



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA

Curso de Ciências Contábeis

**Uma análise das possibilidades de efetivo alcance do Portal da
Transparência aos cidadãos brasileiros**

Joyce Boreli de Oliveira

Brasília, DF, julho de 2013.



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA

Curso de Ciências Contábeis

**Uma análise das possibilidades de efetivo alcance do Portal da
Transparência aos cidadãos brasileiros**

Joyce Boreli de Oliveira

Monografia apresentada no curso de graduação a Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Curso de Ciências Contábeis e Atuariais para conclusão de curso.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Brasília, DF, julho de 2013.

Oliveira, Joyce Boreli de.

Uma análise das possibilidades de efetivo alcance do Portal da
Transparência aos cidadãos brasileiros. – Brasília, 2013.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

1. Tanparência. 2. Alcance. 3. Cidadãos brasileiros. I. Título.

RESUMO

Transparência pública é um assunto em voga nas principais pautas de discussão política no Brasil. Mas será que esta transparência está ao alcance de todos, como é determinado nos objetivos do Portal da Transparência do Governo Federal? Os níveis de educação e cultura da população brasileira são claramente um obstáculo para que as informações divulgadas no Portal sejam de fato transparentes, pois é direito do cidadão entender as ações do Governo, não basta que os dados sejam apresentados, é necessário que todo o público alvo seja capaz de obter a informação que lhe interessar e a partir dela concluir quanto a gestão pública de despesas e receitas de seu país. Dados comprovam que apenas uma pequena parte da população é capaz de acessar o sítio do Portal da Transparência e de fato utilizá-lo sem dificuldades, isto considerando que este cidadão terá acesso a internet, nível superior e cultural mínimo relativo à economia, administração pública e contabilidade pública. Falta muito para que o Portal da Transparência cumpra com seu objetivo, o desafio maior não é relativo ao conteúdo do sítio, mas sim os baixos níveis de escolaridade e cultura dos cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: Transparência. Cultura. Educação. Cidadania. Portal da Transparência.

ABSTRACT

Public transparency is an issue in vogue in the main agendas of political discussion in Brazil. But is this transparency available to everyone, as determined in the objectives of the Transparency Portal of the Federal Government? Levels of education and culture of the population are clearly an obstacle to information disclosed in the Portal be actually transparent, it is a citizen's right to understand the actions of the Government, isn't enough just present data, it is necessary that all the public target to be able to get the information of theirs interest and from it draw conclusions about the management of public expenditures and revenues of his country. Data have shown that only a small part of the population is able to access the website of Transparency Portal and actually use it without difficulty, considering that this citizen will have access to internet, is graduated, and have a minimum level of cultural knowledge at economics, public administration and accounting public. There's a long way for the Transparency Portal meets its goal, the biggest challenge is not related on the content of the site, but the low levels of education and culture of the citizens.

Keywords: Transparency. Culture. Education. Citizenship. Transparency Portal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 CULTURA: a informação na era de sua reprodutibilidade técnica	8
3 O PESO DA CULTURA NO BRASIL	10
4 AS DIFICULDADES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	13
5 PATAMARES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	15
6 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	18
7 A QUALIDADE E TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO.....	24
8 ACESSIBILIDADE À TRANSPARÊNCIA	29
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar as informações contidas no sítio na *internet* do Portal da Transparência e buscar perceber qual é o alcance do Portal, considerando os níveis educacionais e culturais da população brasileira. Não há pretensões de crítica conceitual aos conteúdos divulgados, ou classificá-los em métricas de compreensibilidade.

Tem-se como hipótese que a transparência alcança todos os segmentos da população de forma irrestrita, ou pelo menos deveria fazê-lo, apresentando com clareza e objetividade os dados e informações necessários para que o cidadão brasileiro possa compreender a gestão dos gastos públicos divulgada no Portal da Transparência, ferramenta laureada por sua iniciativa de expor as contas públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e órgãos públicos.

Será que esse objetivo está sendo atingido? De fato a transparência está ao alcance de todos? Analisando brevemente a situação de educação e da cultura na população brasileira, controvérsias podem ser encontradas.

Efetuiu-se uma breve conceituação de cultura, e foram trazidos aspectos para que fosse possível medir o nível cultural da faixa etária de 15 a 29 anos escolhida para análise, este representou um dos aspectos mais difíceis de serem mensurados, mas necessários no sentido de que um cidadão sem nível cultural suficiente, será incapaz de assimilar o conteúdo divulgado no Portal da transparência. Também foi considerada a limitação de acesso por conta do cidadão não possuir microcomputador com internet.

Na seção seguinte foram trazidos aspectos referentes a educação brasileira, primeiramente foi salientada a dificuldade de melhorar a educação brasileira, e como esta, no estágio em que se encontra, na verdade não faz muito por seus “alunos”, e acaba por formar jovens que ingressam no mercado de trabalho sem o nível de escolaridade apropriado para desenvolverem-se em suas carreiras.

Em um segundo momento foi apresentado o nível educacional da população brasileira na faixa de 15 a 29 anos, considerando os aspectos de alfabetização, anos de estudo efetivo, e por fim o nível de escolaridade entre ensino básico, fundamental, médio e ensino superior. Estas informações são base para que fosse efetuada a comparação entre o que é divulgado no sítio do Portal e a efetiva acessibilidade à população.

Logo em seguida é feita a apresentação do sítio do Portal da Transparência considerando seus aspectos estruturais e quais eram seus objetivos. Na seção subsequente

foram explorados os quesitos qualitativos das informações divulgadas no Portal e, por fim, é feita a análise por tipo de informação divulgada, considerando os níveis de dificuldade de pesquisa e de necessidade de educação e cultura, em níveis elevados, para efetuar a pesquisa e compreender o resultado obtido.

2 CULTURA: a informação na era de sua reprodutibilidade técnica

Com os avanços ao longo do tempo da reprodutibilidade técnica de desenhos, figuras, e da palavra escrita através de meios de veiculação de informações em massa, uma obra de arte perde sua autenticidade representada pelo fato histórico a que esta se refere, ao mesmo tempo que a reprodução permite um maior alcance da obra aos seus possíveis espectadores (BENJAMIN, 1994). Mas essa reprodutibilidade não atingiu somente as artes, alcançou também a política:

[...] As democracias expõem o político de forma imediata, em pessoa [...]. O Parlamento é seu público. Mas, como as novas técnicas permitem ao orador ser ouvido e visto por um número ilimitado de pessoas, a exposição diante dos aparelhos passa ao primeiro plano. [...] Seu objetivo é tornar “mostráveis”, sob certas condições sociais, determinadas ações de modo que todos possam controlá-las e compreendê-las [...] (BENJAMIN, 1994, p. 183).

A reprodutibilidade das “coisas” para o alcance das massas de espectadores tem suas consequências, dentre elas uma redução da significação social daquilo que é propagado, um distanciamento “no público, entre a atitude de fruição e a atitude crítica” (BENJAMIN, 1994). Para Benjamin (1994) o desfrute do convencional pelos espectadores é sem crítica, já o novo é criticado sem desfrute, as implicações disto é a procura das obras de arte pelas massas apenas para distração, e realizar certas tarefas nessas condições, comprova que tais tarefas são na verdade um hábito, uma ação mecânica, impensada, alienada de seu agente espectador. Considerando isto, até que ponto essa percepção é capaz de responder a novas tarefas além daquelas abafadas pela distração?

