivos em atingir as metas e indicadores de desempenho, ocasionando muitas vezes em aumento do estresse e adoecimento, como já demonstrado por Shore (2009). Além disso, muitas vezes, para atingir as metas, pode haver manipulação dos números reais (KIPNIS, 2008).

O fato é, que esse novo ordenamento do setor público pelos princípios da lógica mercantil, muitas vezes é forçada, pois os valores não coincidem. Nos serviços públicos, de certa forma, ainda resiste valores universais com os quais os agentes públicos e cidadãos se identificam, como por exemplo, o ideal do bem público, os valores profissionais e de solidariedade, ou ainda a “primazia do direito público, igualdade de tratamento dos usuários, continuidade do serviço, laicidade e respeito da neutralidade política” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 319), e não apenas os valores da concorrência e a lógica contábil.

A crença na conduta virtuosa dos agentes públicos e na confiança na dedicação à um dever profissional de uma atividade que está a serviço do bem público, bem como na autonomia relativa dos funcionários vem sucumbindo aos princípios gerenciais, que repousam nos princípios da concorrência, vigilância e na desconfiança em relação a indivíduos que supostamente agem meramente de acordo com interesses pessoais e corporativos, sem nenhuma adesão a valores universais. Ignora-se, de tal forma, a “dimensão moral e política de seu compromisso com uma profissão que repousa sobre valores próprios” (idem, p. 319), e com os interesses que sobrepõem-se aos interesses individuais, como os da comunidade política e social. Essa constante tentativa de homogeneização, muitas vezes, não consegue dar conta da “pluralidade interna dos sujeitos”, nem da multiplicidade de discursos, instituições e atividades sociais, muito menos a separação de esferas práticas que corresponde a sociedade.

As mudanças progressivas das relações humanas, políticas e subjetivas, bem como das práticas cotidianas, que ocorreram ao longo do processo histórico, são “difíceis de captar”. A transformação do sujeito em um “sujeito empresarial” ou “sujeito neoliberal” ocorre, como demonstrado por Foucault, não mais a partir da disciplina dos corpos, mas das mentes, do governo das subjetividades, que agora precisa se identificar, se engajar e se entregar completamente à sua atividade (como os “colaboradores” das empresas):

O efeito procurado pelas novas práticas de fabricação e gestão do novo sujeito é fazer com que o indivíduo trabalhe para a empresa como se trabalhasse para si mesmo e, assim, eliminar qualquer sentimento de alienação e até mesmo qualquer distância entre o indivíduo e a empresa que o emprega. Ele deve trabalhar para sua própria eficácia, para a intensificação de seu esforço, como se essa conduta viesse dele próprio, como se esta lhe fosse comandada de dentro por uma ordem imperiosa de seu próprio desejo, à qual ele não pode resistir. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 327).

Dardot e Laval (2016) realizam uma crítica à Boltanski e Chiapello (2009). Os autores apontam que, mesmo havendo, na literatura da gestão empresarial dos anos 1990, uma “crítica

da burocracia, da organização e da hierarquia para melhor desacreditar o modelo antigo de poder baseado na gestão dos diplomas, dos status e das carreiras” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 330), bem como uma apologia da incerteza, reatividade, flexibilidade e criatividade que favorece a adesão ao modelo conexcionista do capitalismo; essa é uma visão unilateral dos novos modos de poder, pois, lhes escapa a questão da “constituição de uma subjetividade particular por meio de técnicas específicas”. Para eles, a nova gestão pública não é “antiburocrática”, ao contrário, é uma nova face da racionalização burocrática, muito mais sofisticada, competitiva e individualizada. Nas palavras dos próprios autores: “Nós não saímos da ‘jaula de aço’ da economia capitalista a que se referia Weber. Em certos aspectos, seria melhor dizer que cada indivíduo é obrigado a construir, por conta própria, sua ‘jaula de aço’ individual” (idem, p. 330).

O governo empresarial, das sociedades e dos próprios indivíduos, se torna o novo *ethos* do empreendedor, “encarnado com um trabalho de vigilância sobre si mesmo e que os procedimentos de avaliação se encarregam de reforçar e verificar” (idem, p. 332), aliando o autogoverno e o autocontrole ao governo da sociedade em geral. Esse *ethos* é constituído a partir da ideia do homem enquanto empresa de si mesmo, que precisa se aperfeiçoar, aprimorar-se, melhorando continuamente seu desempenho, e é formado por valores como “energia, iniciativa, ambição, cálculo e responsabilidade individual”. Esse homem empreendedor de si mesmo deve buscar tornar-se cada vez mais competitivo, melhorando seus resultados e sua empregabilidade.

O que é central para a nossa discussão é perceber que, essa nova ética empresarial e gerencialista, que constitui e define os tempos atuais, e que se caracteriza por uma valorização do “homem que faz a si mesmo” e pela ideia de “realização plena” tem, na verdade, conforme demonstram Dardot e Laval, um forte teor guerreiro, vejamos:

A ética da empresa tem um teor mais guerreiro: exalta o combate, a força, o vigor e o sucesso. Ela transforma o trabalho no veículo privilegiado da realização pessoal: sendo bem-sucedidos profissionalmente, fazemos da nossa vida um ‘sucesso’. O trabalho garante autonomia e liberdade, na medida em que é a maneira mais benéfica de exercermos nossas faculdades, empregarmos nossa energia criativa e provarmos nosso valor. Essa ética do trabalho não é uma ética da abnegação, não transforma em virtude a obediência às ordens de um superior. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 334).

Portanto, a ideia do indivíduo como empresa de si mesma conjuga-se com uma ideia dos indivíduos enquanto guerreiros que estão lutando um combate, em que a definição do valor

do trabalho é responsabilidade do indivíduo, e que, depende em grande parte da constituição de um capital pessoal e profissional, uma espécie de “portfólio”. A valorização desse capital é de inteira responsabilidade do indivíduo e deve ser conquistado (sobretudo, em uma sociedade de risco, que muda constantemente). Para isso, os indivíduos precisam ser “autônomos” e “ativos”, gerindo a si mesmos.

A ética gerencial, que pode ser percebida, de acordo com Dardot e Laval, através dos discursos, atitudes, maneiras de ser e de falar, se coloca muitas vezes como um processo educativo, e a empresa como um lugar de “formação”, onde “os *managers* podem ser considerados ‘o equivalente aos sábios ou aos mestres’” (idem, p. 338), adquirindo um forte valor simbólico. As técnicas de governamentalidade, aplicadas pela gestão empresarial, utilizam temas morais e psicológicos, sobretudo quando pretendem impor certos tipos de “condutas corretas”.

O discurso gerencial se constitui como uma pragmática, que tem como ponto fundamental a “comunicação”, em termos de orientação para a solução de problemas, que não visam o “porquê, mas ao ‘como isso funciona’”, ou seja, o *modus operandi*, a técnica, o meio mais eficaz para atingir um determinado fim. Todavia, torna-se patente deixar claro, como ressaltam os autores, que essa relação do homem como empresa de si mesmo está atrelado à uma “ordem econômica que ultrapassa o indivíduo”, isto é, a conduta do indivíduo é conformada à “ordem cosmológica da competição mundial que o envolve”. Portanto, há uma relação intrínseca entre o local e o global:

É claro que o indivíduo trabalha para si mesmo para se tornar mais produtivo; contudo, ele trabalha para se tornar mais produtivo a fim de tornar a empresa – que é a entidade de referência – mais produtiva. Mais do que isso: os exercícios que supostamente melhoram a conduta do sujeito visam a transformá-lo num ‘microcosmo’ em perfeita harmonia com o mundo da empresa e, para além dele, com o ‘macrocosmo’ do mercado mundial. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 343).

Conforme já ressaltamos, esse novo modelo de gestão pública gerencialista e a cultura de auditoria que a constitui está ancorada na ideia de que vivemos em uma sociedade de risco e que, portanto, para controlar os riscos, é necessário estabelecer o que ficou conhecido como uma “sociedade de informação”, sobretudo através do aumento da “transparência”, que faria com que os indivíduos tivessem segurança para fazer escolhas, a partir do momento em que tem acesso à informações fornecidas pelos poderes públicos e empresas, ou seja, a responsabilidade pela escolha torna-se da alçada individual, é a ideia de *accountability* (responsabilização).

Todos esses mecanismos de controle estatal, que analisamos até aqui, e especificamente as práticas de auditoria, fazem parte das burocracias nacionais. Nosso objetivo neste trabalho não é observar o funcionamento das burocracias em si, nem questionar sua eficiência, mas observar, no cotidiano das burocracias, os valores compartilhados pelos funcionários públicos que trabalham com auditoria.

Em um debate interessante com as ideias de uma sociologia da moral de Bauman, Herzfeld (2016) traz um horizonte antropológico para pensar a burocracia como produção de valores. Herzfeld também rejeita o modelo de burocracia de Weber e se recusa a opor racionalidade e autointeresse. Ele aponta a ambiguidade simbólica presente no Estado-nação moderno, pois, para ele, o Estado não é uma entidade unificada e coerente, mas, uma construção simbólica “utilizada por certos indivíduos manipuladores para legitimar a sua autoridade” (Herzfeld, 2016, p.11). A burocracia é entendida como convenções, representações coletivas e símbolos compartilhados, presentes, por exemplo, nas ideias de injustiça burocrática e de confiança nos números.

Como demonstrou Herzfeld (2016, p. 17), os valores simbólicos das burocracias não devem ser buscados nas formas oficiais das burocracias em si mesmas, mas, nos “modos pelos quais as pessoas comuns efetivamente gerenciam e conceitualizam as relações burocráticas”. Herzfeld refere-se aos aspectos simbólicos das burocracias estatais, na medida em que os afazeres burocráticos que permeiam o cotidiano destas burocracias se assemelham à rituais (formas, símbolos, textos, sanções, medidas). A própria alusão e manipulação de metáforas e símbolos “tradicionais”, como as ideias de parentesco, sangue, família e reciprocidade demonstra, de acordo com Herzfeld, a ambiguidade simbólica da burocracia estatal, que não está baseada apenas em uma ideia de racionalidade e modernidade, mas que, a própria racionalidade burocrática contém uma base metafórica. De tal forma, ele demonstra que, muitas vezes, a retórica de que os burocratas servem ao “bem comum” não passa de uma falácia, pois estes burocratas podem se basear nos recursos comuns do simbolismo dos estados-nações ocidentais para justificar, no cotidiano, a exclusão social, cultural e racial.

Ao rejeitar a dicotomia entre sociedades industriais modernas e sociedades locais e ao demonstrar o quanto, no processo de incorporação destas sociedades locais, muitas formas simbólicas foram mantidas, Herzfeld demonstra a importância de se estudar as burocracias “dentro da mesma moldura mediante a qual os antropólogos tradicionalmente estudam sociedades de pequena escala” (idem, p. 21). Portanto, os insights antropológicos das pesquisas etnográficas fornecem uma sensibilidade metodológica para os estudos de contextos locais. Vejamos:

Mesmo nas sociedades inquestionavelmente ‘modernas, no entanto, a separação entre razão e ritual precisa obscurecer as praticidades da interação entre a racionalidade oficial e a experiência do dia a dia. Também ela não desprezará como irrelevante o elenco cosmológico de ideias comumente aceitas sobre a burocracia, com a sua evocação de sorte e destino, de caráter pessoal inato tanto quanto nacional, de culpa e responsabilidade. Regulações formais e práticas burocráticas rotineiras estão, ambas, embebidas nos valores cotidianos; a ideia de razão organizacional é, ela própria, um construto simbólico com poderoso apelo ideológico. (HERZFELD, 2016, p. 25-26).

Desse modo, para dar sentido às transformações ocorridas nas burocracias estatais das sociedades capitalistas atuais é de fundamental importância analisar as raízes simbólicas e culturais, que muitas vezes permanecem encobertas por um pretense discurso de neutralidade e eficiência. Esses valores serão analisados, conforme já explicitamos, no cotidiano das burocracias, onde eles desempenham um papel central, pois é através da rotinização que os valores são incorporados. Nas palavras de Herzfeld: “as ações burocráticas são os seus rituais mais corriqueiros” (idem, p. 43).

Analisar estes valores no cotidiano das burocracias, significa revelar que a retórica dos burocratas, que definem seus atos de autointeresse como “devoção racional ao serviço público”, faz parte da construção de um tipo ideal de governo caracterizado como responsável e racionalista:

Aqueles que desobedecem ‘são tratados como lixo’. Eles são, para evocar uma bem-conhecida definição antropológica de poluição simbólica (DOUGLAS, 1966), ‘matéria fora do lugar’. Para os autoapontados guardiões da pureza moral, funcional e conceitual, os intrusos devem ser purgados ou erradicados; apenas a ‘nossa gente’ está ‘no lugar certo’, imune à corrupção. Assim, um estridente puritanismo político pode habitar logicamente o mesmo espaço retórico das mais flagrantes quebra de decoro. (HERZFELD, 2016, p. 44).

É interessante reter, para a nossa análise, a forma como Herzfeld revela uma tensão entre normas oficiais e valores sociais mais localizados, revelando assim, as raízes simbólicas da burocracia, que são compartilhados com a sociedade à nível local, por isso a importância das microanálises etnográficas para enxergar a fonte dessas continuidades. Herzfeld rejeita a dicotomia entre racionalidade estatal (técnica) e o “jeitinho” popular, posto que, para ele, esse “jeitinho” também faz parte da lógica do Estado moderno, pois regras burocráticas rígidas só

podem ser aplicadas através de uma certa flexibilidade, e os burocratas, por vezes, possuem esse papel de intermediar a relação entre as regras estatais e os cidadãos, ajustando essas regras à experiência social.

Recentes estudos no campo da sociologia, antropologia e políticas públicas (Paula, 2005; Lotta et al, 2014; Abers, 2015; Brandão, 2017; Schwarz; Acco, 2019; Ferreira; Lotta, 2016) tem chamado atenção para mudanças ocorridas nas burocracias estatais brasileiras nos últimos anos. Em linhas gerais, há a delimitação de três momentos históricos da estrutura organizacional da burocracia pública brasileira: em um primeiro momento (meados da década de 1950), os burocratas eram treinados para atuarem como agentes do processo de desenvolvimento do país e suas ações gerenciais se baseavam no planejamento; em um segundo momento (última década do século XX), os funcionários públicos eram tidos como ineficientes, e os servidores eram capacitados para regular, controlar e auditar; e em um terceiro momento (nos últimos anos), é caracterizado pela valorização do servidor público e pela ideia de que o aparato público voltará a desempenhar um papel ativo nos destinos do país. A ideia é a de que estes atores possuem papel ativo nos processos de produção de políticas públicas e nas ações governamentais. Para alguns autores, existe um ponto de convergência na literatura que trata sobre o tema, de que o burocrata é o agente responsável pela implementação de políticas públicas (Ferreira; Lotta, 2016).

Este ativismo burocrático tem como ponto central a ideia de que o burocrata é um elo de interação entre o Estado e a sociedade, e que portanto, “muitos ativistas se aproximam de governos a ponto de ir trabalhar neles, com o intuito específico de promover ações em benefício das causas para as quais militam” (FERREIRA; LOTTA, 2016, p. 15). Todavia, nem todos os burocratas ativistas possuem vínculos com movimentos sociais, pois este conceito também inclui servidores públicos que possuem posturas engajadas mas que não estão associados a nenhum movimento ou organizações. Burocratas engajados podem, portanto, militar em prol de causas individuais, isto é, podem agir estrategicamente com o objetivo de promover suas causas. Vejamos:

- 1) tais servidores públicos não agem apenas de forma reativa, pelo contrário, são proativos e trabalham por causas que se sobrepõem às pautas oriundas de movimentos sociais;
- 2) esses burocratas têm acesso a recursos institucionais e possuem alguma influência no processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas;
- 3) eles não apenas acreditam nas causas que promovem, como também estão dispostos a trabalhar por tais bandeiras, mesmo quando a mobilização por elas está em declínio;
- 4) esses profissionais tentam advogar em prol de políticas favoráveis as causas que

eles promovem, mesmo sem ter o incentivo externo ao governo. (FERREIRA; LOTTA, 2016, p. 16)

Outros autores chamam a atenção para o fato de que formas de ativismo burocrático ou de artefatos estatais possam funcionar como estratégias para a construção da autoridade de agentes estatais (HULL, 2003), ou até mesmo para a constituição de moralidades, como demonstra Simone Brito (2018). Para ela, os ideais de controle, transparência e combate à corrupção, que prometem tornar o Estado mais efetivo e justo, são utilizados muitas vezes no sentido de um combate “e seus funcionários como guerreiros, num sentido de cruzada moral que contrasta com os processos de racionalização do Estado” (BRITO, 2018, p. 27). Essa batalha é orientada pelas “virtudes” de seus guerreiros.

Nosso objetivo é analisar a vida da burocracia, mais especificamente a vida da burocracia cotidiana a partir dos valores. Pretendi, neste capítulo, chamar a atenção para a construção de valores dentro de um determinado estágio de desenvolvimento do capitalismo, ou seja, do neoliberalismo. Nossa intenção é analisar essas mudanças a partir do cotidiano específico da vida do Estado, ou seja, observar o que acontece no cotidiano do Estado, especificamente nos locais de auditoria.

Como bem demonstra Gupta (2012), as políticas públicas não se efetivam sem a rotinização de práticas e é através dessa rotinização, que há um enraizamento de sentidos e valores. Nossa hipótese, baseada em toda a discussão realizada até aqui, é que os valores observados nas práticas cotidianas de auditores públicos do Estado representam uma mudança de valores que já vem ocorrendo nos últimos tempos nas sociedades neoliberais. O que precisa ser compreendido é: como a incorporação desses valores pelos agentes públicos reorganiza o campo de poder da burocracia estatal.

Pensar o Estado e as burocracias implica ter em mente que os processos de formulação de políticas públicas não são abstratas, lineares, de cima para baixo, em um processo que vai da formulação à implementação, mas, através de processos complexos e desordenados, perpassado por ambiguidades e disputas (SHORE, 2010, p. 29). Por isso, é tão importante ouvir o que as pessoas envolvidas no processo tem a dizer, bem como relacionar conceitos e valores centrais para comunidades locais com contextos mais amplos nos quais está imerso (HERZFELD, 2016), pois estas análises simbólicas podem “elucidar aspectos de sistemas classificatórios mais amplos (e mais profundos) que subjacem a uma sociedade em particular e a estruturam” (SHORE, 2010, p. 30).

Ao analisarmos as relações entre capitalismo neoliberal, Estado e valores pretendemos enfatizar a operacionalização de valores e códigos culturais do neoliberalismo no cotidiano das burocracias. Nesse sentido, a implementação desses valores sobre a perspectiva das práticas burocráticas demonstra a operacionalização de um valor novo nas práticas de auditoria nas esferas públicas, que é a transparência. A transparência se transforma em um valor e sua operacionalização se dá a partir de um sentido de controle.

Ao longo deste capítulo, estudamos sobre quais os efeitos das tecnologias de poder e como elas se efetivam. Vimos que houve, nos últimos tempos, um enorme investimento dessas práticas nas sociedades, e que este tema tornou-se central na agenda sociológica e antropológica. Inúmeras pesquisas foram realizadas, sobretudo com o intuito de demonstrar as relações de poder que submergem por trás de uma pretensa neutralidade dessas práticas.

Considerando que as tecnologias de governo são instrumentos que objetivam dirigir, orientar, guiar e regular sujeitos e problemas, pretendemos analisá-las a partir das práticas dos burocratas e das burocracias estatais. Portanto, as relações de poder serão observadas a partir das engrenagens cotidianas, das operações e procedimentos que produzem ordinariamente o Estado (DAS; POOLE, 2004), e dos procedimentos e técnicas repetitivas que contribuem para reforçar a centralidade do Estado (SHARMA; GUPTA, 2006). Esta perspectiva nos permitirá confrontar a própria ideia do Estado como um objeto universal e transcendental e compreendê-lo como resultados dessas tecnologias de poder. Nosso objetivo também é deixar claro que os procedimentos de auditoria não são “**apenas**” tecnologias de governança, como se intitulam, que promove o ordenamento e aumenta a eficiência dos Estados, mas tecnologias de poder.

Ao refletir sobre como essas tecnologias de governo são implementadas nas sociedades através de uma abordagem que se inspira em experiências etnográficas, pretendemos enfatizar também as formas como os atores sociais, mais especificamente, os auditores, atuam, nos furtando assim de operar uma reificação sobre o conceito de tecnologias de controle. Importantes contribuições antropológicas destacam a relevância de se tomar como um dado central na pesquisa as problematizações e interpretações da agência dos sujeitos (FASSIN, 2012). Nas burocracias, como vimos até aqui, inperam lógicas gerencialistas, típica das tecnologias de governo, todavia também são permeadas por formas de resistências, por formas de criar sentidos e de negociações. Por esse motivo, pretendemos compreender o significado moral dos valores de uma cultura de auditoria nas experiências dos atores envolvidos diretamente com essas práticas. Analisar essas experiências individuais e coletivas nos permitirá apreender seu conteúdo político e compreender de forma concreta que os discursos,

táticas e estratégias refletem um determinado modo de governo e de subjetividade (FASSIN, 2009).

Tais dinâmicas e estratégias se materializam em aspectos concretos e cotidianos, historicamente situados, e se refletem em políticas e decisões que modificam práticas e regulam o comportamento dos cidadãos, a exemplo de regulações e processos burocráticos (GUPTA, 2012) tidos como meramente “técnicos”. Gupta (2012) ao estudar as políticas sociais na Índia, demonstra o poder dos procedimentos administrativos em subverter as intenções dos atores e se tornarem práticas de controle. Shore (2009) e Strathern (2000) demonstram o quanto a inserção de práticas de auditoria e de políticas de avaliação nas universidades e instituições públicas do Reino Unido, modificaram práticas e valores, tornando-se práticas de controle.

No próximo capítulo iremos analisar mais profundamente o conceito de cultura de auditoria e incluir ao debate as análises de Pierre Bourdieu acerca do campo burocrático.

CAPÍTULO 2

CULTURA DE AUDITORIA E CAMPO BUROCRÁTICO

O termo “Cultura de Auditoria” surgiu dentro do campo das ciências sociais por volta da década de 1990 e foi cunhado por antropólogos e sociólogos (STRATHERN, 1997; SHORE e WRIGHT, 2000; STRATHERN, 2000; PELS, 2000; GIRI, 2000; KIPNIS, 2008; SHORE, 2009) como um desdobramento dos argumentos inicialmente elaborados por Michael Power¹⁹ (1994), de que estamos vivendo cada vez mais em uma “sociedade de auditoria”. Nas duas obras em que Power trata da auditoria, *The Audit Explosion* (1994) [1996] e *The Audit Society: Rituals of Verification* (1997), ele realiza um diagnóstico do aumento global da auditoria e de seus efeitos sociais.

Power defende que houve, no Reino Unido, durante a era do governo de Margareth Thatcher (1979-1990), a expansão de um regime de auditoria, que passou a permear os setores públicos e que teve um efeito sobre as condutas profissionais. Ele apresenta a auditoria como algo intrínseco à sociedade moderna e como um princípio constitutivo das organizações sociais, que deriva sua importância da ausência de confiança do público em geral, tanto no setor privado quanto no setor público. Essa falta de confiança contribui para a exigência de que os trabalhadores se tornem auditáveis e que tornem a *auditability* um fator central no mundo do trabalho, por torná-los responsáveis perante o público. Para ele, essa é uma tendência irreversível e irresistível.

Em *The Audit Explosion* (1996, p.3), Power argumenta que, a explosão da auditoria não é um fenômeno apenas quantitativo, de aumento de práticas de auditoria e sua extensão para novos campos, mas, que diz respeito a uma mudança qualitativa na sua abordagem. A ideia central defendida por ele é de que houve a “propagação de uma mentalidade distinta de controle administrativo” e essa nova mentalidade faz com que os indivíduos e instituições passem a considerar a si mesmos como “sujeitos de auditoria”.

Para fundamentar suas ideias, Power apresenta oito argumentos, que apresento-os em seguida: 1) Que apesar das práticas de auditoria serem usadas nos mais diversos contextos,

¹⁹ Michael Power é professor de contabilidade da London School of Economics e membro do Instituto de Contadores Públicos da Inglaterra e do País de Gales (ICAEW - Institute of Chartered Accountants in England and Wales).

existe um núcleo comum aos novos usos da palavra “auditoria”, que está ligada à nova relação que se estabelece com o auditado. As auditorias passam a ser concebidas como um diálogo, isto é, como “revisões internas para melhorar as tomadas de decisões”, e que podem “apoiar” em vez de “disciplinar”. Nesse sentido, através da “auto-avaliação”, a auditoria perde o “caráter de policiamento”, típicas das verificações externas; 2) Mais do que uma série bastante desinteressante de práticas, a auditoria é uma ideia central para o controle administrativo, e seu valor está além das suas qualidades técnicas e operacionais. É mais do que uma “resposta técnica a problemas de governança e prestação de contas”, pois, diz respeito a “articulação de valores, a racionalização e ao reforço de imagens públicas de controle”. A explosão da auditoria é a explosão de uma ideia que reforça as formas pelas quais os profissionais e gestores públicos dão sentidos às suas práticas; 3) A disseminação de auditorias é resultado de mudanças nos padrões de governança nas sociedades industriais avançadas, que corresponde a mudanças nas concepções de governança e administração. A auditoria surge no período de transição entre as antigas estruturas tradicionais de controle da sociedade industrial e as novas demandas por segurança, características de uma “sociedade de risco”. A auditoria ocupa então o papel de “reconciliar forças contraditórias”, que diz respeito à necessidade de manter uma concepção tradicional de comando hierárquico e de controle das estruturas existentes de autoridade e a necessidade de lidar com o fracasso deste estilo de controle; 4) O foco das novas formas de auditoria não é a qualidade do desempenho (seja ambiental, educacional ou financeiro), mas, a garantia dos sistemas de controle, o “policiamento do policiamento”, ou seja, a garantia dos mecanismos de garantia da qualidade; 5) Apesar das práticas de auditoria terem sido impulsionadas pelas demandas por maior transparência, as auditorias não contribuem automaticamente para o aumento da transparência, ao contrário, muitas vezes o aumento da auditoria pode “tornar as organizações mais obscuras” e, apesar do compromisso de tornar as organizações mais transparentes, o processo de auditoria em si permanece invisível ao público, pois, se trata muitas vezes de transferência de confiança entre o próprio sistema econômico ou entre os gestores e os auditores; 6) Um fator que explica o sucesso da “explosão da auditoria” é a sua capacidade de ser “invulnerável ao próprio fracasso”, pois, mesmo quando a auditoria falha, a resposta comum é exigir mais auditoria e não questionar o papel da auditoria em si; 7) As novas auditorias representam uma concepção muito particular de accountability, pois possuem um papel ativo e não apenas passivo, modificando os ambientes em que atua, moldando as atividades em prol das necessidades da auditoria. Além disso, remodelam não apenas os padrões de desempenho, mas as concepções públicas acerca dos “problemas para os

quais ela é a solução”, e, 8) Que existem maneiras diferentes de obter accountability além das auditorias.

Por fim, Power questiona a forma que as práticas de auditoria tem tomado nos últimos anos, valorizando mais os aspectos quantitativos do que qualitativos, o controle externo do que o controle interno, a disciplina do que a autonomia, e os especialistas privados do que o diálogo público, e, propõe um tipo alternativo de controle que una os dois estilos. Para ele, é preciso que haja um equilíbrio entre as duas formas de accountability, isto é, que a auditoria não seja apenas controle, mas um diálogo, que ajude os profissionais a refletir sobre seus próprios métodos e conduta.

Se analisarmos as práticas de auditoria a partir da visão apresentada por Power, temos que: a expansão da auditoria é resultado das transformações históricas das sociedades capitalistas ditas de “risco” e de uma nova mentalidade de governança que inclui formas de responsabilização. Nessa perspectiva, auditar não é apenas uma prática burocrática que irá tornar as organizações mais eficientes, mas algo que dará sentido à suas práticas. Podemos ver aqui, mais uma vez, o quanto a questão dos valores é central para o ordenamento das práticas burocráticas, pois, o crescimento de práticas de controle também avança novos valores e virtudes.

Esse debate teve grande repercussão pública no contexto do Reino Unido, e, dentro das ciências sociais influenciou o trabalho de muitos estudiosos. Na coletânea intitulada *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy* (2000), o conceito de “cultura de auditoria” surge pela primeira vez e é ponto de partida para uma investigação antropológica sobre os impactos das novas formas de praticar ou realizar accountability.

Nesta coletânea, a antropóloga Marilyn Strathern aponta que, o dilema trazida por essa cultura é que ela, ao mesmo tempo em que preza pelo preceito da eficiência econômica, também é regida pela prática ética e por valores que a maioria das pessoas prezam, como responsabilidade e abertura das contas públicas. Por esse motivo, ela é tão difícil de ser confrontada. Segundo ela, é por meio da accountability e da prestação de contas realizadas pelas auditorias que o mundo financeiro e moral se encontram.

Essa “cultura de auditoria”, fenômeno que também é conhecido como accountability, não se limita ao contexto do Reino Unido, ou a um tipo de instituição, mas se adapta à inúmeras realidades locais, “colonizando” até mesmo instituições públicas, como universidades, por exemplo. Portanto, mesmo que essa dualidade entre raciocínio moral e preceitos da contabilidade financeira não seja algo novo na história, nas últimas décadas ela adquire uma

nova face. Essa nova face é que a torna tão difícil de ser rechaçada ou mesmo criticada, pois, é uma prática que alia eficiência econômica e práticas de responsabilização.

Dito isso, e tomando como base os argumentos discutidos até aqui, é preciso compreender que, se analisarmos as práticas de auditoria por si mesmas, poderíamos identificá-las como apenas parte de processos burocráticos, todavia, ao analisá-las em um contexto maior vê-se que ela assume status de uma cultura distinta. Neste capítulo procuramos compreender o contexto de desenvolvimento da cultura de auditoria e as especificidades das práticas de auditoria dentro do campo burocrático do Estado.

2.1 Cultura de auditoria e tecnologia disciplinar

Como mencionamos anteriormente, as práticas de auditoria são parte de um contexto global de mudanças nos processos de governança, que passam a incluir formas de responsabilização, e processos de transparência. Desse modo, se a auditoria nasce dentro do mundo da contabilidade financeira, nesse novo contexto ela se expande e se consolida em um importante instrumento de governança das sociedades neoliberais. Mas, o que caracteriza essa mudança como algo que constitui uma cultura e não simplesmente uma prática governamental? Porque é possível falar em uma cultura de auditoria?

