

PARA UMA METODOLOGIA NO COMBATE À CORRUPÇÃO: DA *DOXA* À *EPISTEME*

For a methodology to fight corruption: From doxa to episteme

Irene Portela¹

Instituto Politécnico do Cavado e do Ave

Barcelos, Portugal

iportela@ipca.pt

Vol. XI, n° 19, 2013, 77-90

Fecha de recepción: 30 de enero de 2013

Fecha de aceptación: 5 de julio de 2013

Versión final: 4 de diciembre de 2013

RESUMO. Corrupção. Aquela palavra que nos põe um sorriso irónico nos lábios, tanto se fala contra ela e tão pouco se faz para acabar com ela. Pois na realidade, o combate da corrupção enquadrado num pacote de medidas de combate à corrupção não pode continuar a ser apenas uma medida pré-eleitoral, assumida pelo Partido eleito como apelo aos votos honestos e logo de seguida esquecida. Esta efemeridade de medidas *fashion* a favor da transparência passa a ser incómoda, fomentadora de discórdias e até de adversários, que contrariam os desejados consensos e compromissos úteis. O quadro da governabilidade *prêt-a-porter* não se compadece com estas políticas públicas de anti-sucesso. O combate à corrupção já não é uma questão do senso comum que nos remete para a *doxa*, mas uma ciência com conhecimento estruturado,

¹ A Autora é Professora Coordenadora no Instituto Politécnico do Cavado e do Ave e exerce desde 2009 o cargo de Provedora do Estudante (ouvidoria). Tem escrito vários artigos sobre corrupção, como *The Erosion of The Rule of Law in Crisis Times*, in *TEKHNE, TÉKHNE_3* - Review of Applied Management Studie, e *"The corruption in Portugal: the reform of 'the reform'"*, *Journal of US-China Public Administration*, ISSN 1548-6591, USA.

a *episteme*. Esta é a essência deste trabalho, a metodologia da nova ciência da Integridade.

Palavras chave: ciência, integridade, corrupção, ensino, senso comum

ABSTRACT. Corruption. That word that put a wry smile on our face, so much spoken about it and so little is being done to stop it. Indeed, fighting corruption framed in a package of measures to combat corruption can no longer be only a pre-lection measure, taken by the Party elected as an appeal to honest vote that will be soon forgotten. This ephemerality of fashion measures for transparency becomes cumbersome; it promotes discord and even opponents, so that difficult the desired consensus and the useful commitments. The framework of governance *prêt-à-porter* is not compatible with these anti-success public policies. Fighting corruption is not a matter of *doxa*, but a question of science with structured knowledge, the *episteme*. This is the essence of the paper, the new Science of Integrity.

Keywords: science, integrity, corruption, education, common sense

Introdução

O combate à corrupção vem sempre empacotado num conjunto de medidas para a transparência de difícil implementação. Trata-se sempre de um pacote legislativo significativo que em nome das políticas públicas vem repor a transparência da máquina administrativa, das medidas de gestão do Governo, com um papel moralizador. Trata-se de um kit de limpeza instantânea que visa produzir consciências e mãos limpas. Há sempre uma crise para resolver e as medidas contra a corrupção são sempre a resposta mais imediata e mais lógica, porque este é o entendimento político mais linear, mais coerente e expedito. A questão é sempre a urgência perante a crise. A crise da justiça resolve-se com o Kit anticorrupção. A crise orçamental resolve-se com o Kit anticorrupção. A crise na saúde resolve-se com o Kit anticorrupção. Antes das eleições convém emitir um Kit anticorrupção. São pacotes explicativos sobre as formas de aumentar a transparência, do *it yourself* em nome da transparência. Alterações em avalanche aos códigos penal e de processo penal, com o correspondente aumento das penas (mais graves e mais duras), alterações na legislação avulsa e esparsa em todos os domínios do Estado: nos contratos públicos, nas empreitadas, nas aquisições, nas obras públicas, na contratação do pessoal da Administração pública, na aquisição de bens e serviços do Estado... um movimento desenfreado de crime e castigo. As questões que se colocam à volta deste movimento de limpeza, desta onda de transparência anticorrupção são muito primárias: O que é a corrupção? Porque é que se há tantas medidas anticorrupção, há tanta corrupção em Portugal? Se os kits anticorrupção resolvem todas as crises, porque é que continuamos numa crise profunda em todos os

domínios do Estado? Já se fala de revisão, de reforma ou de refundamentação do Estado Social em Portugal, como se pudéssemos agora abandonar o passado de trinta anos de democracia.

