

Corrupção

Uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento

RODRIGO LEITE FERREIRA CABRAL

Resumo: O presente artigo busca promover algumas reflexões sobre o combate à corrupção, com base em concepções desenvolvidas pela filosofia da linguagem, especialmente na ideia wittgensteiniana de “forma de vida”. Ressalta-se a importância da comunicação e a força da lealdade entre os servidores públicos e uma administração íntegra.

Palavras-chave: Corrupção. Filosofia da Linguagem. Formas de Vida. Práticas. Capacitação.

1. Introdução

A corrupção é, sem sombra de dúvidas, um problema que desafia estudiosos e leigos. Não parece razoável que pessoas abastadas financeiramente e, muitas vezes, com elevado grau de instrução se envolvam nesse tipo de atividade ilícita.

A explicação tradicional para os atos de corrupção busca identificar alguma sorte de defeito no caráter das pessoas envolvidas e considera as alterações legislativas a solução protagonista para debelar tais práticas.

O presente trabalho adota uma outra perspectiva de enfrentamento da corrupção, focada na prevenção, e não na punição. Defende-se que as transformações culturais em larga escala são alcançadas prioritariamente por meio do ensinamento, cabendo à repressão uma função complementar – ainda que relevantíssima. Assim, não serão abordados neste artigo temas relativos à legislação, nem serão feitos comentários específicos de tipos penais. O foco será a mudança de comportamento por meio da linguagem.

Autor convidado

2. Por um novo foco de combate à corrupção

Entre os brasileiros, parece existir o consenso de que a corrupção é um dos mais sérios problemas do País, que merece um enfrentamento urgente e efetivo.

No senso comum e principalmente entre os juristas, predomina a ideia de que o caminho mais rápido e seguro para reduzir a corrupção a níveis toleráveis estaria no aprimoramento de nossa legislação repressiva e processual.

A visão que será aqui apresentada é um pouco diversa. A nosso sentir, não serão as leis sozinhas que irão salvar o País das chagas da corrupção, muito embora – e é bom deixar isso bem claro – a legislação, principalmente com o fortalecimento das agências e métodos de repressão à corrupção, tenham um papel imprescindível nessa jornada.

Sem embargo, de nada adianta termos uma legislação exemplar e agências de repressão extremamente eficientes (situação que, infelizmente, ainda não corresponde à realidade), se a cifra oculta dos casos de corrupção é extremamente grande e se persiste uma forte corrupção sistêmica no Brasil. As práticas corruptas e sua reiteração desenfreada geram um sem-número de casos dificilmente solucionáveis, em larga escala, pelo sistema repressivo tradicional, que deve ser complementar às alterações civilizatórias de uma nação.

Desse modo, parece-nos que a principal estratégia para a diminuição substancial dos atos de corrupção residiria numa mudança cultural em relação à forma como as pessoas, em especial os agentes públicos, tratam o dinheiro e os interesses públicos¹. É imprescindível, pois, refletirmos sobre como é possível promover essa transformação cultural, o que nos propomos a fazer aqui, tendo como referência o conceito de formas de vida, desenvolvido por Wittgenstein (2010).

3. Formas de vida e a compreensão do fenômeno da corrupção

Por que algumas pessoas, muitas vezes abastadas e instruídas, se prestam a praticar atos de corrupção, como desvio e apropriação de dinheiro público, uso de bens públicos para fins particulares, instrumen-

¹É bom deixar claro, porém, que o Brasil, sem dúvida nenhuma, tem órgãos e instituições públicas que ostentam um excelente grau de integridade. O que se propõe aqui é mudar a banda podre do serviço público e do corpo político que insiste em utilizar os recursos públicos como instrumento de enriquecimento privado.

talização dos serviços públicos para benefício de parentes ou amigos? O que as levaria a se envolver nesse tipo de ilícito? Por outro lado, por que outras pessoas são íntegras e ciosas dos interesses e do patrimônio públicos? O que diferencia essas pessoas? Que abismo as separa? Quais são as causas e as soluções para o problema da corrupção? Quem estuda o fenômeno da corrupção se depara com indagações como essas.

Para desenhar uma resposta a essas indagações, é importante considerar que, com frequência, parte-se de uma compreensão equivocada do fenômeno da corrupção. Pensa-se, normalmente, que a corrupção decorre de um defeito de caráter. Essa ideia é tributária de uma visão subjetivista tipicamente kantiana, segundo a qual a ética seria extraída da lei moral interna do indivíduo. Tal concepção pode ser sintetizada pela bela e conhecida passagem de Kant (2007, p. 145, tradução nossa): “Duas coisas me encham o ânimo de admiração e respeito: [...] o céu estrelado acima de mim e a lei moral que está em mim”.²

Por outro lado, a proposta de solução para o problema da corrupção centrada no aprimoramento legislativo decorre do fetiche juspositivista – que ainda goza de grande prestígio entre nós – de crer que a lei constitui, por si só, instrumento privilegiado de alteração da realidade social.

Assim, é possível afirmar que o subjetivismo kantiano e o positivismo jurídico vêm ser-

vindo de fundamento filosófico para a construção das soluções tradicionais para o problema da corrupção, as quais, em nossa opinião, têm-se mostrado insuficientes para enfrentar esse desafio.

Diante disso, pretendemos aqui propor um câmbio de perspectiva, para que a compreensão do tema seja iluminada pelo paradigma da filosofia da linguagem, notadamente daquela fundada por Wittgenstein (2010). Para tanto, é interessante invocar uma das concepções centrais do pensamento de Wittgenstein: a ideia de formas de vida (*lebensform*).

