

Pensar sobre a transparência pública para pensar o financiamento da educação: uma análise sobre as leis orçamentárias

*A look at public transparency as related to financing education:
a budget laws analysis*
*Pensar sobre la transparencia pública para pensar el financiamiento de la
educación: un análisis de las leyes presupuestarias*

SIMONY RAFAELI QUIRINO

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5204-7738>

Universidade Federal do Paraná

Núcleo de Políticas Educacionais

Departamento de Planejamento e Administração Escolar

Curitiba, PR, Brasil

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8260-2720>

Universidade Federal do Paraná

Núcleo de Políticas Educacionais

Departamento de Planejamento e Administração Escolar

Programa de Pós-Graduação em Educação

Curitiba, PR, Brasil

Resumo: O artigo discute a transparência das leis orçamentárias e verifica a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação, no ciclo orçamentário 2014-2017, em municípios paranaenses. Inicialmente, observa-se a forma como essas leis são apresentadas e que tipo de informações contêm, e cria-se um índice de perfil de publicidade. Depois, são selecionados sete municípios para averiguar aspectos relativos à inteligibilidade das informações. Constataram-se problemas relacionados ao acesso, à publicidade e à inteligibilidade dessas leis que comprometem o controle social.

Palavras-chave: Financiamento da Educação, Orçamento Público, Transparência Pública.

Abstract: *In this article, the transparency of budget laws is discussed and the quality of the information made available regarding education goals in the 2014-2017 budget cycle of municipalities in the Brazilian state of Paraná is verified. Initially, we observe how these laws and their content are presented, creating, then, an index of publicity profile. After that, seven municipalities are selected to investigate aspects related to the intelligibility of the information. It was observed that problems related to the access to publicity and intelligibility of these laws hinder social control.*

Keywords: *Education Financing, Public Budget, Public Transparency.*

Resumen: *El artículo discute la transparencia de las leyes presupuestales y verifica la calidad de la información puesta a disposición relativa a las metas para la educación, en el ciclo presupuestal 2014-2017, en municipios del estado brasileño de Paraná. En primer lugar, se observa la forma en que se presentan esas leyes y qué tipo de información contienen y se elabora un índice de perfil de publicidad. Después, se seleccionan siete municipios para averiguar aspectos relativos a la inteligibilidad de la información. Se constataron problemas relacionados al acceso, a la publicidad y a la inteligibilidad de esas leyes que comprometen el control social.*

Palabras clave: *Financiamiento de la Educación, Presupuesto Público, Transparencia Pública..*

INTRODUÇÃO

Pensar no direito à educação implica pensar em recursos que o viabilizem, ou seja, implica conhecer como se dá o direcionamento do fundo público para a efetivação desse direito.

Segundo o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o planejamento do uso dos recursos públicos se efetiva nos orçamentos por meio das leis orçamentárias (Plano Plurianual - PPA¹, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO² e Lei Orçamentária Anual - LOA³), sendo esse o momento em que ocorre a disputa pelo fundo público, com as diferentes forças da sociedade buscando que seus interesses sejam contemplados. No caso da educação, embora os recursos destinados a ela estejam submetidos a regras específicas no que se refere ao seu direcionamento, nem sempre os gastos planejados nas leis orçamentárias refletem a meta de garantia de justiça social.

É por isso que, neste artigo, é enfatizada a necessidade da transparência das leis orçamentárias para o controle social dos recursos públicos. Compreende-se “controle social” como o controle exercido pelos cidadãos (individualmente, em grupo de pessoas ou por meio de entidades juridicamente constituídas), conformando um espaço de representação da sociedade no qual se articulam

1 O PPA é considerado um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais e, por ser o documento de planejamento de médio prazo - que contempla um período de quatro anos -, dele derivam as LDOs e as LOAs (MATIAS-PEREIRA, 2009).

2 De acordo com a Constituição Federal de 1988, a LDO compreende metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Artigo 165, § 2.º). Assim sendo, as diretrizes aprovadas na LDO delimitam o que será possível prever na LOA, da qual depende toda a execução orçamentária.

3 A LOA, conforme Aguiar (2004), é o programa de trabalho de governo expresso em termos quantificados dos serviços, obras, consumo e investimentos a serem realizados e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei, atuando como um instrumento de que se serve a administração pública para pôr em prática o programa de trabalho expresso no Plano Plurianual, bem como dar conhecimento aos administrados, como fonte de informação social, sobre as ações governamentais que serão levadas à execução durante o exercício financeiro. Com a LOA aprovada, o Poder Executivo passa a executar o orçamento anual.

diferentes atores, com diversas representações, assumindo múltiplas modalidades de participação nos processos decisórios de formulação e avaliação de políticas públicas (SILVA, 2016).

Cabe destacar que há um conjunto de leis que buscam assegurar a transparência dessas leis. Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que, embora estando marcada por uma lógica de austeridade (SALVADOR, 2010), iniciou a discussão sobre a transparência pública, e a Lei da Transparência (2009), que aprofundou essa discussão, definiram as leis orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais deveria ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A Lei da Transparência, inclusive, estabeleceu um prazo (maio de 2013) para que essas informações estivessem disponíveis em todos os municípios. A Lei de Acesso à Informação (2011) ratificou esse prazo, determinando a obrigação de que as exigências impostas pela Lei da Transparência fossem consideradas pelos entes públicos no momento de implementarem seus instrumentos de transparência ativa na internet.

Os portais da transparência de estados e municípios foram criados em 2006 (SCOLFORO, 2013); contudo, só em abril de 2013, a Controladoria Geral da União elaborou um guia de recomendações para a construção de portais da transparência nesses níveis de governo, elencando todos os parâmetros (obrigatórios ou sugeridos) para as informações que deveriam ser disponibilizadas nesses portais, sendo as leis orçamentárias consideradas conteúdo obrigatório (RESENDE; NASSIF, 2015). Verifica-se, assim, que o ano de 2013 foi determinante para que as leis orçamentárias passassem a ser divulgadas nos portais da transparência.

Em relação ao estado do Paraná, a análise de seus municípios (399) permitiu verificar a influência da determinação das regras citadas acima, dado que houve um expressivo aumento da divulgação das leis orçamentárias a partir de 2013. No período da consulta aos portais da transparência (agosto a novembro de 2017), ao todo, em portais de 332 municípios eram disponibilizadas informações sobre os PPAs, sendo que, em 54,5% deles, era divulgado o PPA 2014-2017 como o mais antigo e, em 42,4%, era divulgado o PPA 2010-2013 como o mais antigo. Em relação às LDOs, 344 municípios disponibilizavam informações sobre essas leis, sendo que 43% deles divulgavam a LDO 2013 como a mais antiga e 49,1% divulgavam como LDOs mais antigas as leis publicadas a partir de 2014. No que se refere às LOAs, 341 municípios tornavam públicas informações referidas a essa

legislação, 46,6% divulgando a LOA 2013 como a mais antiga e 45,7% divulgando como LOAs mais antigas as leis publicadas a partir de 2014. PPA, LDOs e LOAs anteriores foram divulgadas em casos específicos⁴ (QUIRINO, 2018).

