

**O USO DA INTERNET PARA A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DA
EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS
PORTAIS DA BOLÍVIA, CHILE, COLÔMBIA E PERU**

LUCAS VINICIO RIBEIRO IGNACIO
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
lucas.ignacio@me.com

ERICO PRZEYBILOVICZ
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
ericoprz@yahoo.com.br

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública - 4. Relação Governo-Sociedade: Transparência, *Accountability* e Participação

O USO DA INTERNET PARA A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DA BOLÍVIA, CHILE, COLÔMBIA E PERU.

RESUMO: Com este trabalho busca-se compreender o uso da internet para a promoção da transparência da execução orçamentária e financeira em países da América latina. A transparência é o ato de dar publicidade às ações do Estado. Os governos podem promover a transparência pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) permitindo aos cidadãos interagirem com seus representantes, expressando suas necessidades, opinando sobre as políticas públicas e acompanhando e controlando as ações do Estado. Para investigar este tema foi realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória, por meio de observação estruturada. Foi elaborado um roteiro de observação dos portais de governo. Como principais resultados observou-se que há um esforço pelos quatro países em promover a e-transparência, seja por meio da existência de um portal de transparência, no caso do Chile e Peru, seja elaborando leis de transparência de acesso a informação. Alguns ainda de forma mais tímida, como a Colômbia e Bolívia precisam evoluir no uso de tecnologia e na forma como os conteúdos são disponibilizados.

PALAVRAS-CHAVE: governo, e-transparência, orçamento.

ABSTRACT: With this work we seek to understand the use of the internet to promote the transparency of budgetary and financial execution in Latin American countries. Transparency is the act of publicizing the actions of the state. Governments can promote transparency by the use of Information Technology and Communication (ICT) enabling citizens to interact with their representatives, expressing their needs, opining on public policies and monitoring and controlling the actions of the State. To investigate this topic a qualitative, exploratory, through structured observation was performed. A roadmap for observing the portals of government was established. As main results we observed that there is an effort by the four countries in promoting e-transparency, either through the existence of a portal of transparency in the case of Chile and Peru, is developing transparency laws to access information. Some still more timidly, like Colombia and Bolivia need to evolve in the use of technology and how the contents are available.

KEY-WORDS: government, e-transparency, budget.

1 INTRODUÇÃO

O uso da internet para a promoção da transparência da Administração Pública é uma realidade. O uso da internet é sustentado pela própria legislação vigente nas relações internas do Estado, entre governos e fornecedores ou entre governo e cidadãos. Dentre as possibilidades do uso da internet para a transparência está a de aumentar o controle social dos cidadãos sobre as ações e políticas públicas do Estado e de seus agentes. O direito ao controle social do governo se refere ao acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e suas organizações. Esta categoria de direitos cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e dá legitimidade às ações destes últimos. As iniciativas que correspondem esse direito são as prestações de contas e a divulgação de atividades do governo. O direito ao controle social depende substancialmente do acesso e disponibilidade da informação governamental (RIBEIRO; 2009).

O uso da internet como um canal para disponibilização da informação governamental torna-se um meio rápido, de custo relativamente baixo e de fácil utilização que pode potencializar a transparência e o controle social. Entre os exemplos de iniciativas governamentais para a promoção da transparência estão os Portais de Transparência, específicos para a disponibilização dos gastos públicos, e outros portais de acesso a informação.

Estes portais de divulgação da informação estão presentes em diversos países da América Latina. Eles propiciam o acesso à informação pública especialmente no que se refere e execução orçamentária e financeira. Nesta perspectiva, o objetivo do artigo é apresentar o uso da internet para a promoção da transparência da execução do orçamento público de educação. A educação é uma das políticas públicas que estão no centro dos debates em diversos países. Há o interesse de a sociedade exercer o controle social sobre esta política e para isso a disponibilidade da informação nos portais pode ser um meio mais rápido e simples.

A metodologia utilizada é uma pesquisa exploratória através da observação estruturada dos portais dos seguintes países: Bolívia, Chile, Colômbia e Peru. Estes países foram escolhidos por representarem os extremos em dois *rankings* globais na América Latina, o *E-Government Survey 2012*, da Organização das Nações Unidas (ONU), e o *Programme for International Student Assessment (PISA)* da *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. As experiências apresentadas não são necessariamente as melhores práticas e nem se reduzem apenas aos portais de transparência dos países selecionados.

