



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
MBA – COMPLIANCE E GOVERNANÇA

ANA ELISA CALIMAN  
LAURA FERNANDA BARBOSA DUARTE

TRANSPARÊNCIA:  
Um mecanismo de combate à corrupção

BRASÍLIA  
2021

ANA ELISA CALIMAN  
LAURA FERNANDA BARBOSA DUARTE

## TRANSPARÊNCIA:

Um mecanismo de combate à corrupção

Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em *Compliance* e Governança da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Claudia Farranha Santana.

BRASÍLIA

2021

ANA ELISA CALIMAN  
LAURA FERNANDA BARBOSA DUARTE

TRANSPARÊNCIA: mecanismo de combate à corrupção

Trabalho de Conclusão de Curso como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Especialista em *Compliance* e Governança da  
Universidade de Brasília.

Aprovado em: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

## RESUMO

A corrupção é, sem dúvida, um dos maiores problemas estruturais do mundo, e é tema de muitos estudos e preocupações por parte de organizações internacionais, como é o caso da Transparência Internacional, da qual foram extraídos diversos dados para este trabalho. Devido à complexidade das causas e efeitos, mostra-se bastante difícil instituir mecanismos que combatam objetiva e efetivamente a corrupção. Entretanto, este trabalho busca apresentar fundamentos para demonstrar que qualquer estratégia para reduzi-la deverá englobar a promoção da transparência pública. Isso porque, embora não seja possível confirmar relação direta, trata-se de um mecanismo imprescindível ao controle da sociedade sobre os atos de seu governo, afinal, o acesso às informações possibilita denunciar práticas ilícitas e, a partir disso, aplicar sanções e desenvolver outras medidas que venham a inibir tais práticas.

*Palavras-chave:* Transparência, Instrumentos de Transparência, Corrupção e Democracia.

## ABSTRACT

Corruption is undoubtedly one of the biggest structural problems in the world, and is the subject of many studies and concerns on the part of international organizations, such as Transparency International, from which various data were extracted for this work. Due to the complexity of causes and effects, it is quite difficult to establish mechanisms that objectively and effectively combat corruption. However, this work seeks to present fundamentals to demonstrate that any strategy to reduce it must include the promotion of public transparency. This is because, although it is not possible to confirm a direct relationship, it is an essential mechanism for the control of society over the acts of its government, after all, access to information makes it possible to denounce illicit practices and, from that, apply sanctions and develop other measures that may inhibit such practices.

*Keywords:* Transparency, Transparency Instruments, Corruption and Democracy.

## SUMÁRIO

Introdução.....	6
1.    Transparência.....	8
1.1.    Etimologia.....	8
1.2.    Origens e conceitos.....	8
1.3.    Classificações .....	10
2.    Corrupção .....	12
2.1.    Conceitos	12
2.2.    Formas de corrupção.....	14
2.3.    Relação entre Corrupção e desenvolvimento .....	15
3.    Transparência como ferramenta de combate à corrupção .....	17
3.1.    Instrumentos de transparência .....	17
3.2.    Transparência e o impacto na corrupção .....	19
3.3.    Democracia e Transparência.....	21
4.    A transparência e a corrupção no Brasil .....	22
Conclusão .....	24
Referências .....	26

## INTRODUÇÃO

A sociedade atual está mais exigente quanto a procedimentos que visem à prestação de contas e seus desdobramentos em forma de resultados, oriundos das ações das empresas ou instituições (SANTOS, 2018). Segundo Camila Araújo, sócia-líder do Centro de Governança Corporativa da Deloitte, a demanda da sociedade por maior transparência é irreversível e as empresas e as instituições serão cada vez mais cobradas neste sentido (DELLOITTE, 2014).

Ter conhecimento de informações que afetam a sociedade, direta ou indiretamente, é útil para lutar contra o poder político e seus abusos. Revelar o que outrora estava oculto dá poder aos cidadãos e, por conseguinte, fortalece a democracia. Entretanto, conforme ressalva Rodrigues (2016), nenhuma democracia pode ser completamente transparente, uma vez que diversos processos e políticas públicas lidam com informações restritas, que se tornadas públicas no momento indevido, inviabilizam as ações. Ademais, há que se considerar que, diferente do setor público, a ideia de promover demasiada transparência na esfera privada pode levar à diminuição da inovação, bem como ao roubo de informações entre rivais econômicos (CUKIERMAN, 2009). Tais concepções estimulam o debate acerca dos limites da transparência.

Fraudes no governo, subornos que dificultam o acesso a serviços públicos básicos, os cidadãos estão cansados de líderes e instituições corruptas. Esse sentimento fomenta uma crescente falta de confiança no governo e acaba por minar a confiança da população nas lideranças políticas, nos representantes eleitos e na democracia (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Assevera que, nos últimos anos, o governo brasileiro avançou, com a criação do Portal da Transparência, passando pela Lei de Acesso à Informação, Portal e política de dados abertos. Foi membro fundador da Parceria para o Governo Aberto (OGP em inglês) que assumiu mundialmente compromissos com a transparência pública. No entanto, ainda há muito o que caminhar.

Após as eleições de 2018, que foram profundamente influenciadas por acentuada narrativa anticorrupção por parte de diversos candidatos, o Brasil passou por uma série de retrocessos em seu arcabouço legal e institucional anticorrupção, que incluem: uma liminar do Supremo Tribunal Federal – STF, que praticamente paralisou o sistema de combate à lavagem de dinheiro do Brasil; um inquérito também conduzido pelo STF, que investiga secretamente os agentes da lei; a crescente interferência política do presidente nas instituições anticorrupção (Polícia Federal, Receita Federal e Ministério Público); e enfraquecimento do quadro jurídico

anticorrupção pela aprovação, no Congresso, de legislação prejudicial à independência dos agentes da lei e à responsabilidade dos partidos políticos (FRANCE, 2019). Tais condutas, somadas à perda da confiança dos cidadãos na democracia, mostram-se como grandes desafios da atualidade.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a transparência como mecanismo essencial no combate à corrupção sob a perspectiva do monitoramento social sobre os atos de gestão pública. Os objetivos específicos são: compreender os instrumentos utilizados como forma de viabilizar a transparência; e identificar a relação entre os instrumentos de transparência e a corrupção no Brasil. Foi realizada uma revisão da literatura com objetivo de correlacionar esses dois conceitos. Assim, nos debruçamos sobre o assunto a partir do levantamento de referenciais teóricos e fontes bibliográficas, sem desenvolver um modelo de análise empírica.

Este trabalho divide-se em quatro partes, além da introdução e conclusão. A primeira descreve a transparência, sua etimologia, origem, conceitos e classificações. A segunda parte trata da corrupção, suas formas e relação com o desenvolvimento dos países. A terceira, por sua vez, explora a transparência como ferramenta de combate à corrupção, com seus instrumentos e impacto na democracia. Por fim, a quarta parte analisa a transparência e a corrupção no Brasil.

## 1. TRANSPARÊNCIA

Além da origem da palavra e de seu uso no meio econômico e político, este tópico aborda as possíveis definições do termo e seus contextos e as características, a partir do arcabouço de informações pesquisadas.