Frente à constatação de que, a partir de 2013, há um incremento das publicações das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná e considerando que o orçamento é a parte mais visível do fundo público e a que torna possível verificar como ocorre a disputa pelos recursos desse fundo, propõe-se aqui discutir como se dá a transparência dessas leis, procurando-se evidenciar a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação no ciclo orçamentário 2014-2017, bem como observar se essas leis realmente representam instrumentos para o controle social do uso dos recursos da educação. Dessa forma, são apresentados resultados da pesquisa realizada a partir dos portais da transparência de 399 municípios paranaenses, procurando-se observar a forma como as leis orçamentárias são disponibilizadas nesses portais e que tipo de informações elas contêm.

O conceito de transparência abrange muito mais do que a simples oferta de dados e informações, pois a ideia de transparência seria mais ampla e exigente que a de publicidade (JARDIM, 1999; TABORDA, 2002; VALLE, 2002; PLAT NETO et al., 2007; BRAGA, 2011; ANDRADE, 2012; SCOLFORO, 2013; BAIRRAL e SILVA, 2013; SILVA, 2013). Nesse sentido, dois elementos são fundamentais para caracterizar a transparência das ações governamentais: a publicidade e a inteligibilidade das informações divulgadas, pois, para a informação fazer sentido, o indivíduo deve ser capaz de compreendê-la para, a partir dessa compreensão, poder criticá-la e tirar conclusões a partir dela (ARAÚJO, 2012).

Em função disso, o presente trabalho sustenta-se no construto do conceito de transparência pública que propõe a junção da publicidade dos dados e da inteligibilidade das informações disponibilizadas. Para operacionalizar esse conceito, construiu-se um índice de perfil da publicidade das leis orçamentárias municipais, considerando quais elementos poderiam estar influenciando no tipo de publicidade detectada nos municípios. A partir dessa análise geral, foram selecionados sete

4 PPA: PPA 1994-1997 - Tomazina e Flor da Serra do Sul; PPA 1998-2001 - Curitiba; PPA 2002-2005 - São José dos Pinhais e Rio Negro; PPA 2006-2009 - Porecatu, Candói, Ponta Grossa e Paranavaí. LDOs: LDO 1991 - Tomazina; LDO 1993 - Flor da Serra do Sul; LDO 2000 - São José dos Pinhais e Londrina; LDO 2001 - Curitiba; LDO 2002 - Rio Negro; LDO 2003 - Paranavaí; LDO 2005 - Candói; LDO 2007 - Jundiá do Sul; LDO 2008 - Ponta Grossa e Guaraniçu; LDO 2009 - Cianorte, Iguatu, Piraquara e Faxinal; LDO 2010 - Jacarezinho, Toledo, Foz do Iguaçu, Araucária, Ourizona e Sarandi; LDO 2011 - Cambé; LDO 2012 - Kaloré, Teixeira Soares, Santa Terezinha de Itaipu, Ribeirão Claro e Diamante d'Oeste. LOAs: LOA 1975 - Tomazina; LOA 1993 - Flor da Serra do Sul; LOA 2000 - São José dos Pinhais; LOA 2001 - Curitiba; LOA 2007 - Jundiá do Sul e Ponta Grossa; LOA 2008 - Paranavaí e Guaraniçu; LOA 2009 - Iguatu, Piraquara e Faxinal; LOA 2010 - Jacarezinho, Toledo, Foz do Iguaçu, Araucária e Sarandi; LOA 2011 - Ourizona, Cambé, Pitanga e Quatiguá; LOA 2012 - Candói, Kaloré, Santa Terezinha de Itaipu, Ribeirão Claro, Diamante d'Oeste e Pérola d'Oeste (QUIRINO, 2018).

municípios, dentre os que apresentavam publicidade mais completa das leis orçamentárias, para análise dos aspectos relativos à inteligibilidade das informações no que se refere às metas da educação.

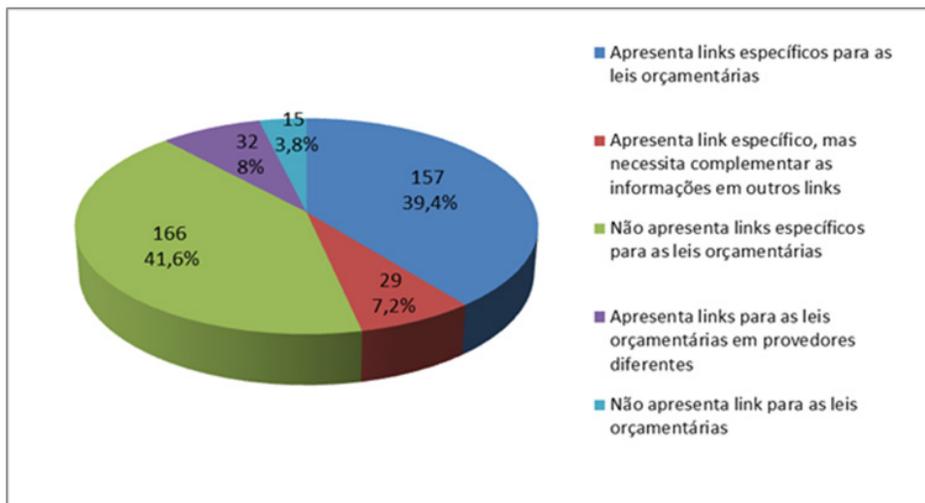
A metodologia adotada para a elaboração deste trabalho pautou-se nas seguintes categorias de análise: condições de acesso; publicidade e inteligibilidade das leis orçamentárias. Assim, o presente artigo encontra-se organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são discutidas as condições de acesso às leis orçamentárias nos municípios paranaenses. Na segunda, os aspectos relacionados à publicidade das leis orçamentárias nos municípios paranaenses. E, na terceira seção, os aspectos relacionados à inteligibilidade das metas para a educação presentes nas leis orçamentárias dos municípios paranaenses selecionados.

CONDIÇÕES DE ACESSO ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Nesta análise, observou-se o nível de facilidade de acesso às leis orçamentárias com o objetivo de se verificar se, ao entrar no portal da transparência, a identificação dessas leis ocorreria de forma direta (quando a identificação das leis se dava por meio de *links* de acesso próprio/específico) ou indireta (quando foi necessário seguir outros *links* para encontrá-las).

A Lei de Acesso à Informação (2011) determina que os portais da transparência devem incluir uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva e transparente. Apesar dessa determinação e da importância da existência de um *link* específico para facilitar o acesso às leis, o que se verificou foi que nem todos os portais da transparência dos municípios paranaenses apresentavam as mesmas funcionalidades.

Figura 1 - Forma de acesso às informações das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do estado do Paraná



Fonte: Base de Dados: “Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017” (QUIRINO, 2018). Elaborado pelas autoras.

