

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM FOCO

Simony Rafaeli Quirino
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
simonyrafaeli@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O planejamento do uso dos recursos da educação pode ser verificado nos orçamentos dos municípios, por meio das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). Embora existam regras específicas no que se refere ao direcionamento desses recursos, nem sempre os gastos planejados nas leis orçamentárias refletem a garantia da justiça social. Assim sendo, enfatiza-se a necessidade de transparência dessas leis para o controle social do uso dos recursos da educação.

Cabe destacar que, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que iniciou a discussão sobre a transparência do uso dos recursos públicos no Brasil, quanto 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 definiu que até maio de 2013 essas informações deveriam estar disponíveis em todos os municípios. A Lei de Acesso à Informação (2011) ratificou esse prazo, determinando que as exigências da Lei da Transparência deveriam ser consideradas pelos entes públicos no momento de implementar seus instrumentos de transparência ativa na internet.

No presente estudo, analisaremos os aspectos relativos à publicidade das leis orçamentárias, procurando observar a forma como suas informações são disponibilizadas nos portais da transparência¹ de todos os municípios do estado do Paraná. Para isso, desenvolveu-se um índice que demonstrasse o perfil de publicidade dessas leis para o ciclo orçamentário 2014-2017.

¹ Dados coletados no período de agosto a novembro de 2017.

O ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS (IPLO)

O IPLO varia de zero (municípios que não apresentam publicidade das leis orçamentárias) a um (municípios que apresentam publicidade mais completa das leis orçamentárias). 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 (zero); os casos em que existia algum tipo de informação, mas esta apresentava problemas técnicos ou erros, 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:

$$\text{IPLO} = \frac{V1+V2+V3+V4+V5+V6+V7+V8+V9}{9}$$

IPLO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Ao analisar as estatísticas descritivas do IPLO, foi possível verificar que há uma grande variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias entre os municípios analisados, com o índice apresentando coeficiente de variação de 62%. Essa situação se confirma quando verificamos a mediana do IPLO, em que metade dos municípios apresenta índice de até 0,50, bem como quando observamos a média do índice, que é baixa (0,46).

² Em que: V1 = forma como o município disponibiliza o PPA 2014-2017; V2 = forma como o município disponibiliza a LDO 2014; V3 = forma como o município disponibiliza a LDO 2015; V4 = forma como o município disponibiliza a LDO 2016; V5 = forma como o município disponibiliza a LDO 2017; V6 = forma como o município disponibiliza a LOA 2014; V7 = forma como o município disponibiliza a LOA 2015; V8 = forma como o município disponibiliza a LOA 2016; V9 = forma como o município disponibiliza a LOA 2017.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas do IPLO nos municípios do estado do Paraná, ciclo orçamentário 2014-2017

IPLO	N	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
	399	0,46	0,50	0	1	0,29	62%

Fonte: Desenvolvido pela autora.

Para uma melhor compreensão dos dados, classificamos o IPLO em três níveis: Insuficiente – índice 0 a 0,46; Parcial – índice 0,47 a 0,99; e Necessário – índice 1, como podemos verificar na tabela a seguir:

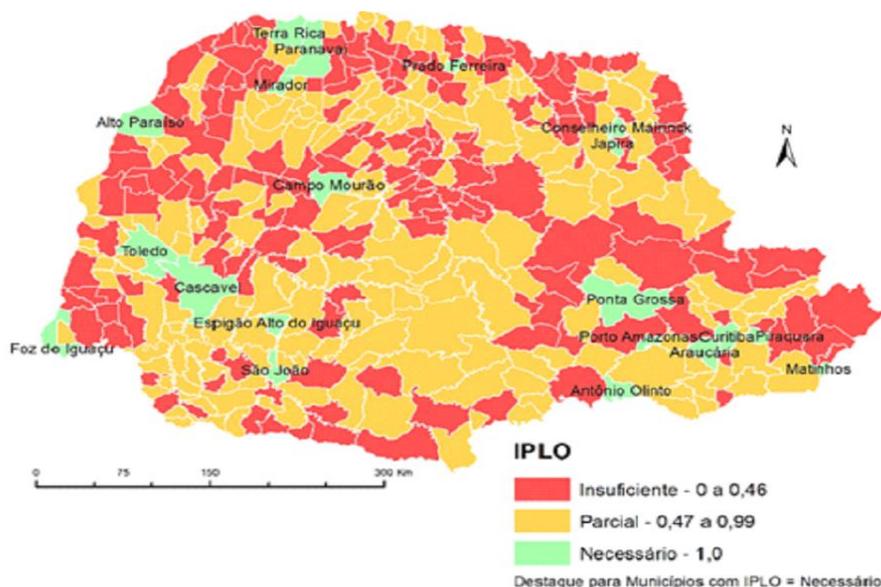
Tabela 2 – Distribuição dos municípios paranaenses por níveis do IPLO

IPLO por nível	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)
Insuficiente	179	44,9	44,9
Parcial	200	50,1	95
Necessário	20	5	100
Total	399	100	

Fonte: Desenvolvido pela autora.

A tabela evidencia que 95% dos municípios paranaenses apresentam índice de publicidade Parcial (50,1%) ou Insuficiente (44,9%) e apenas 20 municípios apresentam IPLO Necessário. No Mapa 1, podemos visualizar em que regiões do Paraná se encontram cada um dos níveis do IPLO.

