

## A PRESENÇA DA “SINERGIA” NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

Ianaíê Simonelli da Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem a finalidade de abordar a questão do Estado Brasileiro e as políticas públicas, em especial, as de prevenção e combate à corrupção com um enfoque na utilização da sinergia como elemento importante no desenvolvimento de tais ações. Abordar-se-á em um primeiro momento a questão da sinergia enquanto meio eficaz de elaborar ações e políticas públicas que sejam capazes de prevenir e combater a corrupção no Brasil. Com isso, entende-se que é imprescindível tratar dos instrumentos eficazes de prevenção e combate à corrupção no Brasil, esse mal arraigado na cultura do país e para tanto, encontra-se na sinergia um forte elemento aliado para o enfrentamento desse tema.

**Palavras-chave:** Sinergia, Políticas Públicas e Corrupção.

### ABSTRACT

This article aims to address the issue of the Brazilian State and public policies, in particular the prevention and fight against corruption with a focus on the use of synergy as an important element in the development of such shares. The address will be on a first moment the question of synergy as an effective way to develop public policies and actions that are able to prevent and fight corruption in Brazil. Thus, it is understood that it is essential to deal with effective means of preventing and combating corruption in Brazil, this evil ingrained in the culture of the country and so, is a strong element in synergy ally to deal with this issue.

**Keywords:** Synergy, Corruption and Public Policy.

---

<sup>1</sup>Advogada, Mestranda, Turma 2013, Universidade de Santa Cruz do Sul - Bolsista do Programa BIPSS - Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Edital 01/2014.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa contribuir com o debate no desenvolvimento de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção em conformidade com a tipologia apresentada por Inojosa (2001). Inicialmente, busca-se uma breve contextualização acerca do tratamento dado às políticas públicas no Estado Brasileiro, especialmente, no que tange àquelas que visam prevenir e controlar a corrupção no país, e na sequência, faz-se uma abordagem no sentido de incluir a sinergia como um forte elemento para tal finalidade.

Para alcançar os objetivos deste artigo, em um primeiro momento será trabalhada a questão de como as políticas públicas se desenvolveram no Estado Brasileiro e quais são os seus principais aspectos. Em seguida, será abordada a questão da corrupção no Brasil, e como esse fenômeno prejudica o desenvolvimento do país e das políticas públicas de modo geral. E, por fim, abordar-se-á a questão da sinergia como elemento importante na elaboração de políticas públicas de prevenção e combate da corrupção.

## 2 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A figura do Estado, enquanto instituição de controle de autoridade coletiva foi reconhecida durante o período da modernidade, particularmente do século XVIII em diante, daí a assertiva de que características como cidadania (somente quanto ao aspecto da igualdade jurídico-política) e representatividade política são inerentes ao Estado da era Moderna, o qual alcançou seus atuais traços definidores desde o final do século XVIII e adquiriu no século XX status de modelo mundialmente hegemônico, embora não se possa dizer que tenha sido praticado mundialmente. Todavia, a partir do processo chamado “globalização”, desde meados dos anos 70, o Estado vem sendo desvirtuado de algumas de suas características originais, em especial no que concerne à função de agente catalisador dos conflitos sociais em torno da ampliação da igualdade social, da liberdade individual e da solidariedade social.

Ocorre que o processo de implementação das políticas públicas sofre influência de todas as áreas do Estado. De acordo com Schmidt (2008), a literatura inglesa estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a *polity*, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política

eda competição pelo poder; e a *policy*, que diz respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas. Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal.

Marta Farah (2001) explica que no início do século XXI o Estado tem uma imagem negativa, no Brasil sendo este um reflexo da crise econômica bem como do Estado que alcançou tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento a partir dos anos 1970.

Farah (2001, p. 120) explica que,

O descrédito em relação ao Estado e à administração pública diz respeito à ação estatal, às diversas políticas públicas e aos políticos de um modo geral. A ocorrência de práticas de cunho clientelista e marcadas pela corrupção, após a democratização dos anos 1980, e a maior visibilidade destes fenômenos, decorrente da própria democratização, articularam-se à onda minimalista neoliberal que propõe a redução radical do Estado, contaminando a visão que os cidadãos têm da ação governamental e da administração pública em todas as esferas de governo.