Nesta desordem catártica, propõe-se uma nova forma de pensar a anticorrupção. Em vez de promover meros eventos anticorrupção como forma de exorcizar os corruptos, propõe-se uma nova categoria elevada a ciência: a ciência da Integridade. Uma política anticorrupção informadora, informativa e formadora que seria difundida nas escolas ao longo de todo o período do ensino obrigatório. Uma nova unidade curricular presente e abrangente, independente, autónoma e estrutural das políticas públicas que versaria sobre todos os aspetos da corrupção/anticorrupção, de forma holística/sistémica e transversal a toda a vida curricular dos estudantes (dos Seis aos 18 anos). O objectivo seria retirar o combate à corrupção das ondas eleitorais, das modas e do *prêt-à-porter* da governabilidade preocupada com os índices da *accountability* diretamente importados do Reino Unido e dos Estados Unidos da América pelos ministros tecnocratas.

As crises não se resolvem com meia dúzia de Kits anti-isto ou anti-aquilo porque se assim fosse não haveria corrupção em Portugal. Se a implementação de medidas anticorrupção dependesse das alterações introduzidas ao Código Penal e ao Código do Processo Penal, Portugal seria o paraíso da transparência e o exemplo a seguir pelos outros Estados Europeus. Infelizmente, este não é o caso: à proliferação normativo-legiferante não corresponde a diminuição dos níveis de corrupção e a cada dia que passa podemos assistir a notícias sobre conluios criminosos, esquemas que visam a apropriação de dinheiros públicos para fins privados, escândalos que envolvem políticos, funcionários públicos, ministros, secretários de estado e ultimamente até está documentada uma maquinação diabólica que serviu para desviar cerca de setecentos milhões de euros do erário público provando que a presidência da Republica foi conivente... teve conhecimento e nada fez para impedir, nada. Ao nível do poder local o problema também existe. Os títulos ilustrativos, em Portugal existem quatro casos de políticos, presidentes de municípios, acusados de crimes de corrupção que se recandidataram e que foram reeleitos com maioria absoluta, porque o povo entendeu que “ladrão que rouba ladrão tem cem anos de perdão!”. Isto é muito significativo, principalmente quando se quer avaliar o grau de aceitação da corrupção pelos cidadãos portugueses. Perante a complacência, a falta de um juízo condenatório e de repugnância relativamente à corrupção, levantam-se sérias dúvidas sobre a formação, o conhecimento, a consciência da ética e da moral na sociedade portuguesa. É corrente hoje ouvir um pai de família dizer a um filho: “o que está a dar é ser corrupto... não olhes a meios para conseguires vencer!” Ou então lamentar “o meu filho fica sempre mal porque não quer ser corrupto como os colegas” numa inversão completa dos valores da honestidade, da verdade e da probidade. A cultura da corrupção aparece associada ao sucesso, à fama e à riqueza. Aparece como *conditio sine qua non* de uma vida bela, conseguida plena de êxitos. Como é possível considerar normal haver corrupção? Como é possível aceitar a impunidade deste *modus operandi*

pouco claro, com contornos dúbios e de ilegalidade e este “espertismo” grosseiro de completo desprezo pelo “outro” e pela justiça?

Obrigatoriamente, a questão da formação moral, do ensino e da educação volta a colocar-se em Portugal: as crianças passam doze anos a estudar até ao fim do ensino secundário (dos Seis aos 18) e quando estão no patamar do acesso à universidade continuam sem saber distinguir entre um comportamento corrupto e indigno e um comportamento ético. São estes jovens que amanhã serão os políticos, os ministros, os funcionários públicos, os presidentes dos municípios. São os próximos médicos, advogados, cangalheiros, agricultores, mecânicos, engenheiros e professores. Por tudo isso, e finalizando a introdução do presente trabalho, o combate à corrupção deve ser enquadrado numa unidade curricular obrigatória, transversal a todas as outras unidades curriculares, portadora da mesma dignidade, senão maior, que o ensino da matemática, das línguas estrangeiras, das ciências da natureza, da história, etc. Propõe-se a elevação do combate à corrupção à categoria de ciência, a “ciência da integridade”, com um método e um objeto científico, intemporal, independente, alheia a jogos de poder e a campanhas eleitorais, acima dos caprichos dos políticos e fora da disponibilidade das eminências pardas... acima da lei.

Na primeira parte apresentamos a necessidade de ensinar, de formar, de educar contra a corrupção. O combate deste flagelo que silenciosamente se insinua nas relações sociais, políticas, profissionais e económicas é insuprível e não pode continuar a ser visto como um pseudo-combate usado apenas para recolher apoios e logo depois abandonado, porque a sua concretização implica a descoberta da verdade, através da junção de provas contra pessoas conhecidas, contra colegas, contra superiores hierárquicos, desfazendo relações instituídas, situações consolidadas ao longo de décadas, contra tudo e todos. Na segunda parte vamos delinear as vertentes da ciência da integridade, desta nova unidade curricular que deverá fazer parte de todas as outras matérias a ensinar, cujo método e objeto pertencem à ciência, incontornável e aplicada apesar das vicissitudes próprias de um sistema entrópico e catalisador. Na terceira parte fecha-se o círculo epistémico: o início na mera impressão, na perceção da corrupção, da descoberta do que é a corrupção e a sua distinção de outras figuras moralmente e eticamente reprováveis, para o ensino da Ciência da Integridade, uma ciência assente na força do reconhecimento da sua imprescindibilidade para o combate à corrupção —o caminho da *doxa* à *episteme*.