A transparência das informações governamentais assume um caráter relevante não somente pelas reformas produzidas pela TIC na administração pública, mas também pela redemocratização e crescente necessidade dos governos de encontrar formas eficientes de se comunicar com os cidadãos e outros governos (RIBEIRO; 2009). O artigo encontra-se organizado em seções. A primeira apresenta a introdução do trabalho, na segunda está a revisão de literatura sobre o orçamento público e a e-transparência, na terceira seção são detalhados os procedimentos metodológicos, a quarta analisa os resultados, a quinta apresenta a discussão dos resultados e a sexta seção discorre sobre as considerações finais.

1.1 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa deste artigo é: qual o uso da internet para promover a transparência da execução do orçamento público de educação dos países Bolívia, Chile, Colômbia e Peru?

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção é apresentada a revisão de literatura sobre a evolução e os principais conceitos do orçamento público, sobre políticas de educação e o uso de tecnologia da informação e comunicação na transparência das ações de governos, a e-transparência.

2.1 Orçamento público e educação

O orçamento público é um dos processos fundamentais que estruturam o funcionamento do Estado. Atualmente a grande maioria dos governos possui um orçamento anual (MARCEL et al.; 2014). Os primeiros relatos sobre a preocupação do Estado com o orçamento público datam de 1217, na Inglaterra com Magna Carta (DE VIANA; 1950). Mais tarde, em 1689, o Parlamento Inglês aprovou a *Bill of Rights* que regulamentava as doações, empréstimos e o pagamento de impostos (BURKHEAD; 1971). E em 1822 o responsável pelas finanças do Estado passou a ter de apresentar ao Parlamento os relatórios que fixavam a receita e a despesa de cada exercício na Inglaterra (GIACOMONI; 2002). No decorrer do século XIX, o sistema orçamentário inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento da política econômica e financeira. A evolução do orçamento inglês é considerada importante por delinear a natureza técnica e jurídica e por difundir a instituição orçamentária para outros países (GIACOMONI; 2002).

A evolução do sistema de orçamento francês também foi relevante para a consolidação de algumas regras aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público atual. Segundo Giacomoni (2002) algumas dessas regras são a) a anualidade do orçamento; b) a votação do orçamento antes do início do exercício; c) o orçamento conter todas as previsões financeiras para o exercício; e d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas.

Outro sistema orçamentário público que influenciou diversos países foi o dos Estados Unidos. Após problemas financeiros, em 1910 o governo americano instituiu uma comissão com o objetivo de estudar o funcionamento da administração federal para a modernização. Em dois anos de estudo nas áreas do orçamento, pessoal, organização, contabilidade e com aplicação de métodos empresariais tentou-se instituir um novo orçamento público, mas foi apenas em 1921, sob a denominação de Lei de Orçamento e Contabilidade que o novo modelo de orçamento foi adotado de fato (GIACOMONI; 2002). As reformas orçamentárias implantadas na década de 20, a distribuição das competências entre o Legislativo e o Executivo nas diversas fases do processo orçamentário, elaboração, aprovação, execução e controle e a adoção de classificações orçamentárias por projetos e programas no orçamento americano tornaram-se um modelo revolucionário capaz de aproximar a técnica orçamentária do planejamento, fazendo da peça orçamentária um instrumento gerencial que começava a ter ampla aceitação. Em 1950 o Congresso americano aprovou a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade que falava do orçamento por desempenho, fundamentado em funções, atividades e projetos. Após novas recomendações e aperfeiçoamento, uma nova técnica orçamentária é implantada, o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento. Este modelo ganhou atenção e acabou sendo difundido e aplicado em outros países (GIACOMONI; 2002).

O conceito de orçamento público pode ser dividido em duas visões, a tradicional e a moderna. Na visão tradicional o orçamento tem por função principal o controle político, um instrumento disciplinador das finanças públicas. Na visão moderna, o orçamento passa a agregar a função de instrumento de administração, de forma a auxiliar o Executivo no processo administrativo de programação, execução e controle das finanças e do próprio trabalho do governo (GIACOMONI; 2002). E mais recentemente, é dado ao orçamento público o caráter de documento para divulgação das ações do governo junto à sociedade, voltando a ser um instrumento de controle social sobre o dinheiro público (PIRES; MOTTA, 2006).

O orçamento, em todos os níveis de governo, é o resultado de uma articulação essencialmente política. O orçamento é um instrumento de planejamento e de intervenção do Estado no conjunto da economia do país. Ele aponta quais são as prioridades políticas, os planos e projetos de desenvolvimento (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003). Por meio do monitoramento do orçamento público é possível exercer controle e influência na destinação de recursos e na priorização de determinada política pública (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003) inclusive as políticas de investimento em educação.