### 1.1. Etimologia

A etimologia da palavra “transparência” deriva do latim *med transparentis*, -ntis-ia<sup>2</sup>, via francês *transparence* e, conforme definição do dicionário Michaelis, é a “característica de quem age de modo franco e sem subterfúgios”. Logo, ser transparente, no sentido figurado, significa tornar claro ou evidente, permitir ver nitidamente o que está por trás.

### 1.2. Origens e conceitos

O termo “transparência” possui inúmeros conceitos, que variam de acordo com diferentes áreas e contextos aos quais se insere.

Primeiramente, cabe introduzir que o termo “transparência” somente foi adotado no contexto político e econômico, em especial, atinente à corrupção, no final do século XX (Michener, 2013). A necessidade de regulação e criação de padrões de transparência evidenciou-se na década de 1970, com a criação do Comitê de Basileia, e sua revisão em 2004 recomendou a divulgação ampla de informações relacionadas a riscos no âmbito de instituições financeiras, o que constitui o terceiro pilar de Basileia II.

No entanto, filósofos e pensadores de outrora já escreviam sobre o instituto da “publicidade”, que, mais tarde, viria a ser chamado de “transparência”. Ainda no século XVIII, o filósofo inglês Jeremy Bentham, um dos principais expoentes do Utilitarismo, abordou a “publicidade” como a “lei mais adequada para se assegurar a confiança pública” (BENTHAM, 1791).

Bentham (1791) tratou a fundo a publicidade dos atos de agentes do Estado em seus estudos, capaz de compelir as tentações a que os agentes do poder político estão expostos. Segundo ele, não existe “razão mais constante e universal do que a superintendência do público”, ou seja, a sociedade, que comporia tribunal mais poderoso do que a soma de todos os outros.

A participação dos “estranhos” nas assembleias públicas, para Bentham (1791), é capaz de incrustar nestas últimas o hábito de raciocinar e de discutir, em favor do povo e da legalidade, o que refletirá nas camadas inferiores e fará com que a ordem domine as discussões dos agentes,

de forma a constituir o “espírito nacional”. Assim, a publicidade já era tida como uma forma de controle popular nos governos e poderes do Estado, como é vista a transparência atualmente.

Apesar dessas profundas e remotas discussões, o conceito de transparência ainda não está sedimentado, em parte, pelo uso em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações. No setor público, a OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OECD, 1961) define transparência como uma condição *sine qua non* para o fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão. Na Ciência Política, associa-se à divulgação de informações pelo governo para que a sociedade possa utilizá-las como instrumento de fiscalização e responsabilização (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA E RICCIO, 2015). No contexto organizacional, é algo que propicia conhecimento das informações e processos envolvidos e reduz a possibilidade de omissão, de forma a viabilizar o controle sobre os produtos e serviços prestados, facilitar a investigação, e aumentar a confiança entre as organizações e a sociedade (CAPELLI, 2009). Ademais, estaria relacionada com a possibilidade de que a informação real de uma empresa, governo ou organização pode ser consultada pelos diferentes sujeitos envolvidos, de tal modo que seja possível tomar decisões com conhecimento de causa e sem assimetria de informação (PERRAMON, 2013).

Para o ex-Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage (2010) a transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para acompanhamento da gestão pública. Seguindo a mesma linha, Bairral, Silva e Alves (2015) definem como um elemento da comunicação entre cidadão e gestor público, um contrato social tácito em que o cidadão monitora a realização de uma atividade delegada por ele ao agente público. Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2014) descrevem como o fluxo de informações para garantir a responsabilidade de uma organização, o que, por conseguinte, constitui um fator determinante para seu desempenho.

Cappelli e Leite (2008) introduzem ao conceito de transparência cinco pressupostos essenciais: acessibilidade, usabilidade, *informatividade*, *entendibilidade* e *auditabilidade*. Assim, para que se consiga verificar ou validar (*auditabilidade*) determinado processo organizacional, é essencial que possamos compreendê-lo (*entendibilidade*). A fim de compreendê-lo, precisa ser correto e completo (*informatividade*) e, para isso, sua apresentação requer simplicidade (usabilidade). Entretanto, nada disso é possível se estes processos não estiverem disponíveis para conhecimento de todos (acessibilidade). Nesse sentido, verifica-se que a transparência engloba não somente o acesso à informação, mas que seja dada com clareza, completude e passível de verificação pelos interessados.

### 1.3. Classificações

A primeira classificação, amplamente aceita, distingue a transparência em ativa e passiva (YAZIGI, 1999). A ativa tange à difusão periódica e sistematizada de informações, resultado de ações voluntárias dos gestores ou de obrigações legais impostas às organizações. Um exemplo desse modelo, no Brasil, são os Portais de Transparência do Poder Executivo. De acordo com o autor, a transparência ativa é um instrumento fundamental para a modernização do Estado, pois explicita os compromissos governamentais e fornece dados relevantes da administração, os quais podem ser acompanhados pela população, que poderá exercer o controle social sobre a gestão e evolução ao longo do tempo.

Já a passiva refere-se à obrigação do Estado em conceder acesso tempestivo a documentos oficiais e informações governamentais a qualquer cidadão que o requeira. A regra geral é o livre acesso e o sigilo, a exceção. Um exemplo de transparência passiva no Brasil é a Lei de Acesso à Informação – LAI (YAZIGI, 1999).

Heald (2006) apresenta outro tipo de classificação, relacionada às direções da transparência, distribuídas vertical e horizontalmente: “para cima” – o superior pode observar a atividade do subordinado; “para baixo” – os governados podem observar seus governantes, o que remete à *accountability* e à democracia; “para fora” – quando o agente pode observar o que acontece fora da organização; e “para dentro” – quando aqueles de fora podem observar o que ocorre no interior de uma organização. A capacidade de ver “para fora” é fundamental para compreender o ambiente em que está inserido e monitorar o comportamento de seus pares e concorrentes. Já a dimensão “para dentro” é relevante para a liberdade de informação, bem como para mecanismos de controle social que impõem padrões de comportamento. Tanto a transparência “para fora” quanto a “para dentro” são importantes para legislações sobre liberdade de informação e é esse direcionamento de transparência que possibilita a criação de mecanismos de controle social, por meio de legislações que determinam padrões de comportamento. Ademais, a dimensão “para dentro” conota vigilância, o que pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, apesar de não ser capaz de assegurar a responsabilização dos gestores públicos quando ausentes outros mecanismos democráticos (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019).

Além dessas dimensões, Heald (2006) considera a existência de três variedades dicotômicas para a transparência: evento *versus* de processo; em retrospecto *versus* em tempo real; e nominal *versus* efetiva.

A transparência de evento concentra a atenção em parte do processo (*inputs, output* ou resultado) e, assim, deixa os procedimentos intermediários encobertos, como, por exemplo, um município que divulga os valores financeiros gastos e recebidos, sem detalhar, contudo, sua finalidade. No competitivo setor privado, focado nos produtos e serviços comercializados, esse processo intermediário pode ser tratado como uma “caixa preta”, protegida do olhar de estranhos, e considerado uma fonte de ganhos de eficiência (HEALD, 2006). No entanto, na esfera pública, frente à necessidade da sociedade em saber “como” e “em que” os recursos são empregados, prefere-se a transparência de processo, uma vez que, suprimidas na transparência de evento, estariam disponíveis as informações intermediárias.