Quanto a esses espectadores e a forma como percebem uma obra de arte, reproduções em massa de notícias e figuras, e o próprio mundo em si, Benjamin traz a seguinte observação:

No interior de grandes períodos históricos, a forma de percepção das coletividades humanas se transforma ao mesmo tempo que seu modo de existência. O modo pelo qual se organiza a percepção humana o meio em que ela se dá, não é apenas condicionado naturalmente, mas também historicamente. (BENJAMIN, 1994, p. 169).

Então se a percepção humana está condicionada a sua história, como se dá essa percepção nos dias de hoje?

Entende-se por globalização a liberação das forças de mercado, que culminou em uma ideia de mundo sem fronteiras. Esta expressão, deliberadamente americana, não atingiu apenas a área financeira, alcançou a sociedade como um todo e passou a exigir adaptação às suas novas exigências e obrigações e, nesse processo, há praticamente uma imposição de que a classe dominada deve descartar qualquer tentativa de orientar-se, de controlar ou dominar esse processo de globalização (CHESNAIS, 1996).

Se, é dever da população adaptar-se, isto sem sequer compreender, ou orientar-se nesse processo invasivo de globalização, espera-se o “desenvolvimento” de uma massa de desorientados em um mundo “sem fronteiras”, talvez até sem limites. Esse processo de “massificação” causado pela necessidade de adaptação do particular ao geral, provoca o que Benjamin (1994) determinou como causa-efeito entre a realidade orientada pelas massas, e igualmente, as massas (des)orientadas pela realidade.

A desigualdade é uma das consequências de todo esse processo, e para a população desinformada, resta a aceitação do que lhe é exposto. Propondo que a percepção humana na Era Contemporânea é, sem dúvida, globalizada, e de certa forma distraída, como Benjamin (1994) problematizou, pode-se inferir que essa percepção se dá “sem consciência de detalhes”?

E se, de fato esta consciência for tão distraída que os dados informativos se tornem inúteis diante de seus espectadores, que, por meio de suas análises sem crítica, não consigam apreender consigo qualquer valor destas informações? E se, a transparência das contas públicas no Brasil estiver tentando causar o mesmo efeito de perda de autenticidade histórica das obras de arte determinado por Benjamin, transformando dados socioeconômicos de grande relevância e interesse ao público em distração para a população? Esta possibilidade poderia fazer algum sentido considerando o grau de escolaridade da população brasileira, o incentivo e os investimentos na área de educação do país, itens a serem analisados a seguir.

3 O PESO DA CULTURA NO BRASIL

Como medir a cultura de um povo? Certamente não é tarefa fácil, além de ser bastante subjetiva e dependente daquilo que se espera encontrar com essa medida. Para determinar a medida a ser utilizada neste estudo é necessário que se defina o que é cultura: “[...] *é uma concepção de mundo e de vida, coerente, unitária e de difusão nacional; é uma religião laica. Uma filosofia que se tornou cultura gerou um modo de viver, uma conduta civil e individual*” (GRAMSCI, 1935 apud BARATTA, 2010), o mesmo autor, Baratta (2010), ainda complementa a definição do próprio Gramsci:

“Cultura” é, no pensamento de Gramsci, uma categoria extremamente diferenciada e móvel, um instrumento de transição, destinado a acompanhar ou sustentar aquela transformação do “senso comum” que deverá permitir a superação da oposição entre dirigentes e dirigidos, bem como entre intelectuais e não intelectuais [...] (BARATTA, 2010)

A partir dessas definições pode-se extrair que a cultura é uma influência sobre o comportamento e o conhecimento de uma população, aquele que tem cultura é capaz de compreender o meio em que vive, quesito importante para efeito deste estudo, em específico a característica de autoconhecimento trazida pela cultura apanhada por um indivíduo, porém, Gramsci enfatiza que a cultura não se forma no homem por sua vontade própria, enquanto indivíduo ou elemento do coletivo, mas sim de forma espontânea (BEZERRA, 2012). Isto se dá por ser o homem criação histórica, como Walter Benjamin, citado anteriormente, já salientou, e apenas como tal lhe é possível adquirir consciência crítica, que é base para a cultura (BEZERRA, 2012).

Bezerra (2012), em seu estudo sobre Gramsci, traz que o processo de ser um indivíduo culturalmente crítico vai além do simples “ser”:

É responsabilidade do projeto socialista arrancar o privilégio de acesso de uma classe à cultura e capacitar criticamente o proletariado, com vistas a prepará-lo culturalmente para realizar as grandes transformações necessárias em uma sociedade. Através de sua formação cultural, o proletariado poderá superar e abandonar uma compreensão fragmentada e imediata da realidade social em que está inserido e alcançar uma dimensão coletiva, unitária e revolucionária. (BEZERRA, 2012, p. 3)

Logo, sendo a massa capaz de abandonar a compreensão das coisas de forma supérflua e, ao ter cultura, conseguir ampliar seu entendimento sobre as diversas matérias que lhe

cercam, infere-se, para efeito deste estudo, que um cidadão que adquire cultura será capaz de entender o conteúdo divulgado no Portal da Transparência, considerando, é claro, que esta cultura está voltada para os conteúdos de economia, contabilidade e gestão pública.

Quanto à medição desta cultura será considerado o consumo cultural das famílias brasileiras como parâmetro, pelo entendimento de que famílias com consumos altos de material cultural terão, por consequência, níveis culturais igualmente altos.

Tabela 1

Alguns bens duráveis existentes no domicílio	Domicílios particulares permanentes (Mil unidades)
Rádio - tinham	51.135
Rádio - não tinham	10.157
Televisão - tinham - em cores	59.224
Televisão - não tinham	1.911
Total	122.427

Elaboração própria. Fonte: **IBGE**

A tabela acima refere-se ao ano de 2011, é a última publicação oficial desses dados, e demonstra, em quantidade de domicílios, os bens duráveis de posse da população brasileira à época que garantiam o acesso à cultura. Inferindo que ter posse de bens de acesso à cultura, e sendo esta suficiente e apropriada para o entendimento do sítio do Portal da Transparência, e sabendo que aquele domicílio em que há uma televisão pode também haver um rádio, considerando a média entre esses dados, tem-se que 45% da população amostral será capaz de utilizar o Portal, o que representa um nível relativamente baixo de acessibilidade. Há dois elementos presentes no cotidiano da população brasileira que capacitam o acesso a cultura, e merecem destaque em sua análise: o microcomputador e a internet.

Tabela 2

Bem durável existente no domicílio	Domicílios particulares permanentes (Mil unidades)
Microcomputador – tinham	26.307
Microcomputador – tinham – com acesso à Internet	22.395
Microcomputador – não tinham	34.985
Total Brasil amostral	122.427

Elaboração própria. Fonte: **IBGE**

A tabela 2 demonstra dados de 2011 de uma população amostral de 122.427 mil domicílios brasileiros, deste total, apenas 18% dos domicílios possuíam microcomputador com acesso à internet, e teriam acesso direto de sua residência ao Portal da Transparência. Enquanto 32% estariam impossibilitados de acesso o Portal, ou por não possuírem microcomputador, ou por não terem acesso à internet. Esse acesso é evidenciado abaixo com maiores detalhes.

Tabela 3

Grupos de idade	Internet (Mil unidades)
15 a 17 anos	10.580
18 ou 19 anos	6.471
20 a 24 anos	16.027
25 a 29 anos	16.292
Total	49.370
Total Brasil	166.987

Elaboração própria. Fonte: **IBGE**

Os dados apresentados referem-se à quantidade de pessoas (em milhares) com acesso a internet em 2011. De um total de brasileiros com acesso a internet, 166.987 mil, a faixa etária de análise representa 30%. Se ampliarmos essa comparação considerando o total de habitantes no Brasil, 190.733 mil (dados do IBGE, Censo 2010), 88% da população possui acesso a internet e poderia fazer uso do sítio do Portal da Transparência. A faixa de análise escolhida representa 26% do total de habitantes no Brasil, mas o fato dessa parcela da população poder acessar o Portal significa que de fato esses indivíduos serão capazes de fazer uso das informações publicadas no sítio? Será feita adiante breve análise da situação educacional dos cidadãos brasileiros.