As políticas públicas de educação são de interesse geral da sociedade. A educação de crianças e jovens é um dever do Estado e um direito previsto na Convenção sobre direitos da criança adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas (UNICEF; 2013). Também nas leis internas de cada país e os acordos mundiais como as Metas do Milênio em que os países signatários devem até 2015, entre outras metas, promover a educação básica de qualidade para todos (OBJETIVOS DO MILÊNIO; 2013). Mesmo assim há uma preocupação com o atingimento dessas metas e com a garantia desse direito. O relatório da UNESCO demonstra isso:

“Um número reduzido de países da região [América Latina] alcançou, ou está a ponto de alcançar, os quatro objetivos mais quantificáveis da Educação para Todos. A maioria dos países se encontra em uma posição intermediária a respeito da consecução desses objetivos. A região em seu conjunto está a ponto de conseguir o Ensino Primário Universal, mas precisa melhorar a sua qualidade e eliminar as grandes disparidades que existem em detrimento de algumas áreas geográficas e de determinados grupos socioeconômicos e étnicos. A maioria dos países não conseguiu atingir o objetivo da igualdade e paridade de gênero, fixado para 2005. Isto se deve a que continuam existindo disparidades em detrimento das meninas no acesso ao primeiro ano do ensino primário, e em detrimento dos meninos na escolarização no ensino secundário. Em que pese as melhorias no ensino pré-escolar e o elevado grau de sua cobertura, os meninos mais desfavorecidos não costumam beneficiar-se em geral dos programas de atenção e educação da primeira infância. Por outro lado, a alfabetização dos adultos continua representando em alguns países um motivo de grave preocupação com relação ao acesso a Educação para Todos” (UNESCO; 2008)

O monitoramento da execução orçamentária é uma forma da sociedade acompanhar o alcance das metas e das políticas públicas de educação. Os recursos tecnológicos, especialmente a internet, são uma das ferramentas que podem contribuir para este monitoramento. O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por este e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem leis que o regulamentam (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

2.2 E-transparência

Informação pública é por si só, um direito social, tanto do ponto de vista político, por força da sua importância para a consolidação dos valores democráticos; quanto do direito jurídico, pois é um princípio explicitamente escrito na maior parte das legislações dos países democráticos (LOPES; 2009). A importância dada ao direito de acesso à informação pública é evidenciada pela existência de uma série de legislações como os que regulamentam tal direito e obrigam, entre outros apontamentos, a administração pública a divulgar suas informações, especialmente na internet (RIBEIRO; 2013).

Quando relacionados acesso à informação pública à gestão das verbas públicas, um aspecto instrumental vem à tona, sua utilização como meio para se atingir a melhoria da qualidade dos gastos públicos. O acesso à informação pública dá poder ao cidadão, amplia a capacidade de monitoramento da sociedade e, como resultado, cria um ambiente em que governos se tornam mais responsivo (LOPES; 2009). Com o advento das TIC, a transparência

perpassa a visibilidade a dados e informações técnicas, contábeis, estatísticas e econômicas sobre os negócios públicos preocupando-se com o entendimento desses dados e potencializando o acesso à informação da administração pública (HEALD, 2006; RIBEIRO, 2008, 2013).

O conceito de transparência possui três elementos básicos, a informação, a publicidade e a abertura dos dados. O modo como a informação está disposta, e a internet como ambiente provedor dessa informação ao cidadão e, portanto, capaz de aumentar a transparência pública, (SILVA; 2013 *a*). A publicidade, que consiste em tornar público uma informação ou um dado a fim de que o Estado esteja mais visível aos cidadãos, sendo a concretização da publicidade principalmente pela internet (SILVA; 2009 *b*). Os dados abertos governamentais podem ser definidos como bases de dados brutos que podem ser livremente manipulados, filtrados ou cruzados, construindo novas aplicações e conhecimentos pela sociedade (VAZ *et al*, 2010).

A informação sobre a esfera de decisão política funciona como ferramenta para que o cidadão acompanhe, monitore e vigie seu representante e as instituições políticas. Também indica um caminho para se conseguir a participação e o engajamento do cidadão nos negócios públicos e nas tomadas de decisões (BIMBER, 2001; REEDY, WELLS, 2009). Esta visão tem recebido destaque tanto de pesquisadores da teoria democrática quanto dos estudiosos da democracia digital. Por intermédio de computadores e dispositivos móveis conectados à internet, estudiosos e pesquisadores têm se voltado para a análise dos potenciais da internet como provedora de informações e conteúdos plurais e diversificados, bem como os possíveis ganhos do cidadão a partir desta nova dinâmica (SILVA; 2013 *a*).