Educar contra a corrupção

A premissa é de que em Portugal existe a noção de que a corrupção é um dos principais problemas do país. Nos termos do relatório Eurobarometer da Comissão Europeia sobre corrupção publicado em fevereiro de 2012, 97% dos inquiridos afirmaram que é um problema nacional muito grave (2012: 12). Mas só uma minoria considera que está informada acerca da corrupção no seu país (23%) (2012:

36). 58% responderam que tinham sido aliciados para a corrupção (pagar ou receber uma vantagem durante o último ano) (2012: 27). 49% Responderam ter sofrido os efeitos da corrupção na sua vida diária (2012: 35) e 68% responderam que a corrupção se espalhou no país nos últimos três anos (2012: 49). Finalmente, 75% das pessoas sondadas pensa que as medidas que o Governo toma não são efetivas no combate à corrupção (2012: 80). Quase toda a população portuguesa considera a corrupção um problema grave do país e metade da população considera que os seus efeitos se fazem sentir diariamente na sua vida.

A palavra corrupção pode significar a transformação do estado natural de uma coisa ou substância, especialmente, por putrefação ou decomposição. A palavra serve também para qualificar o carácter degradado, infestado de mal, depravado, pervertido, malicioso e maligno.

Para compreender a palavra “corrupção” devemos ir à sua origem etimológica. O termo “corrupção” provém do latim “*corruptione*” e “*corruptus*”². Corrupção pode então significar: a deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefação (Ex.: «O elevado grau de corrupção do cadáver provou que a morte já tinha ocorrido há dias»); a codificação, adulteração das características originais de algo; e no sentido figurado “corrupção pode significar a degradação dos valores morais, hábitos ou costumes; o ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia; o emprego, por parte de um grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para benefício próprio; apropriar-se de informações privilegiadas. O seu sentido vê-se clarificado através do uso da forma verbal “*corrumpere*”, que quer dizer “destruir, estragar”. Este movimento ou ação de destruir ou de estragar está potencializado pelo recurso ao prefixo “com” que funciona como intensificador daquela ação: “Com” acrescido de “*rumpere*”, ou seja, “*comrumpere*” quer dizer “quebrar, arrebentar”. Mas a ação ou o efeito de corromper é o que leva à podridão, à putrefação, à decomposição... Segundo Llacá³ (2005: 48), foi o filósofo Aristóteles o primeiro a utilizar a palavra corrupção para designar a degeneração ocorrida nos governos monárquico e democrático e as suas formas de corrupção eram respetivamente a tirania, a oligarquia e a demagogia. O termo “corrupção” tem sido não poucas vezes, em exasperação conceptual, vítima de vulgarização no senso comum, com extensivos apelos emocionais induzidos por uma noção genérica e cultural que pretende englobar todas as formas de abuso ou de mau uso de uma função pública. Assiste-se à «voragem conceptual» da corrupção (Mouraz Lopes. 2011:27)⁴.

O Banco Mundial considera a corrupção como sendo o uso da posição pública de um indivíduo para proveitos pessoais ilegítimos. Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção vem tipificar a corrupção como uma atividade ilegal do sector publica e/ou privado e considera que não é possível definir

² Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa.

³ Llacá, E. *La Corrupción: Patología Colectiva*. México: INAP/UNAM, 2005, pág. 48.

⁴ Mouraz Lopes, J. (2011). *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina.

a corrupção porque é um conceito fluído que ganha significados distintos dependendo do contexto onde é referido, da forma como os atos de corrupção podem ser combatidos e, por fim, dos atores implicados nestes atos, tendo desta forma optada por uma perspetiva descritiva. O conceito e a definição abrangem diversas formas de corrupção como, por exemplo: o suborno, o peculato, tráfico de influências, obstrução da justiça, entre outras. Pelo que se admite que cada Estado possa ter a liberdade de adaptar esta definição em função dos tipos de corrupção específicos verificados na sua realidade local. Por outro lado, a Convenção alarga a responsabilidade de atos corruptos prevendo que a mesma pode ser fonte de responsabilidade moral e prévia à aplicação de sanções civis, administrativas e penais. Senior⁵, no seu livro «Corruption - the World's Big C» (2006: 20-29) aponta um universo de 113 definições publicadas do conceito de corrupção. Nye⁶ (1967) define-a como “um comportamento que consiste no desvio de recursos financeiros destinados ao uso público para interesses privados financeiros ou outros”.