4 AS DIFICULDADES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Schwartzman (2005) entende em seu estudo que as problemáticas mais relevantes do ensino brasileiro não mais são a falta de escolas, a evasão precoce das crianças das salas de aula e a carência de verbas governamentais para a educação. “*Os problemas principais eram qualidade e repetência, ou seja, a tradição de manter na escola alunos que não saiam conforme esperado nas provas*” (FLETCHER, 1984; KLEIN. RIBEIRO, 1991 apud SCHWARTZMAN, 2005, p. 9). O acesso à escola deixou de figurar como problema principal, o que se observa atualmente são alunos em níveis que não deveriam estar, além da grande ocupação de adultos nas vagas de jovens desistentes (SCHWARTZMAN, 2005).

Os dados obtidos por Schwartzman (2005) ainda apontam que em 2001, brasileiros na faixa dos 16 anos de idade, 19% já estavam fora da escola, aos 18 anos o percentual é bem maior, 43%. Para o autor a evasão escolar culmina em cidadãos com sérias deficiências de leitura e escrita. Isto, é claro, afeta a capacidade de trabalho desses indivíduos:

Há também um problema de relevância de conteúdo, que afeta segmentos substanciais do ensino superior, mas acima de tudo os alunos da escola secundária. Será que o aluno está aprendendo o que precisa para aprimorar sua personalidade e entrar no mercado de trabalho? O Brasil está formando os especialistas, pesquisadores e inovadores de que precisa para fazer parte da moderna “economia do conhecimento”? (SCHWARTZMAN, 2005, p. 13).

Ora, se não há formação de uma grande parte de pessoas competentes, capazes de ler e escrever sem dificuldades, com “personalidade” crítica e consciência moral e política determinadas, e há outra parte, menos expressiva, que detém esses conhecimentos, a desigualdade social, econômica e cultural é um resultado óbvio. Para a finalidade deste estudo essa mesma desigualdade cria obstáculos no acesso da população às informações de interesse público, como aquelas divulgadas no Portal da Transparência. A diferenciação entre os que sabem ler e os que não sabem gera, por si só, uma falha no alcance da transparência para este segmento de baixa escolaridade e qualidade educacional.

Este *gap* entre os que não detém a informação e os que detém faz parte de uma logística de reprodução do sistema capitalista a fim de mantê-lo. Susan George (2002) alerta para as consequências deste fato:

O pobre em informação representa uma categoria dispersa pelo mundo que pode ou não ser a mesma que a dos materialmente pobres. O pobre em informação, precisamente pelo fato de não poder produzir, absorver ou manipular a informação em quantidades suficientes, ou com rapidez suficiente, torna-se disfuncional, quando não socialmente descartado. Sua disposição de trabalhar, sua força muscular são irrelevantes na era da informação. (GEORGE, 2002, p. 32)

A principal consequência é o surgimento do pobre em informação, uma “escória” da atual sociedade. O dito obstáculo, citado anteriormente, criado pelas diferenças culturais e educacionais entre os diversos segmentos da população retrata o plano miserável, no sentido das consequências deste plano, dos detentores de capital, e todos aqueles a eles aliados, incluindo o próprio Governo. Diante disto fica clara a intenção de manter na obscuridade os pobres em informação, uma espécie de “despreparação” forçada, mantê-los alienados garante o funcionamento do sistema. A proposta de transparência ao alcance de todos atrapalha esse planejamento, mas se não há outra escolha a não ser tornar público e “transparente” a gestão pública do sistema, percebe-se que isto vem sendo realizado de forma tendenciosa, como será apresentado posteriormente. Em atendimento a este estudo, é necessário responder a seguinte pergunta: quanto seria esse segmento da população incapaz de usufruir da transparência oferecida pelo Governo Federal?

5 PATAMARES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Apresentam-se abaixo alguns dados para análise relativos à alfabetização e ao grau de escolaridade da população brasileira. A faixa etária escolhida foi a de 15 a 29 anos, idade que, possivelmente, um cidadão brasileiro estaria apto a ler e escrever com poucas restrições, portanto, um provável segmento capaz de utilizar o Portal da Transparência, caso seja de seu interesse:

Tabela 4

Grupos de Idade	Alfabetizadas	Não Alfabetizadas
15 a 19 anos	16.617.189	373.596
20 a 24 anos	16.767.660	477.466
25 a 29 anos	16.425.545	678.823
Totais	49.810.394	1.529.885
Total Brasil	157.628.796	19.330.185

Elaboração própria. Fonte: **IBGE, Censo 2010.**

Considerando o total dos grupos de idade analisados, de 51.340.279 pessoas, entre homens e mulheres, apenas 3% não seria capaz de acessar o Portal da Transparência, percentual relativo aos analfabetos, mas se a análise for frente ao número de habitantes no Brasil, 190.732.694 (dados do IBGE, Censo 2010), 10% da população está excluída do alcance da transparência proposta pelo Portal. Observando as faixas de 15 a 19 anos, e de 20 a 24 anos, comparativamente a faixa de 25 a 29 anos, há uniformidade de cidadãos alfabetizados, esta situação já não é tão homogênea ao se analisar a coluna dos não alfabetizados, a faixa de 15 a 19 anos, e a faixa de 20 a 24 anos apresentam números consideravelmente menores que a faixa de 25 a 29 anos, disto, entende-se que há uma porção bem maior de adultos, supostamente já atuantes no mercado de trabalho, que são incapazes de ler e escrever frente a segmentos populacionais mais jovens.

Seria suficiente a alfabetização para entendimento do conteúdo Portal da Transparência? Deve-se considerar o nível de escolaridade desses indivíduos que acessam o sítio? Tendo como base que o sítio do Portal da Transparência apresenta dados e informações voltados para as matérias de economia, contabilidade e gestão pública, talvez o fato de um cidadão saber ler e escrever não lhe garanta entendimento do conteúdo divulgado. Para concluir quanto a isto, será utilizada a tabela abaixo, que apresenta a média de anos de estudo da população brasileira em 2011.

Tabela 5

Grupos de idade	Nº médio de anos de estudo
15 a 17 anos	7,5
18 anos ou mais	7,7
20 a 24 anos	9,8
25 a 29 anos	9,7
30 anos ou mais	8,6

Elaboração própria. Fonte: **IBGE, Censo 2010.**

Pressupondo uma média de 9 anos para que um indivíduo conclua o ensino básico (níveis fundamental e médio), e considerando que iniciou seus estudos aos 10 anos, a expectativa é que aos 19 anos a média de anos de estudo deste indivíduo esteja no intervalo entre 7 e 11 anos, sob esta óptica, a tabela acima aponta que os brasileiros estão concluindo o ensino básico com efetividade entre os 17, 18 anos.

A tendência, dentro deste mesmo pressuposto, é que a partir de 19, 20 anos, idade provável de ingresso dos jovens a uma instituição de ensino superior, a média de estudos aumente entre 3 a 6 anos, sendo 3 anos o tempo mínimo de conclusão de um curso profissionalizante e 6 anos um tempo razoável para a conclusão de um curso acadêmico em uma faculdade. Porém, conforme apresentado na tabela acima, a tendência suposta não se concretiza. A média de anos de estudo alcança seu ápice na faixa de 20 a 24 anos, a partir disto há um notório declínio.