De acordo com a autora o Brasil conseguiu superar essa descrença em virtude das diversas iniciativas promovidas pelos governos locais, sugerindo um processo embrionário de reconstrução do Estado no Brasil, salientando que desde então se estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

No artigo, Farah (2001) deixa claro o seu objetivo de “discutir os processos de transformação em curso na esfera local de governo” e, chama a atenção para o aumento de atores envolvidos nos processos envolvendo as políticas públicas.

Coloca como características das políticas públicas promovidas pelo Brasil até o início dos anos 1980, a centralização decisória e financeira na esfera federal, tocando aos estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas de forma central; a fragmentação institucional vale lembrar que, o aparato estatal se deu desordenadamente, por sobreposição de novas agências a agências preexistentes, sem que se estabelecesse a coordenação da ação dos diversos órgãos (FARAH, 2001, p.122) e, em terceiro lugar, como outra característica das políticas públicas no campo social era seu caráter setorial, ocorrendo a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental.

Como quarta e última característica das políticas sociais que vigoravam no Brasil até os anos 1980 era a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental, e aclara,

Quando se fala neste processo de exclusão, é preciso ter em mente, no entanto, que havia, no padrão então estabelecido, mecanismos de articulação entre Estado e sociedade. O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três das “gramáticas” que, segundo Nunes (1997), estruturam a relação Estado e sociedade no país: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. (FARAH, 2001, p. 123).

Elucida ainda a autora que as políticas públicas eram implementadas num padrão de hierarquia e, por conseguinte, restringia o espaço para a participação da sociedade, ressaltando que nesse padrão não-democrático, se avultam a opacidade e impenetrabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão bem como a deficiência de mecanismos de controle da ação estatal, que segundo Farah (2001, p. 124), são “traços constitutivos do regime autoritário, o que reforçou a tendência ao comprometimento das metas de equidade, assim como introduziu no sistema um crescente déficit de *accountability* e de responsabilidade pública.”

Por fim, Farah (2001) salienta que um aspecto importante do sistema de proteção social que vigorava no país até os anos 1980 o modelo de provisão estatal, justificando sua colocação na ideia de que o paradigma fonte de inspiração da constituição do sistema de proteção social no Brasil foi o do Estado do bem-estar, inserido nos países desenvolvidos no pós-guerra, cuja finalidade é que o Estado seja o responsável pela providência de bens e serviços públicos, ainda que um número elevado da população tenha permanecido à margem dos programas, modelo este, que teria sido responsável, até mesmo, pelo fluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado, tendo em vista a proteção social, como responsabilidade exclusiva do Estado.

No que tange às iniciativas inovadoras dos governos locais, propriamente ditos, a autora diz que,

O processo de redefinição da ação do Estado no Brasil, em particular de sua ação na área social, teve como um de seus marcos iniciais a eleição de governos estaduais de oposição em 1982, embora estes ainda estivessem fortemente condicionados pelo arcabouço institucional do período autoritário. Prosseguiu através de iniciativas de reforma promovidas pelo governo federal durante a Nova República, as quais retrospectivamente tendem hoje a ser vistas antes como início de um processo de “desmonte” das estruturas de provisão implantadas no período anterior, do que propriamente como reforma. A partir da democratização e, sobretudo, da Constituição de 1988, identifica-se finalmente um movimento mais abrangente de reforma que envolve iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificam-se sobretudo as iniciativas de governos municipais, que ampliam significativamente sua ação no campo das políticas sociais, promovendo, ainda, programas voltados ao desenvolvimento local. (FARAH, 2001, p. 130).

Em seguida a autora cita os fatores que contribuiriam para a importante crescente das ações municipais na área social, quais sejam:

[...] transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; resposta a reivindicações da sociedade civil pela descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 1980; ênfase à descentralização na agenda de reforma de diferentes correntes políticas; aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhada a partir da Constituição de 1988; ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores multilaterais, os quais exercem influência sobre o planejamento das políticas governamentais no país; maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático; insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal e “necessidade”, portanto, de formulação de respostas no nível local.