A transparência dos atos governamentais é considerada essencial para o efetivo controle social e até mesmo para a participação cidadã na gestão pública. A existência de informações governamentais facilmente acessadas por toda a sociedade pode ser um primeiro passo para o aumento do controle social e a participação cidadã, pois se a divulgação dos dados não garante por si só o efetivo controle e a participação, ela é essencial para que eles ocorram em um segundo estágio. Não há como controlar, pesquisar ou participar sem conhecer o governo e as suas atividades (VAZ *et al*, 2010).

O governo deve dar plena transparência de suas ações e decisões, para que a sociedade possa exercer sua cidadania e dessa forma consolidar a democracia (AKUTSU, PINHO; 2002). A exigência da publicidade dos atos de governo é importante porque permite aos cidadãos não só “conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é” (BOBBIO; 1986).

As discussões da transparência das ações governamentais ganham especial relevância diante do crescimento e rápida evolução das TIC. Tem-se assistido de uma maneira geral no mundo, à construção de ferramentas de disponibilização de informações de diversas esferas de governo para a sociedade. O cidadão pode acessar essas informações utilizando a Internet. A Internet, ao permitir o acesso a informações disponibilizadas pelos órgãos públicos a partir de qualquer lugar do mundo, 24 horas por dia, pode ser um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva (AKUTSU, PINHO; 2002).

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014). Diante disso buscou-se identificar qual o

uso da internet para promover a transparência da execução do orçamento público de educação dos países Bolívia, Chile, Colômbia e Peru.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A natureza do trabalho é qualitativa e utilizou a observação estruturada como técnica de pesquisa. Foram analisados os portais oficiais dos governos da Bolívia, da Colômbia do Chile e do Peru. Foram selecionados estes países com base em dois critérios, o índice PISA de desenvolvimento em educação no ano de 2012 e o *Global E-Government Survey 2012*. O *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências – havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas. Além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, o Pisa coleta informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os alunos e para as escolas. Os resultados desse estudo podem ser utilizados pelos governos dos países envolvidos como instrumento de trabalho na definição e refinamento de políticas educativas, procurando tornar mais efetiva a formação dos jovens para a vida futura e para a participação ativa na sociedade (<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>). Foi selecionado o país sul-americano melhor colocado no PISA – o Chile, e o pior colocado a Bolívia.

O *Global E-Government Survey* é o índice global elaborado pela Organização das Nações Unidas – ONU, que mede o uso de tecnologia na administração pública dos governos federais. A pesquisa global da ONU sobre o e-governo apresenta uma avaliação sistemática do uso e do potencial das TIC para transformar o setor público, aumentando a eficiência, eficácia, transparência, prestação de contas, o acesso aos serviços públicos e participação dos cidadãos nos 193 Estados-Membros das Nações Unidas, e em todos os níveis de desenvolvimento. O índice é composto por três avaliações, a disponibilização de serviços públicos online, a infraestrutura de telecomunicações dos países e o capital humano (<http://unpan3.un.org/egovkb/>). Também foi selecionado o país sul-americano melhor colocado no índice, o Chile, e o pior colocado a Colômbia. Como o Chile acabou aparecendo duas vezes, resolveu-se substituir pelo Peru, por ser um país de prévio conhecimento dos autores, sobre as políticas de educação e a e-transparência. Foi elaborado um instrumento para observação estruturada dos portais a partir da lei de transparência dos países observados, Lei 20285/2008 – Chile, Lei 27806/2003 – Peru, Lei 1712/2014 – Colômbia e Projeto de Lei 404 – Bolívia, e outros trabalhos que fizeram observação em portais (RIBEIRO, 2009, 2012, 2013; RELLY, SABHARWAL, 2009).

O roteiro de observação é dividido em três perspectivas diferentes: conjuntura são as informações gerais sobre o país; conteúdo é o formato e conteúdos disponibilizado e; tecnologia, como são utilizadas as tecnologias, aqui principalmente a internet, para promover a transparência das ações governamentais e orçamentárias para as políticas públicas de educação. As perspectivas são divididas em 10 tópicos totalizando 38 variáveis (Quadro 1). A perspectiva de conteúdo possui dois tópicos, orçamento público e acesso á informação. A perspectiva de tecnologia possui três tópicos, interatividade e usabilidade, facilidade de navegação e interação com públicos específicos. Conjuntura trata de estrutura de governo, políticas públicas, leis, indicadores socioeconômicos, TIC e transparência. A observação

estruturada dos portais aconteceu nos meses de abril e maio de 2014. Primeiro os dados foram tabulados numa planilha eletrônica separadamente para cada país, em seguida os dados dos quatro países foram agrupados lado a lado para permitir uma análise comparativa.