Para a finalidade deste estudo, pode-se entender que a faixa de 15 aos 29 anos está apta a compreender e utilizar plenamente o Portal da Transparência, conforme suas necessidades, tomando como verdade sua alfabetização e ensino básico concluído. Isto, se de fato apenas esse nível educacional apresentado bastar para que a transparência alcance os cidadãos.

Entretanto, se não bastar o nível básico? É necessária uma análise mais estratificada do possível grupo de interessados em acessar o Portal da Transparência:

Tabela 6

Grupos de idade	Total	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado
15 a 19 anos	16.986.788	6.202.364	7.415.463	2.906.096	60.595	402.269
20 a 24 anos	17.240.864	4.374.675	3.891.501	7.900.399	941.146	133.143
25 a 29 anos	17.102.917	4.821.684	3.161.596	6.819.360	2.218.550	81.728
Totais	51.330.569	15.398.723	14.468.560	17.625.855	3.220.291	617.140

Elaboração própria. Fonte: IBGE, Censo 2010.

Os dados acima expõem com mais detalhe os níveis de escolaridade da população brasileira. De um total de 51.330.569, 30% serão incapazes de compreender o conteúdo exposto no sítio, referente aos cidadãos sem instrução e nível fundamental completo. É importante ressaltar que não necessariamente parte desta faixa de escolaridade é completamente analfabeta. Será analisado nas próximas seções qual o grau de escolaridade apropriado para que o Portal cumpra com seus objetivos de alcance e transparência.

6 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O sítio na *internet* a ser analisado é o do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro, lançado em novembro de 2004 por iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), e que, através do Decreto nº. 5.482, de 30 de junho de 2005, passou a divulgar dados e informações de órgãos e entidades da administração pública federal. Seu objetivo é permitir o acompanhamento da utilização do dinheiro público pelo cidadão brasileiro, como consequência do aumento da transparência da gestão pública a ser proporcionado pelo sítio.¹

A ideia de exercer a transparência remete ao alcance da sociedade como um todo pela informação pública conforme sua necessidade (ALVES, 2011). Porém, seria a disponibilização de informações suficiente? A reprodução massiva dessas informações transforma a função da transparência em si, esta deixa de ser objeto de crítica e utilidade para entendimento da gestão pública, e passa a ser uma coleção de dados para a mera apreciação de seus espectadores, Benjamin (1996, p. 171) relata essa transformação, mas em relação à arte *“Mas, no momento em que o critério da autenticidade deixa de aplicar-se à produção artística, toda a função social da arte se transforma. Em vez de fundar-se no ritual, ela passa a fundar-se em outra práxis: a política”*.

Alves (2011, p. 233) ressalta: *“Entretanto, não basta que a informação esteja disponível. Esta, como instrumento de tomada de decisão [...] deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa. De outra forma restará prejudicando qualquer esforço que objetive a promoção da transparência”*, logo a mera disponibilização de informações, além de modificar a função da transparência, ajuda o “desenvolvimento” dos pobres em informação, que por sua própria incapacidade já não compreendem as divulgações do Portal, e o fato destas serem “jogadas” no sítio do Portal da Transparência para aquele que quiser ver, mantém essa alienação dos desinformados.

A Nota sobre Políticas de Administração Pública do OCDE faz um alerta sobre essa disponibilização de informações quando não há o devido engajamento de interação com os cidadãos:

¹ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acessado em 11 jun. 2013, 21:35h

O esforço governamental para informar, consultar e engajar os cidadãos na melhoria da qualidade, credibilidade e legitimidade de suas decisões poderá produzir efeitos opostos se os cidadãos perceberem que seus esforços em manter-se informados, fornecer feedback e participar ativamente forem ignorados, ao mesmo tempo não exercendo efeito algum sobre as decisões tomadas ou permanecendo sem a devida prestação de contas por parte do governo. (OCDE, 2001, p.1).

Para analisarmos tais proposições é necessária a definição de alguns conceitos e que o Portal da Transparência seja “apresentado”. O mesmo traz uma definição de transparência que será, para o propósito deste estudo, utilizada como base conceitual para as análises posteriores quanto à efetiva transparência do Portal:

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.²

Considerando que a população, no seu exercício de cidadania em um Estado laico, republicano e democrático, assume papel de “agente fiscalizador”, como o próprio Portal define, pode-se entender que o mesmo proverá os instrumentos apropriados e as informações necessárias para que este exercício seja cumprido sem obstáculos. Nazário, Silva e Rover (2012) entendem que a população vigiando o governo nada mais é do que o exercício de um direito conferido pela cidadania, considerando que, teoricamente, o povo é soberano.

A definição de cidadania a ser considerada neste estudo será a mesma trazida por Cavalcante (2008, p. 14): “*A cidadania deriva não só de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. A informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados são fundamentais*”, ou seja, é papel do cidadão compreender seu Governo.

Um dos objetivos do presente estudo é chamar atenção para o que Cavalcante (2008) define como “cidadania fiscal” que, a seu ver, seria algo semelhante ao que o Portal da Transparência sugere ao cidadão: que fiscalize as informações da gestão pública divulgadas no Portal e reporte qualquer irregularidade por ele identificada. Apenas com um porém, ressaltado por Cavalcante (2008), se o cidadão age como fiscalizador, logo impõe certo

² Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acessado em 11 jul. 2013, 21:35h

controle social aos dados publicados pelo governo, este, por sua vez, quando sobre pressão, teria uma maior responsabilidade quanto à qualidade do gasto público.

A página inicial do sítio apresenta um *frame* em três colunas, a coluna da direita é um índice detalhando os possíveis tópicos de interesse do internauta, subdividido em Consultas, Gráficos e *Downloads*, Informações e outros *links* de acesso; a coluna central apresenta abas de consulta detalhada conforme os tópicos de interesse descritos na coluna da direita anteriormente mencionada; a coluna da esquerda exhibe tópicos de destaque dentro do próprio sítio do Portal da Transparência e de outros sítios do Governo Federal. Vide figuras representativas abaixo:

Figura 1

Fonte: Portal da Transparência

Figura 2

Fonte: Portal da Transparência

Ressaltando a forma como o *layout* do sítio é apresentado, pode-se perceber a existência de certa influência sobre o que o internauta deve observar, como as sugestões na modalidade de consulta temática: Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil, Garantia Safra, Diárias Pagas, dentre outros destaques. A primeira vista, essa ferramenta não parece permitir ao internauta outras opções de pesquisa temática. Os detalhes quanto à acessibilidade às informações do Portal será verificado na seção adiante.

Abaixo será realizada breve análise sobre os dados de acesso, visitas de internautas ao Portal, considerando as estatísticas divulgadas no próprio sítio apresentadas a seguir:

Tabela 7

Mês/Ano	Visitas									
	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	710.222	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	615.777	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	738.665	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril	886.824	372.276	245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Mai	1.009.019	536.802	295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho		937.299	288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho		1.291.436	281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto		1.163.608	320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro		812.120	308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro		795.427	305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro		656.748	314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro		594.793	312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média Mensal	792.101	680.837	280.773	244.846	142.024	120.301	53.892	31.423	23.831	32.163
Total	3.960.507	8.170.046	3.369.275	2.938.152	1.704.284	1.443.610	646.701	377.078	285.968	64.326

Fonte: Portal da Transparência

O aumento de acessos ao sítio do Portal da Transparência é óbvio, grande parte disto se deve ao desenvolvimento da “sociedade em rede”, dos avanços da Tecnologia da Informação, a popularização da internet e da banda larga causada pela redução de custos no setor e consequente aumento da acessibilidade à população, além dos incentivos ao consumo de equipamentos e dispositivos que permitam a utilização da internet. (NAZÁRIO, SILVA, e ROVER, 2012).

