

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAROLINA JULIA DA SILVA DE SOUSA
LOREN BUTKENICIUS MALHEIROS
MARIA CLARA LEME DE OLIVEIRA
OTÁVIO ELIAS MOURA FAGUNDES

**RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE
CAMPINAS**

São Paulo

2020

CAROLINA JULIA DA SILVA DE SOUSA - 10722842

LOREN BUTKENICIUS MALHEIROS - 10722331

MARIA CLARA LEME DE OLIVEIRA - 10722352

OTÁVIO ELIAS MOURA FAGUNDES - 8520078

RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Versão original

Trabalho de análise apresentado à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção de nota na disciplina de Planejamento e Orçamento em Políticas Públicas pelo Programa de Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora:

Profa. Dra. Úrsula Dias Peres

São Paulo

2020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1 ANÁLISE DO MUNICÍPIO.....	4
2. DESENVOLVIMENTO.....	5
2.1 PPA (2018-2021).....	5
2.2 LDO (2018/2019/2020).....	12
2.3 LOA (2018/2019/2020).....	20
2.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2018/2019/2020).....	23
2.5 PLANO DE CONTINGÊNCIA COVID-19.....	27
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	
3.1 ANÁLISE GERAL DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO.....	28
3.2 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO.....	30
4. REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

1.1. Análise do Município

O município de Campinas localiza-se no estado de São Paulo, na região sudeste do país. Possui unidade territorial de 794.571 km² e conta com uma população de 1.080.113 pessoas, de acordo com o censo realizado em 2010. Segundo dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, 39% da população do município estava ocupada, sendo o salário mensal dos trabalhadores formais uma média de 3,8 salários mínimos. A taxa de escolarização de 6 aos 14 anos é de 97,6%, de acordo com o último censo. Já em 2018, foram registradas 123.678 matrículas no ensino fundamental e 37.686 no ensino médio, como pode ser visto no gráfico abaixo, também retirado do IBGE.

Matrículas (Unidade: matrículas)



Gráfico 1 - Fonte: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>

Agora entrando no campo econômico, o levantamento realizado em 2017 relatou que o PIB per capita de Campinas é de R\$49,942,59, com um percentual de receitas oriundas de fontes externas de 41,7 % (dado de 2015). O Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,805 de acordo com o censo 2010.

No que tange à saúde, o município contava com apenas 131 estabelecimentos do SUS em 2009. Em 2017, a taxa de mortalidade infantil média na cidade era de 8.88 para 1.000 nascidos vivos. Finalmente, seguindo o censo de 2010, 90,5% do território de Campinas possui esgotamento sanitário adequado, com uma taxa de 55,9% de urbanização e 87,5% de arborização de vias públicas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Plano Plurianual (2018-2021)

A Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal e ao inciso I do art. 5º das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município, estabelecendo para o período os programas com seus respectivos objetivos, indicadores, valores e metas da Administração Pública municipal e da Câmara Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Fazem parte desta Lei os seguintes anexos: I - Programas, Ações e Metas; II - Resumo por Unidade Gestora; III - Receitas da Administração Direta e Indireta - Fontes de Financiamento. Sobre as regras para modificação do Plano, observa-se o seguinte dispositivo: “Art. 4º O Poder Executivo submeterá à autorização legislativa eventuais alterações nos programas ou em seus respectivos objetivos, indicadores, valores e metas, referidos no art. 1º desta Lei, quando da elaboração de suas propostas de diretrizes orçamentárias e orçamentária, orientando a ação governamental para o exercício subsequente”. Ou seja, informa que apenas o Poder Executivo terá o encargo de eventuais alterações.

A forma de apresentação das propostas é determinada pelo Art. 5º: “As codificações de programas deste plano serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias. Parágrafo único. Os códigos a que se refere este artigo prevalecerão até o término dos programas a que se vinculam.”

A lei não apresenta nenhuma obrigatoriedade de apresentação de relatório fiscal de metas, apenas informa, no Art. 6º que “o Poder Executivo poderá adicionar recursos aos programas referidos no art.1º desta Lei desde que oriundos de convênios e/ou transferências de outras esferas de governo e que se mantenham dentro do mesmo objetivo do programa.”.

De forma geral, a lei parece definida de forma superficial e básica, não adentrando em diversos pontos importantes como uma designação de prestações financeira no que tange a elaboração de relatórios de metas fiscais e planos financeiros, orientações mais consolidadas no detalhamento de programas e metas e, também, no que concerne a integração com a LDO e a LOA.