A ciência da integridade

Como primeira questão é importante definir um pouco o conceito de “Ciência da integridade”. Podemos então dizer que é a ciência que estuda a corrupção e a forma como esta se deve combater ativamente. Esta ciência tem como objeto o combate à corrupção e a cultura da integridade, como mínimos éticos comuns necessários para viver em sociedade com dignidade e por isso deve ensinada no ensino secundário obrigatório.

E o método? A segunda questão remete-nos para a escolha de um método que permita estudar um fenómeno de natureza intangível. Teria que ser o “método científico da complexidade”, ou do “pensamento complexo”, que concebe o mundo como um todo indissociável e propõe uma abordagem multidisciplinar e multi-referenciada para a construção do conhecimento. O problema da complexidade não é o da completude, mas o da incompletude do conhecimento. O pensamento complexo tenta explicar o que os tipos de pensamento mutilante são incapazes de explicar. A complexidade luta, não contra a incompletude, mas contra a mutilação tentando conceber a articulação, a identidade e a diferença de todos os problemas. Por outro lado o pensamento simplificante separa os vários aspetos, ou unifica-os através de uma redução mutilante. A ambição da complexidade é conseguir rearticular os pedaços deslaçados pelos cortes entre disciplinas, entre categorias cognitivas e entre tipos de conhecimento (Morin, 1984: 268 ss.). De fato, a aspiração à complexidade tende para o conhecimento multidimensional. Não pertence à complexidade dar todas as informações sobre um fenómeno, mas apresentar as suas várias dimensões: a corrupção é intangível no sentido de que não se consegue

⁵ Senior, I. *Corruption- TheWorld's Big C*. London: Institute of Economic Affairs, 2006.

⁶ Nye, J. *Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis*. *American Political Science Review*, 1967. pp. 417-427. “Una conducta que lleva al desvío de recursos financieros destinados a la utilización pública para interés privados financieros u otros” (Traducción propia).

explicar, nem sequer definir de forma simples e consensual. O pacto de silêncio à volta dos atos de corrupção dificulta ainda mais a descoberta das reais dimensões e efeitos da corrupção. Por outro lado ainda não se encontrou nenhuma fórmula que permitisse medir o impacto da corrupção, o impacto dos seus efeitos, pelo que os dados com os quais se trabalha são os que resultam dos índices de perceção da corrupção.

Uma questão importante relativa à ciência da integridade deve ser explicar porque é que se optou por este método científico e não o método dedutivo das ciências sociais. Segundo Edgar Morin, à primeira vista, a complexidade (*complexus*: o que é tecido em conjunto) é um tecido de constituintes heterogêneos inseparavelmente associados: em que existe o paradoxo do uno e do múltiplo (1991: 17). E ainda, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal (1991:19)⁷.

É o método científico da complexidade, da meta-dimensionalidade, ou seja, do conhecimento que existe em correlação, em inclusão, e simultaneamente em diversidade e em conectividade, que emerge e se constrói na diversidade. Daí que seja próprio à noção de emergência estar ligada à teoria dos sistemas, porque num sistema as partes são interdependentes entre si, interagem e transformam-se mutuamente, desse modo o sistema não será definível pela soma de suas partes, mas por uma propriedade que emerge do seu funcionamento. O estudo em separado de cada parte do sistema não levará ao entendimento do todo. A complexidade passa por três desafios - a relação entre a ordem, à desordem e a organização; a questão da separabilidade ou a distinção entre a separabilidade e a não separação; e o problema da lógica. Discutir sem dividir: a palavra *complexus* retira daí seu primeiro sentido, ou seja, “o que é tecido junto”. Pensar a complexidade é respeitar a tessitura comum, o complexo que ela forma para além de suas partes. A segunda linha fundamental é a imprevisibilidade. Um pensamento complexo deve ser capaz de não apenas religar, mas de adotar uma postura em relação à incerteza. As ciências físicas, que descobriram a incerteza, encontraram estratégias para lidar com ela, utilizando à estatística. O pensamento capaz de lidar com a incerteza existe no domínio das ciências, mas não nos âmbitos do social, do económico, do psicológico e do histórico. O terceiro ponto é a oposição da racionalização fechada à racionalidade aberta. A primeira pensa que é a razão que está a serviço da lógica, enquanto a segunda imagina o inverso. Racionalizar significa acreditar que, se um determinado sistema é coerente, é, portanto perfeito e por isso não precisa ser verificado. Vivemos sob o império de ideias racionalizadoras, que não conseguem explicar o que acontece e privilegiam os sistemas fechados, coerentes e consistentes. A ciência económica contemporânea —formalizada e matemática— é um

⁷ (Morin) “A primera vista la complejidad es un tejido (*complexus*): lo que está tejido en conjunto de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados. Y en una segunda aproximación o un segundo enfoque, la complejidad puede ser considerada como el entretejido de eventos, acciones, interacciones, retroalimentaciones, determinaciones y sucesos que constituyen nuestro mundo fenoménico”.

magnífico exemplo de racionalização. É inteiramente fechada, não consegue perceber as paixões, a vida, a carne dos seres humanos. Por isso, é incapaz de fazer previsões quando surgem grandes crises como a que vivemos (Morin, 1983: 16)⁸.