A análise do gráfico permite verificar que a maioria dos portais (46,6% dos municípios) disponibilizava as informações por meio de um *link* de acesso próprio. Contudo, no caso de 29 desses municípios, mesmo sendo apresentado um *link* específico, era preciso complementar as informações clicando em outros *links* sem que houvesse nenhuma orientação que direcionasse o usuário para esses outros caminhos.

Nos portais de municípios que não apresentavam *links* específicos (41,6% dos casos), encontrar essas leis não foi uma tarefa fácil, pois as informações eram apresentadas em *links* iniciais diversos e, por vezes, muito amplos. Em alguns casos, a partir do *link* inicial, foi preciso percorrer um longo caminho até encontrar as leis, sendo necessário clicar em vários outros *links*.

Também se evidenciou que nos portais de 15 municípios (3,8% dos casos) não havia nenhum *link* para as leis orçamentárias, nem informações sobre estas. Além disso, algo que chama a atenção é o fato de 32 municípios (8% dos casos) divulgarem as informações sobre as leis orçamentárias em seus portais da transparência por meio de dois provedores diferentes: parte das informações era disponibilizada pela própria prefeitura e outra parte pelas empresas contratadas; ou, em outros casos, parte das informações era disponibilizada por uma empresa e a outra parte, por outra empresa.

Tal situação permite concluir, pelas diferentes hipóteses explicativas, primeiro, que, em função dos termos dos contratos entre as prefeituras e as empresas, uma parte das informações permanecia sendo disponibilizada por uma empresa e outra parte era disponibilizada por outra empresa; uma segunda conclusão seria que é possível que existam limitações nos contratos no que se refere a quais informações publicar e à quantidade de informação a ser publicada; ou que a estrutura fornecida pela empresa não seja suficiente para publicar todas as informações necessárias; ou que a prefeitura não forneça todos os dados necessários para a publicação⁵.

ASPECTOS RELACIONADOS À PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Nesta análise, buscou-se observar que tipos de informações sobre as leis orçamentárias eram disponibilizadas nos portais. A análise dos municípios permitiu elencar quatro tipos de disponibilização das informações sobre as leis orçamentárias: 1) **Casos com informações completas:** situações em que os municípios apresentavam a lei completa, ou seja, disponibilizavam tanto o corpo da lei quanto o anexo com a demonstração das prioridades e metas de investimento do orçamento⁶; 2) **Casos com informações parciais:** os municípios apresentavam apenas o corpo da lei, alguns anexos (mas não aquele que continha a demonstração das metas e prioridades), somente os anexos ou apenas a lei de alteração; 3) **Casos com informações com erros ou arquivos com problemas técnicos ou com conteúdo diferente:** casos em que os municípios disponibilizavam, por exemplo, a lei com a data errada, um documento que não abria ou um arquivo de outra lei ou documento; 4) **Casos sem informação:** situações em que os municípios não apresentavam a lei ou em que o arquivo não foi encontrado.

Na tabela a seguir podemos visualizar a distribuição dos municípios paranaenses por tipos de informações disponibilizadas, assim como por lei orçamentária analisada.

5 Questões estas que demandariam outras pesquisas que analisassem os contratos das prefeituras com as empresas realizando, entre outras ações, entrevistas com os responsáveis pela divulgação das informações das leis orçamentárias nos portais da transparência, tanto nas prefeituras quanto nas empresas contratadas.

6 Cabe destacar que, embora o PPA, a LDO e a LOA devam apresentar outros anexos obrigatórios, estes não foram considerados no momento da análise e nem levados em conta para caracterizar a lei como completa.

Tabela 1 - Forma como os municípios do estado do Paraná disponibilizam as leis orçamentárias nos portais da transparência.

Forma como os municípios disponibilizam as leis orçamentárias	PPA 2014-2017		LDO 2014		LDO 2015		LDO 2016		LDO 2017		LOA 2014		LOA 2015		LOA 2016		LOA 2017		
	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	
Informação Completa	Lei completa	152	38	64	16	90	22,6	103	25,8	109	27,3	57	14,3	80	20,1	95	23,8	112	28,1
	Total	152	38	64	16	90	22,6	103	25,8	109	27,3	57	14,3	80	20,1	95	23,8	112	28,1
Informação Parcial	Corpo da lei	114	28,6	82	20,5	93	23,3	92	23	99	24,7	94	23,5	110	27,5	111	27,8	105	26,2
	Anexos parciais (sem metas e prioridades)	3	0,8	12	3	13	3,3	14	3,5	19	4,8	8	2,0	5	1,3	4	1	9	2,3
	Anexos	56	14	68	17	56	14	63	15,8	57	14,2	71	17,8	64	16	66	16,5	55	13,8
	Lei de alteração	12	3	3	0,8	4	1	2	0,5	5	1,3	1	0,3	2	0,5	1	0,3	1	0,3
	Total	185	46,4	165	41,3	166	41,6	171	42,8	180	45,0	174	43,6	181	45,3	182	45,6	170	42,6
Informação com problemas técnicos ou erros	Lei com a data errada	0	0	1	0,3	1	0,3	2	0,5	1	0,3	0	0	1	0,3	1	0,3	0	0
	Documento não abre	3	0,8	2	0,5	2	0,5	4	1	3	0,8	0	0	0	0	2	0,5	1	0,3
	Arquivo de outra lei ou documento	0	0	1	0,3	2	0,5	5	1,3	5	1,3	1	0,3	1	0,3	0	0	8	2
Total	3	0,8	4	1,1	5	1,3	11	2,8	9	2,4	1	0,3	2	0,6	3	0,8	9	2,3	
Sem informação	Não apresenta a lei	58	14,5	166	41,6	138	34,5	114	28,6	101	25,3	167	41,8	136	34	119	29,8	108	27
	Arquivo não encontrado	1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	59	14,8	166	41,6	138	34,5	114	28,6	101	25,3	167	41,8	136	34	119	29,8	108	27
Total Geral	399	100	399	100	399	100	399	100	399	100	399	100	399	100	399	100	399	100	

Fonte: Base de Dados: “Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017” (QUIRINO, 2018).

F. A. – Frequência Absoluta (número de casos)

F. R. – Frequência Relativa (percentual sobre o número de casos)

A análise dos dados permite verificar que quase a metade dos municípios paranaenses apresentava informações parciais de todas as leis orçamentárias analisadas, sendo a situação de apresentar apenas o corpo da lei a mais representativa dos casos em que as informações eram apresentadas de maneira parcial.

O PPA 2014-2017 foi a lei orçamentária mais disponibilizada pelos municípios que divulgavam as informações completas, aparecendo em 38% dos portais. Em relação às LDOs e LOAs, verifica-se um aumento constante dessa modalidade de divulgação (LDOs: a porcentagem passa de 16%, em 2014, para 27,3% em 2017; LOAs: de 14,3%, em 2014, para 28,1% em 2017).