2.1.1. Análise do cenário econômico

Nesse caso, não há um anexo sobre o cenário econômico, apenas uma planilha de previsão de receitas. Ela apresenta as receitas da Administração Direta e Indireta, para todos os anos do PPA 2018-2021, com rubricas de receitas correntes e receitas de capital. No entanto, esse anexo com a projeção de receitas se configura em um patamar bem simplificado, havendo, por exemplo, uma inexistência de memória de cálculo.

2.1.2. Análise do Anexo Programático

Primeiro, existem três anexos que dizem respeito aos programas: o de programas, ações e metas; o de resumo por unidade gestora; e o anexo de prioridades e metas. O primeiro é o mais detalhado deles, apresentando no mesmo anexo os programas, os indicadores, os objetivos, as ações e seus produtos. Este anexo apresenta unidades atuais de cada indicador e o número ao final do PPA. O segundo é semelhante ao anterior, entretanto não apresenta os indicadores, mas sim valores anuais destinados a cada ação. Por fim, o último apresenta as unidades gestoras de cada programa, sendo que é o único que apresenta a divisão entre recurso próprio da unidade e recurso vinculado por programa.

Os programas escolhidos para análise, apresentados a seguir, possuem nome e código. São eles: 005 - Cultura para o Município; 002 - Educação para

Transformação; 006 - Mobilidade Urbana e 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social.

- **Programa 005 - Cultura para o Município**

O programa “Cultura para o Município” (Código 005), coordenado pela Secretaria Municipal de Cultura, não possui um objetivo muito claro por não tratar especificamente das ações e equipamentos públicos já existentes ou a serem criadas, bem como não é bem definida a relação entre a maior eficiência de aplicação de recursos públicos e a referência ao número de atendimentos da Secretaria Municipal de Cultura, resultando em um programa muito abrangente. É muito incipiente uma avaliação da agenda da cultura e da atuação qualitativa da SMC de Campinas pautada apenas em um indicador quantitativo, o que possibilita questionar os investimentos, o por que de sua necessidade e o seu destinamento.

As metas relacionadas a este programa são sim mensuráveis e concretas, mas por não apresentar uma mínima descrição, se tornam genéricas e, levando em conta o objetivo do programa, parece que se tornam metas evasivas. As metas são “Manutenção dos serviços”; “Aquisição, construção e Reforma de Bens Móveis e Imóveis”; “Concurso Público”; e “Gestão de Bens Móveis e Imóveis”. Os produtos das ações são igualmente genéricos e quase repetições dos nomes das ações.

Seguindo para os indicadores, não há exemplos de controle ou de outros tipos associados às metas deste programa, o único indicador é o de “Aumento do Número de Atendimento”, que é pouco claro e objetivo quando se considera as ações e produtos pautadas no programa. Não são apresentados conceitos, fórmulas de cálculo ou notas técnicas a respeito do indicador, apresenta linha de base mas sem data de referência e não apresenta a origem do indicador. Além disso, não há fontes definidas para o único indicador citado acima.

Por fim, a meta/previsão financeira anual por ação é apresentada no anexo de Prioridades e Metas. Já no anexo Programas, Ações e Metas é apresentada a previsão financeira por ação para todo o período do PPA 2018-2021.

- **Programa 002 - Educação para Transformação**

O programa “Educação para Transformação” (Código 002) tem como unidade gestora a Secretaria Municipal de Educação e o objetivo: “garantir acesso à educação e a permanência, com qualidade. Sendo assim, promovendo o acesso por meio da ampliação da oferta de vagas, bem como a permanência com a qualificação dos Projetos Pedagógicos e, conseqüentemente alcançando o sucesso escolar como garantia inequívoca ao direito à educação como princípio para a transformação social”.

Dessa forma, o propósito do programa se configura em garantir o acesso à Educação e da Permanência. O acesso à educação é objetivado através do aumento do índice de alunos matriculados nas escolas, ou seja, promovendo uma ampliação na oferta de vagas. Já o aspecto da permanência configura-se como um objetivo mais amplo, não sendo especificado de que forma essa esta seria orientada, apenas o adendo que um dos meios seriam uma maior qualidade nos Projetos Pedagógicos.

Através das metas autoexplicativas de: “Construção, Reforma ou Ampliação de Unidades do Ensino Fundamental”; “Construção, Reforma ou Ampliação de Unidades do Ensino Infantil”; “Manutenção dos Serviços”; “Concurso Público”; “Construção, Reforma e Ampliação de Unidades da Secretaria de Educação” e “Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes”, torna-se consistentemente e mensurável perante o objetivo almejado.

