

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?



Volume 19

Seção Artigo e95956

31 de março de 2025

Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

Education Financing and Public Transparency: how can the conditions of access and publicity of information in budget laws change this relationship?

Financiamiento de la Educación y Transparencia Pública: ¿Cómo pueden cambiar las condiciones de acceso y publicidad de la información en las leyes presupuestarias?

*Simony Rafaeli Quirino¹
Larissa Felipe Superchinski²*

Citação: QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação? *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 19, e95956. Março de 2025.



<http://10.5380/jpe.v17i0.95956>

Resumo: O orçamento público, por meio das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), constitui-se em importante instrumento de participação e controle social sobre o planejamento do uso dos recursos e das políticas voltadas para a educação. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que em todos os momentos (elaboração, implementação e execução do orçamento) a transparência pública seja garantida. Pensando nessa relação, o presente estudo analisou as condições de acesso e de publicidade das leis orçamentárias no que se refere às metas

¹Doutora em Educação. Professora na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5204-7738>. E-mail: simonyrafaeli@hotmail.com

²Bacharel em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-7951-9160>. E-mail: larisuperchinski@outlook.com

para a educação, do ciclo orçamentário 2018-2021, no contexto dos portais da transparência do Poder Executivo dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Verificou-se que o cenário investigado pode ser caracterizado pela presença de problemas tanto nas condições de acesso quanto na publicidade de tais legislações. Na avaliação das condições de acesso constatou-se que a maior parte dos municípios possuíam *links* específicos de acesso, porém, em diversos casos exigiam a complementação a partir de outros *links* para as leis serem encontradas de forma completa. Na análise das condições de publicidade, a disponibilização parcial das leis orçamentárias correspondeu à situação de maior frequência. E, entre as mais recorrentes falhas nesse processo, está justamente a falta do anexo que estabelece as metas e as prioridades para a educação, impossibilitando, assim, o monitoramento de políticas públicas e seus recursos para a educação.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Financiamento da Educação; Transparência Pública; Controle Social.

Abstract: The public budget through the budget laws (Multi-year Plan, Budget Guidelines Law and Annual Budget Law) is an important instrument of participation and social control over the planning of the proper use of resources and policies for investing in education. However, for this to occur, it is always necessary that public transparency is guaranteed in all the process (preparation, implementation and execution of the budget). Thinking about this relationship, the present study analyzed the conditions of access and publicity of the budget laws regarding the goals for education, of the 2018-2021 budget cycle, for the context of the transparency portals of the Executive Branch of the municipalities of the Metropolitan Region of Curitiba. It was found that the investigated scenario can be characterized by the presence of problems both in the conditions of access and publicity of such legislations. In the evaluation of the access conditions, it was found that most of the municipalities had specific access links, but with several cases that required the complementation of other *links* so that the laws could be found in a complete way. In the analysis of the publicity conditions, the partial availability of the budget laws corresponded to the situation with the highest frequency. Among the most recurrent failures in this process is precisely the lack of an annex that establishes the goals and priorities for education, as a result is impossible to surveil the public policies and their resources for education.

Keywords: Educational Policies; Education Financing; Public Transparency; Social Control.

Resumen: El presupuesto público por medio de las leyes presupuestarias (Plan Plurianual, Ley de Lineamientos Presupuestarios y Ley de Presupuesto Anual) es un instrumento importante de participación y control social para la planificación del uso de los recursos y las políticas orientadas a la educación. Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que en todo el proceso (elaboración, implementación y ejecución del presupuesto) se garantice la transparencia pública. Pensando en esta relación, el presente estudio analizó las condiciones de acceso y publicidad de las leyes de presupuesto con relación a las metas para la educación, del ciclo presupuestario 2018-2021, para el contexto de los Portales de Transparencia del Poder Ejecutivo de los municipios de la Región Metropolitana de Curitiba. Se encontró que el escenario investigado puede caracterizarse por la presencia de problemas tanto en las condiciones de acceso como en la publicidad de dichas legislaciones. En la evaluación de las condiciones de acceso, se pudo constatar que la mayoría de los municipios contaban con enlaces de acceso específicos, pero en ciertas ocasiones se requirieron la complementación de otros *enlaces* para que las leyes pudiesen ser encontradas de manera completa. En el análisis de las condiciones de publicidad, la disponibilidad parcial de las leyes presupuestarias correspondió a la situación con mayor frecuencia. Entre las fallas más recurrentes en este proceso se encuentra precisamente la falta de un anexo que establezca las metas y prioridades para la educación, imposibilitando así el seguimiento de las políticas públicas y sus recursos para la educación.