Essa melhora poderia estar relacionada à queda do número de municípios que não apresentavam informações sobre as LDOs e LOAs (no caso das LDOs, a porcentagem desses municípios passou de 41,6%, em 2014, para 25,3% em 2017; em relação às LOAs, eram 41,8% dos municípios em 2014 e 27% em 2017). Esta hipótese pode ser confirmada ao se observar que a disponibilização de informações parciais cresce pouco no caso das LDOs e LOAs (a LOA 2017 apresenta queda), e as informações com erros ou os arquivos com problemas técnicos nos portais, apesar de apresentarem crescimento nas LOAs e nas LDOs até 2016 (a LDO 2017 apresenta queda) são detectadas apenas em 2,4% e 2,8% dos portais dos municípios, respectivamente. Estes dados demonstram que parte dos municípios que passam a disponibilizar as informações dessas LDOs e LOAs, naquele período, começam a divulgá-las de forma completa.

Cabe ressaltar, no entanto, que ainda é grande o número de municípios que não disponibiliza essas leis orçamentárias. Além disso, observou-se em 48 municípios falta de movimentação para a publicidade dessas leis, pois, enquanto alguns municípios disponibilizavam informações salteadas sobre uma lei ou outra, esses 48 municípios não apresentavam informações sobre as leis analisadas.

Frente ao exposto e com vistas a mensurar a forma como cada município apresentava as informações sobre as leis orçamentárias do ciclo orçamentário 2014-2017, foi desenvolvido um índice para categorizar o perfil de publicidade das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná.

O Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias – IPLO⁷ varia de 0 (municípios que não apresentavam publicidade das leis orçamentárias) a 1 (municípios que apresentavam publicidade mais completa das leis orçamentárias). Por meio deste índice foi possível verificar que havia uma grande variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias entre os municípios analisados, com o IPLO apresentando coeficiente de variação de 62%. Esta situação se confirma quando se verifica a mediana do IPLO, pois a metade dos municípios apresentava índice de até 0,50, bem como quando se observa a média do índice, que é baixa (0,46) (QUIRINO, 2021).

Isso significa que, embora se tenha toda uma legislação que determina a obrigatoriedade de publicação dessas leis, na prática o que ocorre é uma interpretação particular da lei que dá lugar a situações de transparência e de opacidade, nas quais informações semelhantes podem ser disponibilizadas por este ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro (RESENDE; NASSIF, 2015).

O IPLO foi classificado em três níveis: Insuficiente (0 a 0,46), Parcial (0,47 a 0,99) e Necessário (1)⁸. Esta classificação permitiu observar que apenas 5% dos municípios paranaenses (20 municípios) apresentaram IPLO Necessário, ou seja, apenas nesses casos todas as leis do ciclo orçamentário 2014-2017 eram divulgadas

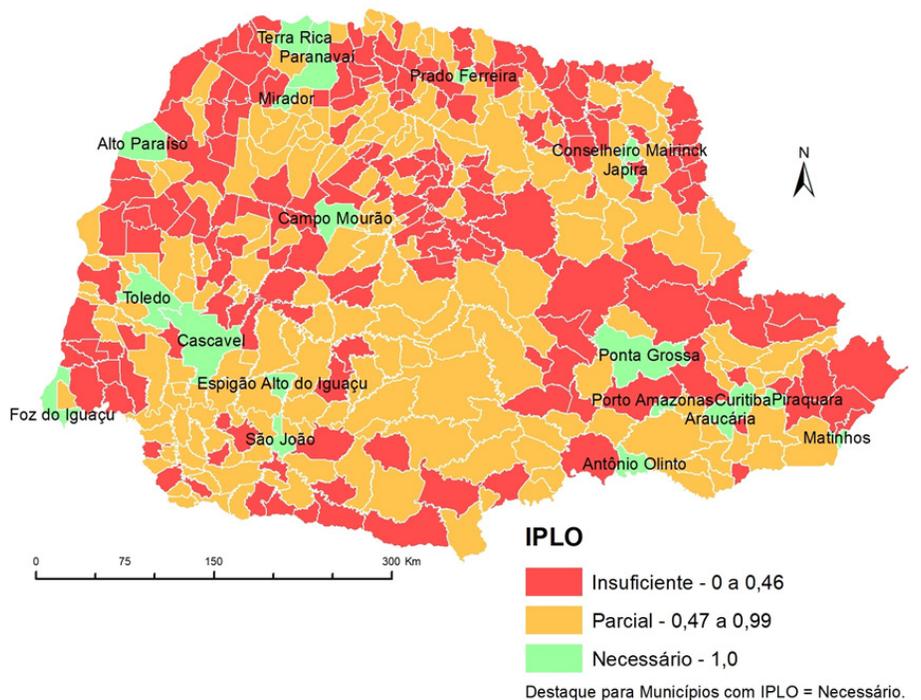
7 Este é composto pelas seguintes variáveis: “De que forma o município disponibiliza o PPA 2014-2017?”; “De que forma o município disponibiliza as LDOs 2014, 2015, 2016 e 2017?”; “De que forma o município disponibiliza as LOAs 2014, 2015, 2016 e 2017?”. Cada resposta recebeu um valor de acordo com o tipo de informação disponibilizada sobre a lei orçamentária. Assim, os casos sem informação receberam valor 0; os casos em que existia algum tipo de informação, mas esta apresentava erros, ou os arquivos, problemas técnicos, receberam valor 0,25; os casos em que a informação era disponibilizada parcialmente receberam valor 0,50; e os casos em que a informação disponibilizada era completa receberam valor 1. O Índice pode ser representado a partir da seguinte fórmula: $IPLO = \frac{V1+V2+V3+V4+V5+V6+V7+V8+V9}{9}$ (QUIRINO, 2021).

8 Cabe destacar que se considerou como necessário o Índice 1 (municípios que apresentavam publicidade mais completa das leis orçamentárias) e não como “suficiente” pelo fato de esta já ser uma exigência legal, ou seja, todos os municípios deveriam disponibilizar todas as informações e de forma completa, sendo necessário esse tipo de divulgação das informações.

de maneira completa. O restante (95% dos municípios) apresentaram Índice de Publicidade Parcial (50,1% ou 200 municípios) ou Índice de Publicidade Insuficiente (44,9% ou 179 municípios) (QUIRINO, 2021).

No mapa a seguir, podemos visualizar a distribuição dos níveis de IPLO por regiões do Paraná.

Figura 2 - Índice de publicidade das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná - Ciclo orçamentário (2014-2017).



Fonte: Base de Dados: “Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017” (QUIRINO, 2018). Dados cartográficos: Municípios do Estado do Paraná (IBGE, 2015). Organização: Eunice Cristine Corolo (2018).

Além disso, a análise do IPLO permitiu verificar que havia relação entre o aumento da população, o aumento do PIB *per capita*, o aumento do percentual de receitas de impostos próprios e o aumento do IPLO; e que não havia um padrão do IPLO por provedor da informação. Também foi possível observar, nos casos em que as empresas eram provedoras das informações, uma relação direta entre o aumento do número de municípios atendidos e a diminuição do IPLO (QUIRINO, 2021).