Marylin Strathern (2000) apresenta uma resposta para essa questão ao concluir que o regime de auditoria criou tecnologias de controle que passaram a incluir os próprios indivíduos no processo, gerando formas de autocontrole que modificaram costumes, hábitos e práticas. De acordo com ela, a auditoria por si só gera desconfiança, isto é, os rituais de verificação costumam deixar as pessoas desconfortáveis, por isso, os governos modificaram os processos de auditoria, incluindo os próprios indivíduos no processo, estabelecendo formas de autocontrole (que se tornariam evidências de sua responsabilidade perante o Estado), e não apenas isto, mas tornando explícitas as formas de controle através da transparência. Para ela, a responsabilidade sempre fez parte da cultura humana, o problema é a forma que ela assume no contexto dos governos neoliberais. Essa cultura de auditoria, não é apenas uma prática que se estabeleceu em vários países, mas, uma cultura que se relaciona a um regime político específico, o neoliberalismo.

Cris Shore e Susan Wright, antropólogos que também se dedicam ao estudo desse tema, abordam essa questão em uma artigo intitulado *Coercive accountability: the rise of audit in higher education* (2000), no qual eles investigam o surgimento de tecnologias de auditoria e prestação de contas e sua transferência do mundo financeiro para o setor público,

especificamente as universidades. Mas, o que nos interessa reter aqui, é o questionamento feito por eles sobre algo que parece tão corriqueiro, quanto uma transferência de tecnologia, merecer status de uma “mudança cultural histórica” (2000, p. 57). Eles fundamentam sua resposta no conceito foucaultiano de governamentalidade. Para melhor fundamentar a nossa análise, iremos nos deter um pouco mais sobre o significado deste conceito.

Foucault (2006b, p. 303) define governamentalidade como, em primeiro lugar:

O conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas, que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população, como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico essencial, os despositivos de segurança.

Em segundo lugar, como “a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não cessou de conduzir, e há muitíssimo tempo, em direção à preeminência desse tipo de saber que se pode chamar de ‘governo’ sobre todos os outros: soberania, disciplina”. E, em terceiro lugar, “o resultado do processo, pelo qual o Estado de Justiça da Idade Média, tornado nos séculos XV e XVI Estado administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, ‘governamentalizado’”.

O conceito de governamentalidade de Foucault objetiva dar conta do problema da articulação entre as relações de poder e a constituição do Estado. A ideia central contida nesse conceito é a de que o governo constitui formas de poder mais ou menos sistemáticas, regulares e refletidas (uma tecnologia), que segue uma forma específica de racionalidade, que define os meios mais adequados para o exercício do poder (LEMKE, 2002, p.5).

Em *A Governamentalidade, Curso do Collège de France, ano 1977-1978: Segurança, Território, População* (1978) [2006], Foucault analisa a relação entre a ascensão da população enquanto sujeito-objeto de governo e a redefinição da arte de governar e da forma do Estado. Seu objetivo é analisar os discursos e práticas da razão de Estado para compreender a governamentalidade liberal e sua renovação no neoliberalismo. Suas análises são fundamentais para compreendermos a reestruturação contemporânea do liberalismo e do capitalismo.

Para ele, o liberalismo inaugura uma nova forma de governamentalidade que redefine os meios e fins do Estado. No liberalismo, há uma delimitação das esferas econômica, política e jurídica e uma redefinição da soberania do Estado perante a afirmação da autonomia do mercado. Ao Estado cabe resguardar e assegurar a liberdade de mercado, ou seja, o Estado está

inserido dentro de um processo maior de governamentalidade cujo objetivo é a segurança da população.

Com o neoliberalismo, esse processo vai além, não apenas redefinindo esferas, mas, reorientando o Estado para a defesa radical da economia de mercado. Além disso, Foucault aponta uma mudança na própria concepção de sujeito, que passa a ser entendido não mais como um parceiro de troca, mas como capital humano. É a ideia do sujeito enquanto empresa.

Para Foucault, “vivemos na era da governamentalidade” e é a partir da governamentalidade que devemos entender as formas atuais de poder. Para ele, o fator mais importante para compreendermos a atualidade é a “governamentalização do Estado, pois:

Se o Estado existe tal como existe hoje, foi graças precisamente a essa ‘governamentalidade’ que é ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado, já que são as táticas de governo que permitem, a cada instante, definir o que deve ou não ser referido ao Estado, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que é não estatal. Portanto, o Estado em sua sobrevida e o Estado em seus limites não devem ser compreendidos senão a partir das táticas gerais da ‘governamentalidade’. (FOUCAULT, 2006b, P. 304).

O foco de análise de Foucault são as formas pelas quais a conduta humana é dirigida, através de mecanismos de governo situadas dentro das instituições do Estado e fora dele (na sociedade civil, na família, e até mesmo nos domínios da “vida pessoal”). Essa governamentalidade “não nomeia uma relação negativa de poder, caracterizada inteiramente por disciplina e regulação; antes, a ênfase está na sua dimensão produtiva” (FERGUSON; GUPTA, 2002, p. 990).

As políticas também moldam e organizam a maneira como nos comportamos como indivíduos, mesmo em nossos espaços mais íntimos e privados. Essas políticas que definem nossas responsabilidades como pais e regulam a maneira como nos comportamos com nossos filhos (por exemplo, a recente legislação do governo da Nova Zelândia contra bater em crianças), que especificam a idade em que é legal dirigir um carro, votar, aspirar a posições oficiais ou fazer sexo; o uso de nossos carros, nossas casas e nossos jardins - até quais espécies de árvores podemos plantar ou remover de nossas propriedades - e a lista continua. (SHORE, 2010, p. 38).

As pesquisas de Cris Shore e Susan Wright sobre cultura de auditoria, sofreram forte influência teórica dos chamados Estudos de Governamentalidade (BURCHELL; GORDON; MILLER, 1991; LEMKE, 2002; FERGUSON; GUPTA, 2002; ROSE; Miller, 2010) que

compreende as formas da governamentalidade como uma racionalidade ou arte moderna de governar. Essa linha de abordagem procura desnaturalizar a forma do Estado como uma unidade ou “abstração mítica”, e como um objeto frio, distante e burocrático, que centraliza o poder e as formas de dominação. Não obstante, o poder, nas sociedades liberais avançadas, é exercido por meio de uma “profusão de alianças inconstantes entre autoridades diversas em projetos para governar uma multiplicidade de facetas da atividade econômica, da vida social e da conduta individual” (ROSE; MILLER, 2010, p. 272). Nesse sentido, o tema do Estado é recolocado em termos da problemática do governo, e, se relaciona à “proliferação de uma gama de aparatos pertencentes ao governo e um complexo corpo de conhecimentos e ‘know-how’ sobre o governo, os meios de seu exercício e a natureza daqueles sobre os quais ele deveria ser exercido” (p. 272). Em outras palavras, o problema do governo é analisado em vista de suas racionalidades políticas, dos campos discursivos, das justificativas morais e de suas tecnologias governamentais.

Situados dentro desta tradição do pensamento, Shore e Wright também buscam atualizar o tema da governamentalidade para dar conta da transição do Estado de bem-estar para o Estado neoliberal (baseado nas políticas de livre mercado). Se o neoliberalismo muitas vezes é entendido como recuo do Estado perante o mercado, esses teóricos vão mostrar que, ao contrário, houve um avanço da lógica de mercado para instituições estatais, que passam a funcionar de acordo com um modelo empresarial. Esse processo inaugura uma nova modalidade de governo que opera através de mecanismos de governança que coloca o indivíduo como empreendedor de si mesmo e autodisciplinado. Portanto, o foco de análise de Shore e Wright, são as especificidades desse poder nas sociedades neoliberais, que passa a orientar as práticas estatais através de tecnologias governamentais, mais especificamente, a partir da ascensão de uma cultura de auditoria²⁰.

O processo de proliferação de práticas de auditoria (entre as décadas de 1980 e 1990) e sua consequente expansão, implicou uma valorização da auditoria, que ganha destaque e importância, ao não se restringir mais apenas ao campo financeiro (onde comumente era utilizado), mas, migrar para vários outros campos da sociedade (tornando-se central nos processos de governança). Nesse processo de transferência de tecnologia da área financeira para

²⁰ De acordo com Shore, a influência da cultura de auditoria é mais visível em setores públicos de países como Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, pois estes países “foram submetidos a grandes reformas neoliberais de desregulamentação e privatização de áreas de governo previamente reguladas de acordo com códigos de conduta profissionais e sistemas informais de cooperação e confiança” (2009, p. 28). Todavia, apesar de ser mais visível no contexto dos países europeus, a cultura de auditoria se faz presente, como vimos, em todo o mundo, e aqui no Brasil os procedimentos de auditoria fazem parte da realidade do poder público.

outras áreas da vida profissional, mantêm-se os termos “inspeção pública”, “submissão à avaliação” e “medidas de desempenho”, próprios do mundo da contabilidade, e se associa novos ideais como “garantia de qualidade”, “acreditação”, “responsabilidade”, “transparência”, etc. (SHORE, WRIGHT; 2000, p. 59-60). Em outro artigo em que Shore também trata da cultura de auditoria, ele escreve:

A disseminação da auditoria revela muito sobre as maneiras como os processos de “neoliberalização” (PECK e TICKELL, 2002) estão reorganizando padrões de vida em sociedades industriais avançadas. Através dela podemos também vislumbrar algo de muito mais profunda significação histórica: um processo que está remodelando nossas instituições do setor público, modificando ambientes de trabalho e transformando nosso sentido de “nós mesmos” (SHORE, 2009, p. 28).

A principal crítica lançada por Shore e Wright (2000, p. 57) a essa cultura de auditoria é a de que as tecnologias de auditoria não são “simplesmente práticas neutras e racionalmente inócuas”, mas que, ao contrário, são “instrumentos para novas formas de governança e poder”. De acordo com eles, essas tecnologias incorporam uma “nova racionalidade e moralidade”, engendrando novas “normas de conduta e comportamento profissional”. Portanto, a cultura de auditoria está criando novos tipos de subjetividade e essa nova subjetividade se caracteriza por indivíduos que são autogerenciados e que se tornam auditáveis.

Se realizarmos uma comparação entre os argumentos de Shore e Wright (2000) e o de Power (1996), podemos concluir que há vários pontos de aproximação, sobretudo quando eles identificam a cultura de auditoria²¹ como um fenômeno ligado à “sociedade de risco”. Além disso, ambos concordam que a expansão de procedimentos de auditoria está modificando os ambientes e normas de condutas profissionais, tornando os trabalhadores auditáveis. Todavia, os primeiros avançam este debate, de forma crítica, ao apontar que, invés de uma prática neutra ou virtuosa, essas práticas de auditoria são, na verdade, tecnologias de dominação e controle, sobretudo quando introduzidas no setor público. Vejamos o que Shore diz a esse respeito (2009, p. 34):

Meu argumento é que esses novos sistemas de auditoria não são, como alegam, apenas práticas neutras e politicamente inocentes destinadas a promover “transparência” ou eficiência. Ao contrário, são tecnologias disciplinares – ou “técnicas do self” – destinadas a instilar novas normas de conduta na força de trabalho.

²¹ Power não utiliza o termo “cultura de auditoria”, mas “sociedade de auditoria”.

Em uma outra passagem do texto, Shore e Wright argumentam que há uma convergência entre essa cultura de auditoria e o “Novo Gerencialismo”²², que por sua vez são expressões do mesmo fenômeno: os processos de reestruturação econômica e política do neoliberalismo (SHORE, WRIGHT; 2000, p.58). Essa cultura de auditoria, que tem como fundamento o modelo gerencialista, possui, de acordo com eles, três características principais. A primeira é a introdução de uma nova linguagem, com termos próprios do gerencialismo (eficácia, eficiência, prestação de contas, proatividade, etc); a segunda é a implementação de atitudes, normas e práticas que se associam a esse discurso; e, a terceira, são os efeitos gerados pela incorporação dessas normas e práticas nas rotinas dos profissionais e principalmente a forma como elas moldam os indivíduos enquanto sujeitos. Ainda de acordo com Shore (2009, p. 31):

O problema, no entanto, é que a auditoria confunde “responsabilidade” (*accountability*) com “contabilidade” (*accountancy*) de forma que o “ter de responder à cobrança do público” é remodelado em termos de medidas de produtividade, “eficiência econômica” e garantia de “valor por dinheiro”. Estes se tornaram os novos princípios de gerenciamento e reforma do setor público – e o instrumento de medir pelo qual a responsabilidade de prestar contas deve ser avaliada. Eles são os mesmos princípios que foram usados, desde a década de 1980, para dirigir os “programas de reajuste estrutural” do FMI e do Banco Mundial.

Outro ponto fundamental para compreendermos o sentido da cultura de auditoria, é o fato de que, apesar da palavra auditoria derivar do latim *audire*, que significa ouvir, não se trata, na verdade, do estabelecimento de uma relação horizontal de comunicação, mas, de uma relação hierárquica, que evoca os princípios de verificação, exame, aprovação e escrutínio. Nesse sentido, a auditoria é “essencialmente uma relação de poder entre examinador e observado: os últimos são objetos de informação, nunca sujeitos em comunicação” (SHORE, WRIGHT; 2000, p.59).

De maneira geral, a introdução do vocabulário e das normas da auditoria em instituições públicas trouxe consigo uma nova ética e política de governança, no qual o estilo de prestação de contas torna-se o princípio dominante, estes, por sua vez, são sintomas da

²² O Novo Gerencialismo ou “New Public Management”, corresponde a um conjunto de reformas da administração pública baseada em uma nova cultura organizacional nos moldes da economia de mercado. O objetivo é estabelecer um modelo de administração pública que supere o modelo burocrático de administração, e que passe a ter como foco resultados, procedimentos flexíveis, ênfase na eficácia, na *accountability* e na competitividade.

“governamentalidade neoliberal”²³. Mais uma vez, o problema é que essas tecnologias políticas avançam, subvertendo problemas políticos em questões técnicas. Dessa forma, “procedimentos de auditoria, apresentam-se como racionais, objetivos e neutros, com base em princípios sólidos de gestão eficiente” (2000, p.61), quando na verdade, giram em torno de declarações e medições normativas, avaliações de desempenho, competições e comparações. E, como já foi dito, essas tecnologias políticas regulam tanto a conduta de indivíduos quanto de instituições.

Se persarmos essas formas de governamentalidade neoliberal em termos de padrões de subjetividade, temos que: se, nas sociedade industriais, em que a economia era baseada em princípios tayloristas de produção em massa, o tipo de subjetividade adequada era os “corpos dóceis”, disciplinados e regimentados; na “economia do conhecimento global”, caracterizado pela rapidez e flexibilidade, o tipo de subjetividade necessária é o do “trabalhador flexível”, pró-ativo, “auto-administrado”:

Uma característica fundamental da governança neoliberal é que ela depende de formas mais indiretas de intervenção e controle. Especialmente, ela procura agir sobre e através de agência, interesses, desejos e motivações de indivíduos, incentivando-os a considerarem-se sujeitos ativos responsáveis pelo aprimoramento de sua própria conduta (SHORE, 2009, p. 35).

Por fim, Shore (2009, p. 45) chama a atenção para o fato de que seus argumentos não pretendem desqualificar a auditoria e a transparência em si, pois estas, “quando usadas corretamente, podem ser instrumentos muito eficazes para prevenir fraude, má administração e desperdício de dinheiro público”; mas, que pretende alertar contra os usos da auditoria como um “modelo generalizado (e tecnologia) de governabilidade”, que, muitas vezes, em vez de promover responsabilização, “tendem a obscurecer a transparência e alimentar a desconfiança”.

Porém, é preciso deixar claro, que esse entendimento da cultura de auditoria a partir da concepção de governamentalidade neoliberal não é um consenso dentro das ciências sociais. O antropólogo Andrew B. Kipnis (2008), por exemplo, segue um viés analítico diferente, ao criticar o uso do conceito de governamentalidade neoliberal para explicar os processos contemporâneos de governança. Em sua pesquisa sobre cultura de auditoria, ele desenvolve uma análise comparativa de casos de auditoria em contextos distintos: na China, em alguns países pós-socialistas como a Polônia, e, nos Estados Unidos. Ao comparar os diferentes casos,

²³ Shore e Wright definem esse conceito como a “mudança generalizada no papel do governo baseado no uso das normas do livre mercado como princípios organizadores não apenas da vida econômica, mas da atividade do próprio Estado e, mais profundamente, da conduta de indivíduos”. (2000, p. 61).

ele constata que, mesmo havendo muitas semelhanças nos processos de auditoria, as avaliações ideológicas das pessoas envolvidas nos processos de auditoria são diferentes da análise de alguns antropólogos. Por exemplo, enquanto alguns antropólogos descrevem esses processos como sintomas da governamentalidade neoliberal, os trabalhadores chineses, descreviam-nas como “socialistas”. Vejamos:

Na academia ocidental, as culturas de auditoria das escolas e da academia são mais comumente criticadas por suas ligações com ideologias do neoliberalismo (por exemplo, Hursh 2005; Klees 2002; Shore e Wright 2000) ou os interesses das elites empresariais (Apple 2001; Salinas e Reidel 2007) . Mas os professores chineses em Zouping viram avaliação por exame como parte de uma cultura confucionista aplicada por um governo liderado pelo Partido Comunista, enquanto os acadêmicos chineses frequentemente descreviam essas culturas de auditoria como um legado socialista fora de moda. (KIPNIS, 2008, p. 276).

Kipnis direciona sua crítica aos teóricos da governamentalidade neoliberal, em especial aos trabalhos de Nikolas Rose (1996, 1999) e sua teoria de que os processos de governança neoliberal criou, em primeiro lugar, uma cultura de indivíduos governáveis, disciplinados, responsáveis e empreendedores, em segundo lugar, o “governo à distância”, onde a intervenção na vida dos indivíduos é realizada por “outros meios que não a intervenção direta de um agente identificado com o Estado”, e em terceiro lugar, a disseminação de práticas de calculabilidade. Para Rose (1999), esses elementos se uniram com a explosão da auditoria, já apontada por Power (1997), no contexto da reforma da “Nova Gestão Pública” da era Thatcher. A lógica imposta por essa reforma é a de que, para que os funcionários ajam com eficiência é necessário tirá-los de contextos burocráticos e colocá-los em contextos de mercado, onde seus comportamentos seriam moldados pela lógica do setor privado e pelas formas de prestação de contas e auditorias. Nesse sentido, os trabalhadores sofrem pressão para se responsabilizarem-se pelo seu próprio desempenho e o governo pode ser realizado a partir de uma distância maior.

Para Kipnis (2008), esta teoria é problemática e “mascara mais do que esclarece”, pois, essas características não se restringem apenas a regimes neoliberais, mas fazem parte também de contextos socialistas ou pós-socialistas. Para ele, esse tipo de argumento carece de uma perspectiva comparativa, que não se restrinja apenas aos contextos ocidentais, mas que analise uma variedade de culturas. Ele propõe compreender os aspectos próprios da cultura de auditoria como algo que está além da governamentalidade neoliberal, e que se relaciona com “técnicas para manipular relações sociais locais”. Vejamos:

Se Rose fosse um pesquisador comparativo, duvido que ele teria atribuído à forma aparentemente moderna e ocidental de governamentalidade chamada de "neoliberalismo", características tão onipresentes quanto o autodesenvolvimento e autodisciplina, governo à distância, e calculabilidade. Em vez disso, essas três categorias correspondem a amplas potencialidades humanas que foram imaginadas em uma ampla variedade de formas, em uma ampla gama de configurações e que se tornaram mais prevalentes em todas as sociedades estatais e industriais (KIPNIS, 2008, p.284).

Para além da crítica empreendida por Kipnis aos teóricos da governamentalidade neoliberal, acredito que sua maior contribuição aos estudos sobre *culturas*²⁴ de auditoria são os aspectos metodológicos, ou seja, a forma como ele trata como central para a análise das culturas de auditoria, a pesquisa e análise antropológica, em especial a pesquisa etnográfica. Essa importância deriva do fato de que, para ele, o “impulso etnográfico para estudar o que as pessoas dizem, o que fazem e como as duas coisas se relacionam é crucial para entender as culturas de auditoria” (p. 284), pois, em virtude das situações de desconfiança, geradas pelo próprio processo de auditoria, seria comum haver uma desconexão entre as motivações expressas pelos participantes da auditoria, e seus motivos reais. Kipnis (2008) não discorda de que as culturas de auditoria influenciam subjetividades, mas conclui que, para compreendermos a forma como isso ocorre, ou seja, para conseguir responder os questionamentos levantados pelos teóricos da governamentalidade, sobre “como nos tornamos sujeitos governáveis?”, é necessário uma sociologia ou antropologia do Estado, que investigue os aspectos locais das culturas de auditoria. Em outras palavras, é preciso realizar estudos etnográficos sobre as relações entre “planos escritos, pronunciamentos oficiais, comentários extra-oficiais e as práticas sociais observadas”(p. 285).

Essa tendência de analisar o Estado a partir de seus aspectos locais tem sido crescente dentro da antropologia. Uma importante linhagem antropológica (FERGUSON; GUPTA, 2002; KIPNIS, 2008; SHARMA; GUPTA, 2006; ROSE; MILLER, 2010; GUPTA, 2012) trouxe ao centro do debate o tema do Estado moderno a partir do desenvolvimento de pesquisas etnográficas que privilegiam os aspectos rotineiros das práticas burocráticas, e que pensam o papel dos Estados na formação de comunidades locais. Para essa vertente, o Estado não se

²⁴ Kipnis (2008) trata de culturas de auditoria no plural, pois para ele não é possível, a partir de uma análise comparativa, falar em uma única cultura de auditoria, mas em uma variedade de culturas, presentes em inúmeros contextos.

resume a aparatos burocráticos, pois, também são locais de produção simbólica e cultural, portanto, podem ser “imaginados”²⁵, construídos conceitualmente e tornado eficaz através de dispositivos imaginativos e simbólicos (ANDERSON, 2008; COMAROFF, 1998; FERGUSON; GUPTA, 2002). Portanto, para apreender o imaginário do Estado é preciso analisar não apenas as “representações discursivas explícitas”, mas também as “práticas implícitas”, que “escorregam abaixo do limiar da discursividade, mas que alteram profundamente a forma como os corpos são orientados, como as vidas são vividas e como os sujeitos são formados” (FERGUSON; GUPTA, 2002, p. 984). A antropologia do Estado visa adotar uma perspectiva que tem como foco a constituição cultural do Estado, ou seja, o modo como as pessoas percebem o Estado, como seus entendimentos são moldados por suas localizações particulares e os processos culturais pelos quais o Estado é vivenciado. Essa perspectiva rompe com a ideia do Estado como uma entidade coesa e unitária e assume que ele é o resultado de processos hegemônicos de dominação (SHARMA; GUPTA, 2006, p. 11).

Assumindo uma perspectiva pós-colonial e conciliando os estudos de governamentalidade com uma etnografia do Estado, o antropólogo Akil Gupta (2012), defende que o Estado deve ser estudado etnograficamente em relação com outros problemas e não como um objeto em si mesmo. Sua abordagem epistemológica e metodológica suspende a crença no Estado como uma “realidade ontológica”, formada pela dicotomia entre “sistema de Estado” (composto pelo aparato institucional e suas práticas), e a “ideia de Estado” (formado pelo conceito que dota o Estado com sua coerência, singularidade e legitimidade), e propõe a combinação desses dois elementos para explicar a legitimação da dominação, sobretudo, a forma como “a ideia de Estado é mobilizada em diversos contextos, e como é imbrincada nas instituições e práticas do Estado” (GUPTA, 2012, p. 43). Esse exercício visa levar em consideração os fundamentos culturais e ideológicos do sistema estatal a partir da observação das práticas e rotinas burocráticas, que por sua vez, lançam luz às “conexões constitutivas entre economia política, estrutura social, desenho institucional, prática cotidiana e representação” (p. 44).

Essa visão do Estado, que ele conceitua como uma “visão desagregada”, pretende questionar a naturalização do Estado como uma entidade coerente e unificada e enfatizar a natureza contraditória e multifacetada do Estado, e como as formas de poder são culturalmente construídas. Na minha opinião, sua maior contribuição para os estudos das burocracias estatais é a forma como ele enfatiza que ao se estudar o Estado é preciso enfatizar os aspectos locais do

²⁵ Para uma melhor compreensão sobre o conceito de comunidades imaginadas ver Anderson (2008).

Estado, não como algo fixo e fechado, mas também suas conexões em outros níveis (regionais, nacionais e globais). Nesse sentido, uma antropologia do Estado pode contribuir com “insights” ao pensar o Estado como “artefatos culturais” dentro de uma dinâmica capitalista global.

No próximo tópico abordaremos a concepção de Estado de Pierre Bourdieu e suas análises sobre burocracia, desinteresse e campos de poder. Apesar de não ter desenvolvido uma teoria específica sobre burocracia, suas análises sobre o Estado e a compreensão acerca das disputas (por poder, capital, posições), entre os diversos atores que compõem as burocracias estatais se aproxima e contribui com o debate proposto em nosso trabalho.

2.2 Campo burocrático e “interesse pelo desinteresse”

Em uma definição já clássica no campo acadêmico, Bourdieu define o poder simbólico como um “poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2007, p. 7-8), e que, portanto, para descobri-lo é preciso enxergá-lo onde se deixa ver menos. É nesse sentido, que as investigações bourdieusianas acerca do campo burocrático estatal dialoga com as abordagens realizadas por autores da antropologia do Estado que apresentamos ao longo deste trabalho, pois todos esses autores estão preocupados em investigar o cotidiano das burocracias.

Os “sistemas simbólicos”, que Bourdieu trata como “campos” (arte, religião, ciência, Estado, etc.) são, de acordo com ele, “estruturas estruturantes e estruturadas”. São estruturantes, no sentido de serem arbitrárias e socialmente determinadas, e definem-se por formas de consensos entre subjetividades estruturantes. E, são estruturadas, no sentido de serem passíveis de uma análise estrutural, ou seja, é possível apreender a lógica específica das formas simbólicas.

Baseando-se no funcional-estruturalismo de Durkheim, Bourdieu deriva dessas análises uma primeira síntese teórica: a de que os “sistemas simbólicos” só podem exercer um poder estruturante por que são estruturados, isto é, tendem a produzir uma ordem e produzem consensos sobre o sentido do mundo, contribuindo com a integração social:

Enquanto instrumentos de conhecimento e comunicação (cf. a análise durkheimiana da festa), eles tornam possível o consensus acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração ‘lógica’ é a condição da integração ‘moral’ (BOURDIEU, 2007, p. 10).

A segunda síntese teórica realizada por Bourdieu para conceituar o poder simbólico é baseada nas análises de Weber e Marx. Da tradição marxista ele retém as funções políticas dos “sistemas simbólicos”, que explica as produções simbólicas relacionando-as com os interesses das classes dominantes. Para essa tradição, as ideologias servem a interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais. Nesse sentido:

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento que os ‘sistemas simbólicos’ cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica). (BOURDIEU, 2007, p. 11).

Para Bourdieu, o campo de produção simbólica é um microcosmos da luta simbólica entre as classes, na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima. O poder simbólico é um “poder quase mágico” que só se exerce se for reconhecido, ou seja, ignorado como arbitrário. Este poder se define numa relação determinada “entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos” e é exercido “na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença” (2007, p. 14-15). Nesse sentido, Bourdieu modifica a fórmula weberiana de que “O Estado é uma comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física em um território determinado” incorporando a dimensão da violência simbólica. Para ele:

Se o Estado pode exercer uma violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na “subjetividade” ou, se quisermos, nas mentes, sob a forma de estruturas mentais, de esquemas de percepção e de pensamento. (BOURDIEU, 1996, p.97-98).

Bourdieu (2014) em seu livro “Sobre o Estado” nos traz um ponto de vista bastante frutífero que nos ajudará a refletir sobre as práticas de auditoria no âmbito do Estado. Sua concepção de Estado está ancorada na ideia do espaço social como formado por diferentes campos, com seus agentes e lógicas próprias concorrendo entre si. Todavia, o campo do poder se distingue dos outros campos, no sentido de ser uma espécie de “metacampo”, ou, nas palavras do próprio Bourdieu “o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital

para poderem dominar o campo correspondente” (1996, p. 52). Vejamos como Bourdieu conceitua o Estado:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos campos correspondentes) leva, de fato, à *emergência* de um capital específico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do *campo do poder*, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução. (1996, p. 99-100).

O capital simbólico seria então uma propriedade (física, econômica, social, cultural) percebida pelos agentes sociais que possuem categorias de percepção para entendê-las, reconhecê-las e lhes atribuir valor (BOURDIEU, 1996, p. 107). Bourdieu incorpora o poder simbólico como uma dimensão fundamental do Estado e defini-o como uma forma de crença, uma “ilusão bem fundamentada” que tem o poder de organizar a vida social através da imposição de estruturas cognitivas e de consensos sobre o sentido do mundo. Ele define o Estado como produto de uma crença coletiva e aponta que, para compreender o trabalho de produção dessa representação e de fundamentação dessa crença é necessário analisar o Estado como uma fonte de poder simbólico, isto é, como local onde se produzem princípios de representação legítima do mundo social. Para ele, é “no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado” (1996, p. 95).

Para compreender os fundamentos dessa crença e dos mecanismos que promovem o seu reconhecimento, Bourdieu adota uma postura que enfoca a análise de medidas e ações do Estado, com o intuito de esclarecer o mecanismo que dota os agentes, atos e efeitos do Estado de seu caráter oficial, público e universal. Para Bourdieu, é na “crença organizada” que se fundamenta a lógica de constituição do poder simbólico do Estado. Para ele, um ato de Estado é um “ato coletivo”, realizado por pessoas reconhecidas como oficiais. Os membros do Estado são “agentes particulares portadores de interesses particulares [...] Esses interesses particulares

trabalham numa lógica tal que vão conseguir essa espécie de alquimia que transformará o particular em universal”. (BOURDIEU, 2014, pp. 67).

Além de entender o Estado como lugar de elaboração do oficial, do bem público e do universal, Bourdieu aponta que, funcionários e políticos também estão submetidos às obrigações próprias ao campo administrativo, e que as lutas que definem os processos de universalização são acompanhadas de lutas entre agentes sociais pelo monopólio do acesso ao universal. Estas lutas se dão entre agentes do mesmo campo e entre agentes de diferentes campos (jurídico, político, econômico, intelectual etc.). Para Bourdieu, o entendimento da burocracia como um “grupo universal” dotado da vontade de interesse universal ou como “um instrumento racional encarregado de realizar o interesse geral” é a maior prova de que o pensamento dos funcionários estatais são atravessados pelas representações do Estado.

Todavia, para Bourdieu, as estruturas cognitivas instauradas pelo Estado, que criam essas formas de consensos sobre o sentido do mundo, não são formas da consciência (no sentido kantiano), mas, “disposições do corpo”. Não se trata de uma submissão mecânica a uma força e nem de consentimento consciente a uma ordem, mas, de “disposições corporais profundamente enraizadas”, que se exercem sobre aqueles predispostos à percebê-las. Em suas palavras, trata-se de uma “submissão dóxica dos dominados às estruturas de uma ordem social da qual suas estruturas mentais são o produto” (1996, p. 117). Nesse ponto, Bourdieu se afasta tanto da tradição da filosofia da consciência, quanto da perspectiva weberiana de que “o reconhecimento da legitimidade é um ato livre da consciência esclarecida”. Nesse sentido:

O Estado não tem, necessariamente, necessidade de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo social ordenado: pelo menos enquanto puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas, assegurando assim a crença. (1996, p. 119).