Palabras clave: Políticas Educativas; Financiamento de la Educación; Transparencia Pública; Control social.

Introdução

Inicia-se esse estudo com algumas questões para reflexão: Como ocorre o planejamento do uso dos recursos públicos? Em que período do ano esse planejamento

ocorre? Como se define quais políticas públicas receberão recursos? Como se define a quantidade de recursos que cada política pública receberá?

A resposta para essas perguntas vem do orçamento público, um instrumento de cunho político que define a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade (Oliveira, 2001).

No Brasil, o processo de elaboração do orçamento público obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, compreendem leis de iniciativa do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo apreciá-las no âmbito de cada esfera da federação e aprová-las. São elas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas estratégicas para a administração pública, contexto em que também estão agregadas despesas de capital, outras delas decorrentes e aquelas destinadas a programas de duração continuada, acontece no PPA e sua vigência se dá ao longo de quatro anos. A LDO, diferentemente, é elaborada com frequência anual e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, possibilitando, portanto, uma coesão entre o PPA e a LOA. Ainda, a LDO encarrega-se de definir metas e prioridades da administração pública, diretrizes e metas de política fiscal, mudanças na legislação tributária e a política de aplicação em agências financeiras de fomento. Já a LOA, tratando-se de um documento referente ao ano seguinte da administração, é responsável por prever as receitas e fixar as despesas (Brasil, 1988, art. 165).

Portanto, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) compreendem as legislações que estabelecem o planejamento do uso dos recursos para as diferentes políticas públicas. Assim sendo, cabe uma nova pergunta: Como realizar o controle social sobre o orçamento público? Nesse estudo, o entendimento de controle social refere-se ao controle exercido pelos cidadãos, tanto de modo individual quanto coletivo, ou, ainda, mediante a constituição de entidades jurídicas, do qual decorre um espaço de representação social em que diferentes atores se articulam e, a partir de variadas maneiras, participam dos processos relacionados à formulação e avaliação de políticas públicas (Silva, 2016).

Dessa forma, o controle social sobre o orçamento público pode ocorrer em três momentos: no momento da elaboração do orçamento – por meio de participação nas audiências públicas durante o processo de elaboração do orçamento; no momento da implementação do orçamento – por meio do acesso às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e suas alterações mediante os Portais da Transparência; e no momento da execução do orçamento – por meio do acesso ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e, no caso das políticas educacionais, por meio do Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em todos esses momentos, a transparência das informações disponibilizadas é fundamental para que o controle social possa ser exercido em sua plenitude. Em uma gestão democrática de governo, a transparência pública pode ser entendida como um processo de abertura dos dados e informações que são produzidos na execução de políticas públicas, garantindo que a atuação de diferentes áreas do governo seja aberta e visível aos seus cidadãos (Hintelholher, 2018). Segundo Almada et al. (2019), a transparência deve tornar visível informações relativas a elementos como processos, atores e tomadas de decisão de um governo.

A transparência pública, quando pensada enquanto uma política e um instrumento público, é apontada por autores como Hintelholher (2018), Santos e Silva (2021), Osorio-Sanabria e Barreto-Granada (2022) e Almada et al. (2019) como algo que: permite tornar a relação entre cidadãos e autoridades mais efetiva e próxima; influencia na capacidade de participação da sociedade na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas; promove a comunicação e a organização de ações públicas; torna possível a qualificação da atuação governamental pela sociedade, o que inclui o acompanhamento, fiscalização e monitoramento de obras, políticas públicas e atores políticos; contribui para a efetivação das políticas públicas e constitui um importante fator para a credibilidade e a estabilidade de um governo.

Nesse aspecto, a nível legal no cenário brasileiro, a garantia da transparência pública se ancora em uma trajetória de elaboração de dispositivos, dentre os quais é possível destacar a presença de leis (Constituição Federal de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei da Transparência (2009) e Lei de Acesso à Informação (2011)) e documentos de caráter normativo, como o Guia de implantação de Portal da Transparência (2013).

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de se tratar de um documento redigido sob uma lógica de austeridade (Salvador, 2010), a formulação de um capítulo sobre transparência pública contribuiu para a discussão sobre o tema no país. Com a Lei da Transparência, foi definido que as leis orçamentárias constituem ferramentas de transparência que demandam larga divulgação, inclusive no meio eletrônico, e que os municípios deveriam disponibilizá-las até maio de 2013. As determinações desta última legislação foram ampliadas pela Lei de Acesso à Informação no contexto da implementação de instrumentos de transparência ativa na Internet, lei essa que também reforçou a exigência da publicação das leis orçamentárias. De modo a trazer recomendações para o momento da construção dos portais da transparência, a Controladoria Geral da União publicou o Guia de implantação de Portal da Transparência em abril de 2013, no qual, ao elencar elementos obrigatórios e sugeridos para essas plataformas, dispôs que a veiculação das leis orçamentárias configura um conteúdo obrigatório.