ASPECTOS RELACIONADOS À INTELIGIBILIDADE DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

Para a análise da inteligibilidade das metas para a educação contidas nas leis orçamentárias foram selecionados sete casos entre os municípios que apresentaram Índice Necessário de Publicidade, ou seja, que divulgavam todas as leis orçamentárias do ciclo orçamentário 2014-2017 de forma completa. Foi adotado como critério de escolha o porte populacional e, para os casos em que se apresentava mais de um município por porte, a diferenciação das informações relativas ao PIB *per capita*, percentual de impostos próprios e provedor da informação. Assim, foram selecionados os seguintes municípios: Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Matinhos, Terra Rica, Antônio Olinto e Mirador para análise dos aspectos relativos à inteligibilidade das informações no que se refere às metas da educação.

Essa análise permitiu verificar que muitos dos problemas relacionados à inteligibilidade das informações se repetiam de um documento para outro. Entre esses problemas destacavam-se: repetição das metas de um ano para outro nas LDOs e LOAs; metas genéricas; produto esperado muito genérico; metas de construção, reforma, ampliação, desapropriação de áreas e aquisição de imóveis sem a determinação da localidade e/ou das escolas/CMEIs que seriam contemplados; metas de transferência de recursos às entidades privadas sem estipular que entidades seriam contempladas; incongruência de ações planejadas nas LDOs sem alocação de recursos previstos nas LOAs, bem como planejamento de recursos nas LOAs sem planejamento das metas respectivas nas LDOs; falta de apresentação da unidade de medida; falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado e a ação; incongruência entre a unidade de medida e o objetivo da ação; falta de apresentação das metas físicas; dados em branco; indicadores de avaliação dos programas que não atendiam ao objetivo dos mesmos; metas de atividades diferentes apresentadas de maneira conjunta, ficando indeterminada a correlação entre metas e atividades; indicação das fontes de recursos em anexos distintos e expressada de forma muito técnica nas LOAs.

Embora se saiba que as leis orçamentárias devem articular-se entre si e que apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na LDO, acredita-se que as LDOs deveriam refletir as necessidades educacionais do município para determinado ano. Contudo, o que se encontrou na prática foi uma repetição das metas de um ano para outro em todos os municípios analisados, sendo identificadas poucas diferenças. Com efeito, em alguns casos, o que mudou foi apenas a meta física ou a meta financeira. Em alguns municípios, o documento do PPA parecia ter sido apenas desmembrado

e inserido nas LDOs; em outros, parecia que havia ocorrido um “copia e cola” do PPA; em outros, a mesma meta física zerada indicada no PPA continuava constando das LDOs. Esta questão pode ser mais bem visualizada nos exemplos a seguir, referentes à “Atividade: Manutenção Transporte Escolar” e ao município de Matinhos.

Quadro 1 - Metas planejadas para a manutenção do transporte escolar no PPA 2014-2017 do município de Matinhos.

2.028		ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR				
Principais Metas:						
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014	2015	2016	2017
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6	6	6	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7400	7600	8000	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	230	240	240	240

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.669/2013 – PPA 2014-2017.

Quadro 2 - Metas planejadas para a manutenção do transporte escolar nas LDOs 2014, 2015, 2016 e 2017 do município de Matinhos.

2.018		ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR	
Principais Metas:			
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7400
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	230
2.028		ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR	
Principais Metas:			
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2015
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7600
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240
2.028		ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR	
Principais Metas:			
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2016
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240
2.028		ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR	
Principais Metas:			
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2017
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.615/2013 – LDO 2014, Lei n.º 1.720/2014 – LDO 2015, Lei n.º 1.789/2015 – LDO 2016 e Lei n.º 1.846/2016 – LDO 2017.

Contraditoriamente, em alguns municípios (Curitiba, Ponta Grossa, Matinhos e Terra Rica) foram identificadas incongruências entre ações planejadas nas LDOs sem planejamento de recursos nas LOAs e entre o planejamento de recursos previstos nas LOAs sem correspondência com metas estabelecidas nas LDOs (Curitiba e Terra Rica). Além disso, constatou-se, no caso do município de Antônio Olinto, o planejamento, na LOA 2017, de ações para os programas “Ensino Superior” e “Educação Especial”, programas que não tinham sido planejados nem no PPA e nem na LDO para aquele ano. Nesses casos, acredita-se que as alterações referidas podem ter sido realizadas por meio de leis de alteração. Como o objeto desta pesquisa foram as leis orçamentárias originais, as leis de alteração não foram consultadas. Assim, seria necessário, para a ampliação da pesquisa, buscar as leis de alteração dessas leis orçamentárias para verificar o que aconteceu de fato.

Apesar de a Lei de Acesso à Informação (2011) determinar que se deve assegurar a gestão transparente da informação, possibilitando o entendimento da informação disponibilizada em atenção à natureza da linguagem, o que se observou na análise das metas para a educação, em alguns municípios, foram metas genéricas. Em Curitiba, a descrição dessas metas não permitiu compreender o que seria realizado de fato, além de dificultar a compreensão da relação entre as iniciativas estipuladas no PPA e a forma como seriam colocadas em prática anualmente. Em Ponta Grossa, impossibilitou a identificação das ações que seriam realizadas com os recursos que foram planejados para as respectivas metas e dificultou a identificação do que seria realizado com alguns programas, pois a forma como as metas foram apresentadas não deixava claro se os recursos planejados seriam para manter esses programas, se advinham desses programas ou se seriam uma contrapartida para os programas.

Em Matinhos, a descrição das metas impossibilitou verificar quais servidores seriam contratados por concurso e quais por teste seletivo, identificar quais eram as necessidades para a execução das atividades da EJA e compreender o que significava gerenciar a aplicação dos recursos provenientes do salário-educação. Esta situação também foi identificada no município de Campo Mourão no que se refere a algumas metas com produto esperado apresentado de forma muito genérica, como nas ações que previam o produto “Apoio Administrativo” sem indicar o que seria realizado de fato e nas ações que previam o produto “servidores atendidos” sem determinar quais seriam esses servidores.

Em Mirador, a situação se mostrou mais grave, visto que o PPA apresentava todas as metas de forma totalmente genérica, não permitindo averiguar o que estava sendo planejado para cada etapa ou modalidade da educação, pois não havia uma caracterização das ações que seriam desenvolvidas, e, embora as LDOs mostrassem

um avanço em relação ao PPA ao indicarem as descrições das ações, as metas ainda se apresentavam de forma genérica. Nos exemplos abaixo podemos observar como eram apresentadas as metas para a educação planejadas no município de Mirador.

Tabela 2 - Exemplos de metas para a educação no PPA 2014-2017 do município de Mirador.