Para Wittgenstein, a vida social humana não é pautada exclusivamente por predileções individuais da pessoa, mas guiada, fundamentalmente, por regras, não necessariamente jurídicas, que lhe permitem reconhecer o certo e o errado, criando um hábito intersubjetivo capaz de indicar um horizonte de ação a ser seguido pelo sujeito. São essas práticas que nos guiam, orientam a forma como devemos nos comportar e pautam, em nosso dia-a-dia, como de fato nos comportamos. Tais normas práticas são construídas intersubjetivamente, por meio da linguagem, do ensinamento e da aprendizagem que temos ao longo da vida, de acordo com o contexto de nossa cultura, tradição e sociedade.

Como afirma Glock (1998, p. 174), “uma forma de vida é uma formação cultural ou social, a totalidade das atividades comunitárias em que estão imersos os nossos jogos de linguagem”.

De acordo com Wittgenstein (1980 apud GLOCK, 1998, p. 174),

o fato de que agimos desta ou daquela maneira; por exemplo, punimos certas ações, determinamos os estados de coisas dessa ou daquela forma, damos ordens, relatamos, descrevemos cores, interessamo-nos pelos

²De acordo com Dekens (2008, p. 86), “apenas a presença em nós da obrigação, ainda que jamais fosse acompanhada dos efeitos, representa para Kant o ponto de partida de toda filosofia prática, caráter admirável da humanidade, *analogon* ético do céu estrelado acima de nossas cabeças”. Sem embargo, como explica Rorty (2002, p. 160), essa visão não vem somente de Kant: “Desde siempre, la filosofía moral ha ido diciendo que en nuestras almas está implantado lo que Platón llamó una reminiscencia da la idea del bien y lo que Kant denominó la ley moral en nuestro interior”.

sentimentos alheios. O que deve necessariamente ser aceito, o que é dado – poder-se-ia dizer – são fatos da vida//formas de vida.

O eixo de referência de nossa forma de vida é a linguagem, vista como comportamento, como prática, como hábito. Assim, cada pessoa está inserida em uma pauta *standard* de conduta, dentro da qual a linguagem tem uma função prática. Daí porque “reconhecer o alcance e limites precisos da linguagem” (JANIK; TOULMIN, 1998, p. 284, tradução nossa) é um instrumento primário para o entendimento do comportamento humano.

Conforme sustentam Janik e Toulmin (1998, p. 285, tradução nossa):

Portanto, para o “último” Wittgenstein, a “significação” de qualquer expressão está determinada pelas atividades que se servem de símbolos, que estão conformadas pelas regras (“jogos de linguagem”), dentro das quais as expressões em questão são utilizadas em seu uso convencional; e, por sua vez, essas atividades, que se servem de símbolos, extraem sua significação das mais vastas pautas de atividades (ou “formas de vida”), nas quais estão incrustadas e das quais são um elemento constitutivo. A solução final que Wittgenstein deu ao inicial problema “transcendental” consiste, pois, em chegar a reconhecer todas as multiformes maneiras como as “formas de vida” criam contextos legítimos para os “jogos de linguagem”, e como, por sua vez, eles limitam o alcance e os confins do dizível.

Assim, o agir ético de uma pessoa não decorre, como defendia Kant (2007)³, de uma obrigação moral universal de atuar justamente, concepção tributária da denominada filosofia do sujeito, a nosso ver, já superada pelo paradigma da filosofia da linguagem, seja em

³Essa concepção kantiana ainda é muito forte em nossos meios acadêmicos, principalmente no meio jurídico.

uma perspectiva pragmática, seja em uma perspectiva hermenêutica⁴.

São as formas de vida, costuradas intersubjetivamente, que apresentam os caminhos éticos que cada indivíduo, mergulhado nesse contexto de regras e práticas sociais, irá trilhar⁵. O agir ético não vem do indivíduo, mas daquilo que ele aprendeu em sua família, em seus círculos de amizade e de trabalho, em sua comunidade e na sociedade em que vive.

Desse modo, a partir do momento em que compreendemos que as formas de vida têm grande influência na prática ou não de atos de corrupção, passamos a entender como as pessoas desenvolvem o seu caminho de vida e, conseqüentemente, estamos habilitados a identificar com maior clareza como é possível promover hábitos que se identifiquem melhor com a pauta normativa que nossa Constituição, republicana e democrática, tem como a adequada.

Os caminhos para tal desenvolvimento – é importante deixar bem claro – não podem ser traçados metafisicamente. Não há um método universal de superação da corrupção. Com base em tais premissas é que devemos construir uma estratégia para o aprimoramento

⁴Nas palavras de Habermas (2008, p. 20-21): “las filosofías pragmáticas y hermenéutica cuestionan las pretensiones de fundamentación y auto fundamentación del pensamiento filosófico con mayor intensidad que los seguidores críticos de Kant y Hegel. Estas filosofías abandonan ya el horizonte en el que se mueve la filosofía de la conciencia, con su modelo de conocimiento basado en la percepción y la representación de objetos. En lugar del sujeto aislado, que se orienta hacia los objetos y se convierte él mismo en objeto en el proceso de reflexión, no solamente aparece la idea de un conocimiento mediado lingüísticamente y referido a la acción, sino también el nexo entre la praxis y la comunicación cotidianas, en las que se inscribe las realizaciones cognitivas que en su origen son intersubjetivas al tiempo que cooperativas”.