Para a autora, os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas.

Para João Pedro Schmidt (2008) dois motivos que favorecem o estudo das políticas públicas, um deles é “a crescente intervenção estatal e a complexidade dos atuais governos, e, outro, é que a política tem sido mais analisada do ponto de vista dos resultados do que das estruturas e das instituições” (SCHMIDT, 2008, p. 2307).

Na análise das políticas públicas cabe contemplar tanto os aspectos descritivos quanto prescritivos, onde no primeiro momento, visa-se ao melhor entendimento do processo das políticas e no segundo, se projeta as soluções possíveis em face de resultados e alternativas utilizadas em outros ambientes (2008, p. 2309) Segundo Schmidt, “a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade” (2008, p. 2309).

Nesse contexto, é relevante considerar a legislação como fonte de definição de políticas, como também o período histórico e o local da implementação das políticas

públicas, em virtude da influência que exercem sobre os resultados alcançados e que determinam seu sucesso ou fracasso.

A apreciação das políticas públicas deve partir de sua conceituação. O conceito proporcionado por Schmidt (2008, p. 2311), configura decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental. Servem para reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializar os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião, as intenções do governo no planejamento de programas e atividades. Ressalta ainda, a necessidade de distinção entre governo e Estado, uma vez que enquanto o governo é contingente, o Estado é permanente.

Essa distinção é difícil em face da estreita relação entre as três dimensões da política, nos âmbitos institucional (*polity*), dos processos (*politics*) e material (*policy*). A equação do problema dos loteamentos precários abrange especialmente a *politics* e a *policy*, na medida em que se nota a importância dos processos entre forças políticas e sociais na dimensão das relações de poder, na tomada de decisão, na atuação dos partidos políticos e do resultado do jogo político (*politics*); materializado nas ações, programas e atividades que visam a resolução dos problemas sociais e a efetivação dos direitos (*policy*).

A *policy*, explica Schmidt (2008), compreende os conteúdos concretos da política, é o Estado em ação, visível nas ações de governo contidas nos programas, projetos e atividades executadas no atendimento das demandas da comunidade (2008, p. 2310/11). Pode-se afirmar que a materialidade da regularização fundiária está presente no âmbito da *policy*.

No aspecto jurídico, as políticas públicas sejam quais forem devem ser voltadas para a realização dos preceitos e fundamentos da Constituição. Por isso, pode-se afirmar que têm direta ligação com as diretrizes vindas da forma do Estado (a *polity*).

Por isso, é importante que o processo político tenha como resultado o estabelecimento da política pública (*policy*), ou ação do estado na solução da demanda social. O interessante, nesse caso, é o estabelecimento de uma *policy* com maior durabilidade temporal e independência. A ação pública (*policy*) que se identificar prioritariamente com a política partidária (*politics*) corre o risco de assumir características clientelista e eleitoreira na medida em que se mostra imediatista e de

curta duração, por estar vinculada a um programa político de governo ao invés de uma política de Estado.

Para Dallari (2006) a política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas, são as chamadas políticas de Estado e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são ditas políticas de governos.

O termo política pública é utilizado com significados distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa. (FERNANDES, 2006, apud, SCHMIDT, 2008, p. 2311).

Reck (2013) ao explicar as políticas públicas propõe um teste de conceito de políticas públicas, nesse sentido, ressalta que para que haja uma política pública é necessário que se tenha uma demanda social, sendo que por meio do Direito são fixados programas havendo o estabelecimento de institutos traçando competências instituindo instrumentos imprescindíveis para a realização das políticas públicas, havendo uma ligação com as organizações governamentais, sem falar do papel da sociedade como uma forma de ação sobre ela mesma para se autorregular com estímulos de determinadas condutas, destaca-se neste texto apenas alguns elementos tendo em vista não haver a possibilidade de aprofundamento do tema em virtude de limitação dada pelo próprio texto.