Perspectiva	Tópico	Variável
Conteúdo	Orçamento público	Execução orçamentária
		Classificação orçamentária
		Beneficiário do pagamento
		Série histórica do orçamento público
	Acesso à informação	Atualização das informações sobre despesas/receitas
		Formulário de pedido de informação
Tecnologia	Interatividade e usabilidade	Interação
		Possibilidade de download
		Delimitação temporal de consulta
	Facilidade de navegação	Fragmentação do conteúdo
		Facil acesso
		Visualização do conteúdo
		Formato
		Primaridade
	Interação com públicos específicos	Disponibilidade
		Interação por rede social
		Portal de transparência
		Portal para atendimento a outros públicos
Conjuntura	Estrutura de governo e educação	Órgão federal exclusivo responsável pela Educação
		Órgão exclusivo responsável pelas políticas de educação de crianças e jovens
		A educação no país é federalizada
		A educação no país é estadualizada
		A educação no país é municipalizada
		A responsabilidade pela educação no país é compartilhada
		Relação educação pública/privada
	Políticas públicas de educação	Políticas públicas de educação de longo prazo
		Políticas públicas de educação de curto ou médio prazo
		Não possui política de educação
	Leis e tratados internacionais	Signatário da Convenção sobre direitos da criança
		Signatário dos Objetivos do milênio
		Possui lei própria sobre direitos da crianças e jovens
	Indicadores socioeconômicos	PIB/Educação
		Orçamento/Educação
		Analfabetismo
		Criança/Jovem na escola
		Ranking em educação no mundo
		Ranking em educação na América do Sul
	Indicadores de TIC e transparência no governo	Ranking em transparência
		Ranking no uso de tecnologia em governo
		Lei de transparência
		Lei de acesso à informação
		Dados abertos

Quadro 1 - Relação das perspectivas e variáveis

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para contextualizar os países observados, a dimensão conjuntura busca caracterizar quanto a alguns indicadores socioeconômicos, a estrutura de governo e as políticas públicas para a educação, as leis internas de transparência, leis de proteção aos direitos de crianças e jovens e tratados internacionais.

Quanto à estrutura de governo dedicada à educação, os quatro países analisados possuem um órgão federal, caracterizado como um ministério, exclusivo responsável pela execução das políticas públicas para a educação, sendo que no Chile e Peru existe também um órgão exclusivo, vinculado ao ministério, responsável pelas políticas de educação para crianças e jovens. A responsabilidade pela educação nos quatro países é compartilhada entre os diferentes níveis de governo, nacional e local. Há também as escolas privadas que apresentam um percentual considerável de alunos matriculados de 58% no Chile, 22,10% no Peru, 18,4% na Colômbia e 8,3% na Bolívia. Todos os países possuem planos e políticas para a educação no médio e longo prazo.

Todos os países analisados são signatários de leis e convenções internacionais de proteção aos direitos das crianças e jovens como a Convenção Sobre Direitos da Criança da ONU e os Objetivos do Milênio. Também com exceção ao Chile que ainda está em fase de elaboração, os demais possuem lei interna sobre direitos da criança e jovens.

Ao analisar os investimentos em educação, a Bolívia é que teve maiores investimentos relativos em educação em relação ao PIB e ao orçamento em 2011. O Peru é o país com a maior taxa de analfabetismo em compensação é que está com maior percentual de crianças e jovens matriculados. Os resultados encontrados para cada país podem ser observados na Tabela 1. Os dados apresentados não estão padronizados por ano, pois não foi possível encontrar.

Tabela 1 - Dados de conjuntura de investimento, analfabetismo e matrículas

Fonte: Banco Mundial

País	% PIB investido em Educação	% Orçamento investido em Educação	Taxa de Analfabetismo	% de Criança/ Jovem na escola
Chile	4,1% (2011)	17,6% (2011)	1,4% (2009)	93,1% (2011)
Peru	2,5% (2011)	ND	10,4% (2007)	96,3% (2011)
Bolívia	6,9% (2011)	19,5% (2011)	8,9% (2009)	86,8% (2011)
Colômbia	4,4% (2011)	15,5% (2011)	6,8% (2009)	89,8% (2011)

A Tabela 2 ilustra as posições dos referidos países em ranking de transparência e no ranking do uso de tecnologia em governo. Também é apresentado o ranking no desenvolvimento em educação. Parece que há um paradoxo entre o uso de TIC pelo governo e o nível de transparência, como por exemplo, a Colômbia.

Tabela 2 - Ranking dos países em educação, transparência e governo eletrônico

Fonte: Banco Mundial, 2014; ONU, 2012; UNESCO, 2011

País	Ranking em educação no mundo (UNESCO/2011)	Ranking em transparência (2012)	Ranking no uso de tecnologia em governo (2012)
Chile	49 ^a	45 ^a	39 ^a
Perú	72 ^a	79 ^a	63 ^a
Bolívia	78 ^a	ND	98 ^a
Colômbia	71 ^a	82 ^a	31 ^a

Por fim, foram identificadas as leis internas de cada país sobre transparência, acesso à informação e dados abertos. Com exceção à Bolívia que está em fase de elaboração, todos os demais já possuem lei que regulamenta a transparência e acesso a informação.