Em relação aos indicadores, o programa apresenta quatro, sendo eles: “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (Ideb) Anos Iniciais e Anos Finais, os quais se configuram como indicadores criados pelo Governo Federal para medir a qualidade de ensino nas escolas públicas; “Redução da Lista de Espera da Educação Infantil” e “Quantidade de Vagas Abertas em Escolas de Educação Integral”. Os dois últimos indicadores parecem pouco coesos uma vez que seriam monitorados pela mesma variável, através do aumento do número de vagas ofertadas.

Ainda sobre os indicadores, não há fontes apresentadas. Apenas os dois primeiros indicadores Ideb - Anos Iniciais e Ideb - Anos Finais que, por ser um Índice elaborado pelo Governo Federal através do Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é possível identificar a fonte pela sigla. Agora, sobre a linha de base, entende-se que ela não foi apresentada. A única base oferecida são as metas. Por exemplo, no Indicador Ideb - Anos Iniciais tem o valor atual de 6,0 e uma meta ao final de 6,5.

Por fim, a meta financeira geral do programa é R\$ 4.682.569.997, a ser utilizada durante todo o período.

- **Programa 006 - Mobilidade Urbana**

O programa de Mobilidade Urbana (Código 006), gerido pela Secretaria Municipal de Transportes, tem como seu objetivo “Promover a Melhoria da Mobilidade Urbana no Município de Campinas”. Apesar de claro e direto, o objetivo foi caracterizado com uma abrangência genérica, não especificando o que é entendido por “melhoria” (se haverá expansão da oferta de transporte público, se realizarão obras de infraestrutura ou reformas nas vias, etc) e quais modalidades serão abrangidas.

Ao observar as metas do programa 006, notou-se que as mesmas foram organizadas em Ação (com códigos de função e subfunção próprios), Produto da Ação e Unidade de Medida. Algumas delas foram mensuradas por meio de percentual de implantação, tais como o “Desenvolvimento Implantação de Novos Modais de Transportes”, “Prover Acessibilidade no Sistema de Transportes”, “Implantação de Rede de Caminhabilidade”, “Implantação de Rede Cicloviária”, “Prover Acessibilidade no Sistema de Transportes” e “Modernização Dos Sistemas de Trânsito e Transporte” e outras em unidade, como a “Ampliação ao Acesso do Cidadão ao Transporte Coletivo”.

Em tese, é possível verificar a quilometragem de ciclovias ou espaços para caminhadas providos no período de gestão de um governo, além de investigar a percentagem dos transportes públicos que oferecem acessibilidade para os cidadãos e checar o acesso devido a novos modais de transporte implementados ou que são ofertados no total, em comparação ao número anterior ao plano. Já em relação às ações de modernização, a não descrição de suas especificidades no plano orçamentário dificulta sua mensuração, uma vez que não se sabe se trocaram

a frota de ônibus, se instalaram wi-fi ou ar condicionado à bordo ou ainda se melhoraram o sistema de cobrança de passagens.

Agora em relação aos indicadores de controle do programa, foram encontrados os 3 abaixo, sem nenhuma indicação da fonte utilizada para análise dos dados.

i. Redução do Número de Vítimas Fatais no Trânsito da Cidade de Campinas (Medido em unidade)

ii. Aumento do Índice de Aprovação do Transporte Público - Complementar (Medido em percentual)

iii. Aumento do Índice de Aprovação do Transporte Público - Convencional – (Medido em percentual)

Os nomes são autoexplicativos em relação à sua utilização, porém a diferenciação entre as análises “Complementar” e “Convencional” do índice de aprovação não foi mencionada e tampouco encontrada mediante pesquisa.

Todos eles trabalham com uma comparação entre os dados iniciais e os dados finais, evidenciando a redução ou aumento do índice a ser tratado a partir da implementação do programa. A linha de base utilizada, portanto, foi de 74 vítimas fatais no trânsito (indicador I), 62% de aprovação do transporte público complementar (indicador II) e 61% de aprovação do transporte público convencional (indicador III).

Por fim, o programa de Mobilidade Urbana constante no PPA do município de Campinas contou com a previsão de R\$1.497.126.454 para a implementação de suas ações.