A política pública é um exercício constante do setor público, que retorna para a população as contribuições que ela realiza ao pagar impostos, alíquotas, taxas e tarifas. Os retornos consistem na solução de problemas sociais, econômicos, distributivos, ambientais, da infraestrutura, entre outros, pela atividade dos órgãos públicos, que se articulam visando atender aos anseios do Estado. Portanto, é necessário estabelecer qual o objetivo e verificar se está sendo concretizado, bem como se a política pública está sendo eficiente para alcançá-lo. (DA SILVA; DE SOUZA LIMA, 2009, p. 36)

Schmidt (2008) aponta que a literatura trabalha, geralmente, com cinco fases das políticas públicas: a percepção e definição do problema, inserção na agenda política, formulação da política, implementação da política e avaliação da política.

Para ele, é importante considerar as diversas fases das políticas públicas, desde a percepção e definição do problema até a avaliação. O êxito ou fracasso da política está vinculado ao conjunto dessas fases, sendo os problemas ou acertos em uma delas incidentes sobre as fases seguintes (SCHMIDT, 2008, p. 2315). Dessa maneira, o equilíbrio entre as fases é primordial para que se tenha efetiva, eficaz, eficiente e legítima política pública. É imperioso concordar com a afirmação do autor em que “o planejamento e a avaliação constantes são indispensáveis, não apenas para o êxito das políticas públicas, mas do próprio exercício de poder.” (SCHMIDT, 2008, p. 2320).

A separação entre política e administração no âmbito do Estado contemporâneo tornou-se uma ideia largamente aceita ao longo do século XX. O entendimento de que os políticos governam e os funcionários públicos (a burocracia pública) exercem a administração da máquina pública foi formulado de forma lapidar por Max Weber (Weber *apud* SCHMIDT, 2008, p. 2321).

Schmidt (2008) explica que “a cisão entre política e administração e a concepção da neutralidade política da burocracia tornaram-se aceitas amplamente na literatura, mas na prática houve variações importantes de um país para outro” (SCHMIDT, 2008, p. 2322).

Quanto aos aspectos metodológicos das políticas públicas Schmidt (2008) traz à baila a abordagem sistêmica, sendo que o sistema é toda a organização complexa que recolhe informação, gera atividades e controla resultados, dotado de certa autonomia, mas permanentemente articulada ao contexto. O sistema político é entendido como o conjunto de instituições, grupos e processos políticos interdependentes, orientados à resolução de problemas e conflitos do contexto social. (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2002, p. 1163 *apud* SCHMIDT, 2008, p. 2324).

A abordagem sistêmica busca identificar as fortes relações entre a *polity*, a *politics* e as *policies*. “[...] As características e os resultados das políticas estão fortemente associadas à estrutura econômica e social de um país, bem como às instituições, aos processos e às lideranças” (SCHMIDT, 2008, p. 2326).

Schmidt (2008) ressalta os enfoques teóricos mais influentes acerca dos estudos das políticas públicas, quais sejam: racionalismo, incrementalismo e escolha racional.



Entende-se que a corrupção é um mal que abala as instituições democráticas, e por isso deve ser tratada como objeto de uma política pública com vistas a combatê-la. Assim a seguir tratar-se-á da corrupção como um fator prejudicial da sociedade em termos gerais.

### 3 A CORRUPÇÃO NO BRASIL

O fenômeno da corrupção é um tema de difícil compreensão e definição por abranger múltiplos campos do conhecimento, havendo inúmeros conceitos que esclarecem o que vem a ser esta prática.

A corrupção é um mal nefasto, enraizado na sociedade brasileira desde o período colonial, que ainda hoje prejudica o bem-estar dos cidadãos, afetando investimentos públicos na saúde, na educação, em infraestrutura, segurança, habitação, além de outros direitos fundamentais como à vida, ferindo a Carta Magna, ao passo que aumenta a exclusão social e a desigualdade econômica.