Reduzido:	0031	Situação:Em andamento	Ano	Metas Físicas	Metas Financeiras
Função:	12 EDUCACAO		2014	1,00	350.000,00
SubFunção:	361 ENSINO FUNDAMENTAL		2015	1,00	367.500,00
Programa:	0010 Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao		2016	1,00	385.875,00
Nat. Despesa:			2017	1,00	405.168,75
Produto:	0006 Promover a integracao das acoes	Unidade: Acoes	Total	4,00	1.508.543,75

Reduzido:	0032	Situação:Em andamento	Ano	Metas Físicas	Metas Financeiras
Função:	12 EDUCACAO		2014	1,00	577.500,00
SubFunção:	361 ENSINO FUNDAMENTAL		2015	1,00	606.375,00
Programa:	0010 Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao		2016	1,00	636.693,75
Nat. Despesa:			2017	1,00	668.528,44
Produto:	0006 Promover a integracao das acoes	Unidade: Acoes	Total	4,00	2.489.097,19

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 219/2013 – PPA 2014-2017.

Tabela 3 - Exemplos de metas para a educação na LDO 2014 do município de Mirador.

Órgão: 06 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCACAO		Unidade Orçamentária: 002 - DIVISAO DE ENSINO FUNDAMENTAL					
Programa	Função e Subfunção	Ação		Indicadores Físico / Financeiro			
		Descrição	Tipo	Produto	Unidade de Medida	Meta Física	Meta Financeira
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2025 - Manutencao da Divisao de Ensino Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	350.000,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2026 - Manutencao do FUNDEB 60% - Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	577.500,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2027 - Manutencao do FUNDEB 40% - Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	120.500,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2028 - Manutencao do Quota - Salario Educacao	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	90.000,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2029 - Manutencao de Aposentadorias e Pensoes	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	63.000,00
Total do Órgão / Unidade:							1.201.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 226/2013 – LDO 2014.

Tabela 4 - Exemplos de metas para a educação na LOA 2017 do município de Mirador.

Órgão: 06 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCACAO		Unidade: 003 - DIVISAO DE EDUCACAO INFANTIL			
CODIGO	DESCRICOAO	PROJETOS	ATIVIDADES	ESPECIAIS	TOTAL
12	EDUCACAO	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
12366	EDUCACAO INFANTIL	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
123660010	Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
1236600102030	Manutencao da Divisao de Ensino Infantil	0,00	405.168,75	0,00	405.168,75
1236600102031	Manutencao do FUNDEB 60% - Infantil	0,00	173.643,75	0,00	173.643,75
1236600102032	Manutencao do FUNDEB 40% - Infantil	0,00	104.186,25	0,00	104.186,25
TOTAL		0,00	682.998,75	0,00	682.998,75

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 367/2016 – LOA 2017.

O problema relativo à linguagem utilizada também foi identificado na forma técnica da apresentação das fontes de recursos nas LOAs, aliado a outra situação de não cumprimento da Lei de Acesso à Informação (2011) pela não observância da divulgação em detalhes dos formatos utilizados para a estruturação da informação. Com efeito, não foi incluído nenhum glossário que indicasse quais receitas faziam parte de cada fonte de recursos, o que poderia facilitar a verificação dos recursos planejados e se estes poderiam ser utilizados para aquela ação. Esta situação ocorreu em todos os municípios, porém em Ponta Grossa e Matinhos havia agravantes.

Em Ponta Grossa, as LOAs 2014 e 2015 apresentavam a fonte de recursos para cada ação por meio de um código, porém sem incluir uma legenda que permitisse relacionar o código com a fonte. Em Matinhos, nas LOAs 2014 e 2016, não constava nenhum anexo que informasse as fontes de recursos para as metas da educação e, na LOA 2017, era necessário pesquisar dois documentos para conseguir fazer a relação entre ambas, pois, em um anexo, descreviam-se os códigos e, no outro, indicava-se a fonte dos recursos por meio desses códigos. Nos exemplos a seguir podemos verificar como as informações eram disponibilizadas em cada um desses anexos no portal do município de Matinhos.

Quadro 3 - Exemplos de metas para a educação na LOA 2017 do município de Matinhos - Anexo balancete por fontes de recursos.

Fonte de Recursos	Receita	Previdto	Arrecadado Desp.	Dot. Inicial	Dot. Atualizada	Liberado	Empenhado Mes	Empenhado Ano	Em Liquidacao	Liquidado
0 Recursos Ordinarios (Livres) -	91.327.748,05		0,00	45.452.667,13	45.452.667,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1 RECURSOS DO TESOURO (DESCENTRAL)				4.903.898,39	4.903.898,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
40 Regime Proprio de Previdencia S	8.783.706,75		0,00	8.783.706,75	8.783.706,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
77 PASEM - FUNDO DE ASSISTENCIA M	3.874.500,00		0,00	3.874.500,00	3.874.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
101 FUNDEF 60% - Exercicio Corrente	16.091.308,00		0,00	12.068.481,00	12.068.481,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
102 FUNDEF 40% - Exercicio Corrente	0,00		0,00	4.022.827,00	4.022.827,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
103 5% Sobre Transferencias Constit	20.000,00		0,00	1.817.763,29	1.817.763,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
104 25% sobre demais impostos vincu	34.067,25		0,00	17.090.016,96	17.090.016,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
105 Alienacao de Ativos da Educacao	10.000,00		0,00	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
107 Salario Educacao - Recurso Fede	1.632.333,50		0,00	1.632.333,50	1.632.333,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
108 Creche Unara	0,00		0,00							
110 CRECHE MANGUE SECO	0,00		0,00							
111 Merenda Escolar - Exercicio Cor	554.348,02		0,00	554.348,02	554.348,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
112 Convenio Transporte Escolar - R	11.923,54		0,00	11.923,54	11.923,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
113 Convenio Transporte Escolar - R	391.000,00		0,00	391.000,00	391.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
116 Programa Nacional de Alimentaca	0,00		0,00							

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.866/2016 – LOA 2017.

Quadro 4 - Exemplos de metas para a educação na LOA 2017 do município de Matinhos - Anexo quadro de detalhamento da despesa.

Órgão.....:	08	SECRETARIA DE EDUC., CULTURA E ESPORTES				
Unidade Orcamentaria:	08.02	Coordenacao Geral do Ensino Fundamental				
Codigo	Especificacao	Despesa	Esfera	Fonte	----- Importancia -----	
					Detalhada Total da Aplicacao	
12.306.0108.2.027.000	PROGRAMA MERENDA ESCOLAR-FUNDAMENTAL					826.875,00
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1582	Fiscal	0		0,00
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1583	Fiscal	107		548.144,58
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1585	Fiscal	111		278.730,42

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.866/2016 – LOA 2017.