Analisando os dados apresentados acima, e considerando o nível de acesso da faixa etária possivelmente interessada em utilizar o Portal da Transparência, pode-se apreender

alguns fatos. O primeiro deles é o baixo acesso da população que possui meios para visitar o sítio e não o faz, comparando o total de brasileiros com acesso a *internet*, 166.987 mil, apenas 5% visitou o sítio do Portal da Transparência em um ano (em comparação ao ano de 2011), frente à faixa etária selecionada para análise, há 49.370 mil cidadãos entre 15 e 29 anos com acesso à *internet*, se, 100% das visitas ao sítio representarem essa faixa etária, 17% teria acessado o sítio, um percentual ainda muito baixo. Porém, será que estes internautas que acessaram o Portal foram capazes de obter as informações que lhe interessavam, e efetivamente compreendê-las?

Será limitado o campo de análise de acessibilidade do sítio, considerando as informações que podem ser consultadas no Portal da Transparência conforme a página explicativa sobre o que pode ser encontrado no sítio:

- a) Informações sobre Transferências de Recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão);
- b) Informações sobre Gastos Diretos do Governo Federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal;
- c) Informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira das com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento;
- d) Informações sobre Receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente;
- e) Informações sobre Convênios registrados no SIAFI e no SICONS firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;
- f) Informações sobre a lista de Empresas Sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas;
- g) Informações sobre cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal;
- h) Informações sobre Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem Páginas de Transparência Pública próprias;
- i) Informações sobre Participação e Controle Social;

- j) Informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;
- k) Páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.³

³ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acessado em 11 jun. 2013, 21:35h.

7 A QUALIDADE E TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Lima, em documento ainda não publicado, destaca o que chama de violência exercida pelo Governo sobre a população, causada pelo acesso precário a educação de qualidade, que culmina em uma parcela considerável de brasileiros sem “bagagem” suficiente para compreender os dados e informações de gestão pública apresentados pelo Governo. Para o presente estudo esta proposição é perfeitamente válida ao se considerar os níveis de escolaridade e cultura anteriormente discutidos. Nesta seção será feita a relação entre esses níveis e aquele considerado necessário para que as informações do Portal da Transparência sejam de fato entendidas.

Publicidade e clareza são elementos básicos para o conceito de transparência. Ainda que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, além da relevância, confiabilidade e oportunidade. Ora, dados irrelevantes podem obscurecer o valor das informações importantes a eles agregadas. (CAVALCANTE, 2008, p. 11)

Ora, ser transparente pelo simples fato de o ser, não faz com que realmente seja. Nisto, o Portal da Transparência, mesmo objetivando ser transparente, na verdade, não o é. O primeiro fato que corrobora com esta conclusão é a sua falta de publicidade, considerando o número de acessos ao sítio na *internet* analisado na seção anterior frente à quantidade de brasileiros com computadores e acesso à *internet*, item também apresentado anteriormente. Percebe-se que apenas 5% do total de possíveis internautas efetivamente acessam o Portal, detalhe que não pode ser melhor desenvolvido pois não há informações específicas sobre acessos repetidos de um mesmo usuário. Cavalcante (2008) ainda ressalta o importante papel da transparência como instrumento fundamental à democracia, por oferecer conteúdo à população para que esta exija resultados do Governo.

A publicidade retratada anteriormente por Cavalcante deve ser no sentido de ampliar as divulgações da existência dos meios de acesso à transparência das contas públicas, caso contrário, essas informações se tornarão *marketing*. Lima traz uma observação pertinente quanto a isto:

Novamente, aqui se põe a questão relativa à falta de conhecimento do povo brasileiro, que não compreende a agenda posta pelo governo e empresários e que é reiterada, *ad nauseam*, pelos meios de comunicação de massa. Desse modo, a maioria da sociedade sofre a violência do não saber, excluída do conhecimento por uma ideologia que só visa a valorização do capital. (LIMA, 2013)⁴

Em observância a qualidade das informações publicadas no Portal da Transparência, Nazário, Silva e Rover (2012) publicaram uma avaliação dessa qualidade. Os autores responderam aos critérios criados pelo autor Eppler para concluir quanto à qualidade das informações do Portal, abaixo os resultados:

1. **Comprehensive:** O escopo da informação é adequado (Existe informação de mais ou de menos)? As informações encontradas no portal são pertinentes e completas;
2. **Accurate:** A informação é precisa e próxima da realidade o suficiente? É possível navegar por vários níveis para validar a informação;
3. **Clear:** A informação é compreensível para o grupo alvo? Existem algumas formas de auxílio, como: Manual de Navegação, Glossário, Perguntas Frequentes, e Fale Conosco por telefone e *e-mail*. Algumas informações estão implícitas, ou seja, só se obtém após agrupamento das ações no Excel, mediante tabulação de dados (ex. totalizações). Ainda assim, não é possível fazer cruzamento pleno das informações;
4. **Applicable:** As informações podem ser aplicadas diretamente? São úteis? Existe um grande número de consultas que podem ser acessadas diretamente no portal. Também está disponível para *download* arquivo Excel de boa parte das consultas, mas não possibilita *download* completo do banco de dados. [...]
5. **Concise:** A informação é pontual, evitando elementos desnecessários? As informações estão distribuídas em diferentes consultas que não podem ser cruzadas; Existem *links* para outras páginas como: Rede da Transparência, Portais de Compras, Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Não se identificou elementos desnecessários;
6. **Consistent:** a informação é livre de contradições? É possível chegar ao Máximo de detalhamento, porém não estão disponíveis outros documentos para comprovação de valores;
7. **Correct:** A informação é livre de distorção ou erro? Não é possível fazer esta análise, embora para que exista a transparência desejada, este é um pré-requisito necessário;
8. **Current:** A informação é atualizada e não obsoleta? A atualização da consulta 'Informações Diárias e Receitas' é diária, as demais seções disponíveis no portal são atualizadas mensalmente, exceto a seção Convênio que é atualizada semanalmente;
9. **Convenient:** A informação atende às necessidades dos usuários? Se considerar especialistas no assunto sim, já para leigos falta detalhamento;
10. **Timely:** A informação é disponibilizada em tempo adequado? Sim, como descrito no item *current* a atualização e disponibilização das informações

⁴ **Violência e esvaziamento humano na dominação do capital fictício** (Um breve olhar), de Carlos Alberto Ferreira Lima, a ser publicado.

ocorrem de acordo com o tipo de informação, sendo diária, semanal ou mensal.

11. **Traceable:** O *background* da informação está disponível (autor, data, etc.)? Conforme avaliação pelo Índice de transparência, o conteúdo disponibilizado é bem completo e detalhado, atendendo a LC 131. A data sempre está vinculada, além de outras informações, como: órgão responsável, setor, programa, ação, categoria econômica, modalidade de aplicação, origem do recurso, o que será comprado, preço, fornecedor, estado/município, etc.;

12. **Interactive:** O processo de informação pode ser adaptado pelo consumidor da informação? É possível formatar parcialmente as consultas, por meio de alguns filtros; É possível ordenar, no próprio site, de que forma as informações devem ser apresentadas; [...]