O ensino da Integridade não corresponde à invenção de uma nova unidade de saber linearmente equacionada em que existe um horário e um esquema fixo de estudo como nas outras unidades científicas que fazem parte do curriculum dos estudantes. Estamos a falar de um quadro sistémico de saber que abrange todos os outros saberes e que deve ser implementado ao longo dos vários anos letivos pelos professores de todas as outras unidades curriculares. Qualquer professor da escola deve na sua área científica escolher um tema que explique a corrupção e como se deve combater de forma efetiva. Não há um professor de integridade na escola, há um conjunto de professores, de matemática, de inglês, de ciências das naturezas, de português, de história (etc) e cada um destes representantes dos saberes estanques deverão no seu horário dedicar umas horas a ensinar a ciência da integridade. Esta não é, como se pode ver, uma ciência linear, simples, restrita ao ensino da ética contra a corrupção, da importância da honestidade/verdade/confiança como fundamento da moral anticorrupção. É muito mais do que a soma destas partes: é um conteúdo sistemático interligado, reacional e dinâmico que reflete em todas as suas vertentes uma interação com todos os outros conjuntos. Os professores da escola estão todos envolvidos no projeto do ensino contra a corrupção. Todos eles têm na sua área científica algo a dizer, a ensinar sobre corrupção porque efetivamente o fenómeno em estudo não tem fronteiras, não tem regras, não tem limites para se expandir.

Numa época de profunda crise económica em que o ensino da filosofia, da moral, da cultura cívica foi retirado dos currículos por razões meramente economicistas, não faria qualquer sentido a proposta de recriar uma destas unidades curriculares vocacionada para o combate à corrupção. Seria reintroduzir pela janela o que se fez sair pela porta, além de implicar custos consideráveis que seriam incomportáveis para o Estado. Não se visa a criação de mais uma unidade curricular com quatro horas semanais. O objectivo é mais abrangente e consiste em implicar

⁸ (Morin) Discutir sin dividir: la palabra *complexus* luego retira su primer sentido, o sea, “que es el tejido junto”. Pensar la complejidad es respetar la tesitura común, el complejo que forma además de sus partes. La segunda línea imprescindible es la imprevisibilidad. Un pensamiento complejo debe ser capaz no sólo de volver a juntar, sino adoptar una actitud en relación a la incertidumbre. Las ciencias físicas, que descubrieron la incertidumbre, encontraron estrategias para relacionarse con ella, utilizando la estadística. El pensamiento capaz de relacionarse con la incertidumbre existe en el dominio de las ciencias, pero no en las áreas sociales, económicas, psicológicas e históricas. El tercer punto es la oposición de la racionalización cerrada a la racionalidad abierta. La primera piensa que es la razón que sirve a la lógica, mientras que la segunda piensa en lo contrario. Racionalizar es creer que un sistema es coherente y perfecto, por lo que no necesita verificación. Vivimos bajo el imperio de ideas racionalizadoras que no consiguen explicar lo que sucede y que privilegian los sistemas cerrados, coherentes y consistentes. La ciencia económica contemporánea —formalizada y matemática— es un excelente ejemplo de racionalización. Es totalmente cerrada, no consigue entender las pasiones, la vida, la carne de los seres humanos. Por lo tanto, es incapaz de hacer predicciones cuando surgen grandes crisis como la que vivimos (Traducción propia).

toda a escola no ensino da ciência que fundamenta o combate à corrupção formando crianças e jovens desde a sua mais tenra idade inculcando-lhes uma mentalidade de repúdio pela prática da mesma. Ensinar que existem razões muito fortes para não permitir a corrupção numa casa, numa escola ou num país. Incutir que os atos de corrupção devem ser evitados a todo o custo, devem ser denunciados e devem ser punidos porque são lesivos para a nossa ordem jurídica e porque põem em perigo a nossa democracia.

Esta tarefa não é só de algumas pessoas, de associações anticorrupção com campanhas de sensibilização, dos órgãos de política criminal, dos tribunais e das entidades públicas representadas. É uma tarefa que nos pertence a todos. Principalmente aos professores, aos docentes que formam os homens e as mulheres de amanhã. Todos os professores devem assumir esta missão formativa, do ensino da ciência da complexidade e da ciência da integridade.