A principal preocupação de Bourdieu, ao teorizar sobre esse processo de “submissão dóxica à ordem estabelecida pelo Estado”, ou seja, a apresentação de um ponto de vista particular como sendo universal, é justamente apontar que se trata de um fenômeno ortodoxo e não natural, ou seja, um processo histórico que se afirmou ao longo de muitas lutas e enfrentamentos entre dominantes e dominados.

Porém, ao tratar da dimensão simbólica do Estado, Bourdieu se reaproxima de Weber, sobretudo da contribuição weberiana dos estudos sobre religião, que reintroduz à teoria dos sistemas simbólicos, os agentes especializados e seus interesses específicos. Para Bourdieu,

Weber tem o mérito de “chamar a atenção para os produtores desses produtos específicos (os agentes religiosos, no caso que o interessa) e para as suas interações (conflito, concorrência, etc.)” (1996, p. 120). Portanto, é necessário, para compreender a dimensão simbólica do efeito de Estado (efeito de universal), compreender o funcionamento específico do microcosmo burocrático, isto é, o espaço de tomadas de posições simbólicas, o sistema de agentes que os produzem (o espaço de posições que eles ocupam), bem como a concorrência que sofrem.

Fundamental para a nossa análise é compreender que, para Bourdieu, o processo de construção do monopólio estatal da violência física e simbólica é inseparável das “lutas pelo monopólio das vantagens vinculadas a esse monopólio”, ou seja, há vários interesses em disputa pelo “monopólio do universal”, que só é obtido através de uma submissão (mesmo que aparente) ao universal e de sua apresentação como legítima e desinteressada. E esse trabalho de universalização é realizado dentro do próprio campo burocrático. Para Bourdieu:

Os que, como Marx, invertem a imagem oficial que a burocracia pretende dar de si mesma e descrevem os burocratas como usurpadores do universal, agindo como proprietários privados de recursos públicos, ignoram os efeitos bastante reais da referência obrigatória aos valores da neutralidade e de devotamento desinteressado ao bem público que se impõe com força crescente aos funcionários do Estado, à medida que avança a história do longo trabalho de construção simbólica, ao final do qual é investida e imposta a representação oficial do Estado como lugar da universalidade e do serviço do interesse geral. (BOURDIEU, 1996, p.122).

Ao analisar o campo burocrático, Bourdieu aponta o fato de que as disputas dentro do campo burocrático se dão pelo “reconhecimento universal do reconhecimento do universal” ou o “interesse pelo desinteresse”. A submissão ao universal se traduz em uma conduta virtuosa: existe um interesse, um lucro, em disputar quem está mais à serviço do universal, dos interesses coletivos e não de interesses particulares, em troca de reconhecimento ou ganhos simbólicos.

Nesse sentido, a análise sociológica do campo burocrático estatal precisa estar atenta não apenas às contradições entre as normas oficiais e a realidade da prática administrativa (que se distancia da obrigação de desinteresse, apontada por Bourdieu) e tudo que acompanha esse processo, como os casos de “utilização privada do serviço público” (corrupção, desvios de bens ou serviços públicos, tráfico de influência), ou dos chamados ‘jeitinhos’, tolerâncias administrativas, delongas, tráfico de cargos”, mas, também precisa analisar os “efeitos da regra que exigem que os agentes sacrifiquem seus interesses privados às obrigações inscritas em sua

função”, ou seja, aos efeitos do “interesse pelo desinteresse e por todas as formas de ‘hipocrisia piedosa’ que a lógica paradoxal do campo burocrático pode estimular” (1996, p. 124).

Essa ideia de “interesse pelo desinteresse”, tão fundamental para a análise do campo burocrático estatal de Bourdieu, questiona o interesse que os “agentes podem ter em fazer o que fazem” e rompe com uma “visão encantada, e mistificadora, das condutas humanas”, tomando como pressuposto sociológico que há uma razão para os agentes fazerem o que fazem, e que nesse sentido, não realizam atos gratuitos, isto é, não motivados, arbitrários.

Em um segundo momento teórico, Bourdieu, substitui a noção de interesse pelo de *illusio* ou investimento. *Illusio* significa “estar no jogo, estar envolvido no jogo, levar o jogo a sério”, acreditar que ele vale a pena. A palavra interesse se assemelha à noção de *illusio* no sentido de ter interesse em “participar, admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados no e pelo fato de jogar merecem ser perseguidos; é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos” (1996, p. 139). Todavia, esses jogos “se fazem esquecer como jogos” e essa *illusio* gera uma relação de “cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social”, entre o *habitus* e o campo. Isso significa que as próprias estruturas que estão presentes nos jogos estão estruturadas nos *habitus* dos agentes, no seu corpo e no seu espírito, e a própria questão de saber se o jogo vale a pena se coloca como evidente.

Essa noção de interesse ou *Illusio* opõe-se às noções de desinteresse e de indiferença. Portanto, Bourdieu se contrapõe a ideia de burocracia como espaço social de indiferença. Para ele, o “indiferente ‘não vê o que está em jogo’, para ele dá na mesma”, é desprovido de interesse do ponto de vista daquele que não está preso ao jogo, que não tem os princípios para percebê-lo. Na *illusio*, ao contrário, estamos envolvidos no jogo, temos disposições para reconhecer os alvos, investimos no jogo. Vejamos:

Todo campo social, seja o campo científico, seja o campo artístico, o campo burocrático ou o campo político, tende a obter daqueles que nele entram, essa relação com o campo que chamo de *illusio*. Eles podem querer inverter as relações de força no campo, mas, por isso mesmo, reconhecem os alvos, não são indiferentes. (BOURDIEU, 1996, p. 140).

Tomando especificamente para análise o campo burocrático, Bourdieu aponta que, assim como no campo artístico, o campo burocrático se constitui a partir da recusa do interesse (sobretudo interesses econômicos) e cria para si a constituição de um universo “cuja lei fundamental é o serviço público; um universo no qual os agentes sociais não têm interesse

pessoal e sacrificam seus próprios interesses ao público, ao serviço público, ao universal”. (1996, p. 149).

Esse processo, que, como vimos, Bourdieu denomina de “interesse pelo desinteresse” deriva do próprio processo de diferenciação e autonomização dos universos sociais (campos sociais) em que cada campo é constituído por formas específicas de interesse (onde o que pode ser uma forma de interesse em um determinado campo, pode ser visto como desinteresse em um outro campo). Portanto, esta forma de interesse, chamada de “interesse pelo desinteresse”, é tida como uma “disposição desinteressada ou generosa”.

Todavia, ao fundamentar essa noção de “interesse pelo desinteresse” na noção de capital simbólico e lucro simbólico, é possível concluir que não existe conduta desinteressada, e que mesmo as ações aparentemente desinteressadas escondem algum tipo de busca de lucro simbólico (mesmo que no sentido da busca da nobreza ou honra em agir de acordo com um “habitus” desinteressado, presente em uma economia de bens simbólicos):

Os universos sociais nos quais o desinteresse é a norma oficial, não são, sem dúvida, inteiramente regidos pelo desinteresse: por trás da aparência piedosa e virtuosa do desinteresse, há interesses sutis, camuflados, e o burocrata não é apenas o servidor do Estado, é também aquele que põe o Estado a seu serviço (1996, p. 152).

Essa aparência de desinteresse, só são possíveis, segundo Bourdieu, por que há uma convergência entre “habitus predispostos ao desinteresse e universos nos quais o desinteresse é recompensado”. Mesmo se pensarmos em termos de valores universais, podemos concluir que, esses valores só podem preencher sua função simbólica de legitimação porquem se beneficiam de um reconhecimento universal, e “as condutas que lhes prestam homenagem, sincera ou não, pouco importa, têm assegurada uma forma de lucro simbólico”.

A burocracia é, portanto, um universo ou campo, em que vigora a lei de submissão ao universal, ao interesse geral e ao serviço público, e os burocratas são vistos como uma “classe universal, neutra, acima dos conflitos, a serviço do interesse público, da racionalidade (ou da racionalização)”. O Problema com essa visão, para Bourdieu, é que a dominação se exerce, cada vez mais, sob a aparência do interesse universal e da razão e em que são utilizadas justificativas técnicas e racionais para dominar, bem como o desenvolvimento de técnicas altamente racionalizadas de dominação (tais como os procedimentos de auditoria apontados por Shore (2009), por exemplo).

É preciso salientar que para Bourdieu a dominação se exerce, nos diversos campos, como violência simbólica. Sua análise dos campos de poder dialoga com a perspectiva foucaultiana, no sentido de que, para ambos, o campo de poder constitui um espaço relacional e mutável (em que, na perspectiva bourdieusiana, os diferentes campos e tipos de capital concorrem para impor seus interesses como legítimos). É possível identificar ainda uma afinidade em suas análises da relação entre dominação e racionalidade, sobretudo quando analisamos o conceito de governamentalidade de Foucault. Todavia, seus modelos de análise se distinguem no sentido de que, para Bourdieu, os processos de dominação social que se efetuam nos diversos campos são analisados a partir de conceitos como campo e habitus, enquanto Foucault fundamenta esses processos enquanto regimes de verdade.

Essa perspectiva bourdieusiana, discutida aqui, que critica a forma fetichizada como o Estado é percebido, e que confronta o Estado como resultado de um conjunto de disputas, afina-se com as pesquisas que vem se desenvolvendo, sobretudo no âmbito de uma sociologia e antropologia do Estado, que tendem a analisar o Estado e as tecnologias governamentais a partir das disputas e valores morais.

Os estudos sobre a relação entre burocracia e valores vem ganhando força dentro das ciências sociais, sobretudo no âmbito de uma antropologia do Estado (MITCHELL, 2006; SHARMA; GUPTA, 2006; FERGUSON, 1994; SCOTT, 1998; HULL, 2012), que passa a enfatizar a constituição cultural dos Estados e a entendê-los como artefatos culturais construídos a partir das práticas cotidianas das burocracias (como cobranças de impostos, procedimentos de auditoria, reconhecimento de firma, etc.).

No Brasil, também presenciamos o desenvolvimento de pesquisas sobre burocracia no campo das ciências sociais (LOUREIRO et. al., 2010; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; CAVALCANTE et. al., 2018; GOMIDE et.al. 2018; PALOTTI; CAVALCANTE, 2018; PIRES, 2018; FILGUEIRAS, 2018; CUNHA, 2018).

No âmbito da sociologia e antropologia brasileira, houve uma expansão, mesmo que de forma periférica, de pesquisas que podem ser enquadradas dentro de uma antropologia do Estado, principalmente pesquisas etnográficas que buscam enfatizar o cotidiano de produção das burocracias estatais (PINTO, 2016; CASTILHO et al., 2014; FERREIRA, 2013; BEVILAQUA; LEIRNER, 2000; ESCÓSSIA, 2019; ROSAS, 2019; VENTURA, 2019; SCHWARZ; ACCO, 2019; BRITO, 2017, 2018, 2019).

No contexto da produção acadêmica nacional mais atual da sociologia dos valores, Simone Brito tem se destacado com a realização de vigorosas pesquisas de cunho etnográfico sobre as disputas no campo burocrático. Seu foco analítico são as experiências morais de atores

que constituem a elite da burocracia estatal brasileira. Ao analisar a experiência moral de auditores em órgãos de controle estatais ela visa desnudar uma economia moral da burocracia “em que os sentidos de virtude e desinteresse se tornam um capital importante nas disputas sobre a ‘divisão do trabalho de dominação’” (2019, p. 8).

Nossa pesquisa toma como aporte teórico as elucidações e insights desenvolvidos de forma magistral pela socióloga Simone Brito. No mesmo caminho de análise das disputas no campo burocrático, também daremos foco aos valores morais que organizam o cotidiano do campo burocrático, através de um estudo de caso nas Controladorias Gerais do Estado da Paraíba e do Município de João Pessoa. Buscamos entender como valores e projeções se efetivam no cotidiano desses órgãos de controle, bem como os processos de tradução de uma “cultura de auditoria” em um cenário local, tendo como horizonte a ideia de que os sistemas de auditoria se formam em campos de disputas.

No próximo capítulo realizaremos as análises metodológicas e na próxima seção irei apresentar as minhas experiências de pesquisa de campo em um órgão de controle estadual e outro municipal, apresentando alguns elementos dos valores que ordenam as práticas dos auditores e procurando demonstrar o quanto as ambiguidades e disputas presentes nos processos de auditoria revelam lógicas de poder, em que valores morais e disputas políticas se sobressaem, minando a crença na ideia de tecnologias de controle politicamente neutras.

CAPÍTULO 3

ANÁLISES METODOLÓGICAS

Neste capítulo iremos apresentar os procedimentos metodológicos de desenvolvimento da nossa pesquisa empírica. De modo geral, iremos explicitar, da maneira mais clara possível, os caminhos e escolhas realizados no decorrer da nossa pesquisa de campo. Buscaremos mostrar como ocorreu a pesquisa, quais os problemas enfrentados e como foi possível realizar o nosso trabalho: em quanto tempo foi realizada a pesquisa de campo, quantas pessoas e quais pessoas foram entrevistadas e como se deram as entrevistas.

Além disso, pretendemos demonstrar a importância de estudar os valores dos auditores das Controladorias Gerais do Estado e do Município para compreender o lugar que eles ocupam no ordenamento da burocracia estatal. Faremos uma breve caracterização desses dois órgãos (estadual e municipal) para justificar suas escolhas, pois estes se destacam no desenvolvimento de práticas de controle interno e transparência a nível local. Já foram realizadas pesquisas sociológicas na Controladoria Geral da União e em um Tribunal de Contas (BRITO, 2017; 2018), mas, ainda não foram realizadas pesquisas sobre os valores da auditoria no âmbito de controladorias estaduais e municipais. Acreditamos que nossa pesquisa contribuirá para formar um quadro geral dos valores da auditoria no cotidiano das burocracias estatais.

Por fim, a ideia central desse capítulo é apresentar uma abordagem metodológica inspirada no modo de fazer pesquisa etnográfico, que seja capaz de revelar o cotidiano das burocracias, indicando os valores, conflitos e disputas presentes em uma determinada parcela da elite burocrática estatal.

Metodologia empregada

Como nosso objetivo é realizar uma investigação sociológica que busque apreender as experiências cotidianas dos auditores (valores, práticas, sentidos, ideias), nossa escolha metodológica foi desenvolver uma pesquisa descritiva com uma abordagem qualitativa, pois, acreditamos que esta abordagem permite analisar com mais densidade as práticas, contextos e interações dos indivíduos:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2001, p. 22).

Nossa pesquisa qualitativa ancora-se em uma abordagem teórica dialética e crítica, pois pretendemos abarcar as representações e redes de significados em relação com as estruturas e fenômenos sociais, ou seja, compreender a relação entre a parte e o todo. Como disse Adorno (2008, p. 192):

Os resultados qualitativos, que parecem puramente individuais, encontrados com os questionamentos sociológicos, como, por exemplo, atitudes, comportamentos e opiniões arraigadas, ideologias a serem examinadas, na verdade não correspondem apenas aos indivíduos [...] mas são socialmente mediadas.

Na sociologia e antropologia existem muitas técnicas de pesquisas qualitativas, mas uma que tem se destacado muito nos últimos anos são as pesquisas etnográficas, ou que se inspiram no modo de fazer pesquisa etnográfico. Sua crescente importância deriva de suas próprias características intrínsecas: ao preocupar-se com uma análise dialética da cultura; ao introduzir os atores sociais com uma participação ativa, dinâmica e modificadora das estruturas sociais; e, em sua preocupação em desenvolver a reflexividade sobre a ação do pesquisador e do pesquisado.

No campo da sociologia e antropologia do Estado, muitos trabalhos etnográficos tem sido elaborados acerca da questão da burocracia estatal. De acordo com Ferguson e Gupta (2002, p. 982):

Os últimos anos viram um novo nível de preocupação antropológica com o Estado moderno. Em parte, o novo interesse no Estado surge do reconhecimento do papel central que os Estados desempenham na formação de "comunidades locais" que historicamente constituíram os objetos da investigação antropológica; em parte, reflete uma nova determinação de trazer um olhar etnográfico para as práticas culturais dos próprios Estados.

Estes trabalhos buscam revelar as relações e interações ocorridas no cotidiano das burocracias, não apenas com o objetivo de visibilizar esses processos, mas de compreender os atores como ativos na constituição de significados do universo pesquisado. Além disso, busca-se uma nova compreensão do Estado, não apenas como um aparato burocrático funcional, mas, como “poderosos locais de produção simbólica e cultural”. Para Ferguson e Gupta (2002), por exemplo, as pessoas experimentam o Estado através de imagens, metáforas e práticas representacionais, e é através destes que o Estado passa a ser entendido como uma realidade concreta. É através desse conjunto específico de metáforas e práticas que os Estados se representam como entidades reificadas e com propriedades particulares, garantindo sua legitimidade, naturalizando sua autoridade e representando-se como superior a outras instituições. Nesse sentido, podemos argumentar que esse conjunto de metáforas e práticas são naturalizados a partir de rituais e procedimentos cotidianos, como as práticas de auditoria, por exemplo, e que elas são melhor apreendidas através da abordagem etnográfica (FASSIN, 2013).

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma pesquisa bibliográfica, em que analisamos os conceitos de governamentalidade, cultura de auditoria, burocracia, interesse pelo desinteresse, dentre outros. Os principais autores que contribuíram com nosso trabalho foram: Boltanski; Chiapello (2009), Dardot; Laval (2016), Herzfeld (2016), Foucault (2006), Cris Shore (2009), Strathern (2000), Bourdieu (2014), Gupta (2012), Ferguson (1994), Fassin (2015) e Brito (2017, 2018).

Todas as argumentações desenvolvidas ao longo deste trabalho basearam-se em dois momentos de uma pesquisa de campo, realizadas em dois órgãos de controle interno e esses momentos foram realizados paralelamente: na Controladoria Geral do Estado da Paraíba (que a partir deste momento será nomeada como CGE), iniciei a pesquisa de campo em novembro de 2017 e terminei em maio de 2018; e na Controladoria Geral do Município de João Pessoa (que a partir deste momento será nomeada como CGM) iniciei em novembro de 2017 e finalizei em janeiro de 2019. A pesquisa na CGM foi mais longa porque os auditores e técnicos de auditoria que haviam sido aprovados no último concurso público ainda não tinham assumido seus cargos na época em que iniciei a pesquisa.

Dito isto, é preciso enfatizar que os ambientes burocráticos do Estado, sobretudo os órgãos que trabalham com processos de auditoria, apresentam um certo nível de dificuldade para a aproximação e realização de pesquisa de campo, pois estes órgãos “são marcados pelo dilema entre o sigilo e ‘ficções de transparência’”, o que inclusive demonstra uma ambiguidade, por se tratar de instituições que se reconhecem como transparentes e que trabalham com a promessa da visibilidade do poder. (BRITO, 2017, 2018). Este aspecto foi uma questão um

pouco problemática na nossa pesquisa, pois realmente tivemos dificuldades em acessar o interior das controladorias e observar o “trabalho interno” realizado pelos auditores.

Torna-se patente neste momento especificar as dificuldades enfrentadas durante a experiência da pesquisa de campo, pois as expectativas que tinha com relação ao campo por vezes esbarraram em alguns obstáculos, como por exemplo, na primeira vez em que solicitei frequentar o ambiente das controladorias durante alguns meses, para poder observar o cotidiano e conversar com os auditores, isto me foi negado, com a justificativa de que eles trabalhavam com dados sigilosos e que por esse motivo não seria possível ter alguém de fora observando. A partir deste momento, tive que adaptar minha pesquisa à realidade do campo, ou seja, minha expectativa em realizar uma pesquisa etnográfica, em que pudesse vivenciar aquele espaço durante um período necessário, foi frustrado. Tive que modificar a metodologia da minha pesquisa de campo e decidi realizar entrevistas semi-estruturadas com os auditores, e aproveitar ao máximo todas as oportunidades em que estivesse no ambiente para realizar uma observação participante, mas que fosse inspirado no modo como a etnografia valoriza a agência dos atores e enfoca no cotidiano destes, as experiências, sentidos e valores.

Portanto, a atividade de campo foi realizada através de duas técnicas de pesquisa: observação participante e entrevistas semi-estruturadas. Nossa observação participante enfrentou algumas dificuldades, como já explicitamos acima, por causa das “exigências de segredo” a que os auditores recorriam para se esquivarem da minha presença dentro de ambas as instituições, ou até mesmo pela justificativa de estarem com prazos apertados e por esse motivo não poderem realizar entrevistas em alguns momentos. De acordo com Brito (2017, p. 29) a dificuldade em realizar observação participante nessas instituições não representa um simples defeito no plano de pesquisa, mas deriva da própria natureza do objeto estudado, que se constitui por formas de segredos, autorizações, códigos e portas. Todavia, em todas as oportunidades em que consegui estar presente, procurei ouvir e observar o ambiente, os comportamentos, diálogos, valores e rotinas dos auditores e funcionários afim de compreender a constituição dos valores que organizam o trabalho dos auditores. Nesse sentido, procuro relacionar os insights obtidos durante a pesquisa de campo, sobre os problemas da auditoria, com as entrevistas realizadas.

As entrevistas foram realizadas seguindo um roteiro semi-estruturado, composto por 11 perguntas abertas, que giravam em torno de temas como transparência pública, combate à corrupção, a relação do órgão e dos auditores com a população, a rotina de trabalho e os valores da auditoria. Este roteiro de perguntas me serviu como um guia para orientar as entrevistas,

contudo não me detive apenas a estas questões, procurando deixar os auditores livres para falar sobre outros assuntos.

Na CGE foram realizadas 10 entrevistas com gerentes de auditoria e auditores. A primeira entrevista, feita com um gerente de auditoria foi realizada na sala da gerência, que fica localizada no térreo do prédio da CGE, e as demais entrevistas foram realizadas em um espaço reservado na sala dos auditores que fica localizada no primeiro andar. Na CGM foram realizadas 11 entrevistas, com o Controlador-geral e a secretária adjunta (ambos também são auditores de carreira) e com auditores e técnicos de auditoria. As entrevistas com o Controlador-geral e a secretária adjunta foram realizadas na sala de cada um e as demais entrevistas foram realizadas em uma outra sala, que acredito ser de algum diretor. Todas as entrevistas foram gravadas e duraram entre 20 e 50 minutos. Os nomes dos entrevistados foram modificados para preservar suas identidades. A escolha dos entrevistados foi feita aleatoriamente, baseada no critério de que estes fossem auditores ou que trabalhassem diretamente com processos de auditoria e aceitasse participar da pesquisa. Após a realização das entrevistas, as informações foram digitizadas, depois transcritas todas as respostas e feita a identificação de cada participante.

Meu acesso à CGE e CGM foi feito sem a participação de informantes, pois não conhecia nenhum funcionário que trabalhasse nesses órgãos e nem possuía algum conhecido em comum que pudesse me apresentar aos auditores e facilitar meu acesso. Procurei os endereços das controladorias na internet e chegando lá me apresentei como pesquisadora da universidade e disse que gostaria de realizar pesquisa de campo e conhecer melhor o trabalho realizado pelos auditores²⁶.

Uma versão oficial acerca do trabalho de auditoria pode ser encontrada no site da CONACI²⁷ (Conselho Nacional dos Órgãos do Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), onde há uma publicação das Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público, em que especificam as atividades que devem ser realizadas pelos auditores. De modo geral, as atividades de auditoria podem ser iniciadas a partir de uma demanda interna (de órgãos ou funcionários da administração) ou externa (por denúncia da população através das ouvidorias), e por motivos ordinários ou extraordinários. Pode ser “prévia, concomitante ou a posteriori” da ocorrência do fato que ocasionou a auditoria. As auditorias se dividem em: auditorias dos objetivos, operacionais ou contábeis. E podem ser realizadas vários tipos de

²⁶ Nos capítulos 4 e 5 farei uma melhor descrição de como foi o meu acesso e permanência na CGE e na CGM.

²⁷ < www.conaci.org.br/wp-content/uploads/2012/05/DiretrizesparaControleInternoSetorPublico.pdf > acesso em: 03/01/2020.

auditorias, como patrimoniais, orçamentárias, de obras, de sistemas, dentre outras. As auditorias também podem ser realizadas em parcerias com outras entidades ou profissionais técnicos.

Neste documento consta ainda as diretrizes de como deve ser a operacionalização do trabalho de auditoria: primeiro deve ser elaborado um plano de auditoria (é neste documento que deve constar os órgãos, entidades, programas e ações que serão auditados), em seguida deve-se elaborar o planejamento de auditoria (objetivos, escopo, riscos e programa de trabalho); depois vem a fase da execução, onde o auditor vai “obter, analisar, interpretar, e documentar as informações físicas, contábeis, financeiras, patrimoniais”, são essas “informações comprobatórias” que irão formar a “convicção do auditor” para coletar evidências. Na próxima fase, deve ser registrado nos papéis de auditoria os “atos, informações relevantes e provas coletadas ou produzidas no curso da auditoria” para evidenciar o trabalho e a “convicção” do auditor. Essas provas podem também subsidiar processos administrativos ou judiciais. Em seguida, deve-se elaborar relatórios, pareceres, certificados e notas técnicas para “subsidiar as decisões dos gestores” e comunicar oficialmente os resultados da auditoria. Depois de finalizado o processo da auditoria, os auditores devem ainda monitorar se as recomendações foram atendidas e recomendar ao auditado um “plano permanente de auditoria” (que seria um compromisso do órgão em sanar as irregularidades).

No caso de ser identificado que não foram prestado contas ou se houve “desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos” deve-se controlar a instauração de uma processo de “tomada de contas especial para a apuração de fatos” pelos Tribunais de Contas, pela Auditoria e pela autoridade administrativa, realizando novas auditorias e diligências, para no fim emitir novos relatórios e certificados de auditoria.

A partir de agora farei uma descrição estrutural de cada órgão e sobre qual a localização de cada um deles dentro da estrutura burocrática estadual e municipal. Em seguida, irei descrever o cotidiano de trabalho dos auditores buscando elucidar em que exatamente consiste a tarefa de auditar a partir das experiências e visões dos próprios auditores entrevistados.

Todavia, é preciso considerar que os relatos das experiências e as narrativas dos auditores são sempre “modelos ideais da realidade”, que compreendem “o ponto de vista do nativo” e que é preciso levar em consideração as contradições e ambiguidades existentes entre o que as pessoas pensam que fazem, o que dizem que fazem e o que de fato fazem. Portanto, é preciso diferenciar as nossas interpretações das suas interpretações (SHORE, 2010, p. 35).

Controladoria Geral do Estado

A CGE é uma secretaria do governo do Estado da Paraíba, ou seja, é um órgão governamental, da administração direta do poder executivo estadual, que presta a tarefa de administração do controle interno das contas públicas. Em sua página na internet²⁸ suas competências e atribuições são resumidas como: 1) Assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos através de ações de auditoria preventiva e corretiva que tornem eficaz o controle interno; 2) Acessorar o chefe do poder executivo nas relações com os órgãos responsáveis pelo controle interno e 3) Gerenciar a contabilidade das contas do Estado, com o objetivo de responder às demandas internas e externas junto à administração pública. Ou seja, a CGE realiza procedimentos de auditoria afim de tornar o controle mais eficaz; possui também o papel político de acessorar o governador na relação com outros órgãos de controle; e também de gerenciar as contas do governo do Estado. Portanto, trata-se de um órgão que tem uma função não apenas técnica mais também política.

Até 1976, as atividades de controle interno do governo do Estado da Paraíba eram realizadas pela Divisão de Auditoria, que foi extinta e criado o Departamento de Controle Interno que era subordinada à Secretaria de Finanças. Em 1978 este departamento foi transformado na Coordenadoria de Auditagem e Controle Interno. Foi nessa coordenadoria que foi realizado o primeiro concurso público de admissão da primeira turma de auditores públicos. Em 1986 a coordenadoria foi transformada em Secretaria Especial de Controle Interno, sendo extinta logo em seguida por causa da mudança de governo. Entre 1986 e 1992, as atividades de controle passaram a ser realizadas pela Auditoria geral do Estado que a partir de 1992 foi transformada na Secretaria de Controle da Despesa Pública e a partir do ano 2000, com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal foi transformada na Controladoria Geral do Estado.

Enquanto órgão central do sistema de controle interno do poder executivo, a CGE é constituída internamente pela seguinte estrutura: no primeiro escalão estão o Secretário-chefe e logo abaixo o Secretário executivo; subordinados diretamente a eles estão a chefia de gabinete, a assessoria jurídica, a assessoria técnica e a assessoria de imprensa. Em seguida há uma composição de diversas gerências com suas respectivas sub-gerências. São um total de 12 gerências: de administração e T.I.; de planejamento, orçamento e finanças; executiva de auditoria de gestão; executiva de auditoria de conformidade e controle; do programa de ajuste

²⁸<www.paraiba.pb.gov.br/diretas/controladoria-geral-do-estado/institucional/competencias-e-atribuicoes>
Acesso em: 03/01/2020.

fiscal; executiva de registro orçamentário; executiva de registro financeiro; executiva de registro contábil da administração direta; executiva de registro contábil da administração indireta; executiva de registro patrimonial e executiva de suporte e desenvolvimento SIAF.

É dentro da estrutura da auditoria de gestão e auditoria de conformidade e controle que se localizam os auditores, que se dividem entre as operações de planejamento e acompanhamento de auditorias; operação de auditorias de ciclos e programas; operação de inspeções e acompanhamento de contas; operação de controle de licitações, contratos e convênios; operação de controle de convênios e operação de controle de avaliação de tempo de serviço. A CGE possui um total de 70 auditores no seu quadro de servidores e destes, 40 estão ativos atualmente. Todos assumiram seus cargos através de concurso público. A formação acadêmica dos auditores entrevistados são, em sua maioria, ciências contábeis, mas também de economia e engenharia.