Programa 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social

O programa “Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social” (Código 007), tem como unidade gestora a Secretaria Municipal de Habitação e como objetivos: a “promoção de melhorias nas condições de moradia mediante ações de regularização fundiária; a “requalificação e inclusão habitacional e a “provisão de produção de Unidades Habitacionais e lotes urbanizados”. Portanto o programa tem, de forma geral, a finalidade de implementar e realizar a manutenção dos subsídios habitacionais do município.

Em relação às metas, estas são fisicamente mensuráveis, apesar de não serem facilmente compreendidas. Elas estão apresentadas em formato de tabela, atreladas aos produtos das ações do programa. Para melhor compreensão, temos o exemplo: a ação de “concessão de subsídio habitacional de auxílio moradia emergencial” que gera o produto “subsídio concedido”, e que tem 3.100 unidades como meta. Portanto, compreende-se que a meta final é: concessão de 3.100 subsídios habitacionais de auxílio moradia emergencial.

Já os indicadores não estão diretamente associados às metas, mas sim ao objetivo geral do programa. Em geral, todos eles têm como unidade de análise a quantidade de famílias beneficiadas, alterando apenas a forma do benefício. São alguns exemplos: “03007 - Famílias beneficiadas em subsídios habitacionais de auxílio moradia”; “05007 - Famílias beneficiadas nas ações de produção de unidades habitacionais” e “04007 - Famílias beneficiadas por melhorias habitacionais através de financiamentos”. Esses indicadores também estão apontados em uma tabela, que contém o estado atual de cada indicador e sua respectiva meta ao final dos quatro anos do PPA.

Sendo assim, os indicadores não são claros e compreensíveis, já que não correspondem diretamente às metas do programa. Além disso, todos eles são de ordem quantitativa, o que compromete a análise qualitativa do programa e o seu impacto.

Ainda sobre os indicadores, não há qualquer designação da sua fonte ou origem dos seus dados. De qualquer forma, é possível presumir que a unidade gestora do programa - nesse caso, a Secretaria Municipal de Habitação -, possa ser responsável pela produção dos indicadores, mas essa informação não consta no PPA. Por fim, sobre a linha de base, não é possível dizer que o anexo a apresenta, já que o único valor de referência presente é o valor atual de cada indicador.

Por último, a previsão financeira é apresentada considerando o total dos quatro anos, além de estar discriminada pelas ações do programa. Nesse caso, a previsão financeira é de R\$ 164.263.917, sendo R\$ 162.523.302 de gastos correntes e R\$1.740.615 de capital.

2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (2018, 2019 e 2020)

A partir da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2018, 2019 e 2020, observou-se que todas possuem basicamente a mesma estrutura e anexos. Sendo assim, os parágrafos abaixo dedicam-se à análise detalhada destas, pontuando eventuais diferenças entre as mesmas.

A lei dispõe da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano em questão de acordo com os dizeres do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, além do § 2º do art. 166 da Lei Orgânica do Município e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. No município de Campinas, a estrutura da mesma segue os dez itens a seguir: I – as metas e prioridades da Administração Pública municipal; II – as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município e suas alterações; III – as propostas de alteração da legislação tributário do Município; IV – a organização e estrutura dos orçamentos do Município; V – as diretrizes da receita; VI – as diretrizes da despesa; VII – as condições e as exigências para transferência de recursos e entidades públicas e privadas; VIII – a administração da dívida e captação de recursos; IX – as demais disposições gerais e X – as diretrizes do Programa de Metas da Gestão.

No que tange às regras de elaboração, os orçamentos que compreendem os Poderes do Município e seus órgãos, as entidades autárquicas e fundacionais, os investimentos das empresas em que o município detenha a maior parte do capital social e ainda o orçamento dos fundos municipais devem todos seguir as os princípios de justiça – incluindo a tributária –, de controle social e de transparência.

Uma dessas diretrizes – a de controle social – diz respeito ao ato de assegurar que todo o cidadão possa participar dos processos de elaboração, execução e fiscalização do orçamento. De acordo com a Lei, cabe ao Governo Municipal "dispor de todos os organismos de comunicação possíveis para dar amplo conhecimento" à sociedade civil e comunidades organizadas sobre o processo orçamentário de Campinas, se incumbindo também do papel de divulgar as audiências ocorridas.

No capítulo IV do documento são apresentadas condições para o encaminhamento de alteração da legislação tributária do município, e os capítulos

VI e VII dizem respeito, respectivamente, às diretrizes de receita e despesa do município.

No art. 21 do Capítulo VII (Das Diretrizes da Despesa), há menção da projeção das despesas com pessoal e encargos de acordo com “o montante a ser gasto no exercício anterior, a previsão de crescimento vegetativo da folha de pagamento e os dispositivos constitucionais”, além do claro cumprimento aos limites dispostos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. O artigo não tocou em momento algum a questão da carreira dos servidores públicos.