Na dicotomia transparência em retrospecto e em tempo real, a primeira permite que uma organização conduza seus negócios e, então, libere informações em intervalos periódicos. Em contrapartida, a transparência em tempo real significa que os processos estão continuamente sujeitos a divulgação. No primeiro caso existe um período operacional, seguido de outro para o reporte. Em determinado momento, a janela de responsabilidade (reporte) sobrepõe-se ao próximo período operacional, mas, uma vez que essa janela se fecha, a organização pode se concentrar inteiramente nas atividades produtivas pelo resto do período operacional. A informação publicada tempestivamente, mesmo que retroativa, tem a função de corrigir rumos, redefinir ações e impedir abusos por parte dos governantes. O problema se dá quando ela é intempestiva, visto que perde sua finalidade informacional e de *accountability* (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019). Já no segundo caso, a janela de responsabilidade está sempre aberta e a vigilância é contínua, não havendo momento em que a organização possa se concentrar exclusivamente nas atividades produtivas. Um sistema baseado em transparência em tempo real poderia promover um maior controle social, entretanto é claramente mais oneroso para a organização. Pode-se observar que os países democráticos fazem uso das duas formas combinadas, ou seja, ao tempo que elaboram relatórios com informações retroativas, implantam portais de transparência para divulgar informações em tempo real.

Sobre a dicotomia transparência real *versus* nominal, há confluência nas ideias de Heald (2006) com o conceito de transparência empregado por Cappelli e Leite (2008). A transparência nominal seria a simples divulgação de dados, sem que haja compreensão por parte dos interessados, o que pode significar apenas um maior volume de informações disponíveis sem, contudo, aumentar a transparência. Aqui há a intenção de ser transparente, mas sem êxito. Já a transparência real seria aquela em que as informações disponibilizadas sejam compreensíveis e utilizáveis pelos interessados. A lacuna existente entre a transparência nominal e a real é

descrita como “ilusão de transparência”, pois falseia o aumento da transparência com a disponibilização de informações incompreensíveis ou não utilizáveis.

Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2014) identificaram três aspectos de transparência relevantes para as políticas governamentais. O primeiro seria a transparência institucional, que significa relativa abertura das instituições governamentais e dos processos de formulação de políticas. Em outras palavras, diz respeito à quantidade de informações que os cidadãos possuem sobre a forma como os governos executam suas políticas. O segundo aspecto seria a abertura da mídia. Uma mídia livre e funcional pode contribuir para a criação de conhecimento e disseminar as informações existentes para um público mais amplo. Já o terceiro aspecto da transparência seria a divulgação de dados agregados pelos governos. A divulgação de dados informa o público em geral sobre os resultados da condução das políticas que afetam o bem-estar da população como um todo. Este tipo de dado é crucial para avaliar o desempenho do governo em áreas-chave.

Pelo exposto, depreende-se que o conceito de transparência está intimamente relacionado ao da publicidade, princípio basilar da administração pública inscrito na Constituição Federal do Brasil de 1988. Enquanto esta refere-se a tornar algo público, a primeira pressupõe que as informações sejam, também, inteligíveis. Entretanto, tais concepções negligenciam alguns aspectos e dificuldades relacionados à troca de informação e formação de opinião pública, assumindo-se, a priori e equivocadamente, que todos possuem a mesma capacidade de compreender todo tipo de informação, além de não considerar a existência de grupos ideológicos fechados que não acessam informações contrárias ao seu ponto de vista (RODRIGUES, 2016). Essa é uma realidade em destaque, frente à propagação de *fake news* e ao uso de algoritmos para direcionar ao usuário da rede os assuntos de seu interesse, em regra, aqueles que convalidam suas convicções.

## 2. CORRUPÇÃO

### 2.1. Conceitos

A corrupção é um fenômeno multifacetado e, por isso, difícil de ser definido em virtude do envolvimento em diferentes campos de pesquisa, tais como: economia, administração pública, filosofia, ciência política, direito, antropologia e sociologia, além de ter causas e consequências diversas sendo consideradas tanto na ética individual quanto nas culturas cívicas, na história e na tradição, no sistema econômico, nos arranjos institucionais e no sistema político (OLIVEIRA, 2018, AMUNDSEN, 1999). Trata-se de um fenômeno tão antigo quanto o

surgimento do primeiro ordenamento político entre os homens. Filósofos como Aristóteles, Políbios e Maquiavel associavam a ação corrupta à falta de padrões éticos e de harmonia entre os homens. Nestes termos, a corrupção seria expressão de uma ordem política instável, que implica na supressão da liberdade e da igualdade, fazendo com que os indivíduos busquem vantagens somente para si e descartem o bem comum e a segurança da vida em coletividade (FILGUEIRAS, 2003).

Amundsen (1999) define corrupção como uma relação “pervertida” entre o Estado e a sociedade particular, que ocorre quando os representantes do Estado cedem ao poder público em benefício privado, quando aceitam dinheiro ou alguma outra forma de recompensa e, em seguida, passam a fazer uso indevido de seus poderes oficiais retribuindo favores indevidos. O conceito empregado pelo autor exclui a corrupção privada, que pode repercutir nos sistemas políticos e ser sintomática para o desenvolvimento econômico e moral geral de uma sociedade, embora, em contraste com as relações corruptas entre Estado e sociedade, a corrupção interna das empresas não terá necessariamente de considerar as questões políticas e econômicas mais amplas.

A Transparência Internacional, em seu relatório “Integridade e Empresas no Brasil” (2018), utiliza definição mais abrangente: “é o abuso do poder confiado para obtenção de ganhos privados”. A definição é propositalmente ampla, para englobar comportamentos que vão além do suborno, como a formação de cartéis, o tráfico de influência e outros.

Segundo Filgueiras (2008), a corrupção pertence à natureza do poder político e é inerente às formas de governo, logo, uma possibilidade constante. Assim, a corrupção surge quando a busca pelo bem comum dá lugar à busca pelas vantagens privadas, ou seja, a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público. Num mundo que busca incessantemente a acumulação do capital fica evidente a supremacia do interesse privado, e este deve ser controlado para que não haja degradação da ordem, uma vez que é reconhecido que a corrupção, nas empresas, aumenta os custos, introduz incerteza e mancha a reputação. No governo, além desses, prejudica o desenvolvimento do País.

Em abordagem mais prática, Miranda (2018) conceitua corrupção como pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. Assim, considera-se prática corrupta o comportamento contrário à norma, baseado em uma troca entre corruptor e corrompido, direcionada à obtenção de ganhos privados.

Os conceitos de corrupção tendem a abranger muitas atividades sociais ilegais e/ou deploráveis e um número de ações humanas que alguém pode considerar prejudiciais ou inaceitáveis. Entretanto, os conceitos sempre envolvem um denominador comum: funcionário público ou político (AMUNDSEN, 2019).