Sabe-se que a fonte de recursos não é obrigatória nas outras leis orçamentárias (PPA e LDO); contudo, no caso do município de Campo Mourão, a indicação das fontes de recursos já constava no PPA. Nesta lei, para uma melhor compreensão das fontes, também seria necessária a inclusão de um glossário junto ao documento, pois, em alguns casos, não foi possível identificar a que se referiam. Além disso, esse município apresentava, nas LOAs 2014 e 2015, as fontes de recursos juntamente com as metas da educação. Esta forma de divulgação das informações facilitava o acompanhamento dos recursos planejados para cada ação, pois, no mesmo anexo, era possível verificar os valores estipulados, bem como a fonte de recursos, permitindo averiguar se esses realmente poderiam ser utilizados para a despesa planejada. No entanto, cabe destacar que a indicação das fontes de recursos também era expressa de forma técnica, dificultando essa verificação.

A falta de indicação da localidade e/ou das escolas/CMEIs que seriam contemplados com os recursos para a construção, reforma e ampliação se verificou em praticamente todos os municípios, sendo que, em Ponta Grossa, também se constatou a falta de indicação da(s) localidade(s) associada(s) às metas de aquisição de imóveis e, em Curitiba, às metas de desapropriação de áreas. Além disso, no município de Terra Rica, verificou-se, nas metas de construção, ampliação e reformas, incongruência entre a meta física, a unidade de medida e o produto esperado, além de metas físicas expressas em metros quadrados, o que dificultava o acompanhamento, visto que não ficava claro se seriam construídas com o tamanho definido ou se a metragem planejada abrangeria várias construções. O único município que aprimorou essas metas foi Curitiba, no contexto das LOAs: as informações ficaram mais explícitas, delimitando a localidade e as escolas/CMEIs que seriam contemplados com os recursos.

Os dados em branco foram identificados na LDO 2017 do município de Ponta Grossa. Com efeito, algumas informações sobre os programas (gerente, público-alvo, justificativa, natureza, início previsto e término previsto) apareciam em branco. No PPA do município de Matinhos, por sua vez, na meta “Manter

alunos nas séries iniciais do ensino fundamental”, era delimitada a quantidade de alunos apenas para o ano de 2014, sendo que, para os anos seguintes, o espaço correspondente encontrava-se em branco.

Em relação à unidade de medida, observou-se incongruência da unidade com respeito ao objetivo da ação em alguns municípios. No município de Terra Rica (LDOs 2014 e 2015), por exemplo, foi utilizada a unidade de medida “número de alunos” para a maioria das ações, mas, em vários casos, essa medida não tinha correlação com a descrição/objetivos da ação. No município de Antônio Olinto, no qual se indicava a unidade de medida única “municípios” para todas as atividades, em alguns casos, tal unidade não tinha correspondência com o objetivo da ação. No município de Mirador, era utilizada a mesma unidade de medida para todas as ações, assim como para a meta física e o produto esperado. No município de Matinhos, constava o planejamento de capacitação de professores da educação infantil, sendo utilizada como unidade de medida o número de CEIs e não o de professores. Também se planejava promover eventos com atividades de lazer e atividades diversificadas utilizando-se como unidade de medida o número de escolas e CEIs e não o de eventos ou o de alunos a serem atendidos.

Já a falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado como resultado da ação planejada foi identificada na LDO 2017 do município de Ponta Grossa, na qual constava o planejamento, por exemplo, de aquisição e reposição de equipamentos e material permanente para o departamento administrativo e gabinete da Secretaria Municipal de Educação, mas não se estipulava quais equipamentos e materiais permanentes deveriam ser adquiridos, sendo apresentado como produto esperado o “Apoio Administrativo” e sendo utilizada como unidade de medida a designação vaga de “outras unidades e medidas”.

A falta de apresentação da unidade de medida foi identificada no PPA do município de Ponta Grossa e a falta de apresentação das metas físicas, nas LDOs 2014, 2015 e 2016 do município de Ponta Grossa e no PPA de Terra Rica.

Indicadores de avaliação dos programas que não atendiam ao objetivo dos programas foram identificados nos PPAs dos municípios de Curitiba, Campo Mourão e Terra Rica, bem como na LDO 2017 de Ponta Grossa. Já metas propostas para atividades diferentes apresentadas de maneira conjunta, sem correlação de atividade específica e meta, foram identificadas no município de Matinhos. E metas de recursos destinados a entidades privadas, sem se estipular quais delas seriam contempladas, foram identificadas no município de Curitiba e Matinhos.

Também foi possível verificar que, embora tenha sido observado por meio do IPLO que as melhores condições de publicidade dessas leis se apresentavam em municípios com maior porte populacional, PIB *per capita* e percentual de receitas de impostos próprios, entre os municípios selecionados, os que apresentavam

essas características (maior porte populacional: Curitiba, Ponta Grossa e Campo Mourão; maior PIB *per capita*: Curitiba e Ponta Grossa; maior percentual de receitas de impostos próprios: Curitiba, Ponta Grossa e Matinhos), também apresentaram problemas relacionados à inteligibilidade das informações, comprometendo a qualidade da divulgação e dificultando o controle social sobre as informações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que não é uma tarefa fácil acompanhar o planejamento do uso dos recursos para a educação por meio das leis orçamentárias nos municípios paranaenses, pois foram identificados problemas relacionados ao acesso, à publicidade e à inteligibilidade dessas leis.

Os achados da pesquisa sobre os problemas relacionados ao acesso e à publicidade das leis orçamentárias demonstram que, embora se tenha toda uma legislação que determina a obrigatoriedade da publicação dessas leis, na prática o que ocorre é uma interpretação particular da lei, no âmbito das diferentes instâncias, que dificulta o controle social. Já os problemas relacionados à inteligibilidade das informações contidas nas leis orçamentárias confirmam que “publicidade” não é sinônimo de “transparência”, pois, apesar de todos os municípios selecionados disponibilizarem todas as leis orçamentárias completas em seus portais da transparência, foram observados problemas relacionados à inteligibilidade das informações que também dificultam o controle social, pois a omissão de dados, a incongruência de dados e metas genéricas não permitem identificar o que realmente foi efetivado do inicialmente planejado.

Esses problemas de transparência (tanto no que se refere à publicidade dos dados quanto à inteligibilidade das informações disponibilizadas) nos fazem refletir sobre se realmente essas leis foram planejadas de acordo com o que é determinado pela legislação quanto à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das leis; bem como nos fazem refletir se os modelos publicizados realmente representam instrumentos para o controle social do uso dos recursos da educação.

Além disso, neste trabalho, observou-se questões de transparência no que se refere ao planejamento do uso dos recursos para a educação, ou seja, relativas à primeira fase do orçamento, sendo necessária a realização de outros estudos que pesquisem questões relacionadas à transparência na segunda fase do orçamento, a da execução, principalmente no atual momento histórico, em que vivenciamos à operacionalização do “orçamento secreto”.