Optou-se por denominar esta ciência por ciência da integridade porque integridade quer dizer (in) tangere, intocado, completo, sólido. Mais do que transparente, que quer dizer deixar passar à luz, que é contrário à opacidade, a integridade é a qualidade do que é intocado, do que não se pode tocar, e/ou não se deixa tocar, não está ao alcance do toque. No fundo, entendemos que a transparência é a revelação de tudo o que está à revelação do que é, de como é, a demonstração sem ocultar nada. Por outro lado à integridade é algo que é por ser, existe como é, por si, não precisa cair em tentação, não precisa de se comprometer, não precisa ceder porque é.

O caminho da *doxa* à *episteme*

A medição dos níveis de corrupção continua a ser uma incógnita. Apesar dos inúmeros estudos feitos à volta da corrupção continua-se sem ter um instrumento válido para medir a corrupção, porque desde logo a questão é errada. Não se deve tratar de medir a corrupção, mas de saber por que é que continua a haver corrupção e porque é que tudo ou quase tudo o que acontece nas organizações políticas, nas instituições públicas acaba por tocar o limbo da corrupção, como se a questão da gestão pública-do *management* da “*res publica*”- fosse obrigatoriamente uma zona de risco: a gestão do risco de corrupção. Étienne Bonnot de Condillac, no século XVII é um dos primeiros autores a definir o risco como o “acaso de ocorrer um mal com a esperança, se dele escaparmos, de obter um bem”⁹. Numa perspetiva global a avaliação do risco pode ser definida como o processo de estimar a ocorrência de um evento e da eventual magnitude dos efeitos adversos para a economia, a segurança, o trabalho, a saúde, num determinado período de tempo¹⁰.

⁹ Citado por Ramanantsoa L’art du management. *Lesechos*, 15 de maio de 2008, online: <http://www.lesechos.fr>. Acesso realizado a 4 de julho de 2012. “si ocurrir un mal con la esperanza, si de él huirnos, de obtener un bien” (Traducción propia).

¹⁰ Assiste-se também a uma substituição do conceito de risco pelo de incerteza: o objeto da gestão de riscos seria então assegurar-se contra todos os riscos?

A construção e solidificação da consciencialização da gestão do risco permitem ultrapassar a fase do conhecimento —o saber— que abrem e estabelecem a fase da competência —o saber fazer— obtendo-se como resultado uma otimização da aplicação do saber fazer em todas as circunstâncias e contextos. Então a consciencialização do risco pode permitir para além de uma qualidade técnica, uma qualidade humana - bom senso, saber estar, responsabilidade. Todas as políticas de prevenção decidem hoje com os conhecimentos de hoje; as políticas de precaução reenviam para a abstenção da decisão arriscada e definitiva e para a escolha de uma decisão prudente e provisória.¹¹ A questão que se coloca extravasa a mera aceitabilidade social de um nível de risco ou a escolha de um investimento razoável na prevenção deste ou daquele risco. Aliás, a prevenção refere-se a uma decisão adaptada à natureza, gravidade e probabilidade de um risco conhecido e identificável - portanto, um conjunto de ações destinadas a evitar um evento danoso ou a advertir (informar, formar) eventuais vítimas. Estamos perante uma periculosidade estabelecida. Note-se que o dever de precaução se distingue da prudência ou da prevenção, pelo que pode ser definido como a natureza do tipo de risco que está em análise. A precaução responde ao hipotético, ao imponderável num contexto de (maior ou menor) incerteza. Do ponto de vista geral, apela a acautelar um risco antes de..., ou seja, quando a periculosidade é incerta, potencial.

A partir dos elementos expostos, a gestão do risco de corrupção deveria finalmente ser visto como um simples assunto de boa gestão, de bom senso. Numa lógica utilitarista, ela derivaria então da vontade de privilegiar o que é bom para a empresa, de ter em consideração o seu interesse em compreendido. Uma gestão do risco de corrupção faria assim aparecer às virtudes éticas, mas também as económicas: melhor gerir o risco de corrupção conduziria a lucros mais elevados.

Estes aspetos levantam um primeiro paradoxo fundamental que se inscreve na subtil relação entre a empresa e a corrupção: quais são os fundamentos e a justificação do risco de corrupção? É ético gerir o risco de corrupção? Esta questão liga-se com o debate sobre a instrumentalização da ética perante a corrupção: pode-se ver a ética como um instrumento que permite melhorar o funcionamento da empresa ou organismo e a criação de valor? A realidade parece-nos mais complexa e equívoca e as racionalizações da ética e da corrupção não são incompatíveis nem exclusivas uma da outra. Avancemos a ideia que é bem delicado fazer defender completamente o comportamento ético para o lucro. Com efeito, por detrás dos compromissos dos dirigentes de empresas em matéria de ética e de responsabilidade social, figuram certamente valores e convicções pessoais, mas também a vontade de representar os interesses da empresa/organismo e de melhorar a sua reputação. Entretanto, se o objetivo dos dirigentes é unicamente centrado sobre o desempenho económica e financeira, o risco de conhecer um revés a meio ou