De acordo com o capítulo II, o Anexo de Metas e Prioridades (programático) integra a Lei e segue as seguintes diretrizes: I – desenvolvimento humano; II – eficiência administrativa e III – integração social.

Ao final do capítulo XI, pertinente às Disposições Gerais, a Lei menciona a existência do Anexo de Metas Fiscais, disposto de acordo com §2º e seus incisos do Art.4º da Lei Complementar Federal nº 101 de 2000. No entanto, o mesmo não aborda o fato do Anexo estar separado em oito demonstrativos diferentes, organizados de modo a dificultar o processo de análise, pesquisa e entendimento das condições reais da Metas Fiscais anuais. O Anexo de Riscos Fiscais também é mencionado, estando em conformidade com o §3º do art. 4º da Lei Complementar supramencionada.

Embora não haja anexos sobre a situação financeira e previdência do município, o Capítulo X (Administração da Dívida e Captação de Recursos) faz menção ao custeio dos benefícios previdenciários do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos mediante alienação de ativos.

Além disso, apesar de aparentemente não mencionado ou descrito na Lei, o Demonstrativo VII dos Anexos de Metas Fiscais conta com uma Estimativa e Compensação de Renúncias da Receita, fazendo menção à Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 4º, § 2º, Inciso IV, alínea a. Os valores apresentados estão ilustrados na tabela abaixo:

Demonstrativo VII - Renúncias Fiscais (em R\$)					
Ano	2018	2019	2020	2021	2022
Total do detalhamento da renúncia	81.368.014,60	78.002.213,90	155.230.548,11	160.024.320,73	164.923.421,01
Total do detalhamento de compensação	49.931.590,45	76.955.380,12	151.553.771,91	157.373.559,22	163.383.620,44
Saldo total	131.299.605,05	-1.046.833,78	-3.676.776,20	-2.650.761,51	-1.539.800,57

Comparando as LDOs dos anos 2018, 2019 e 2020, apesar das Leis de 2019 e 2020 estarem praticamente iguais - excluindo detalhes de data e o destaque em negrito dos capítulos estruturantes - foi possível notar que a LDO de 2018 anexou os Anexos de Riscos Fiscais, Metas Fiscais junto à publicação no Diário Oficial Municipal, trazendo um diferencial até então inédito na análise: a metodologia de cálculo para as metas fiscais.

2.2.1. Anexo programático (2018, 2019 e 2020)

Em relação ao Anexo Programático, os arquivos que o referenciam são os Anexos de Prioridades e Metas para o Ano. Os quatro programas escolhidos para análise na etapa do PPA estão neles presentes, mas não há nenhum indicativo de prioridade, uma vez que estão listados todos os programas incluídos no Plano indiscriminadamente.

Quanto a alterações nos programas e novas informações, na LDO de 2019 há um anexo de revisão de metas físicas (Março de 2019). Dos programas analisados pelo grupo há alterações previstas no programa 006 - Mobilidade Urbana, modificando quatro ações do programa, sendo três delas com aumento da meta física prevista no PPA e uma ação com redução da meta física prevista no PPA. Não há modificações nesse sentido nos outros programas analisados.

Referente às alterações de valores, também há um anexo de revisão. O programa 005 - Cultura para o Município, tem uma ação modificada, com aumento do valor previsto no PPA, referente a manutenção dos serviços. O programa 006 - Mobilidade Urbana, tem propostas de aumento do valor previsto no PPA em três ações e redução do valor previsto em uma das ações. Já o programa 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social, tem propostas de redução dos valores previstos no PPA em duas ações e aumento do valor previsto em cinco ações deste programa. Não são apresentadas origem de recursos ou destinação das economias em nenhum dos casos de modificação.

Já na LDO de 2020, os mesmos anexos de revisão são apresentados (Março de 2020). Das alterações nos programas referente a valores, o programa 002 - Educação para Transformação, tem propostas de aumento do valor previsto no PPA em cinco ações e redução dos valores previstos em duas ações do programa. Também estão previstas propostas de alterações de valores nos outros três programas analisados pelo grupo, como é possível verificar no índice do Anexo de Alterações de Valores. Entretanto, das 47 páginas do arquivo, somente 10 estão disponíveis para os cidadãos.