Uma das perguntas feitas aos auditores da CGE durante as entrevistas era sobre como é a rotina de trabalho deles. Eles me explicaram que lá os auditores se dividem em dois grupos, um de conformidade e um de auditoria. O grupo de conformidade é responsável por verificar se os contratos, licitações e parcerias, cadastrados pelos órgãos nos sites estão em conformidade com a lei e o de auditoria realizam as inspeções e visitas in loco. Uma auditora me explicou que o trabalho dela é feito em casa, que ela resolve tudo pelo computador e que só vai na CGE dar plantões duas vezes na semana. E que o trabalho consiste em fazer investigações, verificar a fase interna da licitação, a fase legal e a instrumentalização do processo. Uma outra auditora me disse que atualmente o trabalho é mais online. Ou seja, alguns auditores “fiscalizam a parte formal” e outros “a parte prática”. Me explicaram que eles recebem demandas de outros órgãos e gestores ou por denúncias e realizam um planejamento mensal para poderem atuar, mas que, por causa das dificuldades orçamentárias, atualmente as inspeções de auditoria estão restritas à cidade de João Pessoa. Um gerente de auditoria me explicou ainda, um tanto chateado, que muitas vezes o trabalho planejado por eles é desviado pelos pedidos de investigação feitos pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas do Estado:

No meio do caminho tem muita coisa que surge, que desvia nosso foco, que é o Ministério Público, ou o Tribunal de Contas, pedindo coisas... ai vêm o Ministério Público e diz: olhe, eu quero que apure isso, ai você deixa de fazer alguma coisa pra atender o Ministério Público, ai o Tribunal de Contas pede outra coisa, ai você deixa de fazer outra coisa e ai esse tipo de verificação geralmente são espécies de casos já passados, geralmente é pra apurar uma denúncia que veio via TCE ou MP ou algum fato que já ocorreu, dificilmente eles pedem pra ver uma coisa futura. Geralmente eles

pedem ajuda pra auxiliar eles em alguma coisa que chegou nas mãos deles que já ocorreu, isso aí é o que desvia a gente, fora também os pedidos do governador, que chega denúncia pra ele, de algum gestor específico, aí pede alguma coisa, e aí vai desviando esse planejamento (JOSÉ, GERENTE DE AUDITORIA, CGE).

Nosso objetivo neste trabalho foi analisar as práticas de auditoria à nível local, em um órgão de controle estadual e outro municipal. Como já mencionamos acima, a CGE é um órgão central do Estado no controle interno. Atualmente a Paraíba se tornou o primeiro Estado brasileiro a criar o Comitê de Auditoria e Riscos no Poder Executivo e o Comitê Integrado de Controle Interno do Estado da Paraíba (CICIP), que será presidido pela CGE e tem o objetivo de “fortalecer a governança, o ambiente de controle e integração entre os órgãos públicos”. Estes comitês foram criados para atender, de acordo com o gerente executivo de auditoria da CGE²⁹:

Os padrões de exigências que propiciará o avanço do nível de maturidade dos serviços de auditoria interna desempenhados pela CGE para o nível III do modelo de capacidade da auditoria interna para o setor público (IA-CM) do Institute of Internal Auditors – IIA, nível comparável ao obtido por nações desenvolvidas.

Além disso, este comitê visa adaptar os padrões locais às exigências do controle interno da União Europeia e do Banco Mundial. De acordo com o gerente de auditoria e o secretário-chefe da CGE este comitê irá aumentar a eficiência da administração através de um melhor planejamento das ações, definição de indicadores e gestão de riscos, para entregar produtos e “serviços de qualidade aos cidadãos a um custo justo”.

Esses dois comitês demonstra, nas palavras do governador da Paraíba, a preocupação do governo com a governabilidade, transparência e eficiência, que seriam instrumentos importantes para a governança, pois ao adotar práticas reconhecidas internacionalmente, o Estado assume uma posição de vanguarda perante outros Estados³⁰.

Fica demonstrado que a CGE é um órgão integrado ao governo do Estado, que possui uma posição central dentro da estrutura burocrática estatal, e na instituição de práticas de controle à nível local, assumindo uma retórica condizente com um discurso universalista de

²⁹ <<https://paraiba.pb.gov.br/noticias/paraiba-e-o-primeiro-estado-brasileiro-a-criar-o-comite-de-auditoria-e-riscos-no-poder-executivo> Acesso em 07/01/2020.

³⁰ < <https://pge.pb.gov.br/noticias/governador-abre-seminario-governanca-e-boas-praticas-em-gestao-publica> > Acesso em 07/01/2020.

uma cultura de auditoria e de uma gestão gerencialista típica dos governos neoliberais, conforme demonstramos nos capítulos anteriores.

Controladoria Geral do Município

A CGM é uma secretaria executiva da prefeitura de João Pessoa, que possui em sua estrutura três outras secretarias, são elas: o Orçamento Participativo³¹, a Ouvidoria Municipal³² e a Secretaria da Transparência Pública (que foi criada em 2005, orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal) e é a única das três que possui em seu quadro de servidores dois técnicos de controle interno. Oficialmente a função da CGM é estabelecer “ações preventivas no combate à corrupção e à improbidade administrativa”. Além disso, ela “fiscaliza e acompanha” as finanças de todos os órgãos e secretarias da prefeitura de João Pessoa, analisa e emite notas técnicas sobre a legalidade dos atos dos administradores municipais, auxilia o Tribunal de Contas do Estado e outros órgãos de controle externo, apura atos de desvios de recursos públicos e comunica à Procuradoria Geral do Município para à tomada de providências e, assessora o prefeito nas relações com os órgãos responsáveis pelo controle externo, ou seja, assim como a CGE, a CGM também possui uma função política e não apenas técnica.

Além das três secretarias apontadas acima, a estrutura interna da CGM é composta por: um Controlador-Geral do município e uma Secretária adjunta; em seguida tem-se os gabinetes (Chefe de gabinete, Chefe do setor pessoal, Chefe da assessoria jurídica e Chefe da divisão de administração e finanças) e as diretorias (Diretoria de Controle da Administração Direta, Diretoria de Controle da Administração Indireta e Diretoria do Departamento de Planejamento Estratégico e Pesquisa).

Os auditores e técnicos de auditoria estão localizados dentro das diretorias de controle da administração direta e indireta. O primeiro concurso público para admissão de auditores e técnicos de auditoria foi realizado no ano de 2017 e estes assumiram seus cargos em 2018. Até então, as funções de auditoria eram realizadas por servidores em cargos comissionados. São um total de 10 auditores de controle interno e 10 técnicos de controle interno.

³¹ Realiza reuniões periódicas em bairros e comunidade para debater questões relativas ao orçamento da cidade. Para maiores informações acessar o link: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/>

³² Recebe e apura denúncias, reclamações, sugestões, elogios e pedidos de informações da população em geral. Para maiores informações acessar o link: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/ouvidoria/>

As áreas de atuação dos auditores da CGM se dividem em controle interno, infraestrutura e tecnologia da informação e suas atribuições “têm natureza de atividade exclusiva de Estado e englobam, dentre outras, realizar auditorias, fiscalizações, diligências e demais ações de controle”. Além disso, “realizar estudos e trabalhos técnicos que promovam o incremento da transparência pública, a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção”³³. Os técnicos de auditoria têm a função de auxiliar os auditores nas atividades da CGM. A formação acadêmica dos auditores e técnicos de auditoria são diversas, dentre elas, ciências contábeis, economia, administração, direito, engenharia e ciências da tecnologia.

Perguntados sobre como é a rotina de trabalho dos auditores, a secretária-adjunta me respondeu que primeiro eles “verificam quais as questões de auditoria que devem ser respondidas, e quais são os riscos que são envolvidos”, mas não me explicou que riscos são esses, em seguida solicitam os documentos e vão “à campo para poder fazer a apuração dos fatos”, alguns auditores me disseram que essa fase costuma ser demorada, pois às vezes eles têm uma certa dificuldade em conseguir ter acesso aos dados. Depois eles emitem um relatório prévio e enviam para as áreas que estão envolvidas, para que eles possam emitir uma resposta, que será analisada e por fim eles fazem um relatório de auditoria interna contendo as recomendações. O Controlador-Geral deu uma resposta parecida com a da secretária-adjunta, mas por fim explicou que atualmente eles têm realizado pequenas auditorias e atuado mais por meio de notas técnicas.

As respostas dos auditores e técnicos de auditoria foram menos “formais”, mais “espontâneas” e embasadas no cotidiano do trabalho realizados por eles:

Às vezes a gente tá pegando um trabalho mais técnico assim... de emitir uma opinião mais simplificada, questão de menos complexidade, alguém que pede um... que reclama de um aluguel que não foi pago etc, mas a gente também pega questões mais complexas como demandas do próprio TCE que já chegou... a gente tem que auditar despesas aqui que a princípio não estão correndo como deveriam, entendeu? Então a gente tem essa diversidade de casos né, tanto dos mais simples, que você com uma simples analisada já sabe o que é que faz, até casos mais complexos que você tem que ter uma equipe maior trabalhando com você entendeu? Precisa de um cuidado maior por causa da complexidade né e todas as questões que ela envolve. [...] a gente ainda não saiu pra fazer visitas a locais que a gente está trabalhando [...] se bem que o pessoal da engenharia já está saindo bem, já em várias visitas em construções aqui, mas a gente que é da área geral a gente não teve oportunidade ainda, mas está

³³<<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/aprovados-no-concurso-da-cgm-vaio-atuar-nas-areas-de-auditoria-fiscalizacao-e-promocao-da-transparencia-publica/>> Acesso em 07/01/2020.

programado porque o trabalho já está numa altura que vai exigir que a gente saia daqui de dentro pra fazer umas vistorias, conversar com o pessoal aí fora mesmo. (RODRIGO, AUDITOR, CGM).

Ele também explicou que eles precisam cumprir prazos e que muitas vezes eles não conseguem cumprir por que os auditados demoram em enviar as documentações exigidas. Outro auditor me explicou que o dia a dia deles é mais voltado para a emissão de notas técnicas e análise de processos, sobretudo a análise da legalidade dos processos, para verificar se estes estão em conformidade com a legislação. Na verdade, isso foi algo comum nas respostas dos auditores, a maioria deles explicaram que a rotina de trabalho deles é emitir notas técnicas, e também fazer “levantamento na folha de pessoal”. Um me disse que a rotina de trabalho do auditor está muito voltado para “corrigir erros”, outro falou que “seu trabalho é basicamente organizar processos, analisar algumas partes de bancos de dados pra ver se consegue minerar dados pra poder gerar novas demandas para auditorias futuras”.

Um técnico de auditoria me explicou que a rotina de trabalho dele é receber as demandas do chefes diretores, que geralmente é uma análise de processo ou para assessorar os auditores nas auditorias. Um outro técnico me disse que estava auxiliando alguns auditores com processos de combustíveis, medicamentos, e que já auxiliou um em uma vistoria de recapeamento de asfalto. Outro me falou que além de analisar processos e emitir notas técnicas também participa de reuniões sobre compras de materiais de informática e desenvolve soluções para “otimizar o trabalho da equipe”.

No cotidiano de trabalho dos auditores, eles recebem dados e documentos gerados pelas diversas secretarias do Estado e do município, sejam relacionados, por exemplo, à compra de materiais, à editais, licitações ou despesas. Eles analisam esses dados, conferem se estão em conformidade com as legislações e disponibilizam esses dados ao público em portais de transparência. Além disso, eles também realizam auditorias em órgão e secretarias. Como são relativamente poucos funcionários, para a quantidade de órgãos e secretarias, tanto à nível de Estado quanto de município, a escolha de quais demandas serão “fiscalizadas” é feita, segundo eles, de forma aleatória ou por meio de alguma demanda de algum político ou mesmo por denúncia da população em geral. Todos esses procedimentos de controle são narrados pelos auditores através de uma linguagem própria dos princípios da auditoria financeira. A CGM, assim como a CGE, também possui uma posição central dentro da estrutura burocrática estatal, nas atividades de controle interno. Minha intenção é demonstrar que essas duas instituições públicas representam os valores que estão sendo construídos a partir da ideia de uma cultura de

auditoria. Vimos que ambas operam em uma lógica que ultrapassa o sentido de luta contra a corrupção, por esse motivo acreditamos ser fundamental realizar uma descrição do que eles efetivamente fazem no dia a dia. Nos próximos capítulos traremos as análises feitas a partir das entrevistas e das observações das experiências morais e do cotidiano desses auditores.

PARTE II

PESQUISA EMPÍRICA

CAPÍTULO 4

A EXPERIÊNCIA MORAL NAS PRÁTICAS DE AUDITORES PÚBLICOS NO ESTADO

Durante décadas, nas ciências sociais, o debate teórico contemporâneo sobre a burocracia girou em torno da teoria weberiana da burocracia enquanto racionalidade técnica. O conceito de burocracia de Weber expressa um processo de racionalização e profissionalização de organizações com vistas a atingir determinados fins, e este, seria resultado de um processo mais amplo, de “secularização” e racionalização do mundo ocidental. No contexto de modernização e “secularização” das sociedades, o Estado passaria então a adotar o modelo burocrático em que vigora regras universais e impessoais próprios aos modelo de dominação de tipo racional-legal. Todavia, alguns autores apontaram o fato do modelo weberiano de burocracia não dar conta das especificidades do mundo atual (MICHELS, 1982; MERTON, 1957; CROZIER, 1969; CAIDEN, 1991), introduzindo ao debate contemporâneo sobre burocracia teorias como “Public Choice”, “Nova Gestão Pública”, “Disfunções burocráticas” e “Accountability”.

No campo das ciências sociais, muitos trabalhos trilharam esse caminho, buscando demonstrar a insuficiência teórica do modelo weberiano de burocracia e lançando diálogos com outras perspectivas teóricas, sobretudo no campo da antropologia, em que houve um aumento de produções etnográficas sobre o Estado. Essas perspectivas trouxeram à tona os diversos atores sociais (a exemplos de funcionários públicos) enquanto sujeitos morais, que atuam em seus cotidianos, construindo o Estado.

Como já indicamos ao longo deste trabalho, uma importante chave de leitura para se pensar a burocracia, ou mais especificamente, a relação entre vida moral e Estado, é encontrada na teoria da formação do Estado de Bourdieu. A sociologia do Estado de Bourdieu pensa as burocracias como um elemento de mediação entre a experiência (suas circunstâncias e conflitos) e as determinações históricas. Ao enfatizar a centralidade do Estado na compreensão dos valores e na sua universalização, Bourdieu destaca o caráter processual de sua perspectiva.

Como vimos, de acordo com Bourdieu, dentro do campo burocrático se dá uma espécie de naturalização dos valores da dominação a partir da “monopolização do universal” pelo

Estado. Esse processo de universalização de valores ocorre em meio a uma série de interações e disputas. Portanto, para compreender o sentido dessas disputas morais realizadas por quadros da burocracia estatal buscaremos situar as práticas de auditoria dentro do quadro teórico da teoria bourdieusiana de universalização de valores a partir de uma perspectiva prática de interesses e disputas de poder. Nestes próximos capítulo, veremos mais etnograficamente como a hipótese bourdieusiana de “reconhecimento universal do reconhecimento do universal” ou de “interesse no desinteresse” encontra sua confirmação empírica nas práticas e disputas realizadas entre parcelas da burocracia.

De forma bastante original, a socióloga Simone Brito aproxima esse modelo bourdieusiano da ideia de economia moral de Edward P. Thompson. A ideia de uma economia dos valores permite, de acordo com ela, tensionar e compreender a relação entre valores econômicos e “humanos”, financeiros e “sagrados”, “diluindo os modelos de compreensão da vida moral que traçam grandes divisões entre formas de racionalidade e solidariedade, economia e ética” (BRITO, 2018, p. 6). Além disso, essa perspectiva possui o poder de confrontar “a ideia firmemente estabelecida na bibliografia de que a vida moral da burocracia é marcada pela indiferença (Herzfeld) e entender a relevância de sentir-se virtuoso” (BRITO, 2018, p. 6).

Em outras palavras, tentaremos construir, ao longo deste e do próximo capítulo, um diálogo entre esse modelo de uma economia moral em que se produz e se disputa sentidos universais de desinteresse e as perspectivas antropológicas atuais, que confrontam os modelos teóricos do campo burocrático através de um olhar etnográfico, analisando as relações de poder e moralidade no cotidiano burocrático do Estado (SHORE, 2009; GUPTA, 2012; FASSIN, 2013). Veremos, tanto no caso da CGE quanto da CGM que valores como transparência e combate à corrupção permite com que partes da burocracia disputem capital e posições dentro da burocracia estatal. Esse interesse no desinteresse apontado por Bourdieu, permite com que haja uma espécie de acordo tácito sobre os valores que devem ser universalizados e que, são tidas como valiosas as condutas baseadas na submissão ao universal.

4.1 As práticas de auditoria na Controladoria Geral do Estado da Paraíba

Com pele branca, alto, cabelos pretos e óculos de grau, José, que tem em torno de 40 anos, é formado em ciências contábeis e possui especialização em auditoria e contabilidade pública. Ele é auditor de contas públicas do governo do Estado, onde atualmente ocupa um cargo de gerência. Apesar de já ter estudado sobre cultura de auditoria em outras ocasiões, José

foi o primeiro auditor com quem tive contato. Ao longo da nossa conversa, ele se mostrou uma pessoa que se identificava muito com o trabalho de auditoria e que apresentava uma forma de argumentação e racionalização muito técnica e burocrática. Podemos dizer, que José materializa um ideal de auditor.

Como auditor, José faz parte da elite da burocracia brasileira, que se autodenomina como “Carreiras Típicas de Estado”³⁴. Essas carreiras, se caracterizam, de acordo com Ventura (2019), por se apresentarem como um “tipo específico de poder”, que possuem uma certa exclusividade por desenvolverem “atividades essenciais e exclusivas do Estado” e por fazerem parte do “núcleo estratégico do Estado”. Por esse motivo, para esses funcionários, essas atividades exigiriam uma maior capacitação e responsabilidade, necessitando, portanto, de uma maior valorização, pois podem contribuir no “combate à ineficiência, à corrupção e aos mecanismos de captura do Estado” (VENTURA, 2019, p.135). Cria-se, portanto, uma identidade de grupo baseada nos sentidos e valores aos quais eles se definem, como “expressões de poder, exclusivas, essenciais, típicas, permanentes, estratégicas, de cúpula, responsáveis, importantes” (p. 136).

Confesso que no início tive receio de que essa “identidade de cúpula” ou “núcleo estratégico” se tornasse uma barreira intrasponível na minha aproximação como pesquisadora que pretendia estabelecer uma relação de familiaridade. E, de certa forma, algumas barreiras foram sendo construídas, mesmo que algumas vezes de forma imperceptíveis.

Minha primeira visita à Controladoria Geral do Estado foi realizada em novembro de 2017. Me apresentei como pesquisadora da universidade, disse que estava realizando pesquisa de campo para a construção da minha tese de doutorado sobre os valores da auditoria (como transparência e combate à corrupção) e que gostaria de conhecer o ambiente da Controladoria, observar a rotina de trabalho e conversar com alguns auditores.

Minha expectativa era encontrar um ambiente formal, frio, que fizesse jus à visão que se tem do caráter técnico do trabalho de auditoria, mas que, por outro lado, fosse um ambiente acessível, afinal de contas eles trabalhavam com transparência pública. Não tive dificuldade em acessar o prédio, me identifiquei na recepção e logo fui direcionada para a sala da chefe de gabinete do secretário geral. Fui recebida de forma muito simpática pelas funcionárias e nesse primeiro momento me senti bem à vontade. A sala se assemelhava a outros ambientes de repartição pública em que já estive. Pessoas circulavam entre as salas (funcionários, gestores),

³⁴ Essas carreiras se caracterizam por terem uma maior remuneração em relação aos outros funcionários públicos, por ocuparem muitos cargos de confiança e por serem exercidas em grande parte por homens brancos (VENTURA, 2019, p. 127).

outras falavam ao telefone, papéis eram trazidos pelas secretárias, aguardando a assinatura do secretário geral, enquanto funcionários tomavam café e conversavam nos corredores. Após um bom tempo de espera consegui ser atendida e fazer algumas perguntas à chefe de gabinete, sobre como funcionava o trabalho dos auditores, quantos auditores trabalham atualmente na controladoria, quais os tipos de processos mais comuns, como era a relação com o público, como se realizavam as fiscalizações e disse que gostaria de poder voltar algumas vezes para conhecer melhor o trabalho dos auditores e conversar com eles.

Após revelar quais eram as minhas intenções prontamente fui avisada de que não seria possível que eu frequentasse rotineiramente o ambiente, pois os auditores trabalhavam com relatórios e dados sigilosos, que exigia uma certa discrição, e não iriam gostar de ter uma pessoa de fora observando³⁵. Essa foi a primeira quebra de expectativa, afinal de contas o ambiente da controladoria não era tão acessível quanto eu imaginava, e eu era considerada uma pessoa de “fora” daquele mundo. Ademais, ela enfatizou que a CGE lidava especificamente com questões técnicas, burocráticas, com o controle interno e não com investigações. Seu trabalho era uma “atividade meio e não uma atividade fim”. Ou seja, que eles tratam de questões e processos técnicos e não diretamente com o combate à corrupção. Confesso que o impacto desse primeiro contato foi um pouco desolador. O quadro que me foi passado é de que aquele lugar não tinha nada a ver com o que eu buscava, que seria inútil insistir, já que ali eles não lidavam com valores, e nem diretamente com transparência e combate à corrupção, que estes são consequências do trabalho realizado ali, mas não seu objetivo principal e que, se eu quisesse conhecer um pouco mais sobre o trabalho de transparência que o Estado realizava eu poderia acessar o portal da transparência que está tudo disponível lá, os processos, editais, licitações, todas as informações estão lá disponíveis.

Como percebi que não obteria autorização para frequentar e circular pelo local tão facilmente, perguntei se poderia realizar entrevistas com alguns auditores e fui orientada a deixar os meus dados que eles entrariam em contato comigo para agendar uma reunião com o secretário geral para que ele pudesse me autorizar a fazer as entrevistas, e que quando eu retornasse trouxesse uma carta de apresentação da universidade. Portanto, há uma série de burocracias e etapas a serem cumpridas, papéis e autorizações para poder adentrar no espaço das pessoas que trabalham com transparência. Dias depois recebi uma ligação me informando que eu seria recebida pelo secretário geral. Nessa reunião, ele me passou o número de telefone

³⁵ Simone Brito (2018) nos fala sobre as formas de segredo presente nos ambientes burocráticos do Estado, onde as lógicas de transparência e accountability são a produção concomitante de opacidade ou de antessalas do poder.

do gerente e disse que eu entrasse em contato com ele, que ele facilitaria o meu contato com os demais auditores.

Após algumas tentativas, consegui agendar uma reunião com José, que me perguntou quantas entrevistas eu gostaria de realizar? Eu respondi que gostaria de entrevistar pelo menos quinze auditores (pensei que este seria um número que não haveria recusa e que me permitiria pelo menos frequentar um pouco o ambiente, conversar com os auditores, observar os valores, as disputas e ambiguidades presentes naquele lugar), porém, por problemas inerentes ao próprio campo, não consegui atingir esse número.

José disse que me enviaria por e-mail uma lista com o endereço de e-mail dos auditores para eu entrar em contato com eles e agendar as entrevistas. E que faria a seleção desses auditores de uma forma que constasse na lista auditores mais antigos e mais novos na função, mas que eu já me preparasse, pois iria “encontrar de tudo”, principalmente um pessoal mais “desiludido” mais “calejado”, pois geralmente os funcionários mais antigos tem uma visão mais pessimista da realidade, reclamam e tendem a “confundir um pouco as coisas”, tendem a “colocar seus sentimentos pessoais em jogo”, que até ele mesmo já se pegou fazendo isso no início, mas que um auditor tem que saber “deixar os seus juízos de valor de lado” e ser “neutro”. Essa seria uma virtude específica da burocracia (WEBER, 2004, p.213). Nesse primeiro contato com um auditor o valor da neutralidade já foi posto como um fundamento do trabalho do auditor, pois estes devem ser vistos como estando acima dos conflitos e a serviço do interesse público (BOURDIEU, 1996).

Ao longo da nossa conversa, pude perceber que a maior preocupação de José era deixar claro que o papel do auditor e da controladoria não é o combate à corrupção em si e sim o controle dos riscos a que a gestão pública está exposta. Quando ele fala que os funcionários mais antigos tendem a “confundir um pouco as coisas” ele está se relacionando a uma visão de mundo e de sua função, que ainda está presente em alguns auditores (principalmente os mais antigos, mas que também encontrei no discurso de alguns auditores mais novos), de que o trabalho do auditor é combater a corrupção:

Combate à corrupção é consequência do trabalho que as controladorias fazem. A gente trabalha no desenho de controles [...] Então, a auditoria interna, a controladoria, a responsabilidade é apontar para o gestor essas falhas do controle [...] Corrupção, o dano está depois, o trabalho da gente tem uma consequência de combater desvios, fraude, corrupção, o que for... mas não é a finalidade, voce está combatendo desvio em função de que você fecha as portas abertas, é como ter uma casa com as janelas e com as portas abertas, o nosso papel é dizer: gestor, está faltando um cadeado aqui,

esse aquecedor não está funcionando, você não tem instintor de incêndio, então esse é o papel da auditoria.

José me explicou (e pude perceber o quanto ele se sentia orgulhoso por fazer parte desse processo), que existe um modelo internacional de conduta dos órgãos centrais de controle interno, que está sendo preconizado pelo Banco Mundial para que as controladorias se adequem. Para isso, está sendo realizadas consultorias e seminários internacionais com o intuito de implementar esse novo modelo, que tem como objetivo, dentre outras coisas, deixar claro que a função das controladorias internas não é combater diretamente a corrupção, mas criar meios que propiciem esse fim, ou seja, criar ferramentas de controle e accountability. Para os auditores, essa relação entre atores estatais e atores do mercado são encaradas como positivas, na medida em que podem ajudar na implementação de políticas de transparência, através de decisões puramente “técnicas”. Ao se perceberem como “guardiões” dos interesses universais e que agem em prol dos interesses públicos, eles não encaram como problemático esses vínculos entre o Estado e o mercado.

De acordo com José, o problema das controladorias no Brasil é que alguns funcionários ainda não incorporaram esse modelo:

Há muita confusão com relação a isso, você vai conversar com o pessoal de controladoria e ainda não está claro esse entendimento nas pessoas, ainda há uma nuvem nebulosa em relação a isso [...] Como é que um país como a Croácia e a Bulgária tá lá na frente e o Brasil não sai do canto? Com essa confusão, que ninguém sabe o seu papel, seu objetivo, até no México a coisa lá já é redonda e aqui... aqui é uma confusão, se você for pesquisar a CGU, aqui principalmente, vão dizer que a função deles é combater corrupção, prender gente...vai ter uma visão completamente equivocada.

Para ele, essa visão equivocada e atrasada é uma característica principalmente dos órgãos e auditores regionais em comparação aos órgãos mais centrais, assumindo uma visão estereotipada de que estes estariam mais desenvolvidos em relação aos poderes locais:

Agora o pessoal de Brasília, que está mais perto e acho que já levaram muito sacolejo: olha, acorda! Mudaram completamente o discurso. Eu fui pra um seminário na CGU em Brasília, e o discurso do Ministro lá, é um discurso já completamente dentro do conceito do controle interno e auditoria interna mundial, vamos dizer assim...

O aspecto gerencialista da cultura de auditoria (SHORE, 2009) está presente no discurso de José. Sua ênfase nos valores da neutralidade, eficiência, objetividade e na competitividade entre países, e regiões, em busca de um modelo mais eficiente de accountability, demonstra o quanto as normas e práticas da cultura de auditoria moldam as rotinas e a subjetividade dos auditores. Nesse sentido, ele traduz o sentido da auditoria enquanto conhecimento objetivo capaz de tornar a gestão pública mais eficiente. Além disso, há uma preocupação em deixar claro que essas mudanças, são demandas da própria sociedade por mais controle, sobretudo dos gestores “mais preocupados com os limites dos gastos, principalmente pessoal, de atendimento à lei, uma maior preocupação com o equilíbrio das contas”.

Depois dessa primeira entrevista, entrei em contato com os demais auditores. Recebi respostas de apenas cinco auditores, mas só consegui agendar com uma auditora, a mais antiga. Os outros deram alguma desculpa, que estavam com a semana cheia, cheios de compromissos, mas que entrariam em contato para agendar. Mas, eu imaginei que quando estivesse lá fazendo a entrevista seria mais fácil fazer contato com os outros auditores, observar o trabalho, enfim, que conseguiria entrar de alguma forma no mundo da auditoria.

A sala dos auditores fica no primeiro andar e é compartilhada entre os auditores, alguns outros funcionários que ocupam cargos comissionados e os gerentes. É uma sala impessoal, com paredes brancas, com algumas ilhas de mesas com computadores, armários, mas nada que possa identificar as pessoas que ali trabalham, tinha um aspecto bem neutro, bem diferente da sala do térreo, pensei que talvez seja uma forma de diferenciar o ambiente dos auditores, como um lugar onde é realizado um trabalho mais técnico e racional. Os auditores possuem uma carga horária flexível e trabalham em sistema de rodízio. Eles trabalham home office e dão plantão na controladoria três vezes na semana, me informou certa vez uma auditora. Segundo eles é porque a sala é pequena e não comporta todos os auditores. Todavia, essa foi uma dificuldade enfrentada no decorrer da pesquisa, pois em todas as visitas que fiz, as turmas de auditores eram diferentes, dificultando a possibilidade de construir algum tipo de vínculo com eles. Fiquei pensando até que ponto esse fato pode dificultar a criação de vínculos entre os próprios auditores.

Usei a tática de agendar com um auditor, e uma vez estando lá tentava convencer algum outro auditor a me conceder entrevista. No início percebi que eles ficavam um pouco hesitantes em participar, mas depois acabavam aceitando. Uma auditora, a mais antiga, me disse que lá era igual à “reunião de condomínio”, que sempre se marcava reuniões mas que quase ninguém participava. Os que aceitaram falar com mais facilidade foram os mais antigos, que pude perceber que sentiam uma maior necessidade de falar, de desabafar. Com o passar do tempo as

minhas visitas e a possibilidade de entrevistar os auditores foram ficando mais difíceis. Os auditores se esquivavam das entrevistas, sempre dando a desculpa de que estavam ocupados, que tinham que produzir os relatórios, que estavam com os prazos apertados, e me passavam o número do telefone da sala da auditoria para que eu pudesse ligar e agendar diretamente com algum auditor para fazer entrevista. Este fato foi um pouco problemático para mim, pois imaginava que para eles seria mais fácil fazer uma dispensa por telefone. Dessa forma, em vez de me tornar mais familiarizada com os auditores, ocorreu exatamente o contrário, as portas foram se fechando e foi ficando cada vez mais difícil observar o cotidiano daquele lugar, seja porque os auditores se esquivavam sempre que podiam, ou por que a questão do sigilo era colocada como prerrogativa do trabalho que eles realizavam, me impedindo de circular livremente entre os ambientes³⁶.

4.2 “Muito além da punição”.

Como bem já foi apontado por Weber, não existe uma separação de fato entre técnica e as crenças e valores. Mesmo porque, por trás das regras burocráticas existem pessoas. As técnicas implicam processos sociais e políticos construídos a partir de ideias, valores e crenças situados em determinados contextos históricos. Desse modo, os processos burocráticos são constituídos pelos valores sociais, sendo o seu caráter técnico culturalmente enraizado (HERZFELD, 2016). Sendo assim, precisamos compreender como os atores sociais interpretam suas ações.