## 2.2. Formas de corrupção

Em uma visão legal/normativa, o Código Penal brasileiro apresenta duas acepções de corrupção: passiva e ativa. A primeira definida como: “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. A segunda, por sua vez, é definida como: “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Amundsen (2019) distingue duas formas de corrupção: política e administrativa, cuja diferença é relevante para a compreensão do problema e para o esforço anticorrupção.

A corrupção política ocorre nos níveis mais altos do sistema político e envolve tomadores de decisões políticas: políticos, chefes de Estado, ministros do governo, chefes de governo, chefes de empresas públicas etc. Assim, está relacionada a grandes projetos e programas governamentais. Subdivide-se em duas, muitas vezes inter-relacionadas: "extrativista" e de "preservação do poder". Ambas as formas de corrupção política têm o objetivo de ganhos de riqueza, status e poder, mas a extrativista tem como objetivo principal a riqueza e o status. É extrativista quando os detentores do poder político enriquecem a si próprios, suas famílias e parentes, seus amigos e aliados políticos e seus partidos governantes e governos. Inclui práticas como peculato, crime econômico, "privatizações", capitalismo de compadrio (favorecendo seus próprios negócios) e suborno em compras públicas. A corrupção política de preservação do poder, por outro lado, é principalmente para manter e/ou fortalecer o controle dos detentores do poder. É quando se usa os meios e recursos disponíveis de forma corrupta para proteger e perpetuar sua posição de poder. Inclui práticas como compra de amigos (favoritismo, cooptação, clientelismo e nepotismo), compra de apoio de empresas (favorecendo negócios de apoiadores políticos), compra de instituições de supervisão e controle (por meio de nomeações e incentivos), o uso de recursos do Estado para ganhar eleições e comprar impunidade judicial (AMUNDSEN, 2019).

Em contraste com a corrupção política, a administrativa, também chamada de corrupção "cotidiana" e "rotineira", ocorre principalmente na prestação de serviços públicos, como educação, saúde, água e serviços de utilidade pública. Tal concepção fornece uma conotação

incorreta, já que a corrupção administrativa pode ser enorme em termos econômicos e generalizada em termos sociais, e pode formar a base de uma espiral ascendente de extração (AMUNDSEN, 2019).

A corrupção política apresenta a problemática de ser um meio de manter o controle do Estado, assim, dificilmente os governantes terão vontade política de erradicá-la, uma vez que lhes dá riqueza e poder, enquanto a corrupção administrativa pode ser erradicada se os governantes assim o desejarem (AMUNDSEN, 2019). Com a distinção entre ambos os tipos de corrupção fica evidente que grande parte das medidas anticorrupção são focadas na corrupção administrativa.

Para Filgueiras (2009) existiriam três tipos de corrupção: a controlada, a tolerada e a endêmica. A transição entre os tipos se dá através de mecanismos de controle da corrupção estabelecidos pela sociedade. A situação de tolerância pode evoluir para situação de endemia, que significa exatamente quando perdemos a moralidade política, quando perdemos os valores fundamentais e a concepção mínima de bem comum que fundam a comunidade.

### 2.3. Relação entre Corrupção e desenvolvimento

Há duas grandes hipóteses teóricas que relacionam corrupção com desenvolvimento econômico. A primeira, originada de trabalhos como o de Leff (1964) e Nye (1967), argumenta que a visão da corrupção como um mal a ser combatido é baseada em aspectos morais e que, sob algumas circunstâncias, o vício privado pode levar ao benefício público. Essa hipótese de que a corrupção pode ter efeitos positivos na economia, dependendo das condições institucionais, é conhecida como *Grease the Wheels* e baseia-se na perspectiva de que a corrupção pode tornar mais eficientes as operações em países que têm problemas institucionais, em especial, por excessiva burocracia.

Corroborando a hipótese *Grease the Wheels*, Chiung-Ju Huang (2015), da Universidade Feng Chia, em Taiwan, publicou um artigo polêmico sobre seu estudo que buscou demonstrar os benefícios da corrupção para o crescimento econômico de países de determinadas regiões. Divulgou que os resultados negaram, apesar de mundialmente majoritária, a percepção de que a corrupção prejudica o crescimento econômico. Dos treze países analisados no período de 1997-2013, observou causalidade significativamente positiva entre corrupção e crescimento econômico na Coreia do Sul e China. Já nos demais países, não verificou nenhuma causalidade significativa, ou seja, não detectou relação negativa entre corrupção e crescimento econômico.

Uma pesquisa conduzida por Lima, Pires e Nogueira (2019) concluiu que, em média, a ausência de corrupção aumenta o Produto Interno Bruto – PIB *per capita* mundial, mas a uma

taxa decrescente. Apesar de inusitado, esse fato permite assumir que existe uma taxa ótima de corrupção, confiável o suficiente para atrair novos investimentos, e corrupta o suficiente para não gerar entraves protocolares.

Embora essas pesquisas apresentem um viés positivo para a corrupção, indicando que pode trazer benefícios à economia do país, trata-se de pensamento minoritário. Impera a teoria conhecida na literatura como *Sand the Wheels*, que traz a ideia de que a corrupção, ao invés de aumentar a eficiência de uma economia engessada por excessiva burocracia, provoca distorção na alocação de recursos e gera incentivos para a manutenção e ampliação dos problemas institucionais vigentes. Assim, eleva o risco de investimento em países onde práticas corruptas são comuns, devido à imprevisibilidade dos custos, quais sejam, as despesas adicionais com subornos (OLIVEIRA, 2017).

Assim, a grande maioria dos estudos aponta que a corrupção prejudica o crescimento e a prosperidade, não só pelo desvio de recursos de seus fins pretendidos, mas também pelos efeitos de longo prazo nos serviços que não são fornecidos. Para Amundsen (2019) as consequências da corrupção são graves em termos econômicos: impede atividades econômicas normais, exacerba as desigualdades e ineficiências econômicas e, quando sistêmica, prejudica o potencial de desenvolvimento econômico dos países. Na política a corrupção aniquila a vontade política dos políticos para resolver o problema da corrupção, corrói a confiança e a legitimidade no governo e na política em geral, torna as decisões políticas não transparentes, mina a responsabilidade política e muitas vezes leva ao autoritarismo.

O relatório da Transparência Internacional também corrobora a relação inversa entre corrupção e desigualdade social. Segundo a ONG, em consonância com diversos trabalhos acadêmicos da área, existe um ciclo vicioso em que a corrupção gera uma distribuição desigual de poder na sociedade, o que, por sua vez, leva a uma distribuição desigual de riqueza e oportunidades. Esta dinâmica acabaria prejudicando a confiança dos cidadãos na sua própria democracia, voltando-se para líderes políticos que prometem quebrar o ciclo de corrupção, mas que, no entanto, acabam frequentemente aumentando, e não resolvendo, a tensão produzida pelo descontentamento popular.

Pelos efeitos deletérios que a corrupção produz torna-se necessário combatê-la, movimento este bastante em voga na atualidade, mas a transparência, como é exercida, realmente auxilia para essa finalidade?