⁵Conforme afirma Rorty (2000, p. 206, tradução nossa), “a obrigação moral não se obtém de uma natureza ou de uma fonte distinta da tradição, o hábito ou o costume. A moralidade não é nada mais do que um novo e controvertido costume”.

de nossas formas de vida no que diz respeito à prevenção da corrupção. Em países com histórico de práticas corruptas⁶, como o Brasil, o esforço para vencer a corrupção certamente deve ser muito maior⁷.

É importante notar, porém, que o desafio de transformar as formas de vida das pessoas que, de alguma forma, têm poder de exercício ou mando sobre (ou mesmo contato com) bens ou interesses públicos para rejeitarem a corrupção é uma missão muito menos complexa do que a de alterar as formas de vida da população em geral no que diz respeito à cri-

⁶Sobre essa relação entre cultura, corrupção e possibilidade de mudança, vale a pena trazer o seguinte trecho do artigo de introdução de Rose-Ackerman (2006, p. xx, tradução nossa) ao Manual Internacional sobre a Economia da Corrupção: “Alguns alegam que profundos fatores culturais, históricos e sociais são os motivos determinantes para a corrupção e também explicam o impacto da corrupção no crescimento econômico e outras variáveis. Muitos capítulos deste Manual apontam nessa direção, e provas empíricas apoiam algumas, mas não todas essas conclusões. Utilizar esses resultados literalmente é um conselho de desespero, pois sugerem que os países não podem escapar de suas histórias. Se a “cultura” de um país inexoravelmente gera corrupção, os responsáveis pela política podem acabar desistindo de um projeto de reforma. Isso parece demasiadamente terrível. É claro que a realidade dos dias atuais, inclusive as instituições existentes, são influenciadas pela história e cultura. O trabalho estatístico pode concluir que a mortalidade dos colonos, a herança colonial, a religião, a distância do Equador são importantes causas para as instituições atuais. Isso, porém, não significa que um país, que tem como pano de fundo condições associadas à corrupção e ao baixo crescimento, não possa mudar. Muito embora isso sugira que essas mudanças precisariam ser muito mais radicais e mais difíceis de alcançar do que em outros países”.

⁷Nos casos de cultura amigável às práticas corruptas, em que as normas não estão alinhadas às práticas habituais de determinado grupo de pessoas (ROBINSON, 2012, p. 55-56), o Direito e outros instrumentos de ensinamento social têm uma dificuldade muito maior para justificar-se e devem fazer um enorme esforço para tornar públicas as normas de integridade e convencer determinado grupo de pessoas a segui-las, pois essas normas se mostram contraintuitivas para essas comunidades. Isso ocorre porque, quando “el Derecho entra en conflicto con la intuición lega, será necesario un esfuerzo específico de instrucción” (ROBINSON, 2012, p. 91). As dúvidas sobre a pretensão de verdade de opiniões devem ser eliminadas mediante explicações e afirmações, já que o discurso deve estar fundado em boas razões (ETCHEVERRY, 1999, p. 13).

minalidade, pois o número daquelas pessoas é muito mais reduzido.

Além disso, as pessoas sujeitas a atos de corrupção são, em geral, funcionários públicos; portanto, submetidos ao regime jurídico estatal. Consequentemente, a administração tem a possibilidade de intervir nessas formas de vida de modo muito mais efetivo do que tem nas formas de vida dos demais cidadãos.

Se aceitarmos que as formas de vida têm grande influência⁸ na prática de atos de corrupção⁹ e que os agentes públicos têm mais oportunidades de praticar atos ilícitos, a pergunta que surge necessariamente é: como podemos aprimorar as formas de vida dessas pessoas¹⁰?

A resposta genérica parece clara: por meio da linguagem. A ideia aqui, porém, é concre-

⁸Evidentemente, não se trata de uma questão de causa e efeito. Muito longe disso, não cremos, nem um pouco, na ilusão de que a tarefa do filósofo é a de colocar a filosofia (ou o direito) no caminho seguro da ciência, como defendia Ayer (1936) em seu *Language, Truth and Logic*. As formas de vida somente podem ser compreendidas dentro do seu contexto, considerando-se, inclusive, as causas extraordinárias da história pessoal que podem, eventualmente, afastar o indivíduo daquilo que ordinariamente faria (v.g., funcionário com uma filha com câncer, que necessita desesperadamente de dinheiro para o tratamento, pode eventualmente praticar um ato de corrupção, muito embora tenha uma prática de vida extremamente honesta). Jamais podemos nos esquecer do contexto!

⁹É importante também esclarecer que, muito embora estejamos utilizando o termo corrupção, nós o fazemos mais para fins de leveza do texto. Não é de se ignorar que a doutrina tem sérias dificuldades de conceituar o termo corrupção. Veja-se, a respeito da complexidade da discussão, a dificuldade na conceituação de corrupção policial (ou seja, é extremamente difícil conceituar uma pequena parte das corrupções possíveis) em Dallagnol (2013, p. 223). Em nossa visão, é impossível conceituar corrupção com base nas premissas da filosofia do sujeito (ou seja, uma ideia de conceito como espelho da realidade – visão essencialista). O único caminho possível, nos parece, é com base na ideia wittgensteiniana de semelhança de família (*Familienähnlichkeit*), mas esse desafio ultrapassa os limites do presente trabalho.

¹⁰Ou poderíamos perguntar, como fizeram Janik e Toulmin (1998, p. 336): “¿Qué pasa si las lebensformen de una sociedad particular están de tal manera estructuradas que sistemáticamente frustran la expresión de juicios honestos y con buenos principios?”

tizar um pouco mais essa resposta, apontando alguns caminhos, ainda que não exaustivos, para elevar o nível de integridade na atuação da administração pública brasileira.