13. **Accessible:** A forma de se obter a informação é contínua e desobstruída? A Informação está disponível via web, com fácil acessibilidade e pode-se contar com o baixo *downtime* dos sites governamentais;

14. **Secure:** A informação é protegida de perdas e acesso não autorizado? Após a verificação com uma ferramenta específica de segurança, nenhuma vulnerabilidade relevante foi localizada;

15. **Maintainable:** Refere-se a aspectos relacionados à Manutenção, organização e atualização das bases de dados; Estes itens ficaram fora do escopo da análise, pois externamente não é possível avaliar;

16. **Fast:** A infraestrutura corresponde ao ritmo de trabalho do usuário? Aparentemente sim, com relação ao tempo de resposta do servidor. (NAZÁRIO, SILVA e ROVER, 2012, p. 193)

Dois dos critérios estabelecidos pelos autores não foram passíveis de teste, caso do *Correct* e *Maintainable*, o primeiro critério, de fato, é de difícil rastreamento, considerando que haveria a necessidade de validação das bases de dados utilizadas para alimentar as informações publicadas no sítio do Portal da Transparência, o que demandaria praticamente um outro estudo, e se mostraria, ainda assim, de conclusão duvidosa, pois, dificilmente os autores teriam acesso às informações originais de alimentação da base do sítio. Já o segundo critério, dependendo do que os autores estariam se propondo a testar seria possível, o próprio sítio possui controles informando a periodicidade da manutenção das informações nele contidas, se o estudo dos autores estivesse direcionado para essa linha, seria possível obter conclusões.

Alguns critérios foram destacados negativamente nos testes do estudo: *Clear*, *Concise* e *Convenient*, quanto a isto os autores concluíram: “*Considerando como público alvo a população em geral, embora existam várias formas de auxílio no portal, é preciso ter certo conhecimento sobre as informações que são disponibilizadas para utilizá-las*” (NAZÁRIO, SILVA e ROVER, 2012, p. 196). Os critérios *Clear* e *Convenient* referem-se ao entendimento do usuário da informação, que na conclusão dos autores, apenas “especialistas” seriam capazes de ter suas necessidades sanadas, já o critério *Concise* traz que as consultas efetuadas

pelos internautas não podem ser interligadas, e que outras informações complementares só podem ser encontradas em outras fontes (NAZÁRIO, SILVA e ROVER, 2012).

Dentre os demais resultados obtidos, alguns chamaram atenção, principalmente por terem sido considerados como pontos positivos pelos autores, casos dos critérios *Interactive* e *Accessible*. Na primeira análise realizada pelo presente estudo, entendeu-se que as informações não são de interatividade simples e a seguir demonstra-se que a acessibilidade do sítio é limitada, principalmente pelo nível educacional e cultural exigido para que o internauta acesse o Portal sem necessitar de auxílio.

Na página inicial do sítio já é possível observar a existência de alguns conceitos de contabilidade pública necessários para que o internauta seja capaz de realizar sua consulta com sucesso, como os termos: empenho, liquidação e pagamento. A falta de conhecimento do significado e aplicação destes termos limita a população capaz de utilizar o sítio sem ajuda prática de um terceiro detentor deste conhecimento. Ademais, a forma de consulta avançada não facilita a busca por programas e ações governamentais que possam estar afetando, ou deveriam estar afetando a comunidade local do internauta. Ao invés disto o sítio direciona a busca para programas de destaque do atual Governo Federal como, por exemplo, Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil e Pescador Artesanal. É clara a indução da consulta a ser efetuada pelo cidadão interessado em utilizar o sítio, que pode ser distraído com outras informações pouco pertinentes àquilo que era seu objetivo inicial de pesquisa.

O dito controle hierárquico, ou administrativo, é aquele exercido pelo Estado, principalmente por meio de leis e decretos. O Estado faz com que a sociedade cumpra com suas obrigações e, em contrapartida, garante a ela seus direitos, estes, por sua vez podem ser cobrados pela sociedade, através do controle social, também conhecido como democrático. Alves (2011, p. 237) diz que “*o controle social é parte fundamental da relação entre o governo e os cidadãos*”, e para o fortalecimento dessa relação ocorrer é dever do governo assegurar que a informação por ele disponibilizada seja completa, objetiva, confiável e compreensível, facilitando o exercício do controle social pela sociedade, o que, conclui Alves (2011), afirma a transparência e auxilia a prevenção da corrupção, além de garantir o exercício da cidadania e da democracia.

Logo, o Governo não deve direcionar o que divulga à sociedade, caso contrário, estaria, ele mesmo, exercendo os controles administrativo e social, por induzir o cidadão a entender e acessar apenas aquilo que ele próprio achar ser de interesse da sociedade:

[...] simplesmente deixar à disposição da sociedade uma grande quantidade de informação – que para muitos pouco diz – não é suficiente. O governo deve ir ao cidadão para se justificar; deve procurá-lo, por meio de cartilhas, informativos dirigidos e instrumentos similares que, de fato, “digam algo” àquele cidadão sobre como os recursos públicos estão sendo empregados em prol do bem comum (pois este deve ser o fim precípua de qualquer gestor público) (ALVES, 2011, p. 271).

A observação de Alves indica claramente que existe uma segregação do alcance da transparência, como já foi constatado por Nazário, Silva e Rover em seu estudo sobre a qualidade da informação divulgada no Portal da Transparência. As análises a seguir referem-se às informações que podem ser consultadas no sítio do Portal, buscando evidenciar se há, ou não, a necessidade de conhecimento e cultura avançados para que as informações sejam compreendidas e o objetivo do sítio alcançado.

8 ACESSIBILIDADE À TRANSPARÊNCIA

As informações escolhidas para análise são as mesmas que o Portal da Transparência afirma divulgar em sua página explicativa:

a) Informações sobre Transferências de Recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão);

A busca pelas informações acima foi segregada em duas partes principais: sobre as transferências de recursos para estados, municípios, pessoas jurídicas, pessoas físicas e ao exterior, e a busca pelo exemplo dado sobre a Bolsa Família. A primeira parte foi relativamente simples de ser efetuada, na página inicial do sítio havia uma referência de consulta direta às transferências de recursos por exercício (ano fiscal), procurou-se pelas transferências aos Estados/Municípios, às pessoas jurídicas, e às pessoas físicas, tarefa simples e com resposta rápida e precisa da ferramenta de busca do sítio. As transferências ao exterior não são simples de serem encontradas, estão na parte de busca aos Estados/Municípios. Em todas estas buscas, com exceção das pessoas físicas, o nível de detalhamento das informações é pouco, além de estar em uma linguagem bastante específica da administração pública. Exemplo na figura abaixo:

Figura 3

The screenshot shows the 'Portal da Transparência do Governo Federal' interface. The search results are for 'TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR' in the year 2013. The summary table shows the following values:

Total destinado ao Estado:	R\$ 5.162.028,95
Total destinado ao Governo do Estado:	R\$ 0,00
Total destinado aos municípios do Estado:	R\$ 5.162.028,95
Total destinado ao município TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR:	R\$ 5.162.028,95
Total destinado à ação 2DS8 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais:	R\$ 284.464,10
Total destinado ao favorecido THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY:	R\$ 284.464,10

Below the summary table is a detailed table of transactions:

Mês	Fonte - Finalidade	Modalidade de Aplicação	Valor (R\$)
Março/2013	STN - CONVÊNIO/CONTRATOS DE REPASSES	80 - Transferências ao Exterior	224.704,10
Março/2013	STN - CONVÊNIO/CONTRATOS DE REPASSES	80 - Transferências ao Exterior	59.760,00

The page also includes navigation links, a search bar, and a footer with the text 'Página 1/1' and 'Clique aqui para baixar dados do portal'.