### 3. TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Tratar a transparência com ética e moral requer ações voltadas não somente ao cumprimento de determinações legais e regulamentares, mas que ultrapassem esses limites. Assim como nos programas de integridade, em que não é suficiente aplicar métodos padronizados, popularmente chamados de “programas de prateleira”, para promover cultura e ações íntegras em uma organização, a transparência deve ser customizada ao ramo de atividade, aos riscos a que se expõe e ao mercado em que está inserido, ou seja, à realidade e às especificidades da empresa. Além disso, sua efetividade depende, primordialmente, do fim a que se destina, tendo em vista que o objetivo não é simplesmente divulgar, mas sim, divulgar de forma a promover o controle social e pelos demais *stakeholders*.

Como já tratado supra, a transparência nominal, ou seja, a simples divulgação sem o devido tratamento e clareza dos dados, frustra sua efetividade. Portanto, é necessário que se atinja a transparência real, cujas informações devem ser compreensíveis e utilizáveis.

Para disponibilizar informações, é preciso trabalhá-las e este é um dos grandes desafios enfrentados pelos gestores públicos. A gestão da informação passa pelas fases de produção e armazenamento e deve garantir a integridade e a qualidade, esta última um fator essencial para a confiança por parte dos servidores na abertura de dados (BELIX, 2017).

#### 3.1. Instrumentos de transparência

O Brasil lançou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, que reúne informações sobre a utilização do dinheiro público e outros assuntos relacionados à gestão pública do país. A ferramenta consolidou-se como um importante instrumento de controle social, reconhecida dentro e fora do país. Em 2008, recebeu o prêmio UNODC de Prevenção e Combate à Corrupção, pelo exemplo de boa prática de governança durante a II Conferência dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Os recursos presentes no portal permitem ao cidadão, de forma cada vez mais eficiente, fiscalizar e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos federais, bem como, possibilita aos demais entes federativos a consulta de informações que subsidiem uma melhor gestão. É o caso do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, criado pela Corregedoria Geral da União – CGU para dar transparência às punições aplicadas as empresas. A finalidade do painel é evitar que empresas punidas por um ente federativo sejam contratadas por outro.

Cabe salientar que estados e municípios também possuem seus próprios Portais de Transparência, por força da Lei Complementar nº 131/2009, que estabeleceu a obrigatoriedade de disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de suas receitas e despesas.

Além dos portais de transparência ativa do Executivo, o Poder Legislativo federal e alguns órgãos do judiciário, como Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Supremo Tribunal Federal – STF, também possuem instrumentos semelhantes, embora careçam de melhoria quanto à acessibilidade da linguagem, que representa a *entendibilidade*, um dos requisitos essenciais para a efetiva transparência (CONFERÊNCIA ETHOS 360°, 2017).

Tais ferramentas viabilizam e alimentam a capacidade de fiscalização, não apenas do cidadão, mas das entidades civis e da imprensa, evidenciada pelo crescimento do número de denúncias jornalísticas tendo como fonte o Portal da Transparência do Governo Federal (CONFERÊNCIA ETHOS 360°, 2017).

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social elaborou uma proposta para criação do Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção, que, entre outros, pauta-se no aumento da transparência pública nos poderes do Estado, a fim de fortalecer as formas de controle, com sistemas mais acessíveis e eficazes, por meio dos quais se exercite o controle social e aprimore o sistema político (MAGRI e HAGE, 2017).

O texto do apresenta algumas propostas para ampliação da transparência no poder Legislativo e Judiciário. Para o Legislativo, maior transparência em relação à elaboração e aprovação do orçamento. Os autores do plano argumentam que a falta de transparência afeta, sobretudo, o processo de aprovação das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, o que vem permitindo a utilização desse instrumento para o desvio de recursos públicos e barganhas indiscriminadas com o Poder Executivo. Já ao Judiciário, o plano propõe transparência quanto às ações e atividades, medida que se apresenta essencial, frente aos casos recentes noticiados na mídia de venda de sentença por parte de juízes e desembargadores (CONFERÊNCIA ETHOS 360°, 2017).

A aplicação de Indicadores de Transparência e a criação de mecanismos que possibilitem e incentivem a participação social nas atividades legislativas constituem instrumentos para o aprimoramento da transparência, afinal, de nada adianta prestar informações, se a sociedade não estiver engajada para utilizá-las e exercer o poder que lhe é de direito (CONFERÊNCIA ETHOS 360°, 2017).

### 3.2. Transparência e o impacto na corrupção

Claudio Abramo, diretor executivo da Transparência Brasil (2009L), afirma que o ambiente é que molda o homem, não o contrário, e muito pouco importa a honestidade do indivíduo ou sua falta: “o que importa é que, se o sujeito for desonesto, as condições em que ele age deixem-lhe pouca margem para que aja desonestamente”. Assim, faz-se necessária a instalação de mecanismos que diminuam a probabilidade de as pessoas agirem de forma desonesta, como a transparência, que visa coibir a corrupção.

A especialista em gestão de políticas públicas Laila Bellix (2017) ressalta que a transparência é um pilar fundamental no combate efetivo da corrupção e que são três as chaves para entendimento desse tema: reforçar que se trata de um direito reconhecido internacionalmente, além de o acesso à informação pública estar previsto na legislação brasileira, conforme Lei nº 12.527; a segunda chave é a da política pública, pois, para que esse direito se concretize, é necessário que todas as esferas do governo estruturem políticas articuladas e intersetoriais para garantir que haja transparência de fato, não só no papel, para a população. Nesse caso, é fundamental existirem servidores públicos sensibilizados e com capacidades desenvolvidas para atender essa política; já a terceira é pensar que transparência deve ser política de Estado e isso envolve os três poderes da república, o executivo, o legislativo e o judiciário (GESISKY, 2017).

Para Hage, os esquemas de corrupção descobertos no Brasil e as sanções impostas aos envolvidos em prática de ilícitos relacionados com a corrupção não seriam possíveis sem investimento em políticas públicas de transparência e prevenção da corrupção. O incremento da transparência é internacionalmente recomendado como medida preventiva importante, uma vez que se reconhece que as ações repressivas sozinhas não são capazes de resolver o problema (HAGE, 2010).

Apesar de suas qualidades evidentes, o impacto da transparência sobre a corrupção não está demonstrado, principalmente devido a problemas de definição e mensuração. Entre os diferentes aspectos da transparência identificados por Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2014), a transparência institucional está mais bem equipada para lidar com a corrupção e ineficiência porque se aplica à forma como os governos realmente administram seus recursos. Esta forma de transparência pode minar o suborno e o peculato em diferentes estágios do processo de gestão de recursos, tornando tais atos mais arriscados, fornecendo bons incentivos aos funcionários públicos. Em contraste, um ambiente institucional menos transparente reduziria a investigação e os incentivos para a reforma (ÖGE, 2016).

A transparência, como abertura da mídia, também pode contribuir para os esforços anticorrupção ao dar publicidade aos casos. Brunetti e Weder (2003) identificaram que a liberdade de imprensa pode ser um importante controle sobre a corrupção. Países que possuem práticas particularmente repressivas caso adotassem uma imprensa livre poderiam ter redução substancial da corrupção. No entanto, deve-se considerar que a mídia é muitas vezes limitada por seus recursos e capacidade de coletar informações.