A concepção dessa base legal, em prol da garantia da divulgação das leis orçamentárias, no entanto, não implica por si mesma que a execução da transparência pública aconteça. O seu cumprimento depende do comprometimento das entidades em disponibilizar essas informações, bem como de sua encontrabilidade (Camperos-Reyes et al., 2020), isto é, a facilidade e probabilidade de acesso a esses elementos pelos cidadãos nos portais da transparência que correspondem ao “local da publicidade de informações” (Santos; Silva, 2021), tornando “público o que deveria pertencer ao público” (Hintelholher, 2018).

Quando se pensa nas políticas públicas de financiamento da educação, as leis orçamentárias, constituídas pelo PPA, LDO e LOA, merecem destaque, uma vez que representam os documentos nos quais é possível visualizar o planejamento do uso dos recursos da educação, tornando sua publicidade especialmente importante para o acompanhamento e controle social da elaboração e execução das políticas públicas para esse setor. Por isso, a necessidade de estudos que analisem a relação entre financiamento da educação e transparência pública a partir de diferentes contextos brasileiros.

Pensando nessa relação, o presente estudo analisou as condições de acesso e de publicidade das leis orçamentárias no que se refere às metas para a educação do ciclo

orçamentário 2018-2021, considerando o contexto dos portais da transparência do Poder Executivo dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

Para isso, além desta introdução e das considerações finais, o artigo apresenta uma caracterização da Região Metropolitana de Curitiba e a análise sobre as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias no que se refere às metas para a educação nessa região.

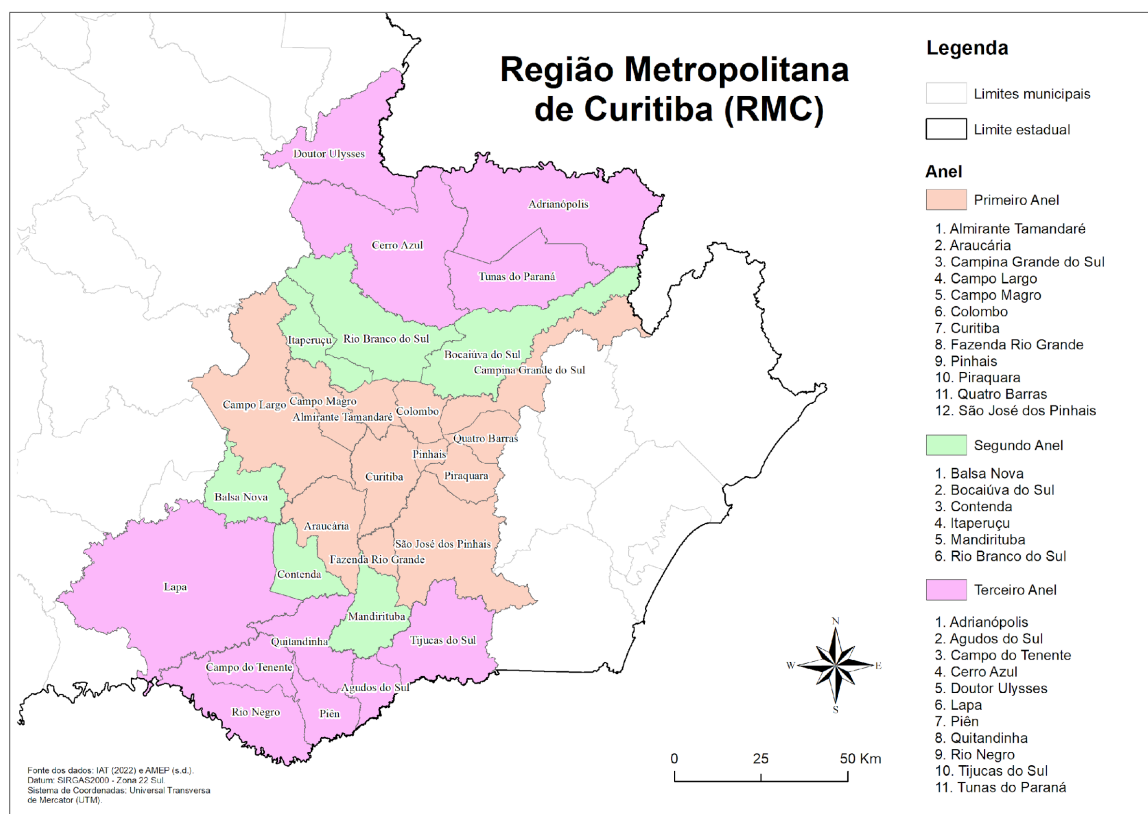
Conhecendo a Região Metropolitana de Curitiba