Fonte: Portal da Transparência

Quanto a consulta dos recursos transferidos para os cidadãos que usufruem do Bolsa Família, há duas formas de se obter esses dados, ou a consulta é realizada por “programa”, o que requer conhecimento prévio do que significa um “programa” ou uma “ação” (outra opção de consulta da ferramenta de pesquisa), ou, a consulta é realizada por pessoa física, o que facilita o acesso daqueles interessados em conferir seus recursos recebidos, ou até mesmo de outros beneficiários do Bolsa Família. Entende-se que não há obstáculos de conhecimento ou cultura para consulta das informações do item “a” descrito anteriormente.

b) Informações sobre Gastos Diretos do Governo Federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal;

A consulta a essas informações é direcionada já na página inicial do sítio. A realização da busca é simples, porém, novamente, deparou-se com informações insuficientes para que um cidadão exerça seu papel como “fiscalizador”. A busca pelas diárias pagas é fácil, porém é preciso que o internauta saiba o nome da pessoa que irá pesquisar, pois essas informações encontram-se em conjunto dos dados de pessoas jurídicas. Quanto aos gastos diretos em cartões de pagamento do Governo Federal, é necessário que a consulta seja efetuada em outra ferramenta de pesquisa, a de Consultas Temáticas, as informações desta busca foram apropriadas, e apresentavam um nível de detalhe suficiente para que o cidadão possa apreciar a gestão pública dessas despesas. Não foi identificada a necessidade de níveis educacionais e culturais altos para que as informações deste item “b” sejam consultadas e compreendidas.

c) Informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira das com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento;

Essa consulta é um pouco mais complexa, primeiro pela ferramenta de pesquisa não ser de acesso direto através da página inicial do sítio, é necessário que o internauta leia a descrição de busca relativa a “Despesas – Empenho, liquidação e pagamento”, feito isto, o sítio redireciona o indivíduo a outra página com a ferramenta de pesquisa. Neste momento existem algumas limitações ao interessado nessas informações, é preciso que o internauta

conheça o que significa as expressões “empenho”, “liquidação” e “pagamento”, outro item que dificulta a consulta do usuário da informação é, também, a necessidade de conhecimento sobre os tipos de empenho como “estimativo”, “ordinário”, “global”. Essa ferramenta também limita a pesquisa a 30 dias corridos, ou seja, é preciso que o cidadão efetue diversas consultas caso queira analisar mais de um mês das informações do item “c” acima. Considera-se necessário que o internauta tenha nível superior, ou conhecimentos culturais avançados para que efetue as consultas acima e compreenda as informações resultantes de sua busca.

d) Informações sobre Receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente;

A ferramenta de pesquisa de receitas é de um nível de detalhes de busca bastante inferior se comparada às despesas. Quando a busca é efetuada, é preciso que o internauta tenha conhecimentos de alguns conceitos de contabilidade pública para se guiar nos resultados obtidos: receita realizada, receita lançada, receitas correntes, correntes intra-orçamentárias, receitas de capital, entre outros. Portanto, apesar da pesquisa ser fácil, a análise dos resultados requer nível superior ou conhecimento cultural sobre contabilidade pública do usuário da informação.

e) Informações sobre Convênios registrados no SIAFI e no SICONS firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;

A ferramenta de pesquisa é simples e de fácil operação, o internauta tem acesso direto aos valores transferidos, não há elementos que tornem o entendimento complexo. Porém, caso o internauta esteja interessado em mais detalhes sobre o convênio consultado, o Portal redireciona o usuário para uma página de ajuda, e recomenda que este entre em contato com o órgão concedente dos valores transferidos. Isto limita a busca efetuada pelo internauta, pois nos sites dos órgãos responsáveis pelos convênios concedidos, nem sempre a busca é tão simples quanto no Portal da Transparência. Apesar disto, as informações divulgadas no sítio do Portal são de fácil acesso, a realização da pesquisa é simples e os resultados, mesmo pouco conclusivos devido à apresentação apenas dos repassados, sem detalhes de utilização ou andamento dos convênios, são de entendimento fácil.

f) Informações sobre a lista de Empresas Sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas;

A ferramenta de pesquisa não pode ser acessada diretamente pelo sítio do Portal, é necessário que o internauta leia a descrição de busca relativa a “Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas”, feito isto, o sítio redireciona o indivíduo para outra página de consulta. O primeiro obstáculo é relativo ao conhecimento necessário sobre os tipos de sanções existentes, caso o usuário não saiba o CNPJ, CPF, nome ou razão social/nome fantasia da pessoa/empresa que deseja consultar, a opção restante de busca é por sanção. Feita a consulta do item de interesse do usuário, o Portal traz apenas os informativos jurídicos relacionados a busca, não apresenta valores, instância, ou fase do processo. Entende-se que a pesquisa pelas informações do item “F” trazem resultados insuficientes para o internauta, e é necessário conhecimento de matérias de Direito para que a pesquisa seja realizada pelo filtro “Tipo de sanção”, bem como para compreender os resultados.

g) Informações sobre cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal;

Estas informações são as de consulta mais simples, basta inserir o nome do servidor público a ser analisado na caixa de busca da ferramenta. Caso o internauta queira efetuar sua pesquisa por órgão público, isto também é possível, e de igual facilidade a pesquisa por pessoas físicas. As informações são apropriadas e de fácil compreensão.

h) Informações sobre Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem Páginas de Transparência Pública próprias;

Não há uma ferramenta de busca por páginas de transparência no Portal, existe um *link* na página inicial do sítio que redireciona o internauta para outra página na *internet* a www.transparencia.gov.br. O *layout* desta página possui duas partes principais, um índice à direita contendo possíveis itens de interesse do usuário, inclusive um *link* para a lista de páginas de transparência pública; e, ocupando a parte central-esquerda, a apresentação dos dados do índice da página. As informações do item “h” são de fácil acesso e não requerem níveis altos de estudo e/ou cultura.

i) Informações sobre Participação e Controle Social;

Estas informações encontram-se em outra página do Portal, para acessá-la é necessário selecionar no índice esquerdo da página principal do Portal a opção “Controle Social”. A primeira parte dessa página apresenta uma breve explicação sobre o que é controle social, em

seguida há vários *links* relacionados ao tema. O acesso é fácil, rápido e não requer níveis culturais ou educacionais altos.

j) Informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;

O acesso a essas informações se dá através da seleção, no índice esquerdo da página principal do Portal, da opção “Rede de Transparência”. Há uma breve explicação sobre a página, em seguida apresentam-se os *links* da Rede de Transparência. Percebe-se um destaque para *Páginas de Transparência, Desenvolvimento Agrário, e Tesouro Nacional*, os demais links estão dispostos por ordem alfabética. O acesso é fácil, rápido e não requer níveis culturais ou educacionais altos.

k) Páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

O *link* de acesso a essas informações está disposto no índice esquerdo da página inicial do Portal, ao selecioná-lo o internauta é direcionado para outra página apresentando o mapa geográfico brasileiro por Estado. A partir desse mapa interativo ou das opções da ferramenta de busca o internauta consegue efetuar sua pesquisa por Estado, em seguida por município, se for de seu interesse, caso não queira a página indica um acesso aos dados do governo daquele Estado. A pesquisa é fácil de ser realizada e não exige conhecimentos educacionais e culturais elevados.