Já a transparência como divulgação de dados agregados é provavelmente o remédio menos eficaz para a corrupção em comparação com outras formas de transparência. Ela permite apresentar um quadro geral da economia, no entanto, a natureza agregada dos dados torna difícil capturar e prevenir casos de peculato e suborno, por exemplo. A divulgação de dados agregados, não revela como as instituições realmente se comportam na prática, quando da tomada de decisão ou em relação ao resultado de suas ações, trata-se de uma forma opaca de transparência, que pouco agrega na contenção da corrupção (ÖGE, 2016). Entretanto, há que se considerar que a divulgação de dados é relevante quando se pensa na viabilização da capacidade de fiscalização pelos cidadãos e demais entidades interessadas.

Estudo conduzido por Kolstad e Wiig (2009), mostrou que a transparência pode reduzir a corrupção, uma vez que torna os atos corruptos mais arriscados, facilita a seleção de pessoas honestas e eficientes para o serviço público, e ajuda a tornar os políticos mais responsáveis perante a sociedade. De maneira mais geral, auxilia na manutenção das normas de integridade. Em certos casos pode vir a aumentar a corrupção se o tipo de informação fornecida facilitar a identificação dos funcionários relevantes para um eventual suborno. No entanto, a transparência por si é insuficiente para causar grande impacto na corrupção, carecendo de ser complementada por outros tipos de reformas, como por exemplo, relacionada à patrocínio de campanhas eleitorais.

Trabalho realizado por Bataglia (2019) buscou verificar a correlação entre as categorias “corrupção” e “acesso à informação”, procurando identificar em que medida o acesso à informação promove o enfrentamento da corrupção. O Estudo mostrou que não há uma correlação direta, ou seja, ter acesso à informação não enfrenta ou previne a corrupção, havendo condicionantes que a intermedeiam. No entanto, isso não quer dizer que não haja correlação. Foi verificado que alguns pedidos de informações estavam relacionados a programas de transparência, ações como acordos de leniência, ranking de transparência, sistema tecnológico para acompanhamento dos pedidos de acesso e de repasses de recursos financeiros, denúncias de irregularidades ou reclamações. Tais pedidos possuem relação com o enfrentamento da

corrupção, embora não seja possível afirmar se houve desdobramentos relacionados a esses pedidos.

### 3.3. Democracia e Transparência

A democracia é uma forma de governo na qual as pessoas detêm o poder. Em tal sistema político a liberdade de expressão e de imprensa são essenciais para que os cidadãos estejam informados e sejam capazes de tomar suas decisões (refletindo na escolha de seus representantes). Assim sendo, a transparência está intimamente ligada ao regime democrático, embora, como argumenta Rodrigues (2016), nenhuma democracia pode ser completamente transparente, em virtude dos diversos processos e políticas públicas que lidam com informações restritas, que, publicadas no momento indevido, inviabilizariam as ações. A autora expõe que a premissa de que o envolvimento da sociedade por meio da transparência gera, necessariamente, melhor governança ainda não foi objeto de muitos estudos, tratando-se apenas de uma assertiva teórica.

Há que se considerar, ainda, que, tornar “transparente” todo um fluxo processual pode prejudicar a eficiência e a eficácia da organização. Isso porque, além de demandar tempo e mão-de-obra de funcionários, pode ser usado por terceiros para expor questões operacionais e, assim, induzir comportamento defensivo diante do que é percebido como vigilância opressora.

Um estudo conduzido por Abdala e Torres (2016) analisou os portais de transparência dos estados com maior PIB de cada região do Brasil e concluiu que cumprem, apenas, a exigência legal de divulgação de informações. Foram obtidos dois resultados: constatação de divergência de dados entre o portal federal e os dos estados, o que nos leva a questionar até que ponto os dados divulgados são confiáveis; e fraco desempenho em interatividade e participação, uma vez que os *sites* não são orientados aos usuários e a simplificar a fiscalização cidadã. Este fato mostra-se como um desserviço, porquanto problematiza a visão da transparência como meio de fomento da participação social e traz à tona a ideia da transparência como espetáculo, uma vez que há o acesso aos dados, mas o sujeito não tem conhecimento para interpretá-los.

Abdala e colegas analisaram, ainda, o comportamento da ilusão de transparência, a partir da compreensão das informações divulgadas em *sites* de entidades governamentais. Concluíram que a escolaridade é fator determinante para a compreensão da informação divulgada e aumento dos índices de efetividade, o que reclama, evidentemente, capacitação da população.

Um maior acesso à informação é um ideal democrático e uma virtude democrática. Aumentar a transparência abre o processo de tomada de decisões ao debate público e move o

processo no sentido de uma gestão mais prudente e equitativa dos recursos públicos (AMUNDSEN e ANDRADE, 2009).

#### 4. A TRANSPARÊNCIA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL

O Índice de Percepção da Corrupção – IPC, produzido pela ONG Transparência Internacional, avalia a corrupção em 180 países de todo o mundo e atribui a eles notas na escala de 0 a 100, do mais ao menos corrupto. Guilherme France (2019) esclarece que, devido à dificuldade de medição do fenômeno, avaliam a “percepção de corrupção”, pois a corrupção por eles flagrada é a que não deu certo, muitos casos sequer são descobertos. Assim, o IPC não é um índice objetivo da corrupção, não reflete a corrupção real, entretanto ajuda a reforçar a atenção para a necessidade de esforços anticorrupção especialmente importantes em um país como o Brasil, que no último ano, segundo relatórios da Transparência Internacional, retrocedeu no combate à corrupção.

O último relatório do IPC, de 2019, conferiu ao Brasil a nota 35, o que o colocou na 106ª posição. Pelo segundo ano seguido, o país recebeu os piores indicadores, desde a reformulação da metodologia há 8 anos. Considerando que mais de dois terços dos países tiveram uma pontuação abaixo de 50, a ONG infere que a corrupção não é um problema brasileiro, mas global.

No Brasil, houve retrocesso nos esforços anticorrupção. Um dos marcos negativos foi a reforma da legislação aplicável a partidos políticos e campanhas eleitorais que diminuiu ainda mais as exigências de transparência e *accountability* para partidos políticos, multiplicando as brechas legais para o financiamento ilícito de campanhas. Países com um cumprimento mais rígido de regulamentos de financiamento de campanhas eleitorais apresentam níveis mais baixos de corrupção. Maior transparência nas doações de campanha está atrelada a menores níveis de corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020). Outras mudanças negativas referem-se às novas possibilidades de gastos usando recursos públicos.

Um dos desdobramentos mais preocupantes de 2019, relacionado ao retrocesso mencionado, foi a perda de confiança na democracia. Em 2019, a aprovação dessa forma de governo pela população caiu de 69 para 61% e 22% dos brasileiros não distinguiam um governo democrático de uma ditadura. O espaço cívico tem se contraído, em que pese a sociedade civil vibrante e a livre imprensa serem essenciais para os esforços contínuos de combate à corrupção.

Para promover o empoderamento dos cidadãos, cabe aos governos garantir “as liberdades civis e os direitos políticos, incluindo a liberdade de opinião, de expressão e de

associação”, além de engajarem-se com a sociedade civil e “proteger os cidadãos, ativistas, denunciadores e jornalistas em sua tarefa de fiscalizar e denunciar a corrupção” (DIAS, 2020). Ao promoverem a transparência e a integridade públicas, os governos estabelecem uma nova relação com a sociedade, mais próxima, confiável, corresponsável e democrática (BELLIX, 2017).