É certo que as normas jurídicas são evidentemente uma forma de comunicação. Como tal, elas ostentam uma inegável pretensão de validade (COBO DEL ROSAL; VIVES ANTÓN, 1999)¹¹. Ao enunciar seu comando normativo, as normas veiculam uma pretensão, uma expectativa de comportamento com relação ao cidadão, que pode com ela concordar ou dela discordar, ou seja, pode cumprir o que ela comunica ou não.

Essa visão da norma com pretensão de validade é defendida também por Habermas (1999, p. 176):

O modelo adequado é, melhor dizendo, o da comunidade de comunicação dos interessados que, como participantes de um discurso prático, examinam a pretensão de validade das normas e, na medida em que as aceitam com razões, chegam à convicção de que as normas propostas, nas circunstâncias dadas, são corretas. O que fundamenta a pretensão de validade das normas não são os atos irracionais de vontade das partes contratantes, mas sim o reconhecimento, motivado racionalmente, das normas que podem ser problematizadas a qualquer momento. Portanto, o ingrediente cognitivo das normas não se limita ao conteúdo proposicional das expectativas de condutas normatizadas; a pretensão de validade normativa, como tal, é cognitiva no sentido de uma suposição (ainda que contrafática) de que seria possível de ser corroborada normativamente, fundamentando-a num consenso dos participantes, obtido mediante argumentos. Uma ética construída sobre a base de imperativos equivoca-se sobre a genuína dimensão de uma justificação possível dos argumentos práticos: a argumentação moral.¹²

Assim, é a comunicação de boas razões, com argumentação racional e persuasão, que torna possível convencer o cidadão ou o funcionário público a seguir a norma, criando com ela laços de lealdade e alterando suas formas de vida.

Essa comunicação de boas razões pode ser feita de diversas maneiras. Nesse artigo, enumeram-se as três perspectivas que nos parecem mais importantes para que seja possível a criação de vínculos de lealdade com o interesse público: 3.1. o exemplo dos agentes políticos, da chefia e dos pares para a criação de um hábito de integridade em determinada unidade do serviço público; 3.2. a capacitação dos funcionários públicos em matéria de integridade; e 3.3. o tratamento legítimo dispensado pela administração a seus funcionários.

¹¹ Como afirma Vattimo (2009, p. 11), “toda pretensión de validez [...] está fundada en una factible puesta en común (condivisibilità) del proyecto que propone”.

¹² Desenvolvendo um pouco mais essa ideia, ver Cabral (2017, p. 73).

3.1. Exemplo dos agentes políticos, da chefia e dos pares

Inicialmente, é fundamental ressaltar a imensa força comunicativa do exemplo, em especial o exemplo daqueles que estão no topo hierárquico de determinado poder, instituição ou unidade administrativa.

Os exemplos nada mais são do que os hábitos, as práticas realizadas em determinado ambiente. Quando esse exemplo é oriundo da pessoa que tem a maior responsabilidade e visibilidade de atuação, ele acaba marcando o tom da forma de vida a ser praticada em determinado contexto.

Quando um agente político é escolhido com base em critérios outros que não sua capacidade para cumprir as funções¹³ ou quando é eleito com base em fundamentos espúrios (v.g., compra de apoio político, recebimento de doações eleitorais como moeda de troca para futuros benefícios decorrentes do exercício da função), não há dúvidas de que sua atuação já começa comprometida por um déficit de legitimidade e dificilmente terá ele a capacidade (ou o interesse) de reger sua atuação pela batuta da ética.

Em relação a esse tema, os partidos políticos poderiam ter atitudes verdadeiramente revolucionárias; poderiam submeter tanto os escolhidos como os candidatos a cargos eletivos quanto os indicados para cargos políticos ou em comissão na administração pública a um rigoroso filtro ético. Infelizmente, esse não é o *lebensform* adotado pela maioria das siglas partidárias em nosso país. Muita gente não está disposta a pagar o preço da integridade.

Não podemos ser ingênuos. A integridade, em especial nesse âmbito, tem um alto custo pessoal. Muita gente com práticas corruptas tem um enorme eleitorado cativo ou poderio político ou econômico capaz de influenciar a conduta de outros políticos ou mesmo de uma bancada no parlamento.

É óbvio que essa falta de integridade na política é muito conveniente, inclusive para aqueles que não recebem propinas nem se apropriam de dinheiro público, ou seja, aqueles que se olham no espelho e se veem como pessoas honestas. Nesse contexto, é mais fácil para o governo aprovar projetos de lei, manter a governabilidade sem grandes debates ou entaves e amenizar o tom das críticas. Mas nada disso é de graça.

¹³ Não se está aqui a criticar as escolhas políticas. Os agentes políticos devem, evidentemente, guardar afinidade ideológica com o governante eleito. O que se critica é a escolha de pessoas que não tenham nenhuma potencialidade, por exemplo, para ocupar um Ministério ou uma Secretaria Estadual, os casos em que o único critério para a escolha foi o de acomodar interesses fundados no famoso “toma-lá-dá-cá”. A situação é muito mais grave quando a pessoa escolhida já tem um histórico ou projeto de vida desvinculados da integridade e do interesse público.

Esse é o *lebensform* que tem regido a prática política nas várias esferas de governo, inclusive as relações entre poderes e instituições. Por isso, para que seja possível falar seriamente em combate à corrupção, deve-se mudar radicalmente a forma de fazer política no Brasil. E, com o devido respeito aos que pensam o contrário, não será uma mudança na Constituição que fará isso, nem mesmo uma reforma política, que, claro, pode ajudar, mas jamais resolver o problema.