Para além de toda a preocupação em enfatizar o papel técnico da auditoria, há, por trás, uma outra questão, que diz respeito ao valor do trabalho do auditor, que vai “muito além da punição” e que se relaciona ao aspecto educativo. Essa visão do caráter pedagógico do trabalho dos auditores, que são capazes de orientar qual o melhor caminho a seguir, o caminho não apenas mais eficiente, como também mais justo, perpassa o discurso da maioria dos auditores, sejam eles mais antigos ou mais novos, que ocupem cargos de chefia ou não:

³⁶ Shore (2010, p. 32) aponta o modo com as retóricas de determinadas políticas públicas se assemelham às narrativas mitológicas que servem para justificar ou legitimar posições de autoridades estabelecidas; dar coerência e ordem às ações governamentais (que muitas vezes são marcadas pela incoerência, desorganização e incerteza) ou; fornecer “zonas de alianças” que unem pessoas em torno de um objetivo comum e criam mecanismos para definir e manter limites simbólicos que os separam dos “outros” à maneira de sociedades secretas.

Qual a nossa missão? Acessorar, avaliar, monitorar, as funções da administração, o Ministério Público estadual no cumprimento de seus objetivos... Nossa atividade é de monitoramento, mas também educativa, não é uma função punitiva. Então se a gente pega uma missão como essa, o nosso objetivo na sociedade, eu tenho que orientar os órgãos, eu tenho que estar vendo gestão de risco, os controles que existe, se os objetivos traçados estão sendo alcançados. (JOSÉ, GERENTE, CGE).

Nós servimos de orientador, a gente não é punitivo. Nos meus trabalhos eu senti que eu ajudei e que eles gostaram. (ANA, AUDITORA, CGE).

A gente se empolga, é tão bonito fazer auditoria, encontrar os erros, ver, a gente orienta... (JÚLIA, AUDITORA, CGE).

Eu sempre trabalhei como parceria e não como polícia... É o nosso papel detectar as evidências e sugerir correções. Detectar o achado e se for o caso sugerir. Pela própria experiência não é difícil fazer esse achado de auditoria, pela prática do dia a dia. (LÚCIO, AUDITOR, CGE).

Podemos sim, indicar, apontar, orientar e acionar a quem tem o poder punitivo. (MÁRIO, AUDITOR, CGE).

As falas desses auditores resumem o aspecto central dos valores dos auditores, qual seja, a possibilidade de orientar as atividades dos gestores. De modo geral, as pessoas com quem conversei, principalmente os auditores que ocupavam algum cargo de chefia, desenhavam, inicialmente, uma imagem da CGE e do trabalho do auditor como tendo um caráter técnico, que não teria nenhuma aspecto normativo. Eles diziam que o trabalho de auditoria não possui nenhum papel direto no enfrentamento à corrupção e que pensar isso é um equívoco que eles estão tentando desconstruir, pois a controladoria não tem caráter investigativo e nem punitivo, mas que “trabalha no desenho de controle”, com controle interno, com prevenção de danos. Eles sempre relacionavam com a metáfora de “um carro, em que é preciso fazer a manutenção das peças para evitar acidentes”, ou de “uma casa, em que é preciso pôr cadeados nas portas para evitar que seja assaltada”. Todavia, no decorrer das entrevistas, acabavam por defender em seus discursos o aspecto valorativo da auditoria, assumindo que o trabalho de auditoria tinha um escopo de “diálogo”, de “orientação”, tanto em relação à atuação dos gestores quanto na defesa dos interesses da sociedade. Alguns auditores até defendiam que a controladoria é de “fundamental importância” no enfrentamento da corrupção, que está “na linha de frente”, e que eles contribuem muito com as “investigações” e com os “achados de auditoria”.

Essa “contradição” ficou bem explícita na fala de José, o gerente de auditoria, que quando questionado sobre qual sua opinião sobre o problema da corrupção no país, disse que é um problema técnico, que pode ser resolvido com “mais controle” e que o problema é que o país é “mal auditado”:

Quando você fala de corrupção, você fala de má intenção, claro, mas se você pegar o próprio balanço da Petrobras, que foi divulgado logo depois da Lavajato, o principal ponto não era corrupção, era gestão, era incompetência mesmo, quer dizer, o maior prejuízo que a Petrobras teve foi ter decisões estratégicas equivocadas. Então hoje no Brasil, você é um país mal auditado, você não têm auditores em número suficiente, não têm auditores capacitados, muita perda de foco, por outro lado, você têm gestores mal capacitados, não selecionados de forma objetiva, então esse é o ambiente da administração pública geral como um todo. [...] quando você não têm controle você deixa margem pra corrupção, é muito fácil... Quando você tem o controle a pessoa pensa três vezes antes de cometer um ato ilícito.

Mas, por outro lado, ele diz que falta “despertar nas pessoas os valores da “accountability”, do “dever da responsabilização, de prestar contas”, precisa de “gestão, competência e decisões estratégicas” e “de mais controle”, mas “não controles burocráticos, controle por controle, mas controle que vai agregar à gestão e quem é o grande agente transformador que propicia isso é a auditoria”:

Então o que falta para o Brasil é a melhoria da gestão, no sentido mais amplo e principalmente de controles em todos os aspectos, não controle burocráticos, controle por controle, mas controle que vai agregar à gestão e quem é o grande agente transformador que propicia isso é a auditoria, seja interna ou externa, os Tribunais de Conta e as Controladorias, é que pode de fato dar uma contribuição grande nesse sentido, junto com os gestores capacitados dentro dos órgãos, que vai permitir uma mudança do ambiente.

Apesar de parecer, à primeira vista, um discurso contraditório, as falas desse auditor resumem o ideal de superioridade técnica do trabalho de auditoria no ordenamento de gestões governamentais mais transparentes. Quando questionados sobre quais os valores que regem o trabalho de auditoria, as respostas foram: comprometimento, pró-atividade, iniciativa, transparência, imparcialidade, justiça, responsabilização, objetividade, fidelidade, sigilo e eficiência. As práticas de auditoria são concebidas pelos auditores como um “diálogo” que

apoia e não apenas disciplina ou pune. Portanto, o seu valor está além de suas qualidades técnicas, pois articulam valores que dão sentidos às suas práticas (POWER, 1996), e não apenas às suas práticas, mais os distinguem de outras parcelas da burocracia, enquanto um corpo burocrático necessário para a organização estatal.

Todavia, como buscamos demonstrar, esse “diálogo” se estabelece mais como uma relação de poder do que como uma relação horizontal de comunicação (SHORE, 2009). Essa ideia de que os auditores constituem um corpo técnico, imparcial e racional, uma tecnocracia, que está acima dos conflitos é uma forma do Estado se apresentar como algo que está acima dos interesses, atuando unicamente em prol dos interesses públicos (BOURDIEU, 1996). O que está claro, é que o discurso dos auditores da CGE está alinhado com a cultura de auditoria e com a nova mentalidade de “governança” das sociedades capitalistas avançadas. Nesse contexto, a figura do auditor é percebida como central para a administração estatal, pois é um “agente transformador” na luta contra a corrupção (e o atraso) e na construção dos rumos de um país mais eficiente e desenvolvido.

Os auditores em geral possuem formação em áreas como contabilidade, administração, economia ou direito, e, de acordo com os auditores entrevistados, além de possuir uma formação específica, os auditores precisam ser “generalistas” ou seja “ter uma visão completa”. Como nos mostrou Boltanski e Chiapello (2009) este é um aspecto do novo espírito do capitalismo que caracteriza os governos gerencialistas neoliberais. Vejamos o que diz José:

Hoje é exigido do auditor que ele tenha uma visão de gestão, de administração, que ele entenda de abertura de processos, de risco e gestão de risco, de objetivos estratégicos da organização. Isso em termos macros, mais gerais, em termos do dia a dia, ele é obrigado a conhecer a metodologia baseada em risco, já antiga, mas no Brasil ainda é incipiente na área pública. Quando a gente fala em risco a gente fala o risco de um objetivo não ser alcançado. Tem que ter conhecimento de tecnologia, das ferramentas de tecnologias. (JOSÉ, GERENTE DE AUDITORIA, CGE).

Eles procuram reafirmar a superioridade técnica dos auditores perante outros quadros da burocracia estatal ao apontar os capitais simbólicos necessários para ser um auditor. Eles enfatizam que, para ser um auditor é preciso muito mais do que uma formação técnica ou o domínio de várias habilidades. São necessários anos de experiência, para adquirir o que eles chamam do “faro” do auditor, e para ser capaz de encontrar os “achados da auditoria”. Além disso, não é qualquer um que pode ser auditor, é preciso ter o “perfil”:

A formação do auditor, é uma profissão que nem todo auditor que passa no concurso ele é um auditor, ele só é auditor depois de no mínimo dez anos, porque você vai formando o auditor ao longo do período, algumas profissões são assim, mas têm umas que demoram mais que outras. Aí as pessoas falam: ‘ah! passei no concurso, agora eu sou auditor!’. Não! Você está se formando auditor, a não ser que ele já tenha experiência de fora e que já seja auditor, mas não é comum. Chegam pessoas que estão aprendendo auditoria ao longo do período, depois de dez anos, que está um profissional mais maduro, mas antes disso não é auditoria, está aprendendo. [...] Às vezes o cara passa no concurso mas não têm perfil e não é como numa empresa privada, que se o cara não tem perfil você demite, mas no serviço público, se passou em concurso público, você não pode demitir. Hoje em dia as pessoas procuram concurso público pelo valor do salário e não pelo seu perfil, e isso é péssimo. Tem pessoas que são inseguras, aí a capacitação é uma forma de você ir melhorando esses quadros, de melhorar a comunicação. (Idem).

Há ainda a visão do trabalho do auditor como uma função estratégica e fundamental para o ordenamento do Estado:

Apresentando as irregularidades, evita... com as investigações... evita prejuízos ao Estado. Nosso trabalho pode sim ajudar muito. Às vezes, a gente faz o trabalho e vai pra gaveta, o trabalho de auditoria não tem que ir pra gaveta. Eu até acho que o trabalho de auditoria, depois de tudo pronto e verificado, se procede o que foi dito, deveria, na minha opinião, ser publicado no site do órgão. [...] Ajuda muito, é fundamental, porque a gente passa as primeiras informações para o Tribunal de Contas, para o Governo do Estado. Eu tive vários trabalhos meu de auditoria dissecados pelo Governo do Estado, lá naquela época... que o povo diz que não era bem fiscalizado, mas eu tive vários trabalhos meus dissecados lá no Palácio do Governo. Alguns auditores sentem que não adianta, mas adianta, e eu tenho provas disso... pelo menos com meus trabalhos. (ANA, AUDITORA, CGE).

Enquanto eu estiver aqui eu sigo acreditando nisso. É não se deixar esmorecer, é inglorio às vezes, desestimulante, porque às vezes você encontra alguma coisa e quando chega lá em cima o cara é julgado e absolvido... Isso faz parte da essência do meu trabalho, a partir do momento em que eu não acreditar mais nisso eu vou embora... (MÁRIO, AUDITOR, CGE).

O trabalho do auditor seria então, nesse sentido, não apenas exclusivo, como essencial, sendo a sua produção a essência do Estado (VENTURA, 2019, p.9) e por esse motivo precisam ser valorizados e reconhecidos.

Em alguns artigos divulgados na página da CONACI (Conselho Nacional de Controle Interno) aos quais as controladorias são filiadas, essa concepção pedagógica e essencial do trabalho do auditor também está presente, demonstrando que essa concepção define o trabalho dos auditores de uma forma geral:

Se antes estava limitada à questões contábeis e financeiras, tem hoje uma competência muito maior, que envolve o aperfeiçoamento da gestão pública, o fortalecimento do controle interno, a conduta de servidores, o processamento de fornecedores, a transparência e o combate à corrupção. Temos buscado ser, cada vez mais, um órgão primordialmente orientativo e preventivo. Ao longo do tempo nossa missão se transformou: mais que investigar e apontar erros, falhas e fraudes, hoje o que buscamos é contribuir com a melhoria dos serviços públicos entregues ao Cidadão. [...] É por meio das funções consultiva, avaliativa, orientativa e pedagógica, que se busca alcançar essa missão. (CONACI, 2019).

Além disso, uma outra questão que pude perceber, ao longo das visitas, é que há uma divergência sobre a relação que a controladoria deveria manter com os outros órgãos de controle. Para alguns auditores, cada um deveria exercer o seu papel e não se meter na competência do outro. Isso fica claro na fala do gerente José:

Então se auxilia, mas como uma lacuna dos outros poderes de não ter gente capacitada, então a gente já teve parceria com o Ministério Público, já auxiliou, mas porque? Não era nosso papel, a gente está cedendo mão de obra para o Ministério Público pra fazer uma apuração que ele não tem gente com expertise para aquilo, certo? E a gente empresta mão de obra, mão não é atribuição nossa, é atribuição deles. [...] Há corrupção no Brasil porque as fronteiras dos órgãos é um passando do limite do outro, tem que definir claramente qual a competência de cada órgão. A auditoria interna, que é no caso a controladoria, é interna, a gente não tem que fazer papel de auditoria externa (Tribunal de Contas), nem a externa de auditoria interna. Não tem que fazer papel de perícia criminal, de Polícia Federal e de Ministério Público. Cada um tem

que fazer o que quer na sua caixinha. Nossa função é não permitir que a coisa debande geral.

Já para outros auditores deveria haver uma maior cooperação e parceria entre os órgãos:

Acho que as instituições tinham que estar mais próximas, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público, Controladorias Gerais, Polícia Federal, Polícia Estadual, fazendo tarefas conjuntas contra o crime organizado. (MÁRIO, AUDITOR, CGE).

Nós já tivemos secretário aqui que era oriundo do Tribunal de Contas, então muitos sistemas nosso, a gente tinha quase que interligado, mas hoje já não tem mais, mas são dois sistemas que podiam se unir numa mesma direção e em dois ângulos, um legislativo e um executivo, mas água e óleo nunca vão se misturar, não tem como...eu acho... (JÚLIA, AUDITORA, CGE).

Todo o sistema pode ajudar. Deve haver união entre os órgãos. (BRUNO, AUDITORA, CGE).

Portanto, existe disputas entre agentes dentro de um mesmo órgão ou entre órgãos que estão situados dentro de um mesmo campo, o campo burocrático estatal (BOURDIEU, 1996), acerca de papéis que serão desempenhados, ou sobre quem possui mais capital simbólico (BOURDIEU, 1999), capacidade e competência técnica para realizar atividades de controle e auditoria. Percebi ainda que havia uma diferenciação interna, uma espécie de disputa entre os auditores concursados e os outros funcionários que ocupavam cargos comissionados. Uma auditora reclamou que “não duvidava nada se daqui a pouco eles contratassem também auditores comissionados” e que a maioria deles estavam ali “por indicação política”. Essa disputa se dava, principalmente, pelo fato desses funcionários comissionados estarem realizando o trabalho de auditoria, mas sem serem auditores (tanto porque não foram aprovados em concurso público, quanto porque não detinham a experiência necessária para tal):

O problema é que somos poucos. Tinha uns auditores que passaram no concurso, tinha mais de cinco anos, a justiça mandou o governador... faz concurso pra duzentos e contrata trinta... Pra um cargo comissionado não pega mais um auditor que têm bagagem e coloca não, pega uma pessoa de fora, novo, tudo cheio de política... Aqui, como em qualquer repartição é assim, cargo comissionado seria uma saída dele. Nesses dias vai ter auditor comissionado também, eu estou só esperando esse dia, porque eles estão terceirizando tudo... (quem bota eles?) Já vem lá de cima... (Júlia, CGE).

Dessa forma, os auditores buscam se distinguir na disputa por capital e por posições dentro da burocracia estatal, como funcionários que possuem experiência e conhecimentos técnicos e que portanto estão em uma posição superior aos funcionários colocados por indicação política. Essa visão, do senso comum, e que está presente na concepção dos auditores, de que há uma divisão entre funcionários concursados (considerados técnicos) e os comissionados (guiados por interesses políticos), pode ser baseado em um equívoco, pois o cotidiano das burocracias é formado, muitas vezes, por burocratas híbridos, que possuem não apenas habilidades técnicas, mas também inclinações políticas (SCHWARZ; ACCO, 2019, p. 164).

4.3 “Enxugando gelo”

A experiência moral dos auditores é traduzida em termos de um embate entre a técnica (racional, neutra e moralmente superior) e o mundo da política (cercada por artimanhas e desvios). Para a maioria dos auditores entrevistados, o principal problema enfrentado na rotina do trabalho de auditoria na controladoria são os confrontos com as relações políticas e, conseqüentemente, a falta de autonomia. Para eles, as demandas e entraves políticos atrapalham e, sobretudo, limitam o trabalho de auditoria, que poderia contribuir muito para aumentar a transparência, diminuir a corrupção e o desvio de dinheiro público. Eles apontam que “a lei de Responsabilidade Fiscal não é respeitada”, que há uma diferença entre “o que está na legislação e a prática, o dia a dia”, que “é muito difícil aplicar a lei e a administração ter gestão”, que “falta autonomia” pelo fato de eles serem subordinados a um conselho e o conselho ser subordinado ao poder executivo e que “tudo o que a auditoria faz vai pro poder executivo”. Apontam o problema de funcionários públicos de cargos comissionados e gestores da controladoria que muitas vezes são “colocados por indicação política”. Ou ainda, que muitas vezes eles são “chamados para contornar” uma situação, principalmente quando um “gestor não consegue atingir as metas”, ou quando muda a gestão do governo. Ou ainda, como apontado por um auditor, que diz que o problema é “a política da coisa”. Vejamos:

Quando a gente chega lá, a gente percebe que eles (os gestores) ficam com medo. Eu botava no meu relatório, foi visto isso e isso, mas eu já tive, já aconteceu no interior em dois órgãos que fomos fiscalizar, eu e minha companheira de trabalho, foi na hora que começou a entrar as coisas erradas e a gente orientando a fazer da maneira correta... Uma pessoa se sentiu agredida e disse: ‘eu ainda mato gente aqui’. Eu não me senti ameaçada, eu sei que era com a gente, mas o relatório, a gente não entrega

na hora, faz as anotações, dá as orientações e vêm simhora. Teve outro caso, que a minha colega ficou teimando, insistindo pra ele fazer da maneira correta, pois ele podia ser processado, e a pessoa falou: ‘olha aqui, o que eu tenho para esse processo’, e mostrou o revólver... É um susto! Mas eu não tenho medo não... em quarenta anos de serviço só teve esses dois incidentes, mas não é uma profissão que você não corra risco não... Por que o errado não gosta de ser fiscalizado... Têm gente que se sente agredido... (ANA, AUDITORA, CGE).

Porque a gente é subordinado a um Conselho, como ele é subordinado ao Governo do Estado, ao executivo, então tudo que a auditoria fizer vai pro poder executivo. Concorde? Aí, muitas vezes a prática é diferente da legislação, do dia a dia, você lê a lei nua e crua, é muito bonito, mas quando vai no dia a dia é muito difícil de ser aplicada, é muito difícil aplicar a lei e a administração ter gestão, aliar as duas coisas. Por que a LRF têm várias reivindicações, na educação... que a pessoa tem que cumprir e tem uns objetivos da política que muitas vezes não está de acordo com a lei e eles direcionam a gente, então muitas vezes a gente tenta contornar, mas é muito difícil você administrar usando a lei na sua totalidade, é muito difícil, ninguém consegue. [...] Os dirigentes de estatais, diretores, eles são colocados, isso é público e notório, por indicações políticas, então são gestores que não têm aquela responsabilidade, como você tem na sua casa, você sabe do seu orçamento... mas não é desse jeito aqui, aqui pra tirar um gestor basta a vontade do governo de tirar, trocar, aí vêm um com uma outra cabeça, pra tomar ciência de todos aqueles problemas da repartição dele ou da secretaria dele... isso tudo compromete... [...] A gente não têm autonomia nenhuma, a gente trabalha pra um executivo. [...] A Controladoria luta muito por isso de fazer, de mostrar, têm relatórios, têm auditorias aqui que são bem feitas, mostrando onde estão... mas aí cai na mão de alguém que... ‘ah! isso aqui vai atingir a, b, c ou d’. Ah, então não adianta, a gente guarda as coisa que a gente faz, mas... a gente não pode dividir as nossas auditorias... É como o parecer de um advogado que o chefe é o juiz, é o chefe que tem que autorizar e tornar público. [...] A gente percebe, a gente aponta, mas... sabe o que é enxugar gelo? A gente faz isso, não anda... essa pessoa que estava fazendo errado é trocada, aí vem outra... no outro ano está tudo do mesmo jeito. É uma metástase que não sabe como faz pra matar... todo ano é a mesma coisa. (JÚLIA, AUDITORA, CGE).

Eu não vejo uma coisa muito eficaz porque nós somos ligados a um poder, o poder executivo, e não temos autonomia, como o TCE, que têm autonomia própria, orçamento próprio, ele dita toda sua regra. A gente depende de decisões políticas pra gente atuar... O quadro de auditores aqui, competentes os quadros, mas pela ética profissional a gente não têm como agir sem ter o aval da alta direção da Controladoria e às vezes a alta direção, quem está lá comandando no momento são... pode ser um

político, como é cargo de comissão, o governador pode colocar um político. Em termos de trabalho interno ninguém sabe o resultado, porque esse trabalho que é sacramentado em relatórios, nas inspeções, é acionado à alta administração, mas ninguém sabe as providências que se toma. Se o auditor tivesse autonomia de acionar os órgãos que combatem a corrupção seria mais eficaz o trabalho do auditor, mas depende da alta administração da CGE com a alta administração do Governo do Estado para que as providências sejam tomadas e às vezes por conveniência política não se toma... (LÚCIO, AUDITOR, CGE).

Por não termos autonomia, muitas vezes quando o governo muda, não mantém, muda tudo, não têm uniformidade, falta de padronização. Não mantém a mesma forma de trabalhar. O que estava sendo feito certo... muda tudo. A maior dificuldade são essas mudanças muitas vezes dentro do próprio governo. (MÁRIO, AUDITOR, CGE).

Os problemas são os receios de serem auditados. Às vezes também a política da coisa, porque muitas vezes a gente quer fazer a coisa certa, mas às vezes a política... no sentido de que tem algum político apoiando esse órgão, ou coisa parecida, às vezes a gente sente dificuldade de fazer o nosso trabalho corretamente né... Já aconteceu bloqueio do trabalho da gente, a dificuldade de folhas de pagamentos, de ter acesso, é a parte política da coisa. (BRUNO, AUDITOR, CGE).

Pode sim. temos instrumentos para isso [...] fazemos atualizações, treinamentos. precisa que mude os políticos que estão no poder. (ANA, AUDITORA, CGE).

Os auditores buscam caracterizar suas ações como técnicas. A técnica é colocada pelos auditores como constitutivas de suas identidades, como um valor central, que se baseia na competência e em regras racionalmente estabelecidas (WEBER, 2004). Isso fica claro na forma como eles apontam os valores da racionalidade, eficiência e impessoalidade como fundamentais no processo de auditoria e na importância de constituírem um corpo de especialistas, uma expertise técnica. Nesse sentido, eles se contrapõem, a partir dessa superioridade técnica à outras formas de organização, como a política.

A cultura política dos gestores, sobretudo os mais tradicionais, é vista a partir das ideias do atraso, dos desvios, dos conluios, ideias as quais os auditores se contrapõem e se identificam como opostos, isto é, como burocratas que lutam pela transparência no trato com a coisa pública. Esse embate constitui a universalização do interesse pelo desinteresse (Bourdieu, 1996) e a consequente afirmação da posição da auditoria como fundamental para a rotina da burocracia estatal.

No imaginário dos auditores há uma oposição entre o trabalho técnico dos auditores e o mundo da política. Para eles, esse setor do campo burocrático estatal está totalmente à parte das formas de poder político, enfatizando a constituição do desinteresse como um valor inerente ao trabalho do auditor. Como já explicitamos acima, se de um lado os auditores apontam os limites e frustrações impostas pela realidade do dia a dia, ao se deparar com os conchavos e artimanhas políticas e a falta de autonomia, que seriam obstáculos para as soluções racionais trazidas pela auditoria, por outro lado eles descrevem o trabalho de auditoria como um diálogo, que orienta os gestores para uma melhor forma de governar, mais eficiente e responsável.

Em uma pesquisa realizada com auditores em um Tribunal de Contas estadual (BRITO, 2017), Brito conclui que essa perspectiva da auditoria enquanto “diálogo” ainda é “embrionária”, tendo mais força a ideia de auditoria enquanto “embate com as dinâmicas de resistência e artimanhas para se opor à fiscalização e controle” (pp. 223). Em nossa pesquisa, pudemos perceber que, apesar dessa ideia do embate com forças políticas também ser mais forte, a ideia da auditoria enquanto “diálogo” está longe de ser embrionária, sendo parte constitutiva fundamental da experiência moral dos auditores da CGE.

Uma outra questão que me chamou atenção durante a pesquisa, foi o fato de eles não se referirem ao trabalho de auditoria como um trabalho burocrático. Poucas vezes a palavra burocracia foi mencionada, e quando foi, foi para indicar que as questões burocráticas são um entrave ao trabalho realizado por eles:

Além da comunicação, o excesso de burocracia também complica, o excesso de exigência que a legislação impõe também atrapalha a própria gestão. Então, às vezes a legislação é muito exigente, e você têm que exigir o que a lei manda, então têm coisa que não agrega nada, mas que é obrigatório ser feito, que também complica a história. (JOSÉ, GERENTE DE AUDITORIA, CGE).

Os entrevistados dão vazão em seus discursos ao ideal de flexibilidade do “novo espírito do capitalismo”, sobretudo na forma como eles atacam as formas rígidas de burocracia (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009) ou pela exigência de maior autonomia e liberdade de ação. Burocracia, para os auditores, representa ineficiência e desperdício de recursos.

Fica demonstrado ainda que há disputas e contradições, que são abertamente mencionadas pelos auditores, que apontam uma tensão entre os saberes técnicos e os acordos e conchavos políticos nos processos de auditoria e que eles opõem o trabalho dos auditores com o da “gestão superior”. Dizem os auditores: “nós não temos nenhuma autonomia”, “a gente se

empolga, é tão bonito fazer auditoria, encontrar os erros, ver, a gente orienta”, mas “quando chega no Conselho, depende da vontade política”. Portanto, no discurso oficial os valores da auditoria são um, mas no cotidiano são outras lógicas que imperam.

As falas dos auditores demonstravam claramente suas experiências cotidianas, e a forma como os valores e interesses se misturam na prática. Apresentavam seus dilemas e angústias, queixavam-se da falta de autonomia, de que “estavam enxugando gelo” porque nada mudava no país, e de que a corrupção no país é uma problema endêmico, como “um câncer que se espalha rapidamente”:

É um negócio que está deixando... prejudica muito o país. Na minha opinião está acabando com o país e eu fico muito irada! É uma coisa real e que está estragando muito o país. O país, os nossos filhos e netos que estão chegando aí... a família... está acabando com a família brasileira. (ANA, AUDITORA, CGE).

Ela é endêmica. Meus Deus! É tanta corrupção! A gente pensa que é só em Brasília, mas não, está chegando aqui. (JÚLIA, AUDITORA, CGE).

É o maior problema do Brasil. Está em todos os seguimentos, nunca se exaure. (LÚCIO, AUDITORA, CGE).

A corrupção é um mal que abrange o tecido social no Brasil e no mundo, mas nos países emergentes são piores. Está mais estruturado. (JOANA, AUDITORA, CGE).

É o problema maior que temos. (BRUNO, AUDITOR, CGE).

Para explicitar a constituição do desinteresse como um valor fundamental para os auditores, é preciso ainda indicar o quanto eles apontam como necessário o conhecimento do trabalho realizado por eles pela população, como me disse certa vez um auditor: “é preciso tornar públicas nossas ações, para a população conhecer” (MÁRIO, AUDITOR, CGE).

Apresentado como um mal que assola o país, o problema da corrupção é apontado pelos auditores como um “mal da política” que pode ser combatido com “mais controle”, e que, portanto, a controladoria e particularmente os auditores, possuem papel central nessa tarefa, pois, além de possuírem formação técnica, “expertise” e um “faro” para detectar os “achados da auditoria”, eles detêm uma posição estratégica dentro da estrutura burocrática estatal, que lhes permite dialogar com gestores, mostrando-lhes o melhor caminho a seguir para que possam agir com mais eficiência, responsabilidade e transparência diante da coisa pública.

Diante dessa tarefa, o “povo” surge apenas como uma categoria genérica “que precisa fiscalizar mais os políticos”. Quando questionados sobre como é a relação que a controladoria mantém com o público, eles sempre relacionam com a questão das denúncias, que chegam através das ouvidorias, ou a partir do acesso aos portais de transparência:

No passado a gente tinha um canal aberto aqui, mas as coisas... O canal de comunicação com a sociedade é muito complicado porque as pessoas, você só pode investigar o que é objetivo. Na época que a gente tinha canal da ouvidoria aqui, a maior parte das pessoas que vinham denunciar alguma coisa, não tinha consistência, eram coisas subjetivas, sem ter nenhuma consistência. É uma dificuldade de todos os órgãos de controle, é o mesmo cenário, as pessoas denunciam mas sem muitos dados, quando vêm a coisa muito redonda vêm de cima. Algum funcionário passa pro governador e o governador passa para eles. (JOSÉ, GERENTE DE AUDITORIA, CGE).

Não. Eu não sei se é porque eu não quis, eu sempre evitei... Eu sou centralizadora, sou pão pão, queijo queijo. Agora, os funcionários do Estado procuram muito a gente. Eu estou no setor de licitações, contratos e convênios, então eu percebo que o pessoal dos órgãos procuram muito a gente, pra tirar dúvida. (ANA, AUDITORA, CGE).

Antes a gente não sabia absolutamente de nada, hoje você pode, tendo um pouco de conhecimento de informática ter acesso aos portais de transparência, que eles sempre não colocam tudo, mas pelo menos menos é um começo. Cabe a população estar exigindo que aquela transparência seja 100%, que nunca é, eles só colocam o mínimo possível, mas pelo menos isso não existia antes. Há uns cinco anos atrás era outra coisa, muito mais difícil. A tendência é ir apertando cada vez mais. [...] Aqui tinha uma ouvidoria, mas não tem mais, não há interesse em querer pegar, porque se houvesse ainda estava com a gente. (JÚLIA, AUDITORA, CGE).

Não é um espaço procurado pelo público não. No controle social a sociedade brasileira não é muito atuante. (CARLA, AUDITORA, CGE).