É preciso desenvolver o uso de linguagem cidadã, na abertura e reuso de dados pela sociedade, na formação da sociedade e de gestores. Além disso, é primordial que os municípios e demais poderes, Legislativo e Judiciário, sejam abrangidos nas práticas de transparência.

O Relatório Índice de Percepção da Corrupção 2019 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020), elenca recomendações para coibir a corrupção e restaurar a confiança política. Entre elas, algumas guardam relação direta com a transparência: os partidos políticos devem divulgar suas fontes de receita, bens e empréstimos; o governo deve prevenir e criar sanções contra a desinformação a fim de reconstruir a confiança; as atividades de *lobby* devem ser de conhecimento público e de fácil acesso; o governo deve proteger as liberdades civis e os direitos políticos, bem como os cidadãos, ativistas, denunciadores e jornalistas em sua tarefa de fiscalizar e denunciar a corrupção.

A ideia de que a corrupção no Brasil aumentou muito nos últimos anos pode ser apenas reflexo da implementação de medidas de transparência, ou seja, o que aumentou não foram os casos de corrupção, mas o conhecimento dos casos que antes ficavam encobertos. Um raciocínio simples é pensar que na época da ditadura militar no Brasil não havia casos de corrupção. Havia, mas como existia censura muitos escândalos não eram noticiados, quiçá investigados.

A importância dada pelo Brasil à transparência e sua relação com a corrupção torna-se notória com a criação de um conselho próprio direcionado ao tema: Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Segundo regimento interno do colegiado, trata-se de órgão consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, cuja finalidade é sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da Administração Pública Federal, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Percebe-se que, na esfera federal, o Brasil avançou em medidas de transparência e, com isso, na luta anticorrupção, enquanto nos estados e municípios ainda carecem de engajamento (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020). Portanto, é essencial que estes entes sigam o caminho pavimentado pela União para que o país consiga avançar de forma integrada.

## CONCLUSÃO

Levando-se em consideração a distinção entre corrupção política e administrativa proposta por Amundsen (2019), é perceptível que a primeira é de difícil controle. Não é possível combatê-la somente com uma abordagem técnica, por intervenções de capacitação, tampouco como outro problema de regulação do mercado ou de governança. Por ocorrer quando a elite do governo é corrupta, não há vontade política para enfrentar a corrupção. Isso significa que as políticas e prioridades do país, bem como as ações individuais de seus agentes, tendem fortemente a contradizer e aniquilar a maioria dos esforços anticorrupção. Políticos corruptos escolherão quais medidas anticorrupção implementar, a fim de não contrariarem seus interesses, mas sim, dos seus rivais políticos. Por isso, observa-se que a corrupção exige soluções políticas.

O aprofundamento da democracia é relacionado, em grande medida, à capacidade de as instituições públicas e privadas controlarem e resistirem às pressões políticas. A solução para os problemas reside, principalmente, na institucionalização dos mecanismos de controle público, nos quais os portais de transparência mostram-se como grandes auxiliares, e na regulação das práticas informais. Ou seja, a solução terá de incluir freios e contrapesos institucionais, eleições livres e justas, direitos humanos e mecanismos de responsabilização horizontal e vertical (AMUNDSEN, 2019).

A corrupção sistêmica, como no caso do Brasil, não encontra solução única para todos os problemas. Ainda que essencial, a punição, sozinha, não é suficiente para coibir práticas ilícitas e faz-se necessário aprimorar os mecanismos de identificação e prevenção. Por isso, é imprescindível o estabelecimento de um sistema de integridade nacional amplo, que se fundamente no princípio da transparência pública, na integridade no setor privado, com a melhoria da regulação, e o engajamento da sociedade para ser parte do controle, que deve possibilitar sistemas mais acessíveis e eficazes (ETHOS, 2016).

A transparência pode ser vista como mecanismo de combate à corrupção, uma vez que propicia o monitoramento das atividades executadas pelos entes públicos. Esse monitoramento aumenta a responsabilidade sobre os atos praticados, reprime o abuso de poder e aumenta a probabilidade de detecção de ilícitos (TAKIM, SHAARI e NORDIN, 2013). Assim, pressupõe-se, que “quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos recursos públicos” (BAIRRAL, SILVA e ALVES, 2015).

Com base em todo o trabalho aqui desenvolvido, observa-se que, ao promover um ambiente organizacional lastreado pelo princípio da transparência dos processos, as instituições

tendem a pautar suas ações em preceitos éticos e morais, pois sabe que está sendo constantemente observada. Os olhos críticos de uma sociedade ávida por justiça não permitem atuação aquém de padrões de conduta pautados nas normas e melhores práticas.

Em que pese o Brasil não estar à mercê da obscuridade, tendo em vista que a transparência não é um fim em si mesmo, como asseverou Hage (2010), mas sim um meio para alcançar o que se pretende, é primordial que a população utilize as ferramentas que estão à sua disposição e assumam seu papel de fiscal das ações públicas, pois de nada adianta as informações estarem disponíveis se não são utilizadas.

Com esse estudo mostra-se, de forma preliminar, a relação entre os dois conceitos, cabendo verificar na prática se, de fato, o uso da Lei de Acesso à Informação e dos dados disponíveis nos portais de transparência combatem a corrupção.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z.; SOUZA DE OLIVEIRA e TORRES, C. M. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 147-158, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4900>>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- ABRAMO, C. W. Corrupção, ética e moral. **Blog Cláudio Weber Abramo**. 2009. Disponível em: <<http://claudioabramo.ig.com.br/>>. Acesso em 12 fev. 2021.
- AMUNDSEN, I. **Political Corruption: An Introduction to the Issues**. Bergen, Norway, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999. Disponível em: <[https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2435773/WP\\_1999.7%20Inge-07192007\\_3.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2435773/WP_1999.7%20Inge-07192007_3.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em 12 fev. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Extractive and power-preserving political corruption**. In *Political Corruption in Africa*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, p. 1-28, 2019. Disponível em: <<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788972512/9781788972512.00007.xml>>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- AMUNDSEN, I e ANDRADE, P. V. **Public Sector Ethics**. Catholic University of Angola and Chr. Michelsen Institute, 2009. Disponível em: <<http://www.cmi.no/publications/file/3290-introduction-to-public-sector-ethics.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BAIRRAL, M. A. C; SILVA, A. H. C; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, mai./jun. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000300643&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300643&lng=en&nrm=isso)>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- BATAGLIA, M. B. **Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU**. 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35400>>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1382-1401, set/out 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190290>>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- BELIX, L. Governo aberto: possível caminho para o fortalecimento da democracia?. **Revista Construção**, nov. 2017. Disponível em: <<https://revistaconstrucao.org/transparencia-e-participacao/governo-aberto-possivel-caminho-para-o-fortalecimento-da-democracia/>>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- BENTHAM, J. Da publicidade. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 277-294, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522011000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 31 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. 7 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRUNETTI, A.; WEDER, B. A free press is bad news for corruption. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 1801-1824, 2003. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272701001864>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