A Região Metropolitana de Curitiba (Figura 1) foi criada pela Lei Complementar Federal n.º 14/73 e atualmente é composta por 29 municípios, os quais reúnem 31,6% da população do estado do Paraná (Paraná, s. d.) e atendem a 31% das matrículas da educação básica do estado do Paraná (INEP, 2023).

A fim de “identificar distintas relações entre os municípios” (Nojima; Moura; Silva, 2004, p. 2), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) organizou os municípios em anéis metropolitanos³, configuração em que o primeiro anel metropolitano agrega 12 municípios (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais); o segundo anel metropolitano é constituído por 6 municípios (Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba e Rio Branco do Sul); e o terceiro anel metropolitano conta com 11 municípios (Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Quitandinha, Rio Negro, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná).

³ Para as análises e a apresentação dos resultados, o trabalho adaptou a organização dos municípios em anéis metropolitanos desenvolvida pelo Ipardes e já apresentada pela Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP (PARANÁ, 2017, p. 63), acrescentando os municípios que ainda não faziam parte da RMC no momento da elaboração do produto cartográfico.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).



Fonte: dados do IAT (2022) e PARANÁ (s. d.), organizado pelas autoras.

Condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias no que se refere às metas e prioridades para a educação na Região Metropolitana de Curitiba

Os dados referentes às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) do ciclo orçamentário 2018-2021 foram coletados mediante levantamento nos portais da transparência do Poder Executivo dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

Na análise das condições de acesso, foi verificado se as leis orçamentárias eram identificadas nos portais de forma direta ou indireta, com o objetivo de avaliar sua encontrabilidade, isto é, a facilidade de acesso ou não ao documento. A forma direta de acesso caracteriza-se pela identificação das leis em questão fazendo uso de um *link* de acesso próprio/específico logo na página inicial, enquanto a forma indireta de acesso compreende a necessidade de seguir outros caminhos, recorrendo a outros *links*, para encontrá-las.

Já na análise das condições de publicidade, buscando avaliar as informações divulgadas, o parâmetro foi a disponibilização tanto do corpo das leis quanto do anexo que define as metas e as prioridades para a educação. A partir disso, desenvolveu-se uma categorização para as situações encontradas: informação completa (publicação de ambos os documentos anteriormente citados), informação parcial (ausência de um dos documentos mencionados), informação com problemas técnicos ou erros (arquivos que não puderam ser abertos, como no caso de arquivos danificados ou com vírus, e aqueles que, quando clicados para a realização do *download*, redirecionaram para uma página de erro), ou sem informação (a não-publicação de qualquer arquivo para a lei). Tais categorias, mais adiante, foram reunidas sob as expressões “publicação completa”, “publicação incompleta/parcial” e “nenhum documento publicado” para a construção de um panorama geral dos municípios.

Por fim, de modo a examinar os resultados, organizaram-se os dados coletados de acordo com a classificação dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba em anéis metropolitanos.

Enquanto resultados da análise das condições de acesso às leis orçamentárias do ciclo orçamentário 2018-2021 nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, o presente estudo verificou que, do total de 29 municípios, 17 (59%) apresentavam *links* específicos de acesso. Contudo, dessa mesma parcela, em 6 municípios as leis não eram obtidas de forma completa com o acesso apenas por meio do *link* específico, sendo preciso continuar a busca pela consulta de outros *links* a fim de encontrar os demais documentos de análise. Ressalta-se que tal processo de busca não se trata de um procedimento automatizado pelos próprios portais, mas sim de uma consequência da decisão do cidadão em continuar sua pesquisa, insistindo para além do caminho indicado na página inicial do portal, o que prejudica, por consequência, a encontrabilidade das informações.