¹¹ Cf. Treich, Nicolas. *Décision séquentielle et Principe de Précaution*. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, 2000, n° 55-56 (na transformação a expressão popular, “dans le doute, abstiens-toi” em “dans le doute, abstiens-toi de prendre une décision risquée et définitive et opte pour une décision prudente et provisoire”). “En caso de duda, evita tomar una decisión arriesgada y definitiva, y opta por una decisión prudente y provisional” (Traducción propia).

longo prazo, torna-se manifesta. As partes estão prontas a descobrir e denunciar esta superficialidade, o que pode gerar efeitos ainda mais prejudiciais para a reputação da empresa. O exemplo da Enron (a empresa apresentava, em aparência, todas as garantias, de uma empresa ética) mostra, entre outras, a vacuidade de uma *démarche* ética elaborada como uma fachada de conformidade relativamente ao ambiente para esconder a corrupção, porque é da natureza desta a sua ocultação, seja em nome do que for.

Um segundo paradoxo liga-se com o processo da gestão do risco de corrupção, que visa prevenir ou dominar as consequências de comportamento não éticas. O objetivo é procurar atingir “uma vida boa com e pelo outro nas instituições justas”¹² (para retomarmos a definição de Paul Ricoeur, 1990: 202).

A partir daí é então verdadeiramente ético prever tais comportamentos a fim de procurar controlar as consequências nefastas, podendo chegar até à crise maior? Uma empresa/organismo ética (o) deveria, em teoria, ser composta apenas de indivíduos agindo em função de critérios éticos semelhantes aos que ela incorpora e respeita. Admitir que alguns indivíduos fossem suscetíveis de não se submeter a estas normas implica reconhecer a insuficiência, que se poderia quase qualificar de culpável, da gestão do risco. Na mesma silagem, pode-se também perguntar se é igualmente ético querer orientar os comportamentos relativamente aos critérios da empresa/organismo e que podem eventualmente entrar em colisão com as éticas pessoais... próximas das éticas da corrupção... se assim se pode dizer.

Enfim, um último paradoxo liga-se ao facto que a gestão do risco de corrupção visaria finalmente eliminar os riscos em vez de procurar uma arbitragem entre risco e retorno de riscos. Nesta ótica, a gestão do risco decorre mais da gestão do risco propriamente dito, na medida em que a noção de “retorno do risco” deriva justamente do campo ético. Por outro lado, de todos os riscos aos qual a empresa tem de fazer face, o risco de corrupção é um dos possíveis, senão o único que não é segurável: trata-se de reenquadrar a racionalidade económica na filosofia moral e de colocar no centro da gestão do risco de corrupção valores como o respeito do outro e a comunicação.

Em guisa de conclusão, convém notar que um dos desafios maiores da gestão do risco de corrupção é a integração de todas as partes na tomada de decisão. Assegurar a transparência da participação das partes permite, por exemplo, de resolver o dilema dos fundamentos da gestão do risco assegurando-se, por um controlo externo.

Do mesmo modo os diferentes membros de uma empresa ou organismo público pode permitir praticar a auto-reflexão suscetível de “desminar” o potencial conflito de toda a organização e realizar uma síntese entre as aspirações éticas individuais e a missão da empresa. E isto por uma tomada em atenção efetiva das partes na empresa que tornam possível de reler a noção mesma da gestão do risco.

¹² “Una buena vida con y por el otro en instituciones justas” (Traducción propia).

“A atividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos (...) deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração”¹³.

Constata-se, nos dias de hoje, que esta gestão é essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito Democrático e à qualidade das relações entre os cidadãos e a Administração Pública, uma vez que aí reside a salvaguarda de aspetos indispensáveis à tomada de decisões, no sentido de assegurar a sua conformidade com a legislação vigente, com os procedimentos em vigor e com as obrigações contratuais a que as instituições estão vinculadas.

O conceito de “gestão do risco” nas organizações centra-se nas ideias de prevenção e de controlo, a que se associa a transversalidade, destinada a assegurar o envolvimento e participação de todos os agentes que a compõem: “A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer do mais simples funcionário ou empregado”.

É neste contexto que se equaciona a necessidade de concretizar “planos de prevenção”, entendidos como instrumentos ao serviço da gestão. No que respeita à administração pública portuguesa, o imperativo da sua elaboração decorre da Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção de Corrupção, publicada no Diário da República, II Série, n.º 140, de 22 de Julho¹⁴, nos termos da qual “os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.” Esta recomendação foi precedida de um levantamento promovido pelo Conselho de Prevenção de Corrupção (CPC) através de um questionário dirigido aos dirigentes máximos dos organismos da administração pública, cujos resultados revelaram “que as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de planos adequados de prevenção”¹⁵. Mas isso é suficiente? Acreditamos que não.