As reiteradas tergiversações sobre os rumos do orçamento público tornam urgente que mais pesquisadores, membros de conselhos, movimentos sociais acessem e usem os dados disponíveis para construir uma cultura de acompanhamento que ultrapasse as formalidades da lei e efetivamente sirva para a melhoria das políticas públicas. Especialmente no âmbito do financiamento da educação, o uso dos dados e a cobrança pela sua inteligibilidade precisam se conectar a avaliação das políticas em curso e ao desafio de participação da comunidade educacional na retomada dos rumos da educação no país.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro: a Lei n.º 4.320 – comentada ao alcance de todos**. 3ª ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ANDRADE, Denise. **Transparência na gestão pública municipal e o programa de compensação socioambiental da usina hidrelétrica de Santo Antonio**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, 2012. Disponível em: https://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/501/1/Denise%20Andrade_Transpar%0c3%aancia%20na%20gest%0c3%a3o%20p%0c3%bablica.pdf . Acesso em: 01 set. 2022.

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de. **Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural**. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12609> . Acesso: 01 set. 2022.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo. **Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão de entes públicos federais no exercício de 2010**. In: *ENCONTRO DA ANPAD*, 37., 2013, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTY1MDg= . Acesso em: 01 set. 2022.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da Educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9218> . Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao> . Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao> . Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 131/2009**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao> . Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Lei 12.527/2011**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao> . Acesso em: 01 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados cartográficos: municípios do Estado do Paraná**. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas/15807-estados.html?&t=sobre> . Acesso em: 01 dez. 2017.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói, EdUFF, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed., São Paulo, Atlas, 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contab. Vista & Ver, v. 18, n.1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/25325/publicidade-e-transparencia-das-contas-publicas--obrigatoriedade-e-abrangencia-desses-principios-na-administracao-publica-brasileira/i/pt-br> . Acesso em: 01 set. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTONIO OLINTO. **Lei 834/16 – LOA 2017**. Disponível em: <http://201.10.113.175:7474/transparencia/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO. **Lei 3.313/13 – PPA 2014-2017**. Disponível em: <https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO. **Lei 3.315/13 – LOA 2014**. Disponível em: <https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO. **Lei 3.541/14 – LOA 2015**. Disponível em: <https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei 14.371/13 – PPA 2014-2017**. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/Plano_Plurianual_2014_2017/leimunicipal14371.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei 14.397/13 – LOA 2014**. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2014/Lei%20n%C2%BA%2014397%20de%2027%20de%20dezembro%20de%202013.pdf> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei 14.585/14 – LOA 2015**. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2015/LOA2015_INTERNET.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei 14.781/15 – LOA 2016**. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2016/LOA_2016_INTERNET.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei 15.013/16 – LOA 2017**. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2017/LOA_2017_INTERNET.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei nº 1.669/13 – PPA 2014-2017**. Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.615/13 – LDO 2014.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.720/14 – LDO 2015.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.789/15 – LDO 2016.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.846/16 – LDO 2017.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.670/13 – LOA 2014.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei 1.814/15 – LOA 2016.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. **Lei nº 1.866/16 – LOA 2017.**
Disponível em: <http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRADOR. **Lei nº 219/13 – PPA 2014-2017.**
Disponível em: <http://mirador.pr.gov.br/transparencia/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRADOR. **Lei nº 226/13 – LDO 2014.**
Disponível em: <http://mirador.pr.gov.br/transparencia/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRADOR. **Lei 367/16 – LOA 2017.**
Disponível em: <http://mirador.pr.gov.br/transparencia/> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 11.615/13 – PPA 2014-2017**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 11.395/13 – LDO 2014**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 11.869/14 – LDO 2015**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 12.236/15 – LDO 2016**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 12.570/16 – LDO 2017**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 11.614/13 – LOA 2014**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Lei 12.038/14 – LOA 2015**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes> . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA RICA. **Lei 52/13 – PPA 2014-2017**. Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174102_0522013_pc_ppa_20142017_pdf.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA RICA. **Lei 51/13 – LDO 2014**. Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174914_0512013_pc_ldo_2014_pdf.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA RICA. **Lei 40/14 – LDO 2015**. Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175101_0402014_pc_ldo_2015_pdf.pdf . Acesso em: 01 dez. 2017.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Transparência pública e financiamento da educação: uma análise a partir das leis orçamentárias**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/58318/R%20-%20T%20-%20SIMONY%20RAFAELI%20QUIRINO.pdf> . Acesso em: 01 set. 2022.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Financiamento da Educação e Transparência Pública: as leis orçamentárias em foco**. XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, de 31 de agosto a 17 de setembro de 2021. Formato Virtual. Disponível em: <http://simposiosbrasileiros-anpae.com.br/SIMPOSIO/Numero2-2022/Resumos/Eixo5/SimonyRafaeliQuirino-E5.pdf> . Acesso em: 01 set. 2022.

RESENDE, Walisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. **Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v.20, n. 42, p. 1-16, jan/abr, 2015. DOI: 10.5007/1518-2924.2015v20n42p1. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1/29132> . Acesso em: 01 set. 2022.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCOLFORO, Roberta Ferrão. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2013. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1523/1/DISSERTACAO_Lei%20de%20Acesso%20a%20Informa%20c3%a7%c3%a3o%20e%20governan%20c3%a7a%20p%20c3%bablica....pdf . Acesso em: 01 set. 2022.

SILVA, Antonio Leite da. **Evidenciação de informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à lei de responsabilidade fiscal e à lei de acesso à informação**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4292/Antonio%20Leite%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 01 set. 2022.

SILVA, Leandro de Almeida. **Transparência das informações sobre políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro: análise e proposta de intervenção**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;commleityndlt/bitstream/handle/10438/17775/dissertacao_leandrosilva.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 01 set. 2022.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 230: 251-279, Out./Dez. 2002. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46345>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345/45116> . Acesso em: 01 set. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle Social: Promovendo a aproximação entre Administração Pública e a Cidadania**. In: Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/3265876/Controle_Social_promovendo_a_aproxima%C3%A7%C3%A3o_entre_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_ea_Cidadania . Acesso em: 01 set. 2022.

Simony Rafaeli Quirino

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (2007), Especialização em Políticas Educacionais pela Universidade Federal do Paraná (2009), mestrado (2012) e doutorado (2018) em Educação pela Universidade Federal do Paraná, na linha de Políticas Educacionais. No período de novembro de 2020 a novembro de 2022 esteve em estágio de Pós-Doutorado na Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná, onde atua no Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais – NUPE e como vice-coordenadora do Curso de Especialização em Políticas Educacionais.

E-mail: quirinosimony@gmail.com

Andréa Barbosa Gouveia

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (1995), mestrado (2002) e doutorado (2008) em Educação pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, na área de concentração Estado, Sociedade e Educação. Em 2020 esteve em estágio de pós-doutorado na Universidade do Estado do Arizona/ Mary Lou Fulton Teachers College/ Center for Advanced Studies in Global Education no período de março a agosto com bolsa CAPES/PRINT/UFPR. Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná onde atua no Núcleo de pesquisa em Políticas Educacionais (NUPE). Está credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR na linha de pesquisa em Políticas Educacionais. Atua como vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação.

E-mail: andrea-gouveia@uol.com.br

Recebido em: 28/10/2022

Aprovado em: 01/01/2023