Tabela 3 - Leis de transparência e acesso a informação dos países

Fonte: Governos de Colômbia, Peru, Bolívia e Chile

País	Lei de transparência	Lei de acesso à informação	Dados abertos
Chile	Lei 20285/2008	Lei 20285/2008	Lei 20285/2008
Peru	Lei 27806/2003	Lei 27806/2003	ND
Bolívia	Projeto de Lei 404	Projeto de Lei 404	ND
Colômbia	Lei 1712/2014	Lei 1712/2014	Decreto 1151/2008

Na perspectiva conteúdo o objetivo é identificar quais informações sobre a execução orçamentária e financeira para a educação são disponibilizadas nos portais dos governos e como é o acesso a estas informações. Buscou-se identificar nos portais de transparência, quando existiam, ou outros portais oficiais de acesso a informações, dos governos observados, a disponibilidade da informação sobre a execução orçamentária básica, o valor inicialmente orçado, o executado e o efetivamente pago. Todos os países apresentaram informações sobre o valor previsto e o orçamento executado, geralmente em formato de balancetes. Entretanto apenas Peru e Colômbia informaram os valores efetivamente pagos.

Nos portais do Chile, Peru e Colômbia é possível identificar também o órgão executor da despesa. Chile e Peru apresentam a fonte do recurso. Não foi encontrada a informação sobre o beneficiário do pagamento em nenhum dos portais dos quatro países.

Quanto à disponibilidade de séries históricas da execução do orçamento, Chile, Peru e Colômbia permitem a consulta de cinco anos ou mais e a Bolívia permite a consulta de até dois anos. Ainda sobre o acesso às informações orçamentárias, foi observada a periodicidade de atualização das informações sobre as despesas. Nenhum portal disponibilizava a informação online ou em até 24 horas. A Colômbia demora de 16 a 30 dias, o Chile de 31 a 60 dias e Peru e Bolívia mais de 60 dias. Foi analisada a existência de formulário específico para pedido de informações, formulário este comum nas Leis de Acesso a Informação. Foi observada a existência do formulário nos portais do Chile e Peru apenas.

A outra perspectiva diz respeito ao uso de tecnologia, a internet. Buscou-se identificar como o governo do país utiliza as TIC para a transparência das contas públicas. O presente estudo visou focar no uso do portal da transparência, quanto ele existia. O primeiro tópico observado é sobre a interação e a facilidade de uso dos portais. Com exceção ao portal do Peru, não foi encontrado um manual de navegação para o usuário nos portais dos demais países. Nenhum dos portais apresenta um menu de perguntas frequentes. O portal do Chile não tem a opção de fale conosco ou *e-mail* para contato. Em contrapartida, todos os sites informam um número de telefone para esclarecimentos.

Os portais do Chile, Colômbia e Peru permitem o *download* e todas as informações que estão disponíveis. O portal da Bolívia apenas parte das informações podem ser baixadas. Os portais permitem escolher alguns filtros como a delimitação temporal de consulta e *download* dos dados orçamentários. Para esta variável, o portal do Chile e Colômbia permite filtro mensal, semestral no Peru e anual na Bolívia. Uma característica observada foi a fragmentação dos conteúdos em diversos portais. Foi necessário acessar mais de um *link* para obter a informação desejada. Nos portais do governo do Chile e Peru há um *link* que direciona o usuário para o portal sobre os gastos públicos. A visualização do conteúdo é mais acessível.

Quanto aos formatos dos dados, no site da Bolívia as consultas são apresentadas apenas em formato *pdf*, os outros três países permitiam o *download* de todas as consultas

disponíveis em formatos abertos, por exemplo, planilhas eletrônicas. Nos portais de Bolívia e Colômbia era possível consultar o conteúdo geralmente em formatos de relatórios em planilhas/sequências prontas com as informações pré-definidas. No portal do Peru é possível consultar algumas informações que permitem o cruzar de dados, enquanto no do Chile este tipo de consulta é mais abrangente, permitindo ao usuário ter acesso a gerar relatórios com informações que ele escolher. Em nenhum portal foi exigido *login* e senha para acesso individual, todos apresentavam acesso liberado aos dados.