Ao pormenorizar esses resultados por anel metropolitano (Quadro 1), tem-se que apenas 5 dos 12 municípios do primeiro anel metropolitano disponibilizavam as informações por meio de um *link* de acesso próprio, sendo eles: Almirante Tamandaré, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Piraquara e Quatro Barras. Já no segundo anel metropolitano, salvo Rio Branco do Sul, os demais 5 municípios possuíam um *link* de acesso próprio em seus portais. Neste grupo, porém, os portais de Balsa Nova e

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

Itaperuçu demandavam a complementação via outros *links* para a obtenção das leis completas. Dentre os municípios do terceiro anel metropolitano, por fim, 7 municípios (Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Piên, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná) de um conjunto de 11 contavam com um *link* de acesso específico, sendo que Campo do Tenente, Piên, Quitandinha e Tijucas do Sul exigiram a consulta de *links* complementares para a aquisição das leis completas.

Quadro 1 – Passo a passo para acesso às leis orçamentárias nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba – Ciclo Orçamentário 2018-2021.

Nome do município	Disponível no portal da transparência por meio de um <i>link</i> de acesso próprio	Nome do <i>link</i> ou caminho para o acesso às leis orçamentárias no portal da transparência (Continua)
Municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba		
Almirante Tamandaré	X	Plano Plurianual (PPA) e seus anexos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA)
Araucária	—	Relatórios Legais → Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano Plurianual (PPA)
Campina Grande do Sul	—	Planejamento → PPA/LDO/LOA
Campo Largo	—	Relatórios Legais → LDO; LOA; Plano Plurianual (PPA)
Campo Magro	X	Lei Orçamentária
Colombo	—	Informações Financeiras, Contábeis e Administrativas, clique aqui → Relatórios Legais → Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano Plurianual (PPA)
Curitiba	—	Orçamentos → Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Anual
Fazenda Rio Grande	X	Leis Orçamentárias LOA/LDO/PPA
Pinhais	—	Relatórios Legais → Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano Plurianual (PPA)
Piraquara	X	Planejamento (PPA/LDO/LOA)
Quatro Barras	X	Planejamento (PPA/LDO/LOA)
São José dos Pinhais	—	Legislação Municipal
Municípios do Segundo Anel Metropolitano de Curitiba		
Balsa Nova	Sim, mas precisa ser complementado com outros <i>links</i>	PPA - Relatórios do Plano Plurianual (quadriênio); LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA
Bocaiúva do Sul	X	Planejamento PPA/LDO/LOA
Contenda	X	Planejamento - PPA/LDO/LOA
Itaperuçu	Sim, mas precisa ser complementado com outros <i>links</i>	PPA Relatórios do Plano Plurianual (quadriênio); LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento
Mandirituba	X	Leis Orçamentárias (PPA/LDO/LOA)
Rio Branco do Sul	—	Relatórios Legais → Plano Plurianual - PPA; Lei Orçamentária Anual - LOA; Lei Diretrizes Orçamentárias - LDO

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

Nome do município	Disponível no portal da transparência por meio de um link de acesso próprio	Nome do link ou caminho para o acesso às leis orçamentárias no portal da transparência (Continua)
Municípios do Terceiro Anel Metropolitano de Curitiba		
Adrianópolis	—	Orçamento → Lei do Plano PluriAnual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual
Agudos do Sul	—	Planejamento e Orçamento → Lei Orçamentária Anual - LOA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; Plano PluriAnual - PPA
Campo do Tenente	Sim, mas precisa ser complementado com outros links	PPA - Relatórios do Plano Plurianual (quadriênio); Orçamento; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
Cerro Azul	X	Leis Orçamentárias
Doutor Ulysses	X	Planejamento - PPA/LDO/LOA
Lapa	—	Relatórios Legais → Lei Diretrizes Orçamentárias - LDO; Lei Orçamentária Anual - LOA; Plano Plurianual - PPA
Piên	Sim, mas precisa ser complementado com outros links	PPA Relatórios do Plano Plurianual (quadriênio); LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento
Quitandinha	Sim, mas precisa ser complementado com outros links	PPA - Relatórios do Plano Plurianual (quadriênio); Orçamento; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
Rio Negro	—	Relatórios Legais → Lei Diretrizes Orçamentárias - LDO; Lei Orçamentária Anual - LOA; Plano Plurianual - PPA
Tijucas do Sul	Sim, mas precisa ser complementado com outros links	PPA, LDO E LOA
Tunas do Paraná	X	Planejamento - PPA/LDO/LOA

Fonte: Portais da Transparência dos municípios analisados, dezembro de 2022. Organizado pelas autoras.