Os resultados da análise acima foram concatenados em um quadro explicativo, que descreve os níveis de exigência educacional ou cultural para realização da pesquisa das informações e da avaliação dos resultados obtidos, e o nível de dificuldade envolvido nesse processo:

Tabela 8

Informação divulgada no Portal	Efetuar pesquisa é fácil?	Efetuar a busca requer níveis educacionais e culturais altos?	Os resultados da busca requerem níveis educacionais e culturais altos?
a	NÃO	SIM	SIM
b	SIM	NÃO	NÃO
c	NÃO	SIM	SIM
d	SIM	NÃO	SIM
e	SIM	NÃO	NÃO
f	NÃO	SIM	SIM
g	SIM	NÃO	NÃO
h	SIM	NÃO	NÃO
i	SIM	NÃO	NÃO
j	SIM	NÃO	NÃO
k	SIM	NÃO	NÃO

Elaboração própria

Das onze informações diferentes que podem ser consultadas no sítio do Portal da Transparência, três apresentam ferramentas de pesquisa complexas, dessas, todas pelo motivo de serem necessários níveis educacionais e culturais altos para que o internauta seja capaz de efetuar a pesquisa, e as três informações requerem conhecimentos mais avançados para que o usuário compreenda os resultados de sua pesquisa. Entre as oito informações de busca simples, apenas uma, a “d”, requer conhecimentos específicos para que o internauta compreenda os resultados obtidos.

Percebeu-se que as informações “h”, “i”, “j”, e “k”, não são disponibilizadas pelo Portal da Transparência, são apenas referências a outros sítios na *internet*. Diante disto, serão consideradas apenas sete das onze informações disponíveis no Portal para as considerações finais do presente estudo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os apontamentos deste estudo pode-se inferir que não basta ao cidadão brasileiro a formação nos níveis fundamental e médio, visto que não há uma abrangência de assuntos pertinentes à economia, à contabilidade pública dentre outros, indispensáveis ao cidadão para que apreenda as informações divulgadas no Portal da Transparência. Tão pouco um indivíduo com formação no ensino superior completa, cuja graduação encontra-se fora das ciências sociais aplicadas como Economia, Contabilidade e Administração, será capaz de compreender em sua totalidade os dados divulgados no sítio do Portal, além das obstruções conceituais causadas pelos termos utilizados no *layout* das ferramentas de consulta.

Logo, subentende-se a necessidade do internauta ter, além de ensino básico e superior, outros conhecimentos técnicos e entendimento cultural relativos às contas públicas e à gestão pública. Pode-se avaliar ainda, a existência do controle social que o Portal exerce, já que, de certa forma, ressalta a desigualdade cultural e educacional da população brasileira, sendo transparente apenas para especialistas, e não atingindo seu objetivo de alcançar todos os segmentos da sociedade brasileira.

O sítio do Portal da Transparência diz “acreditar” que a transparência é o antídoto para corrupção, e esta deve funcionar como mecanismo de indução a conduta responsável dos gestores públicos, porém, o Portal não parece facilitar aos usuários da informação esse alcance de transparência esperado. Como foi analisado, há limitações de conteúdo e acesso que na verdade excluem e muitas vezes induzem os internautas a manterem-se desinformados, mesmo aqueles com capacidade para compreender o conteúdo do Portal, que em seu atual *layout* parece oferecer algo que não proporciona.

O direito do cidadão de compreender e fiscalizar as contas públicas não tem sido garantido pelo Portal da Transparência. Isto traz a questão de qual seria a real intenção de um sítio que poderia esclarecer dúvidas e fundamentar reivindicações por melhorias na gestão pública, e, na verdade, é precário de mecanismos necessários para garantir a compreensão plena de onde, quando e como tem sido utilizado o recurso público. O sítio parece confundir o internauta, com uma quantidade de dados grande, e poucas informações esclarecedoras.

Quanto ao efetivo alcance das informações divulgadas no Portal da Transparência por níveis culturais e educacionais da população brasileira, das sete informações divulgadas, e efetivamente válidas para a análise deste estudo, 43% delas, informações “a”, “c” e “f”, só podem ser acessadas por cidadãos com nível de escolaridade superior, ou cultural alto, esses

requisitos são igualmente necessários para a compreensão dos resultados obtidos. Do total restante de quatro informações de busca simples, 25%, informação “d”, requer conhecimentos educacionais e culturais altos para que o internauta entenda os resultados de sua pesquisa. Comparando com a população analisada na faixa etária de 15 a 29 anos, apenas 6% conseguiriam acessar o Portal, efetuar a pesquisa de seu interesse e compreender os resultados obtidos, estes são os cidadãos com ensino superior completo.

Do total restante, 63%, indivíduos com ensino fundamental e médio completos, acessariam sem problemas as informações “b”, “g” e “e”, e compreenderiam seus resultados, quanto à informação “d”, até seriam capazes de efetuar a busca de seu interesse, porém não conseguiriam entender os resultados. Um percentual de 30% dessa faixa etária não conseguiria efetuar pesquisas ou compreender seus resultados, estes são os indivíduos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto. Apenas 1% dessa população possuía nível educacional não determinado.

Se esta ferramenta é o que se apresenta de avanço em termos de transparência pública, a população brasileira continuará tendo problemas em sua sina de combate à corrupção daqueles responsáveis pela gestão de recursos públicos. Não basta a apresentação do que é utilizado, é preciso uma publicidade que traga educação à população, capacitando-a a compreender e realmente fiscalizar as contas públicas, do contrário, o Portal da Transparência não faz sentido.

Por fim, entende-se que o Portal não parece estar cumprindo com seus objetivos, principalmente quando apresenta informações insuficientes, ou até mesmo na forma como suas ferramentas de busca estão divulgadas, o que exerce certa tendenciosidade sobre o internauta interessado na informação.

É necessário, a título de pesquisas futuras sobre o tema abordado neste estudo, a averiguação do nível cultural e dos tópicos específicos necessários para que um cidadão compreenda as informações contidas no sítio do Portal da Transparência, bem como um estudo empírico que levante dados sobre quais indivíduos em diferentes níveis de escolaridade possuem maior nível de dificuldade de familiarizar-se com o Portal, de utilizar suas ferramentas para obter as informações de seu interesse e qual é a compreensão obtida por estes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e controle social. In: **Prevenção e combate a corrupção no Brasil: 6º concurso de monografias: trabalhos premiados**. Brasília: CGU, 2011.
- BARATTA, G. **Cultura para todos**. Revista Cult, 2010. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/cultura-para-todos>>. Acesso em: 02 jul. 2013, 09:33h.
- BENJAMIN, W. **A obra de arte na era da sua reprodutibilidade técnica**. In: *Obras escolhidas: magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- CAVALCANTE, R.J. Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da união e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. In: **II prêmio SOF de monografias**. Brasília: SOF, 2008.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- BEZERRA, C. **A construção da concepção de cultura em Antonio Gramsci: um análise da produção pré-cárcere**. In: SEMINÁRIO ANTONIO GRAMSCI: FILOSOFIA E POLÍTICA, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.nufipeuff.org/eventos.html>>. Acesso em 07 jul. 2013, 11:10h.
- FILHO, J. F. **Mídia, consumo cultural e estilo de vida na pós-modernidade**. ECO-PÓS v. 6, nº 1, 2003, p. 72-97.
- FLETCHER, P.R. **Primary school repetition: a neglected problem in brazilian education: a preliminary analysis and suggestion for further evaluation**. Stanford, CA: Stanford University, 1984.
- GEORGE, S. **O relatório lugano**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- KLEIN, R. RIBEIRO, S.C. **O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência**. Revista Brasileira de Estatística, 52 (197), 1991, p. 5-45.
- LIMA, C. A. F. **Violência e esvaziamento humano na dominação do capital fictício (Um breve olhar)**. Documento em elaboração, 2012.
- NAZÁRIO, D.C. SILVA, P.F. ROVER, A. J. **Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 6, 2012, p. 180-199.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Cidadãos como parceiros:** informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. Paris: OCDE, 2001 (Nota de política, nº 10, p. 6)

SCHWARTZMAN, S. Os desafios da educação no Brasil. In: **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

Sítio: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>

Sítio: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>