A necessária reforma ética somente se dará “mediante um processo de desarticulação das práticas existentes e criação de novos discursos” (MOUFFE, 2011, p. 40, tradução nossa). Isso significa que ou se transforma radicalmente essa práxis política, ou o futuro não nos oferecerá um horizonte muito promissor em relação à diminuição da corrupção¹⁴.

Não são, porém, apenas os agentes políticos que devem mudar. Em uma perspectiva microcós mica, essa mudança de práticas deve também ser levada a efeito em todas as unidades administrativas. Nesses casos, é também de rigor que os funcionários dos mais altos escalões apresentem postura exemplar no exercício das suas funções, evitando qualquer uso instrumental dos bens e serviços públicos, rejeitando com veemência qualquer prática antirrepublicana.

Da mesma forma, devem buscar a punição exemplar daqueles que têm desvio de conduta, sem qualquer sentimento de apadrinhamento, proteção ou omissão. Sem embargo, não há dúvida, cortar na carne gera desgastes, incompreensões e, inclusive, represálias. A tarefa não é fácil, mas é o caminho correto e imprescindível para a mudança.

Assim, é fundamental que as instituições e os detentores de cargos de hierarquia superior adotem uma postura comunicativa muito clara, marcando para os demais servidores que as práticas administrativas naquela unidade devem ser pautadas pela mais límpida ética. Uma chefia corrupta, leniente ou conivente com os desvios éticos acaba, em última análise, autorizando implicitamente que os funcionários de escalão inferior sigam o mau exemplo.

A conduta geral das equipes é um barômetro para analisar a existência de práticas corruptas. Uma unidade administrativa em que seja regra a prática de condutas de corrupção (por exemplo, uma delegacia de polícia em que os investigadores e escrivães têm o costume de extorquir investigados, testemunhas e vítimas) cria um ambiente bastante hostil às condutas éticas de funcionários novos que lá cheguem.

¹⁴ Conforme afirma Rose-Ackerman (2006, p. xxi, tradução nossa) sobre mudanças para o combate à corrupção: “Reformas não ocorrem no vácuo, mas são profundamente afetadas pelo contexto político no qual são implementadas”.

Assim, o ambiente¹⁵ de cada unidade administrativa com relação à corrupção é um sintoma muito relevante para a identificação e a solução de problemas de corrupção¹⁶. Nesse sentido, via de regra, o tom dado a esse ambiente está (ou deveria estar) sob a batuta da chefia, salvo naqueles contextos de degradação ética tão profunda que mesmo os superiores acabam vendo-se incapazes de promover mudanças¹⁷.

3.2. Capacitação em integridade

Uma das formas mais importantes de apresentar boas razões para convencer as pessoas a aprimorar seu modo de vida adotando uma prática mais ética é a aprendizagem que, no âmbito dos funcionários públicos, pode ocorrer por meio da capacitação em integridade.

¹⁵ Aqui é muito importante considerar o ambiente, as práticas. Não devemos cair na visão protetora do sistema consagrada pela denominada teoria da maçã podre, como consigna Dallagnol (2013, p. 255): “Não se pode adotar uma visão simplista das causas da corrupção policial, como a teoria da maçã podre, segundo a qual a corrupção é um problema meramente particular, envolvendo o indivíduo desonesto (a metáfora se refere ao fato de que os policiais corruptos seriam apenas algumas poucas maçãs podres do barril). Tal concepção não raro é apregoada publicamente por chefes de corporações policiais que buscam com isso defender a imagem de suas instituições e a eficiência de sua liderança e supervisão através do ‘isolamento’ do problema, que ‘solucionam’ demitindo o policial desviado e apregoando que agora a instituição está novamente ‘limpa’. A teoria da maçã podre, segundo a Comissão Knapp que investigou a corrupção policial em Nova Iorque, tem duas premissas: ‘primeiro, a moral do Departamento exige que não haja um reconhecimento oficial da corrupção, ainda que praticamente todos os membros do Departamento saibam que ela existe de modo extenso; segundo, a imagem e efetividade públicas do Departamento exigem uma negação oficial dessa verdade’”.

¹⁶ Esse dado é tão relevante que uma das formas de classificação da corrupção o leva em conta. Nesse sentido, podem ser identificados dois tipos de corrupção: (i) corrupção praticada por agentes de nível inferior que se beneficiam de uma oportunidade e (ii) corrupção sistêmica praticada em larga escala, a qual, nos casos mais graves, pode envolver a) um braço do poder público organizado de modo a operar como um máquina geradora de renda; b) uma democracia nominal dominada por um sistema eleitoral corrupto em que o dinheiro determina o resultado dos pleitos; c) governos que se engajam em grandes projetos e transferem ativos de modo a acarretar efeitos significativos na saúde dos negócios de organizações nacionais e estrangeiras. Ver Rose-Ackerman (2006, p. xvii).