Se na relação com os gestores os auditores caracterizam sua posição como a de um “diálogo” que orienta; na relação com a população existe uma lacuna, pois não existe interesse da população em atuar no controle social, nem muito menos capacidade objetiva para tal. Portanto, em ambas as relações, com os gestores e com a população, os auditores reafirmam seus valores de desinteresse e assumem uma posição estratégica na disputa simbólica pela produção do Estado transparente.

Ao analisarmos as falas dos auditores a partir dos valores que ordenam as práticas de auditoria, pudemos perceber que há divergências nos discursos, principalmente entre os que ocupam cargos de chefia e os demais auditores. Vimos ainda, que há disputas entre as diferentes instituições, devido a suas posições distintas no campo da burocracia. Pudemos comprovar também, que existe diferenças entre a distribuição de poder e de capital simbólico entre os auditores, e que, os que ocupam uma melhor posição dentro do campo burocrático estão em melhor condições de atuar nas regras do jogo estatal (Bourdieu, 2014). Nesse sentido, aqueles que exercem cargos de chefia têm melhor capacidade de exercer o ideal de desinteresse, ou de projetar um ideal de transparência em conformidade com os padrões exigidos pelos grandes organismos internacionais (Banco Mundial). Já nos discursos de alguns auditores, principalmente aqueles mais antigos, os problemas políticos locais, mais cotidianos, pronunciam-se com mais facilidade.

Pudemos perceber o quanto os vários níveis da burocracia atuam na projeção de um ideal de Estado. Na visão “oficial” dos gerentes os sistemas de auditoria e controle atuam de forma neutra, livre de conflitos e contradições, “educando os gestores” e contribuindo para um mundo melhor, com menos corrupção. Apoiados por agências internacionais como o Banco Mundial que fazem “consultorias gratuitas” e patrocinam missões internacionais para “moldar” os gestores de acordo com as experiências internacionais, com exemplos bem sucedidos de sistemas de controle “dentro do conceito do controle interno e auditoria interna mundial”. Nesse sentido, podemos ver uma coalizão de “forças e poderes que se apoiam uns nos outros em nível nacional e internacional.” (DARDOT; LAVAL, 2009, p.9). Já na visão dos auditores mais antigos, podemos ver com mais clareza, as disputas por poder, alianças, fofocas.

Todavia, nas duas perspectivas podemos enxergar também as projeções de valores, de um ideal de Estado à ser construído. A visão de que o trabalho de auditoria é um “trabalho inglório” mas que eles precisam continuar lutando e “não esmorecer” pois eles têm um papel fundamental na construção de uma país mais “transparente e mais justo”, pois, como dito por um auditor “isso faz parte da essência do meu trabalho, a partir do momento em que eu não acreditar mais nisso eu vou embora”.

Isso fica evidenciado nas falas dos auditores, quando eles dizem que o trabalho dos auditores são de fundamental importância no combate a corrupção e na construção de um país mais transparente. Portanto, é a partir desses valores que os auditores fortalecem sua posição no campo burocrático estatal, sobretudo, os valores de impessoalidade e desinteresse (Bourdieu, 2014).

De modo geral, para os auditores, as práticas de auditoria e seus modos de orientar e educar os gestores, que vai “muito além da punição”, está contribuindo para a construção do Estado transparente, uma vez que essa orientação não se resume aos aspectos técnicos da auditoria, capazes de prevenir desvios, mas também aos aspectos normativos e valorativos, isto é, à construção de uma sociedade mais justa e transparente. Esses elementos constroem a visão da posição estratégica dos auditores na burocracia estatal.

CAPÍTULO 5

A EXPERIÊNCIA MORAL NAS PRÁTICAS DE AUDITORES PÚBLICOS NO MUNICÍPIO

5.1 As práticas de auditoria na Controladoria Geral do Município de João Pessoa

Minha primeira visita à Controladoria Geral do Município de João Pessoa também foi realizada em novembro de 2018. O prédio da CGM fica localizado dentro do Centro Administrativo Municipal, no sexto andar de um prédio de 7 andares, onde também funcionam outros órgãos e secretarias da prefeitura. Ao longo do centro administrativo há a presença de um público muito grande pois a população em geral recorre a este na busca de vários serviços públicos, mas, especificamente no prédio onde está localizado a controladoria apenas pude perceber a circulação de funcionários. Tive fácil acesso e fui bem recebida pelo secretário, que pediu que eu aguardasse que seria recebida pela secretária adjunta. A parte em que funciona a controladoria é um lugar bem impessoal: uma porta de vidro que dá acesso a uma sala de recepção com uma mesa onde trabalha um secretário, e uma porta que dá acesso a um corredor com várias outras portas onde estão localizadas as salas da secretária adjunta, do controlador-geral, dos funcionários de TI, de alguns diretores e secretários e dos auditores.

Fui recebida pela secretária adjunta de forma muito simpática e solícita, todavia, assim como aconteceu na CGE, no momento em que declarei as minhas intenções, de realizar pesquisa de campo lá, observar o cotidiano e a rotina de trabalho dos auditores, ela de imediato me explicou que o trabalho realizado por eles era bastante técnico, que trabalhavam com relatórios, processos e notas técnicas e que eu precisaria ter conhecimento e ter estudado um pouco de ciências contábeis e economia para poder compreender, pois de outra forma ficaria perdida. Essa é, de fato, uma questão problemática, pois, se existe esse receio de que uma pesquisadora da universidade não seria capaz de compreender os relatórios e processos de auditoria, por não ter formação técnica para tal, como eles esperam que a população em geral compreenda os

dados disponibilizados em portais de transparência, por exemplo, com todos aqueles dados de despesas e receitas, licitações e editais?

Expliquei pra ela que minha intenção não era entender detalhadamente sobre os relatórios e processos, mas observar o cotidiano e a rotina de trabalho dos auditores. No entanto, ela argumentou que eu poderia realizar algumas entrevistas mas que não seria possível frequentar de forma cotidiana o ambiente pois eles trabalham com questões muito delicadas e que exigiam uma certa discrição. Uma outra dificuldade apresentada pelo campo foi o fato de a CGM não ter auditores em seu quadro de funcionários, além do controlador-geral e da própria secretária adjunta, que já são auditores de carreira. Todo o trabalho de auditoria estava sendo realizado por alguns poucos funcionários em cargos comissionados e ainda não havia uma previsão exata de quando os novos auditores e técnicos de auditoria aprovados no último concurso público, que seria homologado em 2018, assumiriam seus cargos.

Diante deste fato, eu insisti e perguntei se poderia voltar outras vezes para conhecer melhor o ambiente, conversar com os funcionários (servidores comissionados) que trabalhavam com o controle enquanto os novos auditores não assumiam e, assim como na CGE, houve um certo constrangimento, e ela me disse que realmente não seria possível eu ficar um tempo por lá, pois eles trabalhavam com dados sigilosos, e seria um pouco delicado ter alguém de fora lá observando³⁷, mas que eu poderia entrar em contato daqui há um mês para saber se os novos auditores tomaram posse e que quando eu retornasse trouxesse uma carta de recomendação da universidade³⁸.

Após alguns contatos por telefone, em que sempre era informada que os auditores ainda não haviam assumido e que não havia uma data certa para tal, resolvi fazer uma nova visita à CGM. Já havia passado cinco meses desde minha última visita e ao chegar lá o secretário me disse que a previsão era que a posse seria realizada no meio do ano, entre os meses de junho e julho.

A CGM estava passando por um processo de reorganização para receber os novos auditores e a secretária adjunta fez questão de me mostrar o ambiente, passeando pelos corredores e salas, me mostrando a sala onde ficariam os novos auditores, e as novas aquisições de equipamentos, como computadores e mesas de trabalho. Todas essas mudanças parecia deixá-la muito orgulhosa, “estamos deixando tudo pronto para a chegada dos novos auditores”

³⁷ Esse processo de avanço e recuo, tal como analisado por Brito (2018), onde há uma abertura para o diálogo seguido pela recorrência da necessidade de segredo também esteve presente durante toda nossa experiência de pesquisa de campo.

³⁸ Essa foi uma exigência burocrática de ambas as controladorias.

dizia ela sorridente, enquanto me apresentava aos outros funcionários e ao controlador-geral, que se dirigiam à uma reunião sobre o novo portal de transparência do município, que seria lançado em breve, que por sinal era outro motivo pelo qual eles se orgulhavam, tanto que me chamaram para participar da reunião, em que estavam presentes funcionários de várias secretarias do município. Pude perceber uma necessidade muito grande, por parte do controlador-geral e da secretária adjunta, de se mostrarem abertos, transparentes e receptivos, deixando claro a todo momento que eles se destacavam em relação à promoção da transparência e mostrando como as novas ferramentas do portal “promoveria a cidadania, transparência e empoderamento do cidadão”³⁹.

Afora o vídeo promocional em formato de desenho animado, de divulgação do novo portal, que tinha uma pegada um tanto infantil (talvez por acharem que dessa forma seria mais didático e estariam alcançando um público maior), a maior parte do conteúdo do portal, como por exemplo, os dados acerca das despesas, receitas, licitações e editais, não são tão acessíveis ao público em geral. Eu mesma, ao acessar o portal, tive dificuldades em compreender muitas das informações disponíveis, ou mesmo em saber o que fazer com aquelas informações.

Apesar de ter sido convidada à participar da reunião e de ter sido bem recebida por todos, eu não me sentia confortável pois sentia que, de certa forma, a minha presença ali os incomodava, além de haver uma certa desconfiança em relação aos resultados da minha pesquisa, estava claro que eu não poderia permanecer por muito tempo, nem circular livremente por aquele ambiente tão formal. Ao final da reunião eu perguntei se poderia entrevistar a secretária e o controlador-geral, pois seria uma oportunidade de retornar e poder observar um pouco mais o cotidiano daquele lugar, mesmo que não pudesse permanecer por muito tempo, e eles me disseram que entrariam em contato comigo para agendar as entrevistas. Cerca de um mês depois consegui entrevistá-los.

Formados em direito e com pós-graduação na área de controle, ambos ocupam cargos de chefia e possuem experiência na área de auditoria, tanto em nível local quanto nacional. Funcionária concursada da UFPB, e ele auditor da CGU (Controladoria Geral da União), foram cedidos para assumir cargos comissionados na CGM.

³⁹ No Relatório de Atividades da Secretaria de Transparência do Município do ano de 2017, disponibilizado no Portal da Transparência, é feito um ranking entre órgãos municipais, estaduais e federais, sobre os resultados obtidos acerca da transparência e disponibilidade de informações ao público em geral, não apenas enaltecendo os resultados obtidos pelo município, mas comparando e criticando os resultados obtidos pelos órgãos estaduais. Fica claro o quanto essa questão dos rankings, avaliações e comparações também é central para a administração pública municipal.

Com excessão de uma certa insegurança inicial dos dois com relação à entrevista, o rumo das duas entrevistas seguiram caminhos um pouco diferentes. Ao passo que um seguiu um script formal, com uma fala bastante técnica, como se tivesse decorado um manual de auditoria, o outro apresentou um discurso técnico que se mesclava com valores bastante tradicionais e conservadores. Ao longo de uma das entrevistas as palavras que mais se repetiam eram “eficiência”, “eficácia” e “objetividade”, enquanto no outro o discurso sobre controle, transparência e combate à corrupção entrelaçava-se (com um certo tom moralista) à questões relacionadas à família, religião e nacionalismo.

No discurso da secretária adjunta todos os elementos de uma cultura de auditoria estão presentes, além de um ideal de governança pública relacionada ao aumento do controle, da prestação de contas e do imperativo da transparência:

Com a Lei de responsabilidade fiscal a gente vê como fica evidente a preocupação com a aplicabilidade do recurso público, e também a possibilidade de, se esse dinheiro não for bem aplicado, a possibilidade de responsabilização do gestor pelo mau uso do recurso público. Nesse sentido, voltando a questão da responsabilidade fiscal, a gente não pode esquecer alguns princípios que norteiam essa responsabilidade, como o dever de prestar contas, porque o bem que o gestor recebe não é dele e sim da sociedade, então ele está na qualidade de um delegatário, ele recebe essa delegação, então recebendo essa delegação ele tem esse poder, poder não, esse dever de prestar contas. Além disso, além desse dever de prestar contas a gente vai estar associando a prestação de contas à transparência. [...] eu vejo que realmente ouve esse aumento com o controle e com a preocupação com a transparência pública. (LÚCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

No discurso do controlador-geral a ideia de responsabilização passa não apenas por um “dever de prestar contas” no sentido de um autocontrole, mas pelo controle exercido pela lei e pelo “medo” que ela impõe nos gestores:

Colocou medo nos gestores. Medo de terem contas reprovadas, de serem responsabilizados, de responderem por atos de improbidade administrativa, limites... na verdade colocou limites nos gestores. Parou-se com aquela cultura de que se podia tudo e ninguém era responsabilizado. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal essa cultura começou a melhorar, porque eles passaram a ter medo, passaram a perceber que seriam responsabilizados pelos seus atos. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

Além disso, há em seu discurso um entendimento de que apesar da transparência ser um imperativo moral, no cotidiano das auditorias públicas ela muitas vezes é aplicada apenas no sentido de se atingir metas ou melhores posições em rankings, ou seja, é possível notar que o discurso que sustenta uma fachada de transparência, eficiência e racionalidade em alguns momentos dá lugar aos dilemas típicos da cultura de auditoria, como por exemplo, o estabelecimento do imperativo da concorrência dentro da gestão pública:

Houve um aumento tanto da transparência como do controle da transparência, porque a transparência, cada vez mais a administração pública disciplina os seus atos, publicando, divulgando, e o controle da transparência, começou a ter uma gama de organizações não governamentais, e até de redes estatais também que começaram a medir o grau de transparência dos órgãos públicos, e isso foi bom porque começou-se a se preocupar em dar transparência pra não ficar feio na fita né? Todo mundo queria ser o mais transparente, queria ter a nota maior. Agora, tem um ponto negativo, que é aquela coisa que desencadeou, o fato de fazer transparência por fazer transparência e isso é algo que eu não vejo como uma coisa boa. Eu prefiro aquela transparência que tem um resultado, que se busca demonstrar realmente o que a sociedade precisa ver. Então, tem coisas que se prestam a lei da transparência mas às vezes tentando ocultar um outro dado que seria bem mais relevante pra sociedade. Então eu vejo com preocupação essa luta dos órgãos públicos por nota, nota, em matéria de transparência, eu acho prejudicial. Eu prefiro aquela transparência pura. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

Apesar de ambos ocuparem cargos de chefia, a secretária adjunta era mais eficiente em desempenhar o seu papel de projetar um ideal de Estado transparente. Como representante de uma cultura de auditoria, pude perceber que o controlador-geral não era muito habilidoso em produzir um fachada de neutralidade e objetividade, deixando transparecer abertamente em seu discurso valores, conflitos e ideais políticos⁴⁰.

Após essas primeiras entrevistas, aguardei mais oito meses para retornar, estabeleci esse prazo para que os novos auditores assumissem os cargos, e não apenas isso, mas que tivessem já alguns meses de experiência com o trabalho de auditoria na CGM.

De volta ao mundo da auditoria, novamente fui bem recebida por todos. A secretária adjunta fez questão de me mostrar o ambiente de trabalho dos auditores e me apresentar a todos: me levou até à sala dos auditores e pediu que todos interrompessem seus trabalhos por um

⁴⁰ Talvez por esse motivo ele não tenha conseguido se manter no cargo e ela tenha sido elevada ao cargo de controladora-geral.

instante e me apresentou como “pesquisadora da universidade que estava realizando pesquisa de campo sobre transparência e combate à corrupção” e explicou que eu gostaria de realizar algumas entrevistas com os auditores. Confesso que me senti um pouco constrangida pela formalidade daquela situação, mas me pareceu não haver outra forma de adentrar e estabelecer contato com os auditores pois eu não conhecia nenhum auditor que pudesse facilitar o meu contato com eles e também não tinha nenhum poder de negociação visto que todas as minhas ações dentro da CGM (as visitas, as entrevistas) foram sendo realizadas na medida em que eram permitidas pela secretária adjunta.

A sala dos auditores da CGM assemelha-se à da CGE: uma sala bastante impessoal, com ilhas de mesas com computadores, onde os auditores e técnicos de auditoria trabalhavam juntos, pastas com relatórios e documentos em cima das mesas, alguns diretores circulavam entre as salas, outros conversavam entre si. Pude perceber que os novos auditores já estavam bem integrados ao ambiente e se mostraram bastante receptivos em conceder entrevista. Todos os auditores permitiram que eu gravasse as entrevistas e a maioria deles falou de forma bastante natural (com excessões de alguns que pareciam um pouco tímidos e nervosos). Eles expressavam suas opiniões livremente e já deixavam transparecer alguns problemas e dilemas em relação aos limites impostos à autonomia pelo fato deles serem subordinados à chefes que poderiam ser postos por indicação política, dentre outros problemas enfrentados no cotidiano de trabalho deles:

Eu acho que está mais pro lado de uma certa resistência do pessoal em fornecer alguma informação mais delicada, às vezes o prazo também... a gente precisa cumprir prazo e depende de outras pessoas pra mandar documentação que a gente precisa, tá em poder deles e às vezes esse prazo não é cumprido, entendeu? Então fica mais pra esse lado mesmo, sabe? Da parte que está sendo, do trabalho que está sendo feito em cima dela, às vezes existe uma resistenciazinha mesmo pra que a informação ela seja disponibilizada. Acho que o principal é isso mesmo [...] e independência. A partir do momento em que você não têm independência, sua opinião vai tomar um viés, entendeu? Pra algum lado, de alguém que esteja interessado, aí o seu trabalho fica todo comprometido. (RODRIGO, AUDITOR, CGM).

A principal dificuldade que a gente vem enfrentando, pelo menos até agora, é que a gente nota alguns setores da administração, de forma bem resumida, bem bagunçada, então é difícil que eles enviem o que a gente precisa. Então se a gente precisa de tal informação e o setor dele é meio bagunçado e eles não enviam essa informação, então

o resto é bem prejudicado, a análise ou então demorada, então essa é a grande dificuldade. (MARCOS, AUDITOR, CGM).

Na verdade assim... as dificuldades às vezes é falta de documentação, eu percebi que muitas vezes os processos chegam aqui muito, digamos, pobre de informações e a gente tem que solicitar muitas vezes, fazer um despacho pra solicitar os documentos, então pra fazer uma análise não totalmente certa assim do ponto de vista, mas assim, com mais embasamento. Às vezes, por exemplo, um processo chega aqui e fica faltando dados do servidor pra fazer uma análise mais profunda e quando poderia ser mais fácil o processo aqui. Mas, de um modo geral, dá pra ser feito o serviço. (GILVAN, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

5.2 Auditoria pedagógica

Apesar do pouco tempo de exercício na função de auditores da CGM não havia muitas diferenças entre o discurso e valores destes auditores em comparação com os da secretária-adjunta e controlador-geral ou mesmo dos auditores e gerentes de auditoria da CGE. Há algo de universal nos valores destes funcionários, que acredito estar presente na própria cultura de auditoria que eles representam. Isso pode ser percebido, por exemplo, na percepção que eles tem da função da auditoria e dos auditores na sociedade, ou mesmo da relação da auditoria com a política ou com o problema da corrupção.

Para entender essas questões é necessário antes compreender a concepção que os auditores tem sobre a sociedade em geral. Para os auditores, o principal problema do país é a corrupção, e este é entendido como um problema cultural do nosso país. Para eles, o país sofre com a corrupção porque o seu povo é essencialmente e culturalmente corrupto, isso desde a época do Brasil colonial, e que é um problema endêmico que está enraizado em toda a sociedade. Vejamos algumas falas que comprovam essa percepção:

A questão da corrupção é [...] é algo que não existe desde agora, a gente tem conhecimento de outros fatos lá desde que o Brasil era colônia, desde que o Brasil se tornou império, é público e alguns fatos a gente ainda está passando. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

O problema da corrupção está enraizado em tudo, em todos os órgãos, infelizmente é um mal aí que vêm de longas datas, você fica... tem horas que você pensa que está enxugando gelo, tem horas que você se sente extremamente frustrado, porque você

acorda, liga a tv, os jornais não falam outra coisa, é corrupção, corrupção, corrupção... é corrupção dentro das polícias, corrupção dentro de prefeituras, corrupção dentro do governo federal, corrupção em tudo! Dentro das empresas privadas, que querem ganhar licitações, que saem comprando umas as outras, enfim... a corrupção está enraizada. [...] corrupção infelizmente existe, está enraizada e a gente tem que fazer de tudo pra extirpar isso aí da nossa sociedade. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

A corrupção no país ela vem... a gente tem... pra entender o hoje a gente tem que entender a historia né? Então ela está muito arraigada na história do brasileiro, a gente às vezes atribui isso muito à político, à pessoas que estão no poder, nos altos escalões, mas eu acho que isso vem de uma raiz do geral mesmo, vem do cidadão em geral quando você tem essa mentalidade de que a vantagem que você vai auferir de uma forma irregular isso aí vai trazer benefícios pra você mais do que malefício, então isso está muito normal, muito arraigado no pensamento do cidadão brasileiro sabe? Nessa questão de que você precisa.... de que você tem sempre que estar tomando vantagem nas situações e que isso não vai trazer uma consequência, que o prejuízo vai ser maior do que o benefício que você ganhou com aquilo ali entendeu? (RODRIGO, AUDITOR, CGM).

Está muito ligada à cultura do brasileiro eu acho... A questão do jeitinho brasileiro né, acho que isso que, por isso o reflexo dos políticos, isso do jeitinho brasileiro. (EMANUEL, AUDITOR, CGM)

Eu acredito que é o principal problema, acho que a corrupção no país é o que dá margem pra os outros problemas e tudo... questão da violência e tal, ao meu ver isso tudo já é um reflexo da corrupção. (MARCOS, AUDITOR, CGM).

Eu acho que é uma cultura já implantada né, que a gente precisa mudar né, precisa de mudança, é uma cultura implantada já, você entra dentro daquele sistema e tem que seguir o que já está lá né, se não não permanece, então é uma mudança que tem que começar ali da base. (MARCELA, TÉCNICA DE AUDITORIA, CGM).

Eu acho que a corrupção vem desde que o país, vou falar aqui no caso do nosso país, desde os primórdios e é uma coisa que está intrínseca na sociedade, é como uma coisa cultural. (VÍTOR, AUDITOR, CGM).

Para mim ela tem um viés sistemático, veio do jeitinho brasileiro né, o que a gente tá acostumado de ver na educação em criança, a se acostumar, ver determinadas condutas e não desaprová-las, nem buscar corrigi-las como elas deviam ser corrigidas.

Então a gente é muito acostumado a ver e não buscar uma melhoria efetiva e a gente acaba se acostumando com esse comportamento, a cultura... que começa muitas vezes dentro de casa e o que a gente vê na televisão, o comportamento social é só uma reflexão do que vêm crescendo na nossa cultura. (ÁLVARO, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

Essa é uma pergunta bem difícil de ser respondida assim... mas é aquela história né, corrupção começa, pode... está enraizada no nosso país, no meu ver, no meu ponto de vista [...] sempre eu percebo que existe desde antigamente [...] é aquela história que sempre falam né, “fura a fila”, num sei o que... também eu acho que isso vai amadurecendo com o tempo... mas culturalmente realmente o país tem que mudar bastante, tá terrível, infelizmente... eu te digo até por exemplo, se você vai numa lotérica, até pra preecher o cartãozinho, aquela caneta tem que estar amarrada porque se não o pessoal leva, já é um sinal muito terrível da cultura que tá, então não tem a lei, ali é só pra escrever no papelzinho, tem que estar preso porque o pessoal leva até vantagem nisso, numa caneta, aí é realmente você vê o nível de cultura que é no nosso país, do jeito que está enraizado, infelizmente. (GILVAN, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

Os auditores encaram a corrupção em nosso país como um problema civilizacional, de falta de civilidade e formação educacional e cultural, sobretudo da população em geral, que se caracteriza, na visão dos próprios auditores, pelo atraso, pela falta de moralidade, pela malandragem, pelo chamado “jeitinho brasileiro” de levar vantagem em tudo.

É preciso tensionar a dicotomia realizada pelos auditores, que caracterizam o trabalho burocrático realizados por eles como técnico e a cultura brasileira pela ideia do “jeitinho brasileiro”, pois esse “jeitinho” também pode fazer parte da lógica da burocracia estatal, como por exemplo, nas formas em que regras burocráticas são flexibilizadas para se ajustarem à experiência social (HERZFELD, 2016). Vejamos mais algumas falas:

Acho que combater a corrupção [...] perpassa pela visão do cidadão, pra gente, para que a sociedade tenha cidadãos mais educados, desde o ensino básico, ensino fundamental. Aprender que furar uma fila não é um ato correto, é um ato que pode ser corrupção, se beneficiar de um troco errado não é um ato correto, perpassa por uma questão educacional, da formação do nosso cidadão, perpassa por uma questão da formação do nosso gestor público, que ele tenha uma formação, que aborde e que ele saiba como se portar, que tipo de interesse ele deve visar (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Então eu acho que em países mais desenvolvidos eles já tem essa mentalidade de que o certo compensa mais, mesmo que a curto prazo isso não pareça uma verdade, mas eu acho que em países mais desenvolvidos, a Nova Zelândia, Japão, eles já têm essa mentalidade de que não compensa, de que o erro, aquela malandragem e tal, o que no Brasil não... já começou a estar sendo trabalhado isso, já está sendo bem trabalhado, mas acho que o brasileiro não tem essa... acho que ainda ele não foi convencido ainda de que a prosperidade vem realmente do que você faz de certo e não daquelas chancezinhas que você tem de ganhar algo aqui, algo ali, entendeu? De forma irregular... Então eu acho que a corrupção vem daí, vem do entendimento errado do brasileiro comum mesmo, e o que esta lá em cima, o que esta acontecendo nos altos escalões aí do governo e tal, isso é só uma reflexo do que já é comum na população em geral entendeu? Então eu acho que a conscientização do cidadão comum é mais importante, mais eficaz até do que esse combate à corrupção que a gente vê da receita federal, juiz etc e tal, porque isso é um reflexo do que a população brasileira é mesmo sabe? (RODRIGO , AUDITOR, CGM).

A gente precisa investir muito na educação, a gente precisa investir muito na formação mesma da criança pra que a gente consiga colher bons frutos mais adiante. Então não adianta você apenas punir o adulto, a gente tem que investir muito na escola, a educação é tudo, é a base de tudo, se você conseguir pegar a criança hoje, desde pequenininho e você colocasse dentro da matriz curricular das escolas públicas, das escolas privadas, uma disciplina obrigatória de educação moral e cívica... eu sou do tempo que tinha essa disciplina, então em vez de a gente... teve os resquícios aí da ditadura... que a gente tinha disciplinas de educação moral e cívica, onde todo mundo era obrigado a ficar numa fila, a cantar o hino nacional, a idolatrar os seus símbolos nacionais, a bandeira do Brasil, as armas... era aquela coisa bonita, você tinha aquela noção de civilismo, da moral e cívica mesmo, onde você tinha aquela coisa de formação cidadã e isso se confundiu com a ruptura do regime ditatorial pra democracia, então tudo isso foi entendido como algo que ainda era resquício da ditadura, mas não! A gente perdeu essa formação cidadã. Hoje se você chegar em grande parte das escolas e até no meio social, grande parte das pessoas não sabe cantar o hino nacional, isso é horrível! Então essas pessoas não tem valores, essas pessoas se você deixar uma carteira em cima de uma mesa, um celular, alguma coisa, grande parte das pessoas, se não estiver de olho, some aquilo lá e isso pra gente, tudo é corrupção, você vê pessoas passando em fila na frente do outro na fila, não respeita, gente que vê uma vaga de estacionamento pra idoso e vai lá e coloca o carro, enfim... tudo acaba sendo pequenas corrupções, mas que aquilo a criança vai vendo... já é uma forma de você levar vantagem em detrimento do outro cidadão e isso se a gente não começar a coibir daqui a pouco a gente está acabado em termos de tudo, de valores

morais, valores éticos, da vida... do respeito ao cidadão, do respeito ao direito do outro, ao direito de ir e vir e isso eu vejo como algo bem complexo. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

Portanto, estes trechos das entrevistas mostram que os auditores compreendem a corrupção como o principal problema do país e que se constitui como um problema moral que deriva da falta de civilização e de formação educacional da população, em contrapartida, veremos que eles se compreendem como uma categoria que possui conhecimentos técnicos e valores morais, para combater esse “mal que assola o país”. Isso porque a auditoria é percebida do ponto de vista de uma atividade pedagógica, que pode educar, ensinar e apontar o caminho certo. Os auditores podem fazer isso porque possuem, segundo eles, características para tal, porque para ser um auditor precisa ser ético, precisa “fazer o correto quando ninguém está vendo”, precisa ser imparcial, objetivo, sem “nenhum tipo de julgamento subjetivo, mas sim baseado em fatos, em argumentos”. O auditor precisa ser “transparente, discreto, fidedigno e zeloso”. Vejamos:

O trabalho do auditor é um trabalho educativo e investigativo. Educativo e pedagógico, quando aquela situação não se configura um ilícito mas tem potencial para que no futuro, se não for bem tratada, se não for bem elucidada, se não seguir os padrões legais, o auditor pode orientar para que aquela situação não se configure um ilícito. [...] E qual a diferença de um auditor para um outro tipo de função? É porque a gente vai estudar aquele olhar, a gente tem um comportamento, a gente tem uma formação que busca justamente é... verificar todos os passos para a apuração ou para a prevenção, não é só a punição mas também a atitude para que aquilo, mas de uma forma científica, com a formação necessária, com os amparos da legislação também necessária e na objetividade. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Do controle interno é mais no sentido de a gente dar mais segurança aos atos de gestão, para que eles se sintam mais digamos capacitados, mais seguros na hora de tomar decisão em função do caráter tanto de orientação quanto de atuação fiscalizatória do controle interno. [...] Fazer recomendações no sentido de melhorar os processos, melhorar procedimentos, instituir novas metas, novos objetivos, novas formas de aferição [...] Isso leva tempo, leva... digamos... leva um bom tempo... precisa muita maturidade pra isso, não é qualquer ser humano que consegue chegar, assumir o cargo e já ter ter essa sacada, essa desenvoltura pra fazer o trabalho, você leva um tempo pra amadurecer... depois de uns dois anos você começa a ter essa sacada [...] A auditoria, por mais que a gente diga que ela está atrelada apenas aos princípios constitucionais da administração pública e tal, mas, tem muito do caráter da pessoa. Você não

consegue fazer alguém que não teve um bom berço ele seguir alguns preceitos, alguns princípios éticos. Você não consegue, por mais que você entregue um manual de ética, entregue um código de ética de determinada categoria, de determinado órgão, se a pessoa não tiver uma boa índole, aquela pessoa vai ser o pior auditor, vai ser o pior servidor. Então tudo é uma construção, você precisa ter uma boa formação familiar, uma boa formação profissional, uma boa base educacional, pra você colocar aquilo em prática, aí você vai partir dos princípios de auditoria, dos princípios da ética geral, da moral principalmente [...] O auditor, ele pode, o trabalho dele pode contribuir muuuuito com combate à corrupção, mas ele tem que ter muita coragem. Porque você imagine o auditor que ele simplesmente vai fazer o trabalho dele de auditoria no meio de um grupo onde só há corrupção [...] Então pra um auditor o trabalho de combate a corrupção é uma coisa que exige muita coragem, exige muita dedicação e conhecimento, no intuito de você conseguir materializar aquela situação por meio de um relatório de auditoria, por meio de uma nota técnica, por meio de um relato sem expressar juízo de valor, [...] Mas o auditor ele pode fazer um bom trabalho, mas ele tem que ter coragem, não é todo mundo que consegue combater a corrupção no trabalho de auditoria. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

O nosso papel é de orientar, porque a gente tem essa visão de que a controladoria... as pessoas em geral, principalmente os auditados, as pessoas que estão abrangidos por nossas ações, eles tem mais essa visão de que a gente está aqui pra punir, pra bisbilhotar e pra travar o trabalho deles, mas a nossa missão é, em primeiro lugar, é orientar a fazer o certo e outro papel também que consequentemente vai ser de intimidar, fazer com que essas ações elas intimidem essas práticas entendeu? (RODRIGO, AUDITOR, CGM)

Eu acredito que o trabalho do auditor ele deve ser sempre pautado assim no ceticismo profissional, no sentido de você buscar sempre não a punição em si mas sim a melhoria. Acho que hoje as pessoas tem muito a ideia de que o auditor somente pune e tal, mas a verdade é que a punição ela serve muito pra o servidor que deu causa a algum prejuízo, mas pra população a sugestão de melhoria é bem mais importante. (MARCOS, AUDITOR, CGM)

A controladoria e o auditor tem que trabalhar junto com a sociedade, com outros órgãos, de uma forma geral bem abrangente, um ajudando o outro no enfrentamento, na conscientização e na educação da população como um todo, porque assim... a gente sabe que a corrupção não é só o que vem de cima, começa de baixo, é cultural como eu tinha falado, então é um trabalho educacional, no meu ponto de vista, e a controladoria tem essas competências de, não só punir, pra criar o medo e deve ser

feito, mas também naquele trabalho educacional, que é o que eu acho que pode resolver à longo prazo e que é mais eficiente. (VÍTOR, AUDITOR, CGM)

Fazer com que os servidores, e não só a gente, mas os servidores como um todo da prefeitura, eles aceitem essa nova visão de controle que vem surgindo no Brasil para um viés de eficiência, além de legalidade, mas não só legalidade né, porque uma coisa pode ser legal mas não ser moral. Então esse viés eficiente, moral, do fazer mais com menos né. (ALVARO, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM)

Portanto, na visão dos auditores, a posição que eles ocupam dentro do campo burocrático estatal, é uma posição estratégica e fundamental, de orientação e ensinamento dos gestores públicos sobre a forma correta de lidar com os bens públicos, e de defesa dos valores da responsabilização e da transparência. A transparência surge então como um valor primordial para os auditores, um imperativo moral, do qual eles são os guardiões.