Investigando mais a fundo os municípios que não apresentavam *link* específico, destaca-se que, dentre aqueles do primeiro anel metropolitano, os municípios de Campina Grande do Sul, Colombo e Curitiba não dispunham de *link* de acesso próprio às leis orçamentárias, porém, seus *links* para localizar as seções específicas dessas legislações dialogavam com o tema (“Planejamento”, “Informações Financeiras, Contábeis e Administrativas” e “Orçamentos”, respectivamente). Essa constatação, no entanto, não ameniza a ausência do *link* próprio, uma vez que a possibilidade de encontrar as informações permanece dependente da insistência do cidadão e, nesse caso em específico, também de sua intuição. Ainda no primeiro anel metropolitano, Araucária, Campo Largo e Pinhais, por outro lado, proporcionavam *links* sem relações diretas com o assunto (como “Relatórios Legais”). Mais preocupantemente, o portal de São José dos Pinhais exigia que a busca pelas leis orçamentárias acontecesse em uma seção dedicada a toda legislação municipal, único local em que constava sua publicação.

Ambas as conjunturas enfatizam o comprometimento na encontrabilidade dos documentos em questão, especialmente por necessitarem que o cidadão recorra a seções mais amplas e genéricas.

Nos portais da transparência dos municípios do terceiro anel metropolitano que não possuíam *link* específico, as situações anteriores se repetiram. Os *links* dos municípios de Adrianópolis e Agudos do Sul expressavam relação com o tema (“Orçamento” e “Planejamento e Orçamento”), mas, opostamente, os *links* de Lapa e Rio Negro não eram diretamente associáveis ao assunto (“Relatórios Legais”).

Passando para os resultados da análise das condições de publicidade das leis orçamentárias dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Quadro 2), constatou-se que a maioria dos municípios (19) publicou os documentos de forma incompleta, o que corresponde à parcela de 65%, ao passo que somente 6 municípios (21%) disponibilizaram todas as leis orçamentárias de forma completa, ou seja, apresentando tanto o corpo da lei quanto o anexo que define as metas e as prioridades para a educação. A ausência de divulgação de qualquer documento para o ciclo orçamentário de referência aconteceu em 4 municípios (14%).

Mais especificamente, em relação ao primeiro anel metropolitano, Colombo, Curitiba, Pinhais e Piraquara correspondem aos municípios que trouxeram o PPA e todas as LDOs e as LOAs do ciclo analisado completas. No segundo anel metropolitano, Mandirituba é o único município a publicar o PPA e todas as LDOs e as LOAs de forma completa e, semelhantemente, o município da Lapa se trata do único representante do terceiro anel metropolitano a realizar a publicação de forma completa para o PPA e todas as LDOs e as LOAs.

Quadro 2 - Condições de publicidade das leis orçamentárias nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba - Ciclo Orçamentário 2018-2021. (Continua)

Leis Municípios	PPA 18-21	LDO 2018	LDO 2019	LDO 2020	LDO 2021	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021
Municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba									
Almirante Tamandaré	X	-	Anexos ¹	X	Anexos ¹	-	X	X	X
Araucária	Apenas lei de alteração	-	X	X	Corpo da lei ⁴	X	X	X	X
Campina Grande do Sul	Apenas lei de alteração	X	Anexos ¹	X	X	X	X	Sem acesso ²	X
Campo Largo	Apenas anexos	-	X	X	X	-	X	X	X

(Continua)

Leis Municípios	PPA 18-21	LDO 2018	LDO 2019	LDO 2020	LDO 2021	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021
Campo Magro	X	Corpo da lei ⁴	X	X	X	X	X	X	X
Colombo	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Curitiba	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fazenda Rio Grande	X	-	X	X	X	Corpo da lei ⁴	Sem acesso ³	X	X
Pinhais	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Piraquara	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Quatro Barras	X	-	X	X	X	-	X	X	X
São José dos Pinhais	X	X	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	-	-	-	-	Corpo da lei ⁴
Municípios do Segundo Anel Metropolitano de Curitiba									
Balsa Nova	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	-	-	-	-
Bocaiúva do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contenda	X	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	X	X	Com anexos ¹	Corpo da lei ⁴	X	X
Itaperuçu	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos
Mandirituba	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rio Branco do Sul	-	-	-	Apenas anexos	Apenas anexos	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴
Municípios do Terceiro Anel Metropolitano de Curitiba									
Adrianópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agudos do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campo do Tenente	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos
Cerro Azul	Corpo da lei ⁴	-	Com anexos ¹	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	-	X	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴
Doutor Ulysses	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	X	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴
Lapa	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Piên	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos
Quitandinha	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos
Rio Negro	X	Corpo da lei ⁴	X	Corpo da lei ⁴	X	Corpo da lei ⁴	X	Corpo da lei ⁴	Corpo da lei ⁴
Tijucas do Sul	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos	Apenas anexos
Tunas do Paraná	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Notas: (1) Com anexos, mas sem aquele que define as metas e prioridades; (2) Apresenta os arquivos, mas quando clica aparece a mensagem de arquivo não encontrado (erro na página); (3) Documentos não abrem (arquivos danificados); (4) Apresenta apenas o corpo da lei.