Em termos práticos, a corrupção pode acontecer por diversas formas, porém, alguns são mais banais como desvio de recursos dos orçamentos públicos da União, dos Estados e dos Municípios designados à aplicação na saúde, na educação, na Previdência, em programas sociais e de infraestrutura que, no entanto, são desviados para inúmeras finalidades, dentre as quais se pode citar, o financiamento de campanhas eleitorais, o desvio de condutas de funcionários públicos ou ainda para contas bancárias pessoais em paraísos fiscais e, ainda, a compra de votos de parlamentares para aprovação de projetos de interesse da base governista.

Por essa razão é que Rogério Gesta Leal (2013) explica a dificuldade de sustentação de códigos morais de comportamentos individuais e sociais, devido à conquista de mínimos existenciais conquistados pela Civilização Contemporânea. Para ele, o problema é saber em que medida é possível defender a existência de uma moralidade pública e outra privada a fim de gerar possibilidades de controle de tratamento curativo e preventivo de atos de corrupção.

Estudos sobre o assunto confirmam diversos indicativos de corrupção desde os primórdios do país demonstrando como foram perpetrados no decorrer dos anos e a maneira como foram decisivos na construção da administração pública brasileira.

A problemática da corrupção é um tema recorrente que acontece há muito tempo no Brasil, que teve início no período da colonização portuguesa e continua até os tempos atuais numa constante acentuação. Com as modificações estruturais

do país, a proclamação da independência em 1822 e a instauração do Brasil República, foram surgindo outras formas de corrupção, dentre as quais se têm a corrupção eleitoral, que é um capítulo particular na história do Brasil.

Raymundo Faoro (1987), ao apresentar a organização administrativa do Brasil Colônia, salienta que os vícios revelados nos funcionários portugueses se ocultam na incoerência entre os regimentos, leis, provisões e a conduta jurídica, com as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza, dessa forma pode se dizer que a corrupção administrativa brasileira é uma herança do Período Colonial e desde então assola o país.

Diversos casos de corrupção marcam o cenário político brasileiro desde os anos 90, pelo menos desde então é que a população passou a tomar conhecimento, tendo em vista a abertura política com o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988.

Imperioso se faz salientar que o governo militar reformou as instituições políticas, ao invés de interromper o funcionamento, fato gerador de inúmeras deformidades em nosso sistema político, e que merecem ser referidas por que se mantêm até hoje, quais sejam, a mudança da proporcionalidade das representações dos Estados, o acréscimo do número de membros do Congresso e a implantação de critérios políticos na divisão de recursos do orçamento da União (AVRITZER, 2011).

Ainda que estas alterações marquem o financiamento do sistema político com recursos públicos, o que facilita atos de corrupção, nem mesmo a Constituição Cidadã conseguiu desfazer tais elementos, um dos motivos da necessidade uma reforma em nosso sistema político.

Esta questão, inclusive, é produzida pela opinião pública que reconhece a corrupção no Brasil como algo peculiar de seu povo e um fator que dificulta o desenvolvimento do país. Assim, o Brasil está passando por um estágio de democratização, porém se depara com um dos maiores desafios para a ampliação da legitimidade e da qualidade da democracia, a corrupção de seus agentes públicos e de suas instituições (AVRITZER; FIGUEIRAS, 2011).

Segundo ressalta Elival da Silva Ramos (2004, p. 88) na política, “a corrupção está associada à persecução de objetivos privados em detrimento do interesse geral”. As decisões políticas são tomadas, considerando em primeiro lugar, os interesses de alguns grupos, ou ainda, interesses particulares, recebendo roupagem de interesse público.

Os casos de corrupção ocorridos no cenário brasileiro desde o período da ditadura militar é altíssimo, contudo o retorno dos civis ao poder aumentou consideravelmente vindo à tona em todos os meios de comunicação, podem ser citados alguns casos, como: Projeto Jaíba; Caso Globo – Time; Rodovia Transamazônica; Caso Capemi; Escândalo da Mandioca; Caso Proconsult; Caso Coroa-Brastel; Caso PC Farias, Caso da Pasta Rosa; CPI dos Correios; dentre outros inúmeros episódios não citados ocorridos na cena pública do Brasil.

Sérgio Buarque de Holanda (1995), um dos mais importantes historiadores brasileiros, expõe em uma de suas obras que: no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses (HOLANDA, 1995, p. 146).