5.3 Guardiões da transparência

A primeira coisa que precisa ficar clara é que, para os auditores, o trabalho dos auditores é “essencial” para a sociedade, pois são eles que irão “assegurar o fiel cumprimento das leis” e que irão assegurar que as gestões atuem de forma eficiente e eficaz. Essa atuação, para eles, não diz respeito apenas a sua atividade funcional, mas é um imperativo ético, é um dever. Os auditores são “os guardiões” da transparência:

Nosso papel é essencial [...] as nossas competências estão voltadas para assegurar o fiel cumprimento das leis, por meio da auditoria interna e controle interno, verificar a legalidade e avaliação dos resultados com eficácia e eficiência dos diversos tipos de gestão, coordenar e executar o controle interno, realizar inspeções, apurar fatos, realizar auditoria, dentre outras atividade. [...] Nós temos esse dever de zelar pela área de controle, então a nossa missão é de sermos os guardiões, fazer com que na nossa órbita de atuação a gente busque verificar como é que está sendo feita a aplicação desses recursos públicos e assim a gente possa, por meio das nossas atividades, algumas delas por meio do nosso portal da transparência do município de João Pessoa, elas possam ser evidenciadas e a população ficar ciente do que esta acontecendo. [...] O auditor interno ele tem a função de contribuir para que potenciais oportunidades de melhorias, falhas sejam evitadas, e mostrar à gestão que essas oportunidades existem de falhas e que elas sejam estancadas, então nossa função é de antever esses fatos e se eles existirem vamos tentar brecar, pra que haja a mais correta aplicação do recurso público do ponto de vista da eficiência e da eficácia do gasto público, buscando o

atendimento das prioridades das políticas públicas. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Especialmente aqui no órgão eu vejo muito isso, a questão de como a gente zela pra que realmente seja aplicado o princípio da eficiência, da publicidade, e os outros princípios da constituição. [...] Aqui o nosso papel principalmente é identificar aquelas demandas que a gente consegue ver que não estão de acordo com o âmbito legal e poder solicitar ao auditado que eles realmente corrijam e zelar sempre com controles preventivos pra que eles não façam aquisições ou compras e sigam os princípios da administração. (EMANUEL, AUDITOR, CGM).

Sempre em busca de evidências, que mostre que o dinheiro está sendo desviado, que o dinheiro não está sendo bem utilizado, é sempre assim, é sempre de olho, sempre no alerta [...] É ficar de olho, no bom uso, no uso eficiente, eficaz, atender a demanda, saber como chegar o dinheiro que é do povo para o povo [...] O trabalho da gente é mais discreto assim, sem alarde, mas só de observação [...] é sempre usando discrição, sabem que somos auditores, sabe que a gente está aqui pra essa finalidade, mas sempre usando a discrição. (JOSÉ CARLOS, AUDITOR, CGM).

Na área do auditor de controle seria principalmente na fiscalização das despesas e na busca da melhoria dos serviços prestados à população pelo ente, nesse sentido de buscar melhorar os serviços e eficiência, eficácia, economicidade de todos os gastos do ente, como de uma forma geral. (VÍTOR, AUDITOR, CGM).

Essa função de “guardiões da transparência” tem, para os auditores, um impacto direto no combate à corrupção:

A gente tem buscado sim combater a corrupção e principalmente por meio da transparência. Então, a gente usa muito aquela questão da disponibilização dos dados como uma forma de freiar a prática de atos ilícitos. Então oh! Se você fizer, toda a sociedade vai ver que você está sendo corrupto, a gente está usando muito essa ferramenta também (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

Para eles, a partir do momento em que eles passam a atuar como auditores, eles possuem a responsabilidade de proteger a sociedade contra os “males da corrupção”:

Então o papel do auditor é, resumindo... eu acho que é colocar na cabeça das pessoas de que existe um órgão responsável pra que certas situações não aconteçam ou sejam mitigadas, então eu acho que até certo ponto, a simples presença da gente aqui já

contribui e muito pra que os processos sejam realizados da forma correta e que a gente sempre tenha... Tem que ter essa consciência da nossa responsabilidade, da responsabilidade que a sociedade e outros órgãos fora da prefeitura estão depositando em nós. (RODRIGO, AUDITOR, CGM).

Na percepção dos auditores eles contribuem com o aumento da transparência na medida em que eles “mineram dados” para poder corrigir ou prevenir os atos tidos como ilícitos. É a partir dessa “mineração de dados”, da “identificação dos riscos” e da “atuação em redes com outros órgãos” que eles acreditam estar aumentando a transparência e combatendo a corrupção:

Desde a lei de responsabilidade fiscal eu vejo que houve um avanço, mas nós temos ainda muito que avançar em termos de, podemos minerar ainda mais dados, para que possamos não só corrigir mas prevenir cada vez mais. É um trabalho de elucidação, um trabalho que possa ser feito cada vez mais em parceria com outros órgãos de controle, controle externo, controle interno também, com Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado, Controladoria Geral da União, porque todos nós, sozinhos sabemos que não fazemos e quando a gente se fortalece por meio dessa atuação em rede, essa é uma característica que está permeando todos os órgãos de controle, a atuação em rede e fortalece a atuação e a partir daí a gente tem além dessa atuação em rede a questão da divulgação de mais dados e a gente poder ter cada vez mais a identificação dos riscos que comprometem a aplicação ideal dos recursos públicos e a gente trabalhar nesses riscos pra que evite que eles aconteçam. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Para os auditores, há um anseio da população em geral pelo aumento do controle e das atividades de auditoria para “melhorar a qualidade dos gastos públicos”, porém eles acreditam que ainda não há uma forte cultura de auditoria no país e que mesmo que tenha havido um aumento do controle nos últimos anos, ainda está “longe do ideal”:

A questão da auditoria ainda é fraca no país, porque se você for ver, eu não lembro dos números exatos, mas eu já vi uma pesquisa aí que eles fazem o número de auditores por tantos mil de habitantes, entendeu? Países mais desenvolvidos como o Canadá, os Estados Unidos, esse número é bem maior do que o que tem no Brasil. Então eu acho que esses acontecimentos aí dos últimos anos eles têm forçado a administração pública a investir mais nessa área, do auditor, do controle, e isso está melhorando, mas que está longe do ideal... então a minha percepção é de que está melhorando, mas que não está nem na metade do que deveria ser, tem muito ainda pra se desenvolver nessa situação. (RODRIGO, AUDITOR, CGM)

Nesses últimos anos tem sim uma cultura de transparência, um controle mais efetivo... até porque o controle social está mais exigente e isso faz com que o próprio controle estrutural, as controladorias, tribunais de contas e Ministério público se esforcem mais, então eu acredito que sim, mas eu acredito que precisa muita coisa melhorar, muuita coisa melhorar, até porque a população tem que sentir o reflexo de todo esse controle, de todos esses órgãos de controle [...] Então eu acredito que melhorou sim mas há muita coisa a evoluir. (MARCOS, AUDITOR, CGM).

Todavia, para eles, é preciso que haja um maior reconhecimento por parte da população da importância do trabalho dos auditores para a sociedade, sobretudo desse papel de guardiões da transparência e do controle dos gastos públicos:

Eu acho que existe um certo distanciamento, mas não por parte dos auditores, acho que é algo cultural. Se você for pegar um cidadão comum, às vezes eles nem sabem o que um auditor faz né, e não deveria ser assim, porque é uma profissão muito importante pra ele, pra população. Então acho que existe um certo distanciamento, acho que existe uma certa falta de informação por parte da população da importância do cargo, mas é como eu falei, não vem de dentro, da Controladoria, do Tribunal de Contas, eu acho que é algo mais cultural mesmo, falta de informação da população. (MARCOS, AUDITOR, CGM).

Talvez um maior investimento, talvez também o reconhecimento da sociedade como uma atuação importante e também dos gestores. É que assim... muitos deles acabam vendo só a parte punitiva do controle, do auditor, mas na verdade a principal coisa que a gente busca seria o auxílio ao gestor né, a melhoria do trabalho do gestor, que vai na ponta beneficiar o munícipe, a população e o gestor enxerga de uma forma só punitiva e não forma de um auxílio, de melhoria mesmo. (VÍTOR, AUDITOR, CGM).

Na opinião dos auditores, por serem discretos, fidedignos, zelosos e corajosos, eles resguardam e promovem a transparência (valor maior da nossa sociedade) e assim agregam valor ao serviço público e à gestão pública, “na busca dessa melhor aplicação dos recursos, com base na lei, com base na eficiência, para que a gente consiga ter o melhor possível para a nossa população” e não apenas isso, mas também educando a população em geral, para que eles possam também serem mais “ativos”, mais combativos em fiscalizar os políticos.

Podemos compreender então que na concepção dos auditores, eles “educam” os gestores públicos para que estes se “autocontrolem” e em “parceria” com os auditores divulguem os

dados produzidos em seus portais da transparência, tornando assim a gestão pública mais eficiente, transparente e responsável diante da população. E, na medida em que a população (entendidos como clientes dos serviços públicos) têm acesso a esses dados eles também estão sendo “educados” para “fiscalizar” e “controlar” os gestores através de um “controle social” mais ativo.

Para eles, com as mudanças nas leis (por exemplo com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação) e com a criação das controladorias e portais de transparência, e o aumento do número de auditores, a população começou aos poucos a ter mais consciência do seu papel de fiscal dos recursos públicos e a cobrar de forma mais ativa uma gestão mais eficiente por parte dos políticos:

Melhorar a gente precisa muito ainda, mas eu acho que já teve uma melhora muito significativa. [...] Acho que sim, controle social, é o controle social através dos portais da transparência. Acho que isso... e também através dessas regras de mineração de dados e as pessoas tem mais habilidades de analisar os dados, elas conseguem baixar os dados abertos no portal e verificar onde estão as inconsistências. Eu acho que essa transparência da administração em relação aos seus atos eu acho que ajuda muito no controle social, o controle social ajuda muito no combate a corrupção também, em apontar as irregularidades. (EMANUEL, AUDITOR, CGM).

A gente tem mais transparência, a gente tem cidadãos que estão mais conscientes de seus direitos, ainda a gente precisa avançar muito? precisa... mas a gente tem uma sociedade hoje que ela questiona mais, que ela pergunta mais, que ela não aceita mais qualquer tipo de posicionamento do seu gestor [...] que a gente fala hoje mais sobre corrupção, que a gente ataca mais hoje a corrupção, que a gente tem mais sanções em virtude da corrupção, com crimes relacionados ao ato tipificado como corrupção. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Já faz um certo tempo que tá tendo uma atuação mais presente. Desde o lançamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ficou mais possível o acesso à internet, infelizmente o acesso à internet ainda, tem muitos usando pra má fé, mas quem quiser realmente ir atrás, pode ir atrás de informações porque realmente o país está caminhando, está engatinhando, indo pra combater de fato e é possível visualizar isso, digo, se as pessoas quiserem ir atrás das informações, dá pra ir atrás, dos dados e tudo, tanto do governo federal, estadual e municipal, é possível. (GILVAN, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

Todavia, apesar desses avanços eles acreditam que precisa de um maior engajamento da população em relação aos procedimentos de controle, em vários sentidos, no sentido de eles valorizarem mais o trabalho dos auditores, de eles procurarem mais informações na internet e portais de transparência, de se organizarem em suas comunidades para cobrar uma gestão mais eficiente, enfim, para eles, é preciso uma maior atuação social nas práticas de controle público:

Isso perpassa também por uma questão de cidadania ativa, controle social, por meio do acesso dos nossos cidadãos aos portais de transparência, à solicitação também de serviços por meio dos nossos serviços de informação ao cidadão, por meio das demandas junto à ouvidoria, reclamação, sugestão, denúncia e elogio, por meio de consulta aos aplicativos, então perpassa por todo esse universo. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

Tem que haver esse controle mais efetivo, só que a gente precisa cobrar mais dos nossos governantes, a sociedade precisa se organizar, a sociedade ela não pode se vender pela troca de um emprego, pela troca de um medicamento, pela troca de tijolos, de telha, de um terreno, de uma rua calçada [...] A gente não está mais nessa linha, a gente precisa de que a sociedade acorde, de que hoje ela está sendo beneficiada mas amanhã ela pode ser prejudicada [...] É preciso eleger melhor os nossos candidatos, a gente precisa ter mais responsabilidade em todos os nossos atos, quer seja em ver a situação e denunciar, exigir transparência, procurar saber em que está sendo investido o recurso, participar mais [...] a sociedade precisa participar mais, precisa sair daquela zona de conforto e ficar no comodismo em casa só reclamando [...] é participar mesmo, se importar com o que está sendo investido aquele recurso, daquele tributo, daquela contribuição que ele paga, enfim... se envolver na administração pública, por saber que ele, mesmo sendo detentor de uma pequena fatia, ele é um acionista do serviço público, então a sociedade tem que ter essa consciência e por meio disso aí a gente consegue melhorar o controle da corrupção [...] Mas a gente tem como avançar e muito no controle da corrupção, melhorar, mas é preciso o engajamento de toda a sociedade, não é apenas dos órgãos de controle ou dos auditores é de toda a sociedade, do engajamento meu, seu, de toda a comunidade. (JOÃO, CONTROLADOR-GERAL, CGM).

Eu acho que o que pode se melhorar é o intermédio da imprensa nesse sentido porque eu acho interessante que a população saiba o que esta sendo feito e de quem são os órgãos competentes pra resolver tal problema e tais coisas, então eu acho que falta um pouco dessa interligação, dessa ponte, dessa comunicação, aí ficam formando ilhas, que não se comunicam e então eu acho que a gente deve melhorar bastante essa ponte, essa interligação entre a população e órgãos de controle [...] então acho que a gente

está no processo que esse controle social, que é o fim almejado se fortaleça cada vez mais, e a imprensa, esses meios de comunicação são importantes nesse aspecto. (VÍTOR, AUDITOR, CGM).

Uma questão importante é que, assim como na CGE, a relação dos auditores da CGM com o público é “imaginada”, é um “projeção normativa” no sentido apontado por Brito (2018), pois eles não têm nenhum contato direto com eles. A idealização de um público surge a partir de uma percepção de demandas por mais transparência ou pela falta de interesse em se engajar diretamente no combate à corrupção:

Assim... a gente não tem muito contato. A gente se mantém mais fechado... assim... e é até uma recomendação, que não tenha muito contato e que a opinião seja formada por meio do relatório mesmo. Manter-se mais discreto, o mais discreto possível e não ficar opinando e a sua opinião ser emitida com base no relatório. (VÍTOR, AUDITOR, CGM).

Com os gestores e com os funcionários públicos o controle, essa comunicação é bem mais eficaz do que com a população. (MARCOS, AUDITOR, CGM).

É pouco, porque a gente fica mais analisando demandas das secretarias e geralmente quando a gente tem contato com o público é geralmente o pessoal servidores dessas secretarias que vem tirar dúvidas com a gente em relação a um processo que a gente analisou, a um parecer que a gente deu, uma nota técnica que a gente emitiu, aí eles vem se inteirar, saber melhor como está funcionando, geralmente buscando esclarecimentos né, agora com o público em geral a gente tá tendo pouco contato. (ÁLVARO, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

O nosso contato direto com a população não é tão grande assim. Nós recebemos as demandas, mas normalmente essas demandas chegam pela chefia, alguma coisa assim entendeu? A gente não tem tanto contato direto com a população. (TALES, AUDITOR, CGM).

Nós trabalhamos muito com o público interno e é raramente com o público externo. O público interno que eu falo são os órgãos da administração direta e indireta da prefeitura municipal de João Pessoa. (MÁRCIA, SECRETÁRIA ADJUNTA, CGM).

No momento o que eu vejo aqui é mais interno, a gente não tem muito contato não. (MARCELA, TÉCNICA DE AUDITORIA, CGM).

O que todas as entrevistas nos mostram é que há uma percepção comum aos auditores de que o principal problema do país é a corrupção, e de que este problema está situado no poder político e na cultura da população em geral. Todavia, essa “população em geral” é compreendida a partir do ponto de vista de um estereótipo do brasileiro como sendo naturalmente corrupto, desonesto e amoral. Existe toda uma metafísica da corrupção brasileira e de seu povo como pouco civilizado (Brito, 2018). Quando alguns auditores (em sua maioria homens, brancos e de classe média) se referem ao “brasileiro comum”, como “essas pessoas”, “pessoas que não tem valores” há também um tom preconceituoso, pois a maior parte da população brasileira é constituída por pobres e negros.

Portanto, há na experiência moral dos auditores, por um lado, a concepção de um discurso tecnocrático dos auditores como portadores de uma racionalidade técnica frente ao atraso do “brasileiro comum”, pois o ideal de transparência relaciona-se com a ideia de racionalização no sentido de iluminar e eliminar os segredos e conspirações (Brito, 2018). E, por outro lado, há a concepção de uma moral guerreira e cruzadista, de que eles se diferenciam por serem indivíduos não apenas racionais, mas éticos, morais, que possuem “berço”, que não se deixam corromper e que têm coragem para lutar e empreender uma grande batalha moral contra a corrupção. Como me disse um dos auditores, eles estão “sempre de olho, sempre no alerta”. Brito (2018) também aponta o fato de que no senso comum os processos de controle são tidos como “guerras” e os funcionários como “guerreiros”, demonstrando assim as ambiguidades presentes no ideal de racionalização do Estado.

É importante enfatizar ainda que, como vimos, por trás desse projeto civilizador e dessa fachada de racionalidade, neutralidade, transparência e virtudes morais transparece a defesa de valores tradicionais, de posicionamentos políticos, de preconceitos, de interesses e de defesas estratégicas de posições dentro do campo burocrático estatal. Os processos de auditoria, entendidas como tecnologias de poder, se entrelaçam com projeções simbólicas e afetivas. Todavia, essas emoções, projeções, valores e sentidos, são racionalizados e universalizados através de suas rotinas (Gupta, 2012).

Apesar da maioria dos auditores terem pouco tempo de exercício na CGM eles apontaram os problemas enfrentados no cotidiano do trabalho, que são em grande parte, as exigências burocráticas, a pouca autonomia que eles detêm em relação à política e a resistência por parte dos gestores (tidos como ardisos) em disponibilizar as informações, o que reforça um certo simbolismo no trato com estes:

Documentação, trâmites, muita espera... digamos assim, num município relativamente pequeno como a cidade de João Pessoa, imagine num federal, estadual? É muita documentação, muita espécie, a gente tem dificuldade nisso. (JOSÉ CARLOS, AUDITOR, CGM).

Tem também a questão da burocracia processual, porque o trâmite do processo ele tem que girar em várias secretarias, então a questão eu acho que seja mais essa, a burocracia processual, que envolve a gestão pública do Brasil [...] Eu creio que a controladoria, o papel do controle seja no âmbito estadual, federal, ele tem esse potencial, agora ele precisa sair mais da alçada do executivo, porque é o governador, o presidente, o prefeito quem designa quem vai ser o chefe, o coordenador, de determinada controladoria, e essa pessoa, dependendo de quem ele coloca, se é uma pessoa capacitada ou não, se ela tem propósitos bons ou não, que vai depender qual vai ser a linha de trabalho de determinada controladoria né. Então, eu creio que o controle no Brasil precisa de um pouco mais de autonomia e também de reconhecimento, de estrutura, de ser dotado de pessoas que realmente sejam capazes pra enfrentar. (ÁLVARO, TÉCNICO DE AUDITORIA, CGM).

A dificuldade que eu vejo mais é a questão, no âmbito da controladoria, seria em relação... seria a parte política, que você não pode ser tão incisivo, que você tem que ser um pouco mais eufêmico assim... na questão de como você vai abordar a tal irregularidade apontada entendeu? Você não pode chegar de imediato e já dizer que está errado, você de repente tem que ser um pouco mais político... e ir dizendo aos poucos, colher mais informações. (EMANUEL, AUDITOR, CGM).

Eles sabem que estão sendo monitorados, eles sabem que existe esse controle, porque que ainda acontece esses desvios? Então será que eles se sentem impunes? Será que eles não se sentem vigiados como deveria? (MARCOS, AUDITOR, CGM).

Em ambas as controladorias os discursos dos auditores projetam um ideal de Estado transparente, onde o poder está sob controle e os segredos e desvios são eliminados, mas, ao mesmo tempo essa “fachada” muitas vezes dá lugar aos problemas vivenciados, queixas, dificuldades, valores, e angústias relacionadas ao que é idealizado e à prática do dia a dia. Assim como os auditores da CGE, os auditores da CGM também fortalecem sua posição virtuosa em comparação com o poder político tido como *locus* inerente dos desvios e da corrupção, bem como sua posição de desinteresse dentro do campo burocrático estatal, constituindo-se em um importante capital nas disputas entre as diversas parcelas da burocracia (Bordieu, 1996) e fortalecendo sua posição na construção do Estado.

Portanto, essa percepção da auditoria como pedagogia e dos auditores enquanto “guardiões da transparência” não diz respeito apenas à um processo civilizador ou a um projeto de esclarecimento de uma racionalidade técnica contra o atraso e à superstição de uma cultura atrasada marcada pela corrupção típica dos países do “terceiro mundo” e nem apenas à ideia de que as práticas de auditoria atuam efetuando uma espécie de “alquimia” que transforma os auditados em auditáveis (Power, 1994; Strathern, 2000). Mas, precisamos antes tomar em consideração os elementos de uma economia moral que organiza o Estado, sobretudo compreender esses aspectos a partir do cotidiano das burocracias e suas rotinas de produção do controle e da dominação (Gupta, 2012; Brito, 2018). Por esse motivo, buscamos compreender ao longo deste capítulo, de que forma os valores da cultura de auditoria estão sendo incorporados no cotidiano dos auditores da CGM e como estes valores estão reorganizando as formas de poder no campo burocrático estatal.

No trabalho de projeção do Estado transparente, o trabalho do auditor ascende ao patamar de um imperativo, de uma função superior, de orientação de como proceder de forma correta e não apenas de fiscalização, constituindo-se em um trabalho central dentro do campo burocrático estatal e extremamente necessário à sociedade. Apesar de algumas vezes eles descreverem a rotina de trabalho deles como algo burocrático, que algumas vezes se resume à emissão de notas técnicas, análise de relatórios ou à “mineração de dados”, eles sempre estão enfatizando o potencial do trabalho deles em relação ao combate à corrupção e à orientação dos gestores em como proceder da forma correta.

Observando o cotidiano dos auditores da CGM é possível perceber que a forma como eles encaram o trabalho de auditoria está em conformidade com os ideais da cultura de auditoria e do novo gerencialismo, sobretudo na forma como eles relacionam os imperativos de auditoria à transparência e de como a auditoria pode contribuir com a construção de um Estado transparente, livre das formas de desvios e corrupção, sendo, portanto, não apenas necessários, mas centrais para a mudança nas formas de governo, estabelecendo imperativos morais e valores às formas do trabalho burocrático.

Shore (2010, p. 34) nos mostra que o poder tende a mascarar os mecanismos de sua própria operação e que esse mascaramento do poder sob o pretexto da eficiência ou neutralidade é uma característica central do poder político moderno. Além disso, aponta que tais políticas tendem a funcionar melhor quando se mostram como técnicas, racionais e como “soluções racionais” para os problemas atuais, isto é, quando direcionam o discurso no sentido de posicionar o debate fora da política, e em que as discondâncias são tidas como inadequadas ou

impossíveis, como no caso em que políticas econômicas e fiscais são decretadas como “questões científicas ou técnicas” que devem ser deixadas para os especialistas.

Para ilustrar esses argumentos, Shore (2010, p. 39) descreve um caso etnográfico que é paradigmático para compreendermos como a “natureza política” das políticas governamentais são frequentemente encobertas: Durante o ano de 1999, Shore realizou pesquisa de campo entre funcionários da União Européia, em Bruxelas, sobre o processo de criação de uma moeda única européia (o Euro) e a abolição das moedas nacionais. Segundo ele, este era um exemplo de uma política cujo êxito dependia, supostamente, de um amplo consenso da população e a estratégia oficial divulgada pela Comissão Européia era “ganhar a completa aceitação do público”. Todavia, à medida que ele entrevistava e observava os funcionários encarregados de conceber as estratégias para ganhar a aprovação do público europeu ficou evidente que essa “completa aceitação” e o compromisso dos cidadãos não era uma prioridade, posto que, para eles o que era necessário era ganhar o “concentimento passivo” e o “concenso permissivo”. Shore mostra que, apesar dessa política envolver “decisões de proporções monumentais” e muitas controvérsias, resistências e oposições, ela obteve êxito através de técnicas de marketing e relações públicas para promover “as numerosas virtudes e benefícios de uma moeda única” e pela promoção de um discurso que vinculava a campanha como apartidária e financiada publicamente, e que só transmitia informações objetivas, neutras e factuais. Além disso, durante toda a campanha, não foi mencionada nenhuma implicação potencialmente negativa ou perigosa relacionada com essa política e quando surgia algum problema ou questionamento político, estes eram desestimulados como “medos irracionais e sem nenhum fundamento”. Portanto, a conclusão a que Shore chega é a de que essa política obteve êxito, não através da consolidação do apoio popular, mas de uma “total evasão do debate público e da rejeição de qualquer possibilidade de divergência”, e por essa política ter se apresentado não como uma questão política e constitucional, que exigia um mandato democrático, mas como um assunto técnico e econômico que “exigia orientação técnica especializada (de economistas, banqueiros, especialistas em impostos, analistas de moeda e ministros do governo)”. Além disto, quando questionados sobre a necessidade de debate público, a resposta era de que isto não era necessário, pois quando seus governos concordaram com uma moeda única, a população consequentemente já havia concordado, e que qualquer debate seria somente para “educar o público”, pois não tinha capacidade de mudar nada.

Esse exemplo etnográfico, assim como a nossa pesquisa de campo realizada nas controladorias demonstram que políticas públicas, como por exemplo as práticas de controle, funcionam mais efetivamente quando seus mecanismos de operação são invisibilizados,

naturalizados, tornados inquestionáveis e quando são projetados através do discurso científico da neutralidade.

Por fim, é devido salientar que, as duas experiências de campo, tanto na CGE quanto na CGM sustentam as análises realizadas ao longo desta tese. Analizando as práticas burocráticas dos auditores é possível comprovar que suas práticas buscam regular e organizar a sociedade e contruir sentidos sobre os outros e sobre si mesmos, interagindo com os “outros” da auditoria através de valores que extravasam o sentido de “indiferença burocrática” (HERZFELD, 2016) e que revelam imperativos morais e burocráticos e formas de engajamento.

CONCLUSÃO

No decorrer dos capítulos empíricos desta tese, procurei demonstrar como os auditores e funcionários que trabalham com o controle, nas Controladorias Gerais do Estado da Paraíba e do município de João Pessoa, compreendem suas experiências morais a partir de seus cotidianos e rotinas burocráticas. De modo geral, a observação de suas práticas e a análise das 21 entrevistas realizadas pôde revelar a maneira como estes indivíduos se relacionam com valores e ideais.

Em primeiro lugar, ao observar o cotidiano destes funcionários, suas rotinas e práticas, ouvir suas opiniões e argumentos, é possível perceber, a presença de uma retórica que está firmemente fundamentada em uma cultura de auditoria (SHORE, 2009). Todos os elementos estão presentes: a defesa do trabalho do auditor como técnico, objetivo e neutro, livre de juízos de valor, que apenas contribui com o aumento da eficácia, eficiência e transparência das formas de governança pública; o uso de uma linguagem com termos próprios do gerencialismo como “eficácia”, “eficiência”, “prestação de contas”, “proatividade” e também de atitudes, gestos, e maneiras de falar que se associam a esse discurso. Todos esses aspectos foram facilmente identificados na retórica dos auditores, como no de José, o gerente de auditoria da CGE, que coloca como primazia a competitividade entre países e regiões em busca de um modelo mais eficiente de accountability, ou mesmo de Márcia, a secretária adjunta da CGM, e sua defesa do trabalho de auditoria como técnico, neutro e imparcial.