CAPPELLI, C., LEITE, J. C. S. P. **Transparência de Processos Organizacionais**. Universidade Federal Fluminense, LATEC. II Simpósio Internacional de Transparência os Negócios. 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242668813\\_TRANSPARENCIA\\_DE\\_PROCESSOS\\_ORGANIZACIONAIS](https://www.researchgate.net/publication/242668813_TRANSPARENCIA_DE_PROCESSOS_ORGANIZACIONAIS)>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CAPPELLI, C. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328 f. Tese (Doutorado em Informática) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CAVALCANTE, J.; DIAS, L.; DE PAULA, M. Ilusão de transparência: estudo exploratório a partir da compreensão de informações divulgadas por entidades governamentais. **Congresso UnB de Contabilidade e Governança**. Brasil, nov. 2018. Disponível em: <<https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/4CCGUnB/paper/view/11415/2301>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CUKIERMAN, A. The Limits of Transparency. **Economics Notes**. V. 38, n. 1-2, p. 1-37, fev./jul. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0300.2009.00208.x>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

CONFERÊNCIA ETHOS 360°, 2017, São Paulo. **Plano nacional de Integridade, transparência e combate à corrupção - texto base [...]**. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/conteudo/projetos/integridade/plano-nacional-de-integridade-transparencia-e-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

DIAS, R. **Como prevenir a existência de brechas para a corrupção política e fomentar a integridade dos sistemas políticos?**. 2016. Disponível em: <<http://ojornal.net/noticia-47559-como-prevenir-a-existencia-de-brechas-para-a-corrupcao-politica-e-fomentar-a-integridade-dos-sistemas>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

FILGUEIRAS, F. **Teoria Política da Corrupção**. 2003. 137 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/VCSA-BC2FVR/1/teoria\\_politica\\_da\\_corrupcao.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/VCSA-BC2FVR/1/teoria_politica_da_corrupcao.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. 221 p.

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Publica**, Campina, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FRANCE, G. Brazil: setbacks in the legal and institutional anticorruption frameworks. **Transparency International - Brazil**, Transparency.org, ano 2019, 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/publications/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks#>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

GESISKY, J. “**Transparência é chave para combater corrupção**”, diz especialista. [S.l.]: WWF-Brasil, 30 out. 2017. Disponível em: <[https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias\\_meio\\_ambiente\\_e\\_natureza/?uNewsID=61663](https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?uNewsID=61663)>. Acesso em: 8 dez. 2020.

HAGE, J. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. 80 p. v. 1.

HEALD, D. **Varieties of transparency**. 2006. In C. Hood & D. Heald (Ed) *Transparency: The key to better governance* pp. 25–43. Oxford University Press.

HELOU, C. **Atuação do *compliance* nas organizações privadas**. 2018. 60 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20691/1/2018\\_CamilaHelou\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20691/1/2018_CamilaHelou_tcc.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2021.

HOLLYER, J. R., ROSENDORFF, B. P., & VREELAND, J. R. 2014. Measuring transparency. **Political Analysis**, v. 22, n. 4, p. 413–434, mar 2014. DOI: <<https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

HUANG, C. J. Is corruption bad for economic growth? Evidence from Asia-Pacific countries. **The North American Journal of Economics and Finance**, Elsevier, v. 35, p 247-256, 2016. DOI: <<https://10.1016/j.najef.2015.10.013>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? **World Development**, v 37, n 3, p. 521-532, 2009. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X08002246>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n 3, 1964.

LIMA, S. da S; PIRES, L. R. de L; NOGUEIRA, F. J. Corrupção versus Produção: uma aplicação do modelo Solow ampliado. **Rev. dos Mestrados Profissionais**. v. 8, n. 1. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/240220>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

MAGRI, C; HAGE, J. Aqui, uma proposta. **Revista Veja**, [S. l.], ano 2017, n. 2550, p. 54-55, 4 out. 2017. Disponível em: <<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2018/09/VejaEthos.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transpar%C3%Aancia/>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

MICHENER, G. & BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, pp. 233-242, out. 2013. Disponível em: <<http://doi.org/10.3233/IP-130299>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 25, p. 237-272, Jan. 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522018000100237&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522018000100237&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 dez. 2020.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 25 jan 2021.

ÖGE, K. Which transparency matters? Compliance with anti-corruption efforts in extractive industries. **Resources Policy**, v. 49, p. 41-50, set 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420716300514?via%3Dihub>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

OLIVEIRA, J. A de. **Corrupção e crescimento econômico**. 2017. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/19811>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

OLIVEIRA, B. A. **Lubrificante ou freio do desenvolvimento: a corrupção brasileira recente e seus impactos**. 2018. 58 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/7019>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

PERRAMON, J. La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. **Revista de Contabilidad y Dirección**, v. 16, p. 11-27, 2013. Disponível em: <[https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La\\_transparencia.\\_Concepto\\_evolucion\\_y\\_retos\\_a.pdf](https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o Mito da Transparência nas Democracias. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 40, 2016. Working paper. 17 págs. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24896>>. Acesso em: 4 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, jun. 2020.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-3951202000020\\_0237&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-3951202000020_0237&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 4 jan. 2021.

SANDOVAL BALLESTEROS, I. E. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. **Rev. Mex. Sociol**, México, v. 78, n. 1, p. 119-152, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100119&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 19 jan. 2021.

SANTOS, J. P. dos. A Compliance criando um ambiente de mudança cultural, adequando as empresas em conformidade para o relacionamento com as diversas instâncias e stakeholder. **Revista Especialize On-line IPOG**, Goiânia, v. 01, ed. 16, dez. 2018. Disponível em: <<https://ipog.edu.br/wp-content/uploads/2020/11/jose-pierd-dos-santos-4117131>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SISTEMA de Integridade Nacional: BRASIL 2000-2015. **Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social**, São Paulo, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/categoria/publicacoes/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SILVA, M P. A. e. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. 2013. Disponível em: <[http://www.ponte.ufpr.br/html/wp-content/uploads/2017/10/Tese%20Doutorado%202016\\_Maria%20Paula%20Almada\\_Versa%CC%83o%20definitiva%20para%20publicac%CC%A7a%CC%83o.pdf](http://www.ponte.ufpr.br/html/wp-content/uploads/2017/10/Tese%20Doutorado%202016_Maria%20Paula%20Almada_Versa%CC%83o%20definitiva%20para%20publicac%CC%A7a%CC%83o.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2021.

TAKIM, R.; SHAARI, S. M.; NORDIN, R. M. Transparency Initiative (TI) for Enhancing Quality of Life: Behavioural Components that Lead to Corruption in Construction. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [s. l.], v. 101, p. 110-119, 2013. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281302079X>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Integridade e empresas no Brasil. 2018. Disponível em: <<http://portalods.com.br/publicacoes/integridade-e-empresas-no-brasil/>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Relatório do índice de percepção da corrupção 2019. 2020. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), p. 10-15, 1999.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 72 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/416>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

ZUCOLLOTTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, p. 137-158, 2015. Disponível: DOI: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>>. Acesso em: 14 dez. 2020.