Nesse sentido ainda, explana George Sarmiento (SARMENTO, 1999, p. 91) que a corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras.

O mal da corrupção está enraizado na cultura brasileira, como bem considerou Roberto DaMatta (DAMATTA, 1986) quando explicou o famoso “jeitinho brasileiro” como uma forma de driblar a demasiada regulamentação, por vezes criadora de proibições apartadas da realidade social.

As práticas corruptivas tornaram-se tão corriqueiras na sociedade brasileira que algumas pessoas avaliam que os casos de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimento étnico e religioso, são normais, tamanha é a institucionalização dessa prática.

Sérgio Habib (1994) explica que a prática do jeitinho brasileiro, é nada mais nada menos que uma modalidade de descumprimento da lei e de corrupção, já institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, até mesmo da própria lei, quando há algum tipo de interesse, fato esse, que ecoa na administração pública brasileira, instituindo um ambiente facilitador do desrespeito aos princípios que necessitam confirmar a ação do agente a serviço do Estado.

Observou Darcy Ribeiro (1995, p. 256), que na formação do Brasil houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra, advertindo que a falta de tradição de

impessoalidade no serviço público, pode beneficiar o conflito entre as duas searas, causando facilidades à perpetração da corrupção administrativa.

Uma pesquisa realizada pelo CRIP (Centro de Referência do Interesse público) em 2009 evidenciou que a sociedade brasileira avalia que a corrupção apresenta-se como um fenômeno grave ou muito grave de nossa vida pública. O reconhecimento de que a corrupção faz parte do dia-a-dia da sociedade brasileira e que ela dissimula, especialmente, os agentes do Estado indicando que existe no Brasil a consciência dos malefícios decorrentes das práticas corruptas e um repúdio a essas práticas. De acordo com Newton Bignotto (2011) essa pesquisa mostra, como o Legislativo é considerado o verdadeiro domicílio da corrupção.

O interessante nesses dados de percepção é que parece haver uma convergência ao mesmo ponto de uma visão muito importante entre os teóricos políticos, que designa a corrupção como o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas (BIGNOTTO, 2011).

De acordo com os ensinamentos de Mônica Caggiano (2002, p. 27), o termo corrupção indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias.

Além disso, para Leal (2013) a corrupção suscita efeitos imediatos em diversos setores da vida civil, principalmente, no produtivo, uma vez que restringem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, promovendo performances clandestinas e irregulares pelo setor de produção, originando aumento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos que acarreta.

É muito importante para uma sociedade que se empenhe para eliminar, ou diminuir ao máximo, a corrupção, ainda que o fim desse mal não torne a sociedade justa. Neste sentido, as políticas públicas, como forma de ação coordenada entre o Estado e a sociedade civil, oferecem instrumentos importantes que devem ser utilizados na prevenção e combate a corrupção.

#### **4 A SINERGIA E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO**

Inicialmente, importa trazer à baila a questão da sinergia entre as políticas públicas e os serviços públicos. Em um primeiro momento tenta-se relacionar o conceito de sinergia, qual seja, um efeito ativo e retroativo do trabalho ou esforço coordenado de vários subsistemas para realizar uma tarefa complexa, ressaltando que para se organizar as ideias é necessário examinar três questões da intersetorialidade, que são o tema, o interesse e as implicações (Inojosa, 2001).

Inojosa (2001) explica que o tema está vinculado à discussão da transdisciplinaridade, cujas raízes se fincam na teoria da complexidade, e esta, por sua vez, trabalha com a compreensão da diversidade, fazendo uma ressalva quanto à superação da fragmentação do conhecimento, uma vez que as enclausuras setoriais não dão conta de enxergar a diversidade.

A autora cita o exemplo dado por Morin, qual seja a ecologia, que seria uma transdisciplinar, por que usa várias disciplinas, entretanto é mais do que o mero arranjo de saberes disciplinares, já que cria um novo conhecimento amparado em várias disciplinas. Isso porque as disciplinas são incapazes, isoladamente, de captar o que está tecido em conjunto. E tudo aquilo que está tecido em conjunto significa “complexidade”.