Mapa 1 – Índice de publicidade das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná – ciclo orçamentário 2014-2017



Fonte: Desenvolvido pela autora com base em: “Dados cartográficos – municípios do estado do Paraná” (IBGE, 2015).

Procurando evidenciar que elementos poderiam estar contribuindo para a variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias, verificamos como o IPLO se apresentava em relação ao porte populacional, ao PIB *per capita*, ao percentual de impostos próprios dos municípios e aos provedores das informações³ nos portais da transparência. Esses dados podem ser mais bem visualizados nas tabelas a seguir.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas do IPLO por porte populacional dos municípios do estado do Paraná

Porte Populacional dos Municípios (por habitantes)	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
Até 5.000	98	0,46	0	1	0,31	67%
5.001 a 10.000	105	0,41	0	1	0,27	67%
10.001 a 20.000	109	0,46	0	1	0,27	59%
20.001 a 50.000	55	0,46	0	1	0,23	51%
50.001 a 100.000	14	0,62	0,17	1	0,31	49%
100.001 a 500.000	16	0,64	0	1	0,36	56%
Acima de 500.000	2	0,83	0,67	1	0,23	28%

Fonte: Desenvolvido pela autora com base em Porte Populacional – IBGE (2010).

³ Dado que a maior parte dos municípios utilizava provedores de empresas contratadas (90,5%), e isso poderia ter impacto sobre o resultado da pesquisa nesses portais.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas do IPLO por faixa de PIB *per capita* dos municípios do estado do Paraná

PIB <i>per capita</i>	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
<= 20.000	112	0,41	0	1	0,28	69%
20.000,01 – 40.000	232	0,46	0	1	0,29	63%
40.000,01 – 60.000	40	0,56	0,14	1	0,23	42%
60.000,01+	15	0,58	0	1	0,28	48%

Fonte: Desenvolvido pela autora com base em PIB-IBGE (2014); População (2010).

TABELA 5 – Estatísticas descritivas do IPLO por faixa de percentual de receitas de impostos próprios dos municípios do estado do Paraná

Percentual de receitas de impostos próprios	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
<= 10	301	0,46	0	1	0,28	61%
10,01 - 20	80	0,44	0	1	0,29	66%
20,01 - 30	13	0,60	0	1	0,37	62%
30,01+	5	0,59	0,17	1	0,39	67%

Fonte: Desenvolvido pela autora, com base em Impostos Próprios – SIOPE e SICONFI-FINBRA (2016).

Tabela 6 – Estatísticas descritivas do IPLO por provedores das informações dos municípios do estado do Paraná

Provedores das informações	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
Prefeitura Municipal	28	0,53	0,11	1	0,26	50%
Empresas que atendem menos de 15 municípios	27	0,6	0	1	0,31	52%
Empresas que atendem de 15 a 60 municípios	149	0,47	0	1	0,27	57%
Empresas que atendem mais de 60 municípios	163	0,36	0	1	0,27	73%
Dois provedores	32	0,75	0,39	1	0,18	24%

Fonte: Desenvolvido pela autora.

A análise das tabelas permite verificar que as melhores condições de publicidade das leis orçamentárias se apresentam em municípios com maior porte populacional, maior PIB *per capita* e maior percentual de receitas de impostos próprios, e que não há um padrão do IPLO por provedor da informação. Também foi possível observar, nos casos das empresas, uma relação direta entre o aumento do número de municípios atendidos e a diminuição do IPLO.

RESULTADOS/CONCLUSÕES

Pode-se afirmar que não é uma tarefa fácil acompanhar o planejamento do uso dos recursos para a educação por meio das leis orçamentárias em municípios do estado do Paraná. Essa dificuldade se inicia no momento do acesso a essas leis, pois de acordo com o IPLO, há uma grande variação no perfil de publicidade destas, sendo que apenas 20 municípios apresentaram IPLO Necessário, ou seja, apenas nesses casos todas as leis do ciclo orçamentário 2014-2017 se apresentavam de maneira completa.

Além disso, as melhores condições de publicidade dessas leis se apresentavam em municípios com maior porte populacional, maior PIB *per capita* e maior percentual de receitas de impostos próprios. Assim sendo, na maioria dos municípios paranaenses, tanto para o controle social, quanto para o desenvolvimento de pesquisas, seria necessário utilizar as ferramentas de transparência passiva para solicitar uma informação que, por lei, já deveria estar disponível de forma ativa nos portais.

Esse problema de transparência demonstra que, embora se tenha toda uma legislação que determine a obrigatoriedade da publicação dessas leis, o que ocorre na prática é uma interpretação particular da lei, abrindo a possibilidade, segundo Resende e Nassif (2015), para situações de transparência e de opacidade, quando informações semelhantes são disponibilizadas por esse ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro. Tal situação compromete o controle social, por isso, a necessidade de maior pressão para que essas informações sejam disponibilizadas de forma completa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). **FINBRA – RREO**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei Complementar nº 101/00; Lei Complementar nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 3 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010: Indicadores Sociais Municipais 2010 – uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006475711142011571416899473.pdf>. Acesso em: 3 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produtointerno-bruto-dos-municipios.html?edicao=9089&t=downloads>. Acesso em: 3 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados cartográficos: municípios do estado do Paraná**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/bases-cartograficascontinuas/15807-estados.html?&t=sobre>. Acesso em: 3 maio 2021.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Base de dados: aspectos relacionados à publicidade das leis orçamentárias**, 2017.

RESENDE, Walisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiro. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr. 2015.