Fonte: Portais da Transparência dos municípios analisados, dezembro de 2022. Organizado pelas autoras.

Pontuando as falhas na divulgação das leis orçamentárias dos municípios analisados, verificou-se que a ausência da disponibilização de quaisquer documentos para todas as leis do ciclo analisado foi encontrada em Bocaiúva do Sul (segundo anel metropolitano), Adrianópolis, Agudos do Sul e Tunas do Paraná (terceiro anel metropolitano). Dentre outros problemas encontrados em relação à publicidade das informações, pode-se mencionar, principalmente, a divulgação parcial dos documentos, ora apresentando somente o corpo da lei, ora somente a lei de alteração e ora os anexos incompletos, sem um anexo que estabelecesse as metas e as prioridades para a educação. Em todas essas condições expostas, o conhecimento, acompanhamento e fiscalização do planejamento do orçamento no que se refere às metas para a educação são prejudicados ou, ainda, impossibilitados, afetando, portanto, a capacidade do exercício do controle social dos recursos e das políticas para a educação.

Resumidamente, no que diz respeito às leis orçamentárias do ciclo orçamentário 2018-2021, nos portais da transparência do Poder Executivo dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, o cenário investigado pelo presente estudo pode ser caracterizado pela presença de problemas tanto nas condições de acesso quanto de publicidade de tais legislações.

Na avaliação das condições de acesso mediante a existência de *links* específicos, constatou-se que a maior parte dos municípios possuíam *links* próprios, mas com diversos casos que exigiam a complementação a partir de outros *links* para que as leis fossem encontradas de forma completa. Cabe salientar que um dos municípios nem mesmo reservou uma página para as leis orçamentárias.

Desdobrando essa análise por anéis metropolitanos, em todos os anéis foi possível verificar municípios sem *links* específicos. O primeiro anel metropolitano apresentou as particularidades de nenhum dos municípios com *link* de acesso direto necessitar de complementação e acomodar o município que não forneceu qualquer seção específica para as leis orçamentárias.

A disponibilização parcial das leis orçamentárias correspondeu à situação de maior frequência na análise das condições de publicidade. Entre as mais recorrentes falhas nesse processo, enfatiza-se justamente a falta do anexo que determina as metas e as prioridades para a educação, impossibilitando, assim, o monitoramento de políticas públicas e seus recursos para a educação.

Observando esses resultados por anel metropolitano, a publicação incompleta prevalece em todos os três grupos. Além disso, nos três anéis também constam municípios com publicação completa, mas é no segundo e terceiro anéis que estão os municípios sem nenhum documento publicado para o ciclo orçamentário de 2018-2021.

Considerações Finais

O cenário investigado pelo presente estudo demonstrou que as condições de acesso e de publicidade alteram a relação entre financiamento da educação e transparência pública, pois os problemas encontrados nessas condições não permitem que aconteça a efetivação da transparência como instrumento de participação e controle social sobre o planejamento do uso dos recursos e das políticas públicas para a educação. A análise demonstrou que, em alguns casos, a transparência pública não foi garantida no momento de implementação do orçamento, pois, ou não houve acesso ou a encontrabilidade das leis orçamentárias foi dificultada nos Portais da Transparência.

Com a identificação de aspectos que têm o potencial de dificultar e até impossibilitar o monitoramento do planejamento de políticas públicas e recursos para a educação, as análises conduzidas por esse estudo expõem que, na prática, o aparato legal existente para a garantia da transparência pública das leis orçamentárias ainda não está sendo cumprido em sua integralidade. Dessa forma, o exercício do controle social sobre o orçamento público enfrenta obstáculos para sua efetivação, e o estado de transparência pública não se materializa plenamente no contexto do orçamento público.

Por esses motivos, é conveniente salientar que a apropriação das ferramentas de transparência pública por parte dos cidadãos é o que torna possível esse tipo de diagnóstico da relação entre financiamento da educação e transparência pública no Brasil. O acesso e a utilização dos dados divulgados nessas plataformas permitem o conhecimento de suas condições e, ainda mais importante, fornecem o embasamento para um posicionamento crítico e reivindicativo na garantia de uma transparência pública de qualidade.