¹³ Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada em *Diário da República* n.º. 140, II Série, de 22 de julho de 2009: “La actividad de gestión y administración de fondos, valores y patrimonio públicos [...] tiene que, en los términos de la Constitución de la República y de la ley, guiarse por los principios del interés general, de la prosecución del interés público, de la igualdad, de la proporcionalidad, de la transparencia, de la justicia, de la imparcialidad, de la buena fe y de la buena administración” (Traducción propia).

¹⁴ Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada em *Diário da República* n.º. 140, II Série, de 22 de julho de 2009.

¹⁵ Conselho de Prevenção da corrupção, 4 de março de 2009, online <http://www.cpc.tcontas.pt>.

Conclusão

O caminho da *doxa* à *episteme* (ciência da complexidade) faz-se na reformulação da ética, não como um risco contra o que não é ético, mas como uma forma de ser. Quantos de nós temos interiorizado esta trilogia da consciencialização do risco: prevenção, deteção e intervenção? A realidade humana é dinâmica, move-se em terrenos imprevisíveis e não parece disposta a aquietar-se ou a amansar-se sob a regra: estamos no domínio da *doxa* ou do senso comum. Devemos percorrer um longo caminho no sentido de transformar este espelho da realidade em ciência do conhecimento e ciência da formação da integridade, ou seja, no sentido da *episteme*. A perceção de corrupção nada mais é do que uma opinião, algo que não foi testado, e que, portanto, não precisa de verificação para sua afirmação. Em resumo, perceção de corrupção não é um conhecimento científico, é o resultado do senso comum. O senso comum é justamente o regime de apreensão dos fenómenos que dispensa a dúvida, ou, em outras palavras, trata-se de uma opinião. Já o conhecimento científico tem como objetivo “descrever, explicar e predizer a ocorrência de certos fatos e eventos no mundo”. A prevenção é relativa à gestão do risco tal como a precaução é relativa à gestão de informação sobre a potencialidade de risco. Assim, ver a ética de forma antagónica relativamente à corrupção não resulta simplesmente. Este instrumento de relações públicas que permite melhorar a sua imagem conduz finalmente a um risco acrescido, porque pode não servir para perceber a corrupção. A noção de arbitragem, no coração da gestão do risco, toma aqui outro sentido: trata-se de saber a que momento um pensamento fundado sobre os valores devem tomar o passo sobre o cálculo económico, em razão da incompletude desta a guiar certas escolhas de gestão podendo ter consequências éticas ou não.

A formação, o ensino, a educação contra a corrupção deve ser uma alavanca para o *homo-eticus*, o cidadão da *pólis*, que pode confiar no “outro” porque esta é a única forma de criar oportunidades de emprego para todos, criar estruturas que permitam uma vida condigna. De outra forma, a permanência no limbo da insalubridade da corrupção vai intoxicar a sociedade e ser a causa da sua destruição.

Referências

- Comissão Europeia (2012). Corruption Report. *Special Eurobarometer*. Nº 374. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_379_360_en.htm#374 Consultado em 3/03/2012.
- Conselho de Prevenção da Corrupção. 4 de março de 2009, Online <http://www.cpc.tcontas.pt>. Consultado em fevereiro de 2012;
- Conselho de Prevenção da Corrupção. Recomendação n.º 1/2009 do, publicada em *Diário da República* n.º140, II Série, de 22 de julho de 2009.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

- Lassagne, M. (2004). *Management des risques stratégies d'entreprise et réglementation: le cas de l'industrie maritime*. Thèse de Doctorat en sciences de gestion. Paris: École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers.
- Llaca, E. (2005). *La corrupción: patología colectiva*. México : INAB, p. 48.
- Morin, E. (1983). *O problema epistemológico da complexidade*. Europa América (debate realizado em Lisboa, dezembro de 1983).
- Morin, E. (1984). *Ciência com Consciência*. Mem-Martins: Publicações Europa-América.
- Morin, E. (1991). *Introdução ao Pensamento Complexo*. Lisboa: Instituto Piaget, p. 177.
- Mouraz Lopes, J. (2011). *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, p. 27.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis. *American Political Science Review*, pp. 417-427.
- Ramanantsoa, B. (15 de maio de 2008). L'art du management. In *Les echos*. Online: <http://www.lesechos.fr>. Acesso realizado a 4 de julho de 2010.
- Ricoeur, P. (1996). *Soi-même comme un autre*. Paris : Mass Market Paperback; Publisher: Points (Seuil).
- Senior, I. (2006). *Corruption-The World's Big C*. Institute of Economic Affairs.
- Treich, N. (2000) Décision séquentielle et Principe de Précaution, *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 55-56.