A transdisciplinaridade é informada por esse novo paradigma de complexidade. A crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações, e o prefixo “trans” explica melhor a ideia.

Na literatura, encontra-se os termos intersetorialidade e transetorialidade sendo utilizados com o mesmo sentido, a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos.

Tais fatores, são decorrentes de escolhas político-ideológicas, tornaram a estrutura governamental competitiva, quando ela deveria ser cooperativa, no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas, e nessa senda que a corrupção como um fenômeno multidisciplinar se desenvolve e cria raízes e extensões em diversos segmentos da administração pública.

Inojosa (2001) cita como exemplo a questão da divisão do orçamento onde sempre ocorre a briga por mais verba para a Saúde, ou para a Educação, mais para Obras, com transferência de verba de um setor para outro etc. Explica que essa lógica não tem nada a ver com a necessidade das pessoas ou dos grupos populacionais, que têm perfis diferentes, mas referidos ao lugar, à região onde

vivem, a suas características socioeconômicas e culturais. Além do fato de precisarem de condições de desenvolvimento social, de condições ambientais e de infraestrutura. Ocorre que o aparato governamental, reflexo de uma pirâmide dividida, nem sempre olha para os grupos populacionais, para os conjuntos de pessoas, atento para as vulnerabilidades e oportunidades que os identificam.

Referindo-se à quantidade de benefícios que parcela da população recebe, acredita-se que sua intenção é ressaltar que mais importante seria uma prestação de serviço digna com acompanhamento contínuo, pois o aparato governamental dá milhões de casas para as pessoas e depois?

A corrupção prejudica a sinergia que a autora defende uma vez que pode acontecer por diversas formas, porém, alguns são mais banais como desvio de recursos dos orçamentos públicos da União, dos Estados e dos Municípios designados à aplicação na saúde, na educação, na Previdência, em programas sociais e de infraestrutura que, no entanto são desviados para inúmeras finalidades, dentre as quais se pode citar, o financiamento de campanhas eleitorais, o desvio de condutas de funcionários públicos ou ainda para contas bancárias pessoais em paraísos fiscais e, ainda, a compra de votos de parlamentares para aprovação de projetos de interesse da base governista.

Inojosa (2001) salienta a ideia de sinergia, no sentido de os programas governamentais atuarem de forma isolada sem que haja uma integração dos itens essenciais, referindo que esse fato reflete visivelmente no orçamento, que se torna uma peça de ficção reveladora de clausuras setoriais, o que reflete na avaliação dos planos e projetos governamentais que não acompanha os resultados efetivos. Destaca dois pontos fundamentais sobre a formulação, a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais ou transetoriais, quais sejam, a focalização, com base regional, em segmentos da população; e – a preocupação com resultados e impactos.

Inojosa (2001) ressalta que a falta de controle dos programas governamentais é um problema em todos os níveis de governo e que todos os cidadãos devem começar a cobrar, fiscalizar, participar, a fim de saber dos resultados dos planos e programas. Para ela é preciso tratar quatro aspectos para se trabalhar a partir de uma perspectiva de transetorialidade:

- 1) Mudança de paradigma - adotar uma nova postura, ante os problemas que a organização pública deve enfrentar na sociedade. Então, a primeira coisa a ser feita é essa mudança de paradigma, que significa uma

reforma do pensamento: é preciso pensar de outro jeito, para criar, de fato, um paradigma com foco na complexidade, na compreensão da diversidade e, com certeza, na questão da comunicação.

2) Projeto político transformador – as políticas chamadas assistencialistas não se encaixam no modo de pensar intersetorial, pois ele contradiz a natureza do assistencialismo, que tem caráter de compensação e de provimento de itens. Para que se promova o desenvolvimento social é necessário que haja uma repartição mais equânime das riquezas existentes na sociedade em determinado momento histórico, com a redução das desigualdades (que todas essas políticas assistencialistas jamais pretenderam resolver) e, portanto, com a reversão da exclusão social.