¹⁷ Nesse sentido também afirma Dallagnol (2013, p. 265-267) a respeito da corrupção policial: “Segundo Ivkovic, os chefes de corporações policiais normalmente têm grande poder e controle sobre todo o funcionamento da organização, de modo que sua postura quanto à corrupção e abuso de autoridade, refletida não só em palavras, mas especialmente em atitudes, tem um impacto significativo no comportamento dos policiais. Dentre as atitudes do chefe com impacto no comportamento da corporação estão o próprio comportamento honesto ou corrupto do chefe, a reação diante da corrupção alheia (a quem a reação se estende, bem como qual a intensidade e severidade da reação), e a prioridade que confere ao assunto (corrupção) na sua pauta de planejamento, coordenação, organização e controle, estando englobados aí o estabelecimento de mecanismos de supervisão, regras claras contra a corrupção, combate ao ‘código de silêncio’ etc. Quando o chefe ‘fecha os olhos’ para o problema e o nega, os liderados tendem a ver a liderança como corrupta, ingênua, incompetente ou incapaz de fazer frente à corrupção ou ao abuso. Quando o chefe adota a ‘teoria da maçã podre’, ele deixa de perceber as necessidades de reforma institucional e concede livre campo para que o comportamento desviado se desenvolva. Punch assevera que o líder da corporação é peça essencial para uma mudança institucional e que pode restaurar ordem e disciplina”.

Sobre a importância da função educacional, assim argumenta Bauman (2000, p. 79):

O principal instrumento moderno para criação do código de escolha foi a educação. Trata-se de um esforço institucionalizado para instruir e treinar os indivíduos na arte de usar sua liberdade de escolha dentro da agenda estabelecida legislativamente. A educação visa a prover os optantes de sinais de orientação, regras de conduta e, acima de tudo, valores que orientem a opção, ou seja, dotá-los da capacidade de distinguir entre as razões corretas e incorretas de preferência e da inclinação a seguir aquelas e evitar essas. A educação visa a induzir os indivíduos a internalizar as normas que dali em diante guiarão a sua prática.

Desse modo, com vistas a criar um hábito ético no funcionalismo público e nas suas relações com o sistema privado, é fundamental que os servidores, com periodicidade, recebam uma capacitação adequada para a mudança ou reforço de um *lebensform* íntegro.

Evidentemente, essa capacitação tem que se assentar em boas razões; tem que se estabelecer de forma dialógica, horizontal e não hierarquizada; de maneira ética e não instrumental. Aqui, vale a força do melhor argumento¹⁸.

Cursos baseados em um discurso unilateral, autoritário e com uma visão que desconsidera o contexto interno da vida dos funcionários destinatários dificilmente geram os efeitos pedagógicos pretendidos. Da mesma forma, os discursos moralistas, com frases de efeito e impregnadas de senso comum sobre a corrupção, também geram pouco efeito de transformação.

A capacitação deve apresentar um bom aprofundamento teórico, mas sem descuidar do seu objetivo primordial de orientar e ensinar como deve ser um comportamento correto em determinados grupos de casos. Deve, por isso, ser voltada ao contexto específico de cada carreira, de cada região do país e deve abordar os problemas e dilemas específicos enfrentados pelo auditório de servidores que está em treinamento.

Assim, por exemplo, os policiais militares devem receber orientação sobre as situações do dia-a-dia da rua ou dos ambientes burocráticos que enfrentam. Os policiais civis e federais deverão focar nas suas res-

¹⁸ Assim, também afirma Kindhäuser (1996, p. 38-39): “La racionalidad, que exige la comunicación orientada al acuerdo, no es de naturaleza instrumental. Aquel que acepte argumentar exigencias de verdad o de valoración de forma discursiva, expresa ya con esto que la verdad y la valoración no se pueden encontrar por medio del engaño o de manipulaciones de las convicciones. Con la aceptación de un diálogo racional se reconoce implícitamente el principio de que solamente es válido el poder del mejor argumento. Este es el principio discursivo de la igualdad de derechos y de la responsabilidad común solidaria de todos los participantes”.

pectivas tarefas, que têm muitas características distintas das dos policiais militares. Os policiais de fronteira devem ter informações e orientações para os casos específicos de fronteira, os fiscais da receita para os casos que normalmente ocorrem em sua atuação e assim sucessivamente.

Cada carreira tem suas práticas específicas e a capacitação deve respeitar essas diferenças e focar nas fragilidades e nas maiores exposições a riscos de corrupção que se apresentam para os respectivos servidores.

Ademais, os problemas nacionais e regionais nossos são muito característicos. Por isso, muito embora seja bastante relevante o aprendizado de boas práticas já empregadas em outras regiões ou países, dificilmente será possível combater os problemas locais e regionais com o mero transplante de práticas adotadas em outros contextos.

O convencimento pode e deve valer-se não só de argumentos racionais, mas também evocar argumentos sentimentais¹⁹, tentando sensibilizar as pessoas sobre a importância de um agir ético, sobre as consequências gravíssimas que a corrupção acarreta na vida concreta de inúmeros brasileiros.²⁰

¹⁹Rorty (2000, p. 124-125) defende a diferenciação entre a discussão com base em razões e a educação com base no sentimento, conforme se verifica do seguinte trecho de seu livro: “La mayor parte del proceso de educar no se basa en la argumentación, a menos que uno extienda al alcance del término ‘argumento’ más allá del reconocimiento intelectual. En particular, una parte muy importante de lo que es educar consiste simplemente en una apelación al sentimiento. Es verdad que la distinción entre esta apelación y un argumento es borrosa. No obstante, supongo que nadie dirá que hacer que un nazi empedernido vea películas sobre la apertura de los campos de concentración, o hacer que lea el Diario de Anna Frank, sea lo mismo que discutir (*arguing*) con él”.

²⁰Veja-se que, conforme notícia Rorty (2000, p. 79-137), muitos professores para (re)educar jovens nazistas faziam com que os alunos lessem o *Diário de Anne Frank* para sensibilizarem-se com os horrores causados pelo nazismo. Alguns educadores, para combater as ideias racistas ou homofóbicas, também orientavam a leitura de livros como *Black Boy* e *A boy's life*.