A interação por meio de redes sociais é uma característica dos portais observados. Todos disponibilizam informações por estes canais de comunicação com a sociedade. No que tange a portais para atendimento a públicos específicos, como as organizações não governamentais, os cidadãos, outros governos, as empresas os portais deixam a desejar. Apenas para o cidadão há portais específicos nos quatro países

Foi observada também a falta de um portal de transparência da Colômbia e da Bolívia, o que tem um impacto direto no acesso dos dados destes países. A Bolívia possui um Ministério da Transparência e Luta Contra a Corrupção. Mesmo assim, no site deste ministério não há quase nenhum dado que não seja formatado e disponibilizados em formato *pdf*. Já a Colômbia possui a Secretaria de Transparência órgão ligado a Presidência da República, porém também com poucos dados disponíveis.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados apontam que o Chile e Peru possuem portais intuitivos para o usuário, favorecendo a coleta de dados, e Colômbia e Bolívia disponibilizam pouco ou quase nenhum dado respectivamente. Contudo, durante a análise dos portais governamentais, também foi possível verificar fatos que extrapolam a esta inferência.

A fragmentação dos dados em vários portais é um item que merece destaque. Essa fragmentação dificulta o acesso do cidadão ou exige maior tempo para elaborar a consulta. Segundo Relly e Sabharwal (2009), um usuário de internet despende cerca de quinze minutos em busca de uma informação específica na internet, após esse tempo ele desiste. Um bom exemplo são os portais do Chile e Peru, para minimizar a dificuldade de encontrar uma informação, inserem um *link* nos seus sites para direcionar ao portal de transparência.

Conforme discutido por alguns autores (PIRES, MOTTA, 2006; BALCÃO, TEIXEIRA, 2003), o orçamento possui um caráter político das propostas de governo e pode ser um instrumento de controle social das políticas públicas. Neste estudo não houve uma análise aprofundada de cada instrumento orçamentário dos quatro países observados. Mesmo assim procurou-se identificar as informações básicas de receitas e despesas orçadas, executadas e efetivamente pagas disponíveis nos portais. Observou-se que há transparência para o gasto público nesses países, sendo possível exercer certo controle social, desde que haja interesse dos cidadãos desses países. Apenas o detalhamento dos dados ainda é um problema nos portais da Colômbia e Bolívia, indicando pouco uso da internet principalmente pela Bolívia.

Aliado ao orçamento público, a internet tornou-se um meio para acesso a informações a partir de qualquer lugar do mundo. Ela pode ser um dos instrumentos eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva (AKUTSU, PINHO; 2002). Para isso o Estado precisa estar aberto a disponibilizar as informações sobre a gestão pública. Neste sentido os resultados apontaram que Colômbia e Bolívia precisam evoluir e dar maior visibilidade a execução de suas ações, como o orçamento público da educação.

Silva (2009 *b*), Silva (2013 *a*) e VAZ *et al* (2010) apontam os elementos essenciais a e-transparência, a informação, a publicidade e a abertura dos dados. Observou-se nos resultados que os portais dos quatro países atendem ao primeiro elemento que é a existência da informação, mesmo que de uma forma menos detalhada. O outro elemento que é a

publicidade também foi encontrado nos portais. As informações estão disponíveis para os cidadãos entre 16 a 60 dias. O terceiro elemento que trata da abertura com a disponibilidade das bases de dados brutos que podem ser livremente manipulados, filtrados ou cruzados, construindo novas aplicações e conhecimentos pela sociedade (VAZ *et al*, 2010). Neste elemento ainda precisam ser melhoradas pelos países observados. Conforme apontado nos resultados, os portais de Bolívia e Colômbia disponibilizam apenas relatórios com as informações pré-definidas, sendo que a Bolívia disponibiliza tudo em formato *pdf*, o que não possibilita a manipulação livre.

Na comparação entre os quatro países analisados, a Bolívia é o país que precisa de maiores avanços no uso das TIC, especialmente a internet, para a promoção da transparência da execução do orçamento público de educação. Conforme defendido por alguns autores como Heald (2006) e Ribeiro (2008, 2013), as TIC podem contribuir não apenas com a visibilidade a dados e informações técnicas, mas também o entendimento desses dados aumentando o acesso à informação da administração pública e consequentemente o controle social das políticas públicas. Mais do que permitir o controle social das políticas públicas, a disponibilização da informação pode permitir o combate à corrupção, conforme apontado por Gerring e Tracker (2004).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou identificar como os países observados estão estruturados em relação ao uso de TIC para a promoção da transparência na execução orçamentária e financeira para as políticas públicas de educação. Como principais resultados observou-se que há um esforço pelos quatro países em promover a e-transparência, seja por meio da existência de um portal de transparência, no caso do Chile e Peru, seja elaborando leis de transparência de acesso a informação. Alguns ainda de forma mais tímida, como a Colômbia e Bolívia precisam evoluir no uso de tecnologia e na forma como os conteúdos são disponibilizados.