3) Planejamento e avaliação participativos e com base regional – a organização interna do governo precisa de planejamento, e na perspectiva intersetorial o planejamento se dá com base regional. Nesse sentido a perspectiva intersetorial precisa de um processo de planejamento diferente, em que o plano faz parte de um processo permanente, que começa com a análise de situação, passa por escolhas estratégicas e faz acordos. Um planejamento participativo que agregue outros atores que vão ter outros enfoques dos segmentos da população, das regiões.

4) Atuação em rede de compromisso social - a atuação em rede de compromisso social pode ser uma parte da solução para o fim das políticas assistencialistas, pois significa que o Estado vai permeabilizando-se e abrindo-se à sociedade, trabalhando não em setores, não em clausuras, mas com outros parceiros que também estavam fazendo o provimento de necessidades e expectativas da sociedade também com uma lógica disciplinar isolada, setorial, permite que atores independentes, ligados ao aparato governamental e à sociedade, sejam atraídos e se mobilizem para, juntos, trabalharem determinado problema da sociedade (Inojosa, 2001, p. 106-108).

A autora traz o exemplo de São João da Boa Vista, A Rede Adolescente – InterAções pela Vida é uma rede de compromisso social, mobilizada em torno de uma questão social. Seu trabalho é regional e focaliza o segmento jovem da população. Explica que as redes municipais fazem articulação com uma rede regional, que se ocupa não só do processo de comunicação entre as diversas redes, mas também de questões que extrapolam o âmbito do município. Cita ainda o exemplo de São Paulo, na área de desenvolvimento e assistência social, buscando estruturar um trabalho com as redes regionais.

De acordo com Inojosa (2001) para que haja uma mudança é preciso que haja, em cada município, em cada Estado e na União, de um projeto político de participação, que seja transparente e novo, caso contrário ela irá se esgotar como sistemática nova, tratando-se do desenvolvimento de um olhar e de um fazer transeitoriais, em que dialoguem as várias dimensões da mudança, orientados, sempre, pelas necessidades integradas da população e por uma perspectiva política de desenvolvimento social e de superação da exclusão.

Uma vez que as políticas públicas são tratadas desta forma, dificultar-se-ia o desvio de atenção ao interesse público, que muitas vezes é deixado de lado para

atender interesses privados de grupos hegemônicos, a sinergia sendo utilizada como elemento constituinte nas políticas públicas de prevenção e combate à corrupção atacaria justamente o problema que vem com essa patologia, qual seja a transdisciplinaridade, considerando o fato de a corrupção ser um fenômeno com múltiplas matizes.

## 5 CONCLUSÃO

Conclusivamente, é possível dizer que é necessário haver inicialmente um engajamento entre Estado e sociedade civil na elaboração de um projeto político de participação para prevenir e combater ou ao menos controlá-la, devendo este ser novo, transformador e transparente, utilizando a sinergia como elemento fortalecedor desse projeto no sentido de que o mecanismo utilizado alcance o maior número possível de pessoas fiscalizando e auxiliando o poder público no controle desse fenômeno que prejudica a sociedade, no sentido de agravar desigualdade social, restringe o crescimento econômico, gerando insegurança no setor empresarial e, por conseguinte, afasta novos investimentos e ainda agrava questões relacionadas à segurança pública do país.

## 6 REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: crítica à razão liberal. In AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). **Corrupção e Sistema Político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BIGNOTTO, Newton. A corrupção e seus atores. **Carta Capital**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-corrupcao-e-seus-atores/>>. Acesso em 19/09/2012

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais, in **Revista de direito constitucional e internacional.** São Paulo, ano 10, nº 41, out/dez de 2002.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder.** Rio de Janeiro: Globo, 1987.



FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 35, nº 1, p.119-145, jan-fev 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n.22, p. 102-110, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade**: causas, conseqüências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com o serviços públicos. In: Robert Alexy; Narciso Baes; Hans Sandkuhler; Paulo Hahn. (Org.). **Níveis de Efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: Um Diálogo Brasil e Alemanha**. 1ed. Joaçaba - SC: Unoesc, 2013, v. , p. 381-410.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas. Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.