Ademais, a capacitação deve alimentar os laços de lealdade entre os agentes públicos e os interesses republicanos, fomentando os ideais de uma causa pública, pois o desenvolvimento de uma sociedade é determinado justamente por sua capacidade de aprendizagem institucional (HABERMAS, 1999, p. 31).

A função educativa da capacitação é relevantíssima. É importante que se demonstre, com razões e com sentimentos, a importância de um agir ético na administração pública. Em suma: invocar boas razões para que se integre, em nossas formas de vida, uma práxis de acordo com uma pauta de correção, de honestidade.

3.3. Tratamento legítimo da administração para com seus funcionários (criação de vínculos de lealdade com o interesse público)

Outro aspecto comunicativo fundamental diz respeito ao modo como o Estado trata seus funcionários. Se a relação entre o Estado e os funcionários é de exploração, seguramente eles terão poucos motivos para manter uma relação de fidelidade ou lealdade às instituições para as quais trabalham.

Desse modo, a administração tem que fomentar uma causa pública pela qual valha a pena lutar, bem como deve tratar seus funcionários de modo respeitoso, democrático e ético. Ademais, sob o aspecto financeiro, deve existir uma contraprestação justa e correspondente à responsabilidade, à exigência de formação educacional e aos riscos do cargo²¹.

²¹Claro que nem tudo que os sindicatos e associações pleiteiam deve ser atendido. Em um país como o nosso, em que a carência de recursos é a regra, todos temos que ter consciência de que “o cobertor é curto”. Ademais, há muitas pautas associativas que longe estão de buscar o interesse público ou a melhora das condições de trabalho, muitas vezes veiculando apenas interesses corporativos para uma busca de “mais poder”.

O agente público deve sentir-se prestigiado, sentir que a chefia está ao seu lado, compartilhando os mesmos ideais de concretização da causa pública.

A humilhação, a perseguição, o desrespeito, a atribuição de tarefas meramente burocráticas e sem uma finalidade específica, tudo isso contribui fortemente para a corrosão das relações de lealdade entre os funcionários e a administração.

Quando, por outro lado, o funcionário é valorizado, vê sentido no exercício de suas funções, vê que está contribuindo para uma causa pública, tem um líder democrático que assegura relações horizontais, fica muito mais facilitada a costura de relações de lealdade, e são bastante efetivos os efeitos positivos na produtividade e integridade.

Ademais, deve a administração também ter uma atitude de cuidado para com seu agente. Deve velar pela sua saúde física e mental; deve ainda – e isso é muito relevante para o combate à corrupção – estar atento à vida privada do agente, especialmente se está com filho doente, em conflito familiar ou se está passando por sérias dificuldades econômicas. Nesse sentido, é bastante importante a implementação de programas de auxílio psicológico, médico e, inclusive, de orientação financeira para os funcionários públicos. Todos esses gestos são sinais comunicativos muito fortes de uma relação de atenção e cuidado com aquele que, em última análise, é a administração materializada em carne e osso.

Nesse sentido, vale trazer a análise de Tyler (2011, p. 4, tradução nossa), professor da Universidade de Yale, sobre interessante estudo realizado por Kurt Lewin, que demonstra a força e a importância de uma liderança baseada na democracia e na participação, ao contrário de uma liderança autoritária:

Uma distinção experimental chave introduzida no enfoque feito pela pesquisa de Lewin foi o comportamento de estudantes enquanto o líder estava presente e o comportamento enquanto ele estava ausente.

Descobriu-se que, quando um líder de um grupo autocrático deixava a sala de aula, o comportamento dos jovens mudava (o tempo de trabalho dos meninos baixava de 52% para 16%). Quando o líder era democrático, essa mudança não acontecia (por exemplo, o tempo de trabalho baixava apenas de 50% para 46%). Portanto, quando o grupo era motivado por meios democráticos, os meninos trabalhavam independentemente da presença da autoridade apresentando-lhes recompensas e/ou sanções. Lewin argumenta que uma liderança democrática, com participação, envolve a motivação interna dos meninos. Assim, o comportamento não está mais vinculado à presença de forças externas representadas pelo líder. Em lugar disso, o comportamento flui da motivação interna – do que os meninos querem fazer ou sentem o dever de fazer.

Claro que toda pesquisa deve ser vista com certa parcimônia e atenção ao contexto em que foi produzida. Não restam, porém, dúvidas sobre a importância de um trato adequado dos funcionários pela administração para uma atuação leal e compromissada dos funcionários. A administração deve ver o funcionário como um integrante, um companheiro de trabalho e de lutas, favorecendo, assim, a internalização das normas e a criação de lealdade e tornando, como consequência, o combate à corrupção uma tarefa muito menos árida.

As relações de lealdade devem ser fortalecidas com a administração íntegra, e não com colegas aéticos. O estreitamento da relação funcionário-integridade faz com que os servidores, ao identificar algum colega com atitude corrupta, vejam-no como traidor, como alguém que está frustrando as expectativas de uma prática correta, afetando a imagem da administração como um todo. Isso é muito importante para evitar o terrível efeito da lei do silêncio ou das omissões de funcionários honestos quando presenciam atos de corrupção.

4. Conclusão

A título de conclusão, é importante ressaltar que este trabalho centrou-se em uma visão comunicativo-preventiva do enfrentamento à corrupção, pois – a nosso sentir – somente investindo nessa perspectiva será possível diminuir significativamente os níveis de corrupção em nosso País.