Em segundo lugar, constatamos que assim como o senso comum, os auditores acreditam que a corrupção é o principal problema enfrentado em nosso país, e que isso gerou demandas do público por uma maior transparência, abertura das contas públicas e moralização da política. Há, na percepção dos auditores, uma clara associação entre cultura de auditoria e transparência. Apesar de não concordarem com a ideia da existência de uma cultura de auditoria consolidada em nosso país, eles compreendem que esta cultura está em processo de consolidação e que isto é algo extremamente positivo para o país. Não há em seus argumentos nenhuma menção a outros problemas relacionados à transparência e corrupção, como as desigualdades sociais inerentes às sociedades capitalistas, ou mesmo qualquer questionamento sobre os custos e a efetividade do combate à corrupção. E, mesmo quando há alguma referência aos problemas relacionados com a corrupção, para os auditores, a solução pode ser encontrada dentro do

espírito gerencial, isso pode ser sintetizado na fala de um gerente de auditoria que disse que “o problema do país é que ele é mal auditado”.

Em terceiro lugar, conforme verificamos empiricamente, apesar de se apresentarem, em um primeiro momento, como uma atividade apenas técnica, não relacionada com valores, a observação de seus cotidianos mostra justamente o oposto: o discurso técnico e científico dá lugar à defesa de suas práticas como orientadora do modo correto de governar e pela incorporação da ideia de que estão a serviço do bem comum, encobrindo assim qualquer forma de interesse individual e dando um “colorido moral às suas atividades (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Foi possível perceber que, além da defesa do princípio de eficiência, há um fundamento moral, que sustenta e legitima, tanto os seus discursos, quanto suas posições dentro da estrutura burocrática estatal (BOURDIEU, 1996), como funcionários capacitados para definir modos de agir ou mesmo a ideia de como deve ser uma “boa sociedade”. Ou seja, nossos interlocutores compreendem suas práticas através dos sentidos morais, sobretudo da defesa dos valores da transparência, responsabilização e do combate à corrupção. A auditoria é, nesse sentido, para os auditores, o lugar onde o financeiro e o moral se encontram (STRATHERN, 2000). Portanto, a cultura de auditoria se materializa através de procedimentos, rotinas e discursos, e também através da mobilização de certos valores. São esses valores que contribuem para a adesão dos indivíduos à cultura de auditoria e é nesse processo de produção simbólica cotidiana que o ideal de Estado transparente é produzido e projetado. Isso demonstra a importância da moralidade para compreensão das formas de legitimação das práticas estatais (Gupta, 2012).

Constatamos ainda que, na percepção dos auditores, eles possuem propriedades que poderíamos pensar como uma espécie de capital simbólico (formação cultural, acadêmica, familiar, etc), que são percebidas e reconhecidas por eles como essenciais para realizar o trabalho de combate à corrupção no Estado. José, o gerente de auditoria da CGE apontou algumas dessas propriedades que compõem o capital simbólico dos auditores: disse que eles precisam ser generalistas, ter o domínio de várias habilidades, de conhecimentos técnicos, precisam ter muitos anos de experiência e um faro apurado para encontrar os “achados da auditoria”. Para ele, o auditor precisa ter o “perfil”, ele não pode procurar a carreira de auditor por interesses econômicos, pensando no valor do salário. Outro auditor explicou que eles precisam ter “berço” e “formação ética”. Existe, entre eles o reconhecimento do valor desse capital e um consenso sobre quais valores desses ser universalizados (BOURDIEU, 1996). Todavia, mesmo que esse capital simbólico, que é reconhecido como fundamental pelos auditores, seja utilizado dentro do campo burocrático estatal em prol de motivos e interesses

particulares, ele será transformado e resignificado como um interesse universal, comum ao bem público. Essa questão apresenta-se como um padrão no discurso de todos os auditores entrevistados, todos se compreendem como uma categoria universal, dotados de interesses universais e como agentes racionais encarregados de realizar o interesse geral.

Conforme demonstra Bourdieu (1996), a referência aos valores da neutralidade e do devotamento desinteressado ao bem público, que ele trata como “interesse pelo desinteresse” se impõem aos funcionários pela própria lógica de construção simbólica do Estado como lugar da universalidade e do serviço do interesse geral, mas, é interessante notar também, como apontou ele, que os atos dos agentes burocráticos também são perpassados por formas de interesse, mesmo que seja interesse em acreditar e participar das regras do jogo burocrático, ou em algum lucro simbólico baseado no reconhecimento de que os agentes estatais sacrificam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses públicos. Nesse sentido, mesmo que as controladorias e os auditores entrevistados se reconheçam oficialmente como um universo neutro e como funcionários que agem de forma neutra e imparcial é necessário reconhecer que não são inteiramente regidos pelo desinteresse e que por trás da aparência virtuosa de neutralidade, imparcialidade e desinteresse se escondem formas de interesse e dominação, pois em uma economia moral das burocracias, esses sentidos de virtude e desinteresse constituem uma importante forma de capital simbólico nas disputas realizadas pela elite da burocracia estatal (BRITO, 2019).

A experiência de pesquisa de campo nas controladorias revelou um lapso entre os ideais técnicos defendidos nos documentos oficiais e nos discursos dos auditores e a prática do dia a dia. Suas falas deixam transparecer em muitos momentos os conflitos, interesses, disputas e valores, deixando claro que o campo burocrático estatal não é uma entidade racional e unificada. Em suas experiências cotidianas eles exprimem os dilemas e angústias relacionados à falta de autonomia e à sensação de que estão “enxugando gelo” porque a corrupção é um problema endêmico que não para de crescer no país. Muitas disputas foram apontadas no decorrer das entrevistas: disputas entre órgãos de controle do Estado e do município para definir qual é o mais transparente e eficiente ou disputa entre os auditores concursados e comissionados, que colocam os primeiros como guiados por razões técnicas e os últimos por motivações políticas. Este embate entre a técnica e a política define a experiência moral dos auditores. A experiência empírica e as entrevistas nos mostrou ainda que há diferenças na distribuição de poder e capital simbólico entre os auditores e que os ocupam posições de chefia conseguem exercer melhor o ideal de desinteresse e seguir com mais eficiência as regras do jogo burocrático, sem manifestar em seus discursos os problemas locais, mais cotidianos.

Apesar das contradições presentes no discurso dos auditores e dos conflitos apontados por eles, há um ideal comum de projeção de um “bom governo” através de práticas e técnicas burocráticas. Há um ideal presente muito forte de que as práticas de auditoria tem um sentido fundamental na organização do Estado e que é a partir da universalização de instrumentos técnicos e corretas práticas de auditoria que o Estado pode se tornar mais transparente, menos corrupto e mais justo. Enquanto instituições de controle, as controladorias podem contribuir com a ampliação da transparência, todavia, ao observar suas rotinas e rituais burocráticos podemos revelar uma economia moral que ordena esses ambientes. Essa economia moral se efetiva através de processos simbólicos que contribuem com o poder estatal, pois a manutenção do Estado não depende apenas de instrumentos físicos de controle mas também da organização de valores.

Como demonstramos ao longo deste trabalho, os dispositivos normativos e os mecanismos de controle tais como os procedimentos de auditoria se legitimam através da justificativa de que racionalizam e aumentam a eficiência da ação pública e ordenam o aparelho burocrático do Estado na medida em que orientam o comportamento dos funcionários públicos de acordo com o interesse geral, coibindo os desvios típicos dos interesses políticos. O principal dispositivo normativo tido como solução para coibir os abusos de poder e a corrupção é a transparência, que é usada como uma forma mais eficaz de os agentes públicos serem controlados pelo público, como um novo dispositivo panóptico onde o público pode observar como que “por trás de espelhos falsos” o trabalho dos funcionários. É a observação e a própria sensação de estar sob constante vigilância que geraria um autocontrole por parte dos funcionários e determinaria a eficiência destes dispositivos.

De maneira geral, as novas formas de racionalidade neoliberal, que se caracterizam como “neutras” e se legitimam como racionais, são postas em prática através de políticas concretas, tais como as políticas de transparência pública. Tais políticas, por sua vez, são concretizadas no cotidiano das burocracias estatais, como por exemplo, no cotidiano de trabalho dos auditores. Como vimos, a cultura de auditoria subverte problemas políticos (como por exemplo a formação de competição e rankings entre instituições, avaliação de desempenho e medições normativas) em questões meramente técnicas. O dilema desta cultura de auditoria, é o fato das práticas de auditoria atrelarem eficiência econômica com práticas éticas e valorativas, promovendo uma união entre o mundo financeiro e moral através de valores que a maioria das pessoas prezam como responsabilização e abertura das contas públicas, ocultando ou neutralizando os processos de controle e dominação que são gerados no processo (STRATHERN, 2000) e avançando a lógica do mercado e do modelo empresarial para

instituições estatais. Esse trabalho de neutralização é tão eficaz que essas práticas sequer são objeto de debate e nem vistas como políticas e sim como “práticas de boa governança”, modernas, racionais e que visam tão somente aumentar a eficiência das gestões públicas (DARDOT; LAVAL, 2016), pois quem em sã consciência poderia ser contra valores como transparência e responsabilização? (STRATHERN, 2000).

O que fica claro é que, apesar dos procedimentos de auditoria derivarem de uma lógica típica do mercado e do mundo da contabilidade, esses mecanismos de controle produzem o ordenamento da burocracia estatal através de mecanismos burocráticos: papéis, relatórios de atividades, livros contábeis, normativos, inspeções, controle da opinião pública, metas à cumprir e avaliação de desempenho. Ou seja, é uma nova face da racionalização burocrática, mesmo que mais sofisticada e competitiva. Nesse sentido, o slogan de “boas práticas” e “boa governança” que constitui as ações governamentais dos governos neoliberais se configura também como um fator de burocratização posto que cria novas regras burocráticas, que por sua vez, gera dispêndio de tempo, dinheiro e energia que depõem contra o próprio ideal de eficiência tão exaltado por estes governos e, como vimos, pelos próprios auditores entrevistados. Como mostra Brito (2017) a transparência se torna uma nova atribuição das atividades da burocracia, em que são geradas novas atividades, cargos e funções. Todo esse processo é claramente visível no ensino superior, e tem remodelado as práticas e ambientes de trabalho em muitas universidades em todo o mundo (POWER, 2005; SHORE, 2009; DARDOR; LAVAL, 2016).

Tal como foi apontado por Power (1996), na concepção dos auditores entrevistados a auditoria é concebida como um “diálogo” que pode apoiar em vez de disciplinar. Essa ideia de auditoria como um “diálogo” é parte constitutiva fundamental da experiência moral dos auditores tanto da CGE quanto da CGM. Outro fator apontado por Power e que podemos constatar em nossa pesquisa é que, mesmo que as práticas de auditoria sejam atreladas às demandas por mais transparência, elas nem sempre contribuem para o aumento da transparência, pois suas práticas permanecem invisíveis ao público e podem, por vezes, tornar as gestões mais obscuras e guiadas pela prática do segredo. O que a nossa experiência de campo nos mostrou foi que essa concepção da auditoria como uma forma de “diálogo” que orienta e não apenas pune nem sempre condiz com a realidade pois não há, de fato, uma relação horizontal de comunicação entre os auditores entrevistados e os gestores e funcionários auditados, e sim uma relação hierárquica: os auditores verificam, examinam as contas, aprovam ou reprovam, dão pareceres favoráveis ou não, emitem certificados de garantia. Trata-se, portanto, de uma relação de poder entre auditor e auditado.

O argumento defendido pelos auditores de que o trabalho realizado por eles é técnico, neutro e livre de juízos de valor não se sustenta, pois a técnica é perpassada por questões políticas e sociais guiadas por crenças e valores historicamente situados, e mesmo o caráter técnico dos procedimentos burocráticos são culturalmente enraizados (HERZFELD, 2016). Essa problemática remonta à questões centrais para o conhecimento sociológico, como as relações entre fatos e valores, objetividade e subjetividade, que fundamenta o conceito de neutralidade axiológica e que representa uma visão instrumental e positivista do conhecimento. Essa perspectiva as relações de dominação e interesse que perpassam as relações sociais. Portanto, os argumentos que defende a técnica como neutra e livre de valores esquece que a própria sociedade e a percepção dos indivíduos são constituídos por valores, e de que valores e culturas podem ser impostos não apenas através da força física mas também de formas de racionalidades, razões práticas e sentimentos morais.

O novo ethos dos governos gerencialistas se sobrepõe com um teor guerreiro, que pode ser percebido através das maneiras de ser e falar, das atitudes e discursos dos auditores, que colocam a auditoria em termos de um processo educativo ou mesmo quando os ideais de controle, transparência e combate à corrupção são utilizados em um sentido de “combate”, em que os auditores se projetam como guerreiros virtuosos que estão lutando uma grande batalha moral contra à corrupção e as formas de desvios no Estado (BRITO, 2018).

Podemos concluir que as práticas de auditoria não são necessariamente, como compreendidas pelo senso comum, uma atividade de luta contra à corrupção, mas um processo mais ampliado de construção de sentidos morais em uma lógica que ultrapassa esse sentido da luta contra à corrupção. Há uma tensão entre o discurso técnico e o conteúdo político das práticas de auditoria. Os auditores defendem em seus discursos a auditoria como um conjunto de técnicas capazes de revelar o que está oculto, mas sem fazer qualquer menção ao sentido político desses afazeres. Como vimos, diversos autores que realizaram etnografias das formas de Estado (HERZFELD, 2016; SHORE, 2009; STRATHERN, 2000; GUPTA, 2012) apontam que as burocracias estatais são formadas por pessoas organizadas em seus cotidianos para produzir um sentido maior do Estado, como transparente, responsável, democrático, justo, etc, e que a operacionalização desses valores no cotidiano das burocracias são novas formas de controle. As práticas de auditoria são ferramentas de intervenção e de ação que visam dar ordem e sentido ao mundo, além de dar legitimidade à decisões tomadas por indivíduos em posições de autoridade, portanto, tais práticas são instrumentais⁴¹ e exercem “vontade de poder”

⁴¹ Dizer que suas práticas são instrumentais não significa dizer que sejam vazias de simbolismo e significado (SHORE, 2010, p. 32).

(SHORE, 2010). Todavia, essas formas de controle e o fato de que os auditores são, na verdade, autoridades políticas, que decidem se um determinado órgão ou instituição continuará funcionando ou não, são encobertas pelo discurso de que a auditoria é uma forma de “diálogo”, de “parceria” de “colaboração” entre o auditor e o gestor.

Portanto, se faz presente toda uma lógica do Estado gerencialista, de que o auditor é apenas um “consultor” que irá orientar a melhor forma de conduzir as práticas dos gestores. Há um encobrimento do sentido punitivo de aplicação da lei (FOUCAULT, 2006b) e da ideia da auditoria como uma atividade de fiscalização. Nesse sentido, precisamos entender que não se trata de técnica e eficiência, mas de controle, de uma relação de poder. Isso é bem evidente, por exemplo, nos dramas gerados pela auditoria nas universidades, que passa a representar a falta de criatividade, de liberdade e vigilância permanente (SHORE, 2009; STRATHERN, 2000). Como mostra Foucault e Bourdieu, o poder e as formas de controle e dominação fazem parte da própria estrutura das sociedades capitalistas e estão permeadas em todas as relações sociais. Portanto, o argumento de que os processos de auditoria e os auditores são totalmente justos, técnicos, neutros e imparciais é questionável, visto que são seres humanos, constituídos por valores (que inclusive podem ser valores excludentes), ideais, sentidos e preconceitos.

Os dois órgãos de controle analisados (em níveis difentes da burocracia estatal, um estadual, outro municipal) se apresentam como representantes de um projeto comum, baseado no mesmo ideal normativo de construção do Estado aberto, transparente e democrático, sobretudo através dos rituais burocráticos disponibilizados à população, tais como os portais de transparência. É fato que, como ficou demonstrado nas entrevistas, o valor que justifica a existência desses órgãos de controle é o sentido de construir um cultura de auditoria ancorada em um sentido moral, em um valor messiânico, de transformação da sociedade, pois muitas vezes eles não são viáveis economicamente. O que de fato ocorre nas sociedades é a construção de um aparato gigantesco para operacionalizar esse novo valor central para as sociedades neoliberais, que é a transparência, e é esse valor que vai modificar o sentido das burocracias, encobrindo as formas de controle e dominação. Pois, na verdade, se nós aplicarmos a lógica gerencial (que rege o Estado empresarial), sobretudo o sentido do custo-benefício, à existência dessas estruturas burocráticas, elas não se sustentam. Isso demonstra a relação intrínseca entre as burocracias estatais e determinados valores, ou seja, entre burocracia e vida moral.

A transparência tornou-se um valor tão central que não importa se há um aumento de custos e produtividade para produzi-la, como bem apontou Strathern (2000). Esta lógica não se justifica ao mundo da auditoria, que “produz a transparência”. Pode fazer sentido em outros

campos, como as universidades, mas não aos procedimentos de auditoria.⁴² Os auditores não são objeto do cálculo custo-benefício, não são fiscalizados, isso não é uma questão tida como importante pois eles operacionalizam um valor central que a transparência. Nesse sentido, podemos concluir que, os auditores são agentes burocráticos localizados dentro de uma estrutura do Estado que operacionaliza e produz um código cultural forte: a transparência. Portanto, permitem com que o valor da transparência, esse novo imperativo institucional⁴³, seja alçado a um código cultural tão amplo que contribui com o funcionamento da lógica do Estado.

Os órgãos de controle, como as controladorias, e seus operadores, os auditores, se projetam como apolíticos, sem julgamentos anteriores, totalmente neutros e superiores, sem afinidades políticas. Em seus discursos, como pudemos ver, está presente um ideal dos auditores como seres superiores, que possuem a capacidade de saber o que é bom para a sociedade, quase como “super-heróis” que estão lutando uma grande batalha moral contra o mal, que estão defendendo os “cidadãos de bem” contra o mal (que nesse caso se materializa nas formas de corrupção), em um sentido cruzadista. O problema com esse argumento é o fato de que todo o sistema burocrático estatal é perpassado por relações de poder (FOUCAULT, 2006a) e que, além disso, esses procedimentos de controle são seletivos, pois estes não dariam conta de todos os possíveis casos de corrupção que possam ocorrer no país, sejam eles no governo, nas instituições, na política, no mercado ou na sociedade em geral. Portanto, os processos de controle geralmente ocorrem com mais intensidade em instituições que detêm menos poder ou em questões que são mais interessantes para a manutenção da ordem ou da estrutura política e econômica vigente. Estabelece-se então a ideia do panóptico, de internacionalização do controle, e da ideia de que estamos sob suspeita permanente. Isto pode ser facilmente percebido nas formas como os sistemas de avaliação estão remodelando as práticas nas instituições de ensino superior (SHORE, 2009, STRATHERN, 2000).

Por fim, é preciso enfatizar, que não estou dizendo que as políticas de transparência e abertura das contas públicas não são importantes, mas, que é necessário demonstrar que essas políticas e esses valores tornam-se centrais em relação com um determinado contexto político e econômico. São formas de controle que se adaptam a esses contextos para controlar uma determinada parcela da população. O problema é que esses sistemas de controle se legitimam através de um discurso de neutralidade e imparcialidade e que possuem uma capacidade enorme de esconder o sentido de um valor enquanto punição, isto é, enquanto instrumento de poder.

⁴² Um sintoma desse processo é o fato deles poderem evocar a lógica do segredo ao trabalho realizado por eles.

⁴³ Quando trato a transparência como um imperativo institucional me refiro ao fato de que há uma exigência de que as instituições sejam transparentes e a auditoria é a operacionalização desse novo constrangimento institucional.

Em seus discursos, os auditores explicam que os gestores podem ser considerados desonestos se descumprirem um rito burocrático (seja por intenção ou desconhecimento) e que os auditores não estão agindo por valores, não estão julgando se eles são honestos ou não, mas cumprindo processos técnicos, e que estão verificando se os processos estão em conformidade com as regras, escondendo o sentido punitivo da operacionalização de um valor que é, na verdade, uma forma de exercer poder através de elementos tidos como meramente técnicos. Mas, ao mesmo tempo em que fazem, em seus discursos, uma defesa da técnica, revelam em suas falas o patamar em que se encontra o valor que eles operacionalizam: a transparência é inquestionável e ao mesmo tempo estratégica na defesa de suas posições dentro do campo burocrático estatal.

REFERÊNCIAS

- ABEND, Gabriel. **Two main problems in the sociology of morality**. Theory and society. V. 37, n. 2. 2008.
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. Pp. 23-59. 2018.
- ADORNO, Theodor W. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- ADORNO, Theodor W. ; HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento. Fragmentos filosóficos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1985.
- ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo. São Paulo: Cia. Das Letras. 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Trad. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1998.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; SCOTT, Lash. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. Unesp. 1995.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34. 2011.
- BEVILACQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de C. **Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro**. Revista de Antropologia. V. 43, n. 2, pp. 105-140. 2000.
- BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter. (eds.) **The foucault effect: studies in governmentality**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. 1991.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. Trad. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras. 2014.
- _____. **O poder simbólico**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2007.
- _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papyrus. 1996.
- BRITO, Simone M.; SCHUCH, Patrice. **Práticas de auditoria, sistemas de avaliação e valores**. Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho n. 46, pp. 15-21. 2017.
- BRITO, Simone. **Dossiê sociologia e antropologia da moralidade - Apresentação**. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, V. 12, n. 36, p. 702-5, 2013.

_____. **Para além da técnica: Experiência moral e combate à corrupção em processos de auditoria pública.** Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho n. 46, pp. 49-69. 2017a.

_____. **A burocracia virtuosa: construção da transparência e desinteresse nas práticas de auditoria pública.** Anais do 41º Encontro Anual da Ampocs, GT 10: Elites e formas de dominação. 2017b.

_____. **“Estados imaginados” e novas virtudes: notas sobre a construção das políticas de transparência e combate à corrupção.** Horizontes Antropológicos n. 50, pp. 25-52. 2018.

_____. **“Menos política, mais eficiência”: uma análise sociológica das práticas de auditoria e produção de sentidos morais no campo burocrático.** Revista Brasileira de Sociologia. n. 15, pp. 215-234. 2019.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform come to age.** Berlin: De Gruyter, 1991.

CASTILHO, Sérgio; LIMA, Antônio; TEIXEIRA, Carla. **Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas.** In: Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 7-32. 2014.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil.** In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. Pp. 59-85. 2018

COMAROFF, John L. **Reflections on the colonial state, in South Africa and elsewhere: factions fragments, facts and fictions.** Social Identities. V. 4 n. 3, pp. 321-361. 1998.

CROZIER, M. **El fenómeno burocrático.** Buenos Aires: Amorrortu. v. 2. p. 54-106. 1969.

CUNHA, Bruno Q. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático.** In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. pp. 383-407. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** 1. ed. São Paulo: Boitempo. 2016.

DAS, V.; POLLE, D. **Anthropology in the margins of the state.** Santa Fe: School of American Research Press. 2004.

ESCÓSSIA, Fernanda M. da. **A síndrome do balcão: razão, burocracia e valores no cotidiano de brasileiros sem documento.** Revista Brasileira de Sociologia. V. 7, n. 15, pp. 9-30. 2019.

FASSIN, Didier. **Governing precarity**. In: Fassin, Didier (org.). At the heart of States. The moral world of institutions. London: Pluto Press. 2015.

_____. **Enforcing order: an anthropology of urban policing**. 1 ed. Cambridge: Polity Press. 2013.

_____. **Les économies morales revisitées . Annales. Histoire, Sciences Sociales**. (64e année) , p. 1237-1266. 2009.

_____. **A companion to moral anthropology**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.

FASSIN, Didier; LÉZÉ, Samuel. (orgs.). A Questão moral: uma antologia crítica. São Paulo: Editora da Unicamp. 2018.

_____. **Moral anthropology: a critical reader**. Routledge. 2013.

FERGUSON, James; GUPTA, Akhil. **Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality**. American Ethnologist. n. 29, pp. 981-1002. 2002.

FERGUSON, James. **The anti-politics machine**. In: the anti-politics machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. pp. 251–77. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

FERREIRA, Letícia. **“Apenas preencher papel”: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos**. Mana: Estudos de Antropologia Social, v. 19, n. 1, pp. 39-68. 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. **Burocracias do controle, controla da burocracia e accountability no Brasil**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. pp. 355-383. 2018.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. 22. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra. 2006a.

_____. **A governamentalidade**. In: Ditos & escritos – Estratégia, Poder-Saber IV. 2. ed. Rio de Janeiro: Forence Universitária. 2006b.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp. 1991.

GIRI, Ananta. **Audited accountability and the imperative of responsibility: beyond the primacy of the political**. In: Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. London: Routledge. 2000.

GOFFMAN, Erving. **The Interaction Order: American Sociological Association**. In: American Sociological Review V. 48, n. 1, p. 1-17. 1983.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana K.; Machado, Raphael. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. pp. 85-105. 2018.

- GUPTA, Akhil. **Red tape: bureaucracy, structural violence, and poverty in India**. Durham: Duke University Press. 2012.
- HERZFELD, Michael. **A produção social da indiferença: explorando as raízes simbólicas da burocracia**. Rio de Janeiro: Vozes. 2016.
- HITLIN, Steven. **Os contornos e o entorno da nova sociologia da moral**. Revista Sociologias. V. 17, n. 39, p. 26-58. 2015.
- HULL, Matthew. **Government of paper. The materiality of bureaucracy in urban Pakistan**. Oakland: University of California Press, 2012.
- JOAS, Hans. **A secularização conduz à decadência moral?** Revista Sociologias. V. 17, n. 39, p. 224-246. 2015.
- _____. **The Genesis of Values**. Cambridge, UK: Polity Press, 2000.
- KIPNIS, Andrew B. **Audit cultures: neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing?**. American Ethnologist, V. 35, No. 2, pp. 275–289. 2008.
- LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.
- LEMKE, Thomas. **Foucault, governmentality, and critique**. Rethinking Marxism. v. 14, n. 3, pp. 49-64, 2000.
- MERTON, Robert. **Social theory and social structure**. Massachusetts: Free Press. pp. 195-206. 1957.
- MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982.
- MITCHELL, Timothy. **Society, economy and the state effect**. In: The anthropology of the State. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
- MILLER, Peter; ROSE, Nicolas. **Political power beyond the state: problematics of government**. The british journal of sociology. V. 43, n. 2, pp. 173-205. 2010.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro. **Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. pp. 161-185. 2018.
- PELS, Peter. **The trickster's dilemma: ethics and the technologies of the anthropological self**. In: Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. London: Routledge. 2000.

PINTO, Danilo C. **De papel a documento: uma reflexão antropológica sobre os procedimentos notoriais**. Revista Antropolítica. n. 41, pp. 328-356. 2016.

_____. **Homenagens do Legislativo: uma etnografia dos processos simbólicos do Estado**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, 2013.

PIRES, Roberto R. C. **O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap. pp. 185-207. 2018.

POWER, Michael. **The audit explosion**. London: Demos. 1994.

_____. **The audit society: rituals of verification**. New York: Oxford University Press. 1997.

_____. **La Société de l'audit: l'obsession du contrôle**. Paris: La Découverte. 2005.

ROBBINS, Joel. **Onde no mundo estão os valores? Exemplaridade, moralidade e processo social**. Revista Sociologias. V. 17, n. 39, p. 164-196.

ROSAS, Ana Karolina R. de A. **Os valores da auditoria no Estado: um estudo de caso de uma controladoria geral do Estado**. Revista Brasileira de Sociologia. V. 7, n. 15, pp. 104-126. 2019.

ROSE, Nicolas. **Governing “advanced” liberal democracies**. In: Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government. pp. 37-64. Chicago: University of Chicago Press. 1996.

_____. **Powers of freedom: reframing political thought**. New York: Cambridge University Press. 1999.

SCHUCH, Patrice. **Confronto de sentidos e constituição de autoridades num espaço judicial: etnografia de alguns dispositivos de gestão da infância e da juventude**. In: Práticas de justiça: antropologia dos modos de governo da infância e juventude o contexto pós-ECA. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 221-248. 2009.

SCOTT, James C. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press. 1998.

SCHWARTZ, Letícia; ACCO, Marco A. **Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil**. Revista Brasileira de Sociologia. V. 7, n. 15, pp. 157-190a. 2019.

SENNET, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Record. 2009.

_____. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record. 2006.

- SHARMA, Aradhana; Gupta, Akhil. **The anthropology of the state: a reader** (org). 1. ed. Malden: Blackwell Publishing. 2006.
- SHORE, Cris. **Cultura de auditoria e governança iliberal: universidades e a política da responsabilização**. Mediações, v. 14 n. 1, pp. 24-53. 2009.
- _____. **La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas**. Revista Antípoda. n. 10, p. 21-49. 2010.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. **Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order**. Social Anthropology/Anthropologie Social, v. 23 n. 1, pp. 22–28. 2015.
- _____. **Coercive accountability: the rise of audit culture in higher education**. In: Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. London: Routledge. 2000.
- STRATHERN, Marilyn. **Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy**. London: Routledge. 2000.
- TAYLOR, Charles. **Sources of the Self. The Making of Modern Identity**. Cambridge: Harvard university Press, 1989.
- VANDENBERGHE, Frédéric. **A sociologia como uma filosofia prática e moral (e vice e versa)**. Revista Sociologias. V, 17, n. 39, p. 60-109. 2015.
- VENTURA, Otávio. **Servidores públicos como sujeitos valorativos: notas etnográficas sobre carreiras típicas de Estado**. Revista Brasileira de Sociologia. V. 7, n. 15, pp. 126-157. 2019.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras. 2014.
- _____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1990.
- _____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2004.
- WERNECK, Alexandre. **Sociologia da moral como sociologia da agência**. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção. V. 12, n. 36, p. 704-718. 2013.
- WEISS, Raquel. **Sociologia e moral – Apresentação do dossiê**. Revista Sociologias. V. 17, n. 39, p. 16-24. 2015.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- 1- Na sua opinião, o que mudou no país com a Lei de Responsabilidade Fiscal?
- 2- Você acha que houve um aumento do controle e da transparência pública?
- 3- Qual o lugar da CGE no enfrentamento à corrupção no Brasil?
- 4- Qual as principais demandas do público em relação à CGE?
- 5- Como é a relação da CGE com a sociedade civil em geral?
- 6- Como é a rotina de trabalho de um auditor?
- 7- Quais as principais dificuldades enfrentadas no seu trabalho?
- 8- Na sua opinião, quais os princípios éticos que regem o trabalho de auditoria?
- 9- Qual a sua percepção sobre o problema da corrupção?
- 10- Você acha que o trabalho do auditor pode contribuir no combate à corrupção? De que forma?
- 11- Você acredita que pode haver um controle mais efetivo da corrupção?