A partir do entendimento por parte da Administração Pública que a informação é um direito do cidadão, a busca por uma maior transparência deve ser feita da maneira mais abrangente possível. Isso significa que a informação, deve estar disponível a qualquer momento para os interessados e a internet é uma ferramenta que possibilita esta disponibilidade.

A internet pode potencializar a transparência do gasto público, por meio da divulgação da execução orçamentária e financeira. As políticas públicas, em grande parte, precisam de recursos financeiros para ser cumpridas. O benefício proporcionado pelo aumento da transparência da execução orçamento é o controle social para o alcance das metas estabelecidas em cada política pública, como a educação. Órgãos internacionais como a UNESCO estão preocupados com os programas de avanço da educação na América Latina. Relatório da entidade aponta problemas para alcançar os objetivos da Educação para Todos. O monitoramento dos investimentos dos países pode ser uma forma de cobrar ações mais efetivas dos governos. Para isso a universalização da disponibilidade das informações orçamentárias, por meio da internet, é um caminho para exercer esse controle social.

Contudo há limitações, entre elas, a exclusão digital e a orientação dos cidadãos para usar os meios eletrônicos. Mesmo que o sítio governamental disponibilize todas as informações referentes aos governos de maneira clara e acessível se a sociedade não tiver acesso à tecnologia ou domínio para utilizar as potencialidades para a promoção da e-transparência podem ser comprometidos. As tecnologias da informação e comunicação não serão promotoras dos direitos de cidadania por si só, mas também depende de uma cultura de transparência em que tanto a sociedade estará disposta a controlar e entender o Poder Público quanto este agir em prol do acesso à informação.

Como limitações deste estudo, há pouca profundidade na coleta dos dados. Os resultados são fundamentados apenas na observação de portais. Como sugestão de estudos futuros está não só a análise dos dados, mas a verificação da qualidade dos mesmos, além de comparações das práticas utilizadas por outros países para a melhora da transparência em nosso país e possíveis entrevistas com gestores.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 26., 2002, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.
- BANCO MUNDIAL. WORLD DATABANK. **WORLD BANK**, 2014. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2014
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível no sítio www.cgu.gov.br. <Acesso em 28 de maio de 2014>
- BALCAO, N.; TEIXEIRA, A. C. **Controle Social do Orçamento público**. São Paulo, Instituto Polis, 2003.
- BIMBER, B. Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. **Political Research Quarterly**, v. 54, n. 1, p. 53-67, 1 mar 2001.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Fund. Getúlio Vargas, USAID, 1971.
- DE VIANA, Arízio. **Orçamento brasileiro**. Edicoes Financeiras SA, 1950.
- GERRING, J.; THACKER, S. C. Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 2, p. 295-330, 2004.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. Atlas, 2002.
- HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, p. 25-43, 2006.
- LOPES, C. A. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: **Congresso da associação brasileira de pesquisadores em comunicação e política**. 2009.
- MARCEL, Mario et al. **Presupuestos para el desarrollo en América Latina**. 2014.
- MERRY, M. K. Interest Group Activism on the Web: The Case of Environmental Organizations. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 8, n. 1, p. 110-128, 25 fev 2011.
- OBJETIVOS DO MILÊNIO. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>>. Acesso em 20 abr 2013.
- PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

REEDY, J., WELLS, C. Information, the internet, and direct democracy and In: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip N. (Orgs.). **Routledge Handbook of Internet Politics**. Londres, Routledge, p. 157-172, 2009.

RELLY, Jeannine E.; SABHARWAL, Meghna. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 148-157, 2009.

RIBEIRO, M. M. Como o governo eletrônico pode aumentar a transparência das compras governamentais?. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2008.

RIBEIRO, M. M. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, VI, Brasília, abril 2013.

RIBEIRO, Manuella Maia. As relações entre governo e sociedade civil através da Web: modelos de relacionamento na esfera pública virtual. Dissertação de Mestrado. Maia, v. 2013, p. 08-07, 2012.

RIBEIRO, Manuella Maia. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril, 2013 .

RIBEIRO, Manuella Maia. Usando a internet para a promoção da transparência: os Portais na América Latina. **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 out. 2009

SILVA, Maria Paula Almada e. Participação política e transparência online : um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil. Dissertação de Mestrado, 2013. (a)

SILVA, S. P. **Estado , democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. (b)

UNESCO. **Educação para Todos em 2015 Alcançaremos a meta? Panorama Regional América Latina e o Caribe**. Paris: UNESCO, 2008.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em 20 abr 2013.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 45-62, 2010.