Sem dúvida, é imprescindível aprimorar muitos institutos jurídicos. Deve-se celebrar a transparência, o controle social, a melhora do sistema de controle financeiro, a desburocratização e o aperfeiçoamento da forma como se faz investigação, persecução e reparação dos danos, seja de uma perspectiva penal, seja administrativa.

Consideramos, porém, que é muito difícil modificar o estado atual de coisas se a lógica da repressão continuar como única protagonista do combate à corrupção. As mudanças operadas somente segundo essa lógica são tímidas e acabam por não atacar as formas de vidas que alimentam a corrupção. É nesse sentido que defendemos a força da comunicação e do ensinamento como estratégia de prevenção da corrupção. O aprimoramento dos institutos jurídicos e a prática comunicativa devem caminhar juntas, uma complementando a outra.

É evidente que as medidas aqui sugeridas não são exaustivas, tampouco seus resultados são automáticos e imediatos. Parece-nos, contudo, que apresentam um horizonte promissor para o longo e árduo trabalho de combate à corrupção. O problema é complexo, pois não

é fácil mudar velhos hábitos. Nada disso, porém, – e sempre correndo o risco de parecer ingênuo – deve inibir a incansável tentativa de mudança.

Afinal, a corrupção não é um problema dos outros, mas nosso. Não é um problema teórico, mas prático, uma vez que, somente com uma efetiva alteração de nossos hábitos, será possível viver em uma sociedade que promova a ética e reprove a corrupção.

Sobre o autor

Rodrigo Leite Ferreira Cabral é doutor em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad Pablo de Olavide, Sevilha, Espanha; mestre em Criminología y Ciencias Forenses pela mesma Instituição; professor titular do programa de doutorado em Ciências Penais da Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala, Guatemala; promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Foi pesquisador-visitante do Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, Alemanha.
E-mail: rodrigo_cabral@hotmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês²²

CORRUPTION: COPING STRATEGIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE PHILOSOPHY OF LANGUAGE

ABSTRACT: This article develops some reflections about a new perspective for the fight against corruption, based on some conceptions developed by the philosophy of language, especially with the wittgensteinian idea of ‘forms of life’, that highlights the relevance of the communication and the strength of loyalty between the public employees and the administration with integrity.

KEYWORDS: CORRUPTION. PHILOSOPHY OF LANGUAGE. FORMS OF LIFE. PRACTICES. TRAINING.

Como citar este artigo

(ABNT)

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corrupção: uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 220, p. 13-28, out./dez. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p13>.

²²Sem revisão do editor.

(APA)

Cabral, R. L. F. (2018). Corrupção: uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(220), 13-28. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p13

Referências

- AYER, Alfred J. *Language, truth and logic*. London: V. Gollancz, 1936.
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. *Dolo y lenguaje: hacia una nueva gramática del dolo desde la filosofía del lenguaje*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- COBO DEL ROSAL, Manuel; VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. *Derecho penal: parte general*. 5. ed. corr. aum. y actual. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Corrupção policial. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPODIVM, 2013. p. 209-322.
- DEKENS, Olivier. *Compreender Kant*. Tradução de Paula Silva. São Paulo: Loyola, 2008.
- ETCHEVERRY, José Luis. Advertencia a la edición castellana. In: HABERMAS, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Traducción de José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1999. p. 9-16. (Colección Teorema).
- GLOCK, Hans-Johann. *Dicionário Wittgenstein*. Tradução de Helena Martins. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998. (Dicionários de Filósofos).
- HABERMAS, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Traducción de José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1999. (Colección Teorema).
- _____. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Traducción de Ramón García Cotarelo. Madrid: Trotta, 2008.
- JANIK, Allan; TOULMIN, Stephen. *La Viena de Wittgenstein*. Traducción de Ignacio Gómez de Liaño. Madrid: Taurus, 1998.
- KANT, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Traducción de J. Rovira Armengol. Buenos Aires: Losada, 2007.
- KINDHÄUSER, Urs. *Derecho penal de la culpabilidad y conducta peligrosa*. Traducción de Claudia López Díaz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. (Colección de Estudios, v. 9).
- MOUFFE, Chantal. *En torno a lo político*. Traducción de Soledad Laclau. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011. (Obras de Sociología).
- ROBINSON, Paul H. *Principios distributivos del derecho penal: a quién debe sancionarse y en qué medida*. Traducción y introducción de Manuel Cancio e Íñigo Ortiz de Urbina. Madrid: Marcial Pons, 2012. (Derecho Penal y Criminología).
- RORTY, Richard. *El pragmatismo, una versión: antiautoritarismo en epistemología y ética*. Traducción de Joan Vergés Gifra. Barcelona: Ariel, 2000. (Ariel Filosofía).
- _____. *Filosofía y futuro*. Traducción de Javier Calvo y Angela Ackermann. Barcelona: Gedisa, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Introduction and overview. In: _____ (Ed.). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. xiv-xxxviii. (Elgar Original Reference).

TYLER, Tom R. *Why people cooperate: the role of social motivations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

VATTIMO, Gianni. Presentación. In: RORTY, Richard. *Una ética para laicos*. Traducción de Luciano Padilla López. Buenos Aires: Katz, 2009. p. 7-15. (Discusiones).

VIVES ANTÓN, Tomás S. *Fundamentos del sistema penal*. 2. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. (Teoría).

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigaciones filosóficas*. Traducción de Alfonso García Suárez y Ulises Moulines. 3. ed. Barcelona: Crítica, 2010.