Assim sendo, destaca-se a importância da realização de mais pesquisas que envolvam essa temática, replicando a metodologia para novos municípios, regiões,

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

estados, países ou a análise de outras políticas públicas e/ou outros documentos públicos.

Referências

ALMADA, Maria Paula et al. Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **MATRIZES**, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/158411>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14/73, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União, Brasília, 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. 2013.

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

Disponível em: <<http://leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CAMPEROS-REYES, Jacquelin Teresa et al. Encontrabilidade da informação em sites que impulsionam dados abertos. **Palabra Clave**, v. 10, n. 1, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-99122020000200109>. Acesso em: 24 mar. 2024.

HINTELHOLHER, Rina Marissa Aguilera. La transparencia y la formación de ciudadanía en un gobierno local: Oportunidades y restricciones en Jalisco. **Estudios políticos**, n. 43, p. 111-135, abr. 2018. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162018000100111&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 24 mar. 2024.

IAT – Instituto Água e Terra. **Dados geoespaciais de referência**. Divisão Político-Administrativa do Paraná – 2022. Disponível em: <<https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Dados-geoespaciais-de-referencia>>. Acesso em: 20 jun. 2024.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>> Acesso em: 15 jun. 2024.

NOJIMA, Daniel; MOURA, Rosa; SILVA, Sandra Terezinha da. **Dinâmica Recente da Economia e Transformações na Configuração Espacial da Região Metropolitana de Curitiba**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), Curitiba, 64 p., 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/primeira_versao/Dinamica_RMC.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. Belo Horizonte, 2001.

OSORIO-SANABRIA, Mariutsi Alexandra; BARRETO-GRANADA, Piedad Lucía. Transparencia pública: análisis de su evolución y aportes para el desarrollo del gobierno abierto. **Innovar**. v. 32, n. 83, 2021. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/99884>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

PARANÁ. Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP. **Sobre a RM de Curitiba**. Disponível em: <<https://www.amep.pr.gov.br/Pagina/Sobre-RM-de-Curitiba>>. Acesso em: 14 mai. 2024.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU; Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. **Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. Curitiba, volume 1, 2017. Disponível em:

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

<https://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

PREFEITURA DE ADRIANÓPOLIS. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://portal-transparencia.portyx.com.br/?orgao=7>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE AGUDOS DO SUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.agudosdosul.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://tamandare.pr.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE ARAUCÁRIA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://araucaria.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE BALSANOVA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://balsanovapr.equipiano.com.br:7474/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE BOCAIUVA DO SUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://bocaiuva.eloweb.net/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE DO SUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://campinagrandedosul.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CAMPO DO TENENTE. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.campodotenente.pr.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CAMPO LARGO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://campolargo.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CAMPO MAGRO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.campomagro.pr.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CERRO AZUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.cerroazul.pr.gov.br/portalTransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE COLOMBO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://colombo.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CONTENDA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://contenda.eloweb.net/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

PREFEITURA DE DOUTOR ULYSSES. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://doutorulysSES.eloweb.net/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE FAZENDA RIO GRANDE. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.fazendariogrande.pr.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE ITAPERUÇU. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://itaperucu.pr.gov.br/portal-da-transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE LAPA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://lapa.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE MANDIRITUBA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.mandirituba.pr.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE PIÊN. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://pienpr.equiplano.com.br:7355/transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE PINHAIS. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://pinhais.atende.net/transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE PIRAQUARA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://sistemas.piraquara.pr.gov.br:8093/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE QUATRO BARRAS. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://quatrobarras.eloweb.net/portaltransparencia/?entidade=1>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE QUITANDINHA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://app.quitandinha.pr.gov.br:7474/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://riobrancodosul.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE RIO NEGRO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://rionegro.atende.net/transparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.sjp.pr.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE TIJUCAS DO SUL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.tijucasdosul.pr.gov.br/transparencia/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PREFEITURA DE TUNAS DO PARANÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://tunas.eloweb.net/portaltransparencia/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

QUIRINO, Simony Rafaeli; SUPERCHINSKI; Larissa Felipe; Financiamento da Educação e Transparência Pública: como as condições de acesso e de publicidade das informações das leis orçamentárias podem alterar essa relação?

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 430 p., 2010.

SANTOS, Karina Nunes da Silva; SILVA, Ivana Aparecida Ferrer. Transparência como limitação à corrupção e estímulo ao desenvolvimento local no estado de Mato Grosso. **Interações**, v. 22, n. 3, p. 839-853, 2021. Disponível em: <<https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/2557>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

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: 24 mar. 2024.

*Recebido em Junho 2024
Aprovado em Agosto 2024
Publicado em Março 2025*