Referente às alterações de metas físicas, o programa 002 - Educação para Transformação, tem propostas de aumento da meta física em três ações do programa, todas referentes a concursos públicos. O programa 006 - Mobilidade Urbana, apresenta sete ações modificadas, todas de redução da meta física prevista no PPA, sendo que há também a criação de uma ação referente a Manutenção de Serviços, ligada a sub-função Proteção e Benefícios ao Trabalhador. Já no programa 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social, há uma ação modificada referente a concessão de subsídio habitacional de auxílio moradia emergencial, também com redução da meta física prevista no PPA, e, assim como no programa 006, o programa 007 também apresenta uma ação criada referente a Manutenção de Serviços.

Para todas as modificações citadas, tanto físicas quanto fiscais, não são apresentadas justificativas ou detalhamentos. Quanto às alterações fiscais, não são relatadas para nenhuma das ações modificadas a origem dos recursos realocados,

tanto quanto não há informações do destino das economias propostas. Os programas são organizados de forma simples, sendo apenas listados, não sendo evidenciada uma prioridade financeira, mas são apresentadas metas físicas e fiscais para serem cumpridas em cada ano. Os anexos são sim objetivos, mas não são facilmente compreensíveis devido a falta de um mínimo detalhamento e, principalmente, justificativas para as modificações de metas físicas e fiscais propostas.

2.2.3. Anexos de Metas e Riscos Fiscais (2018, 2019 e 2020)

Considerando as diferenças encontradas entre os anexos dos três anos, a análise das Metas Fiscais e dos Riscos Fiscais serão realizadas separadamente.

- **Anexos de 2018**

O demonstrativo que analisa as metas para o ano presente da lei no período de 2018, mais os dois anos subsequentes e os dois anos anteriores, é o “Demonstrativo III - Metas Fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”. Uma vez que ambas receita e despesa total constam na tabela com o valor de R\$ 5.368.910.000,00, a previsão fiscal para 2018 é de equilíbrio.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 o orçamento-programa do município de Campinas neste ano se estrutura a partir dos seguintes artigos:

“Art. 1o. O Orçamento-Programa do Município de Campinas para o exercício de 2018, discriminado nos anexos desta Lei, em conformidade com o que preconiza a Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964, orça a receita orçamentária da Administração Direta em R\$ 5.147.064.956,00 (cinco bilhões, cento e quarenta e sete milhões, sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e seis reais) e soma a projeção da receita para a Administração Indireta a esse montante, obtendo o valor orçado de R\$ 5.698.803.556,00 (cinco bilhões, seiscentos e noventa e oito milhões, oitocentos e três mil, quinhentos e cinquenta e seis reais).”

“Art. 2o. As receitas, orçadas por categorias econômicas, serão realizadas com base no produto do que for arrecadado, na forma da legislação em vigor.”

“Art. 3o. A despesa orçamentária da Administração Direta, fixada em R\$ 4.597.434.271,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa e sete milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, duzentos e setenta e um reais), será realizada nos termos da Lei no 15.462, de 12 de julho de 2017, havendo um desdobramento, a partir das Autarquias e Fundações no valor de R\$ 1.101.369.285,00, totalizando, assim, o montante de Despesa Total em R\$ 5.698.803.556,00.”

Dessa forma, há uma dissonância entre os valores expostos no Demonstrativo de Metas Fiscais perante o Anexo da LOA 2018. Entretanto, o status de equilíbrio apresentado anteriormente se mantém, uma vez que no Anexo Metas Fiscais ambas Receitas e Despesas Totais se situavam no mesmo orçamento R\$ 5.368.910.000,00, e no Orçamento-Programa apresenta a Receitas e Despesas Totais no valor de R\$ 5.698.803.556,00.

O total do Risco Fiscal de 2018 previsto para o município de Campinas é de R\$34.353.964,00. Contudo, a LOA do ano de 2018 expõem os seguintes valores para a Reserva de Contingência: R\$ 30.000.000,00 para a Administração Direta e R\$ 106.250.000,00 para a Administração Indireta, totalizando, assim o montante de R\$ 136.250.000,00. Dessa maneira, os valores se apresentam como divergentes entre os anexos da LDO e LOA.

- **Anexos de 2019**

O anexo que apresenta as metas para o ano de 2019, mais dois anos subsequentes e dois anteriores é o “Demonstrativo III - Metas Fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”. Uma vez que o anexo indica, tanto para a receita total quanto para a despesa total o valor de R\$ 5.422.271.879,00, a previsão fiscal para 2019 é de equilíbrio.

Seguindo para análise das receitas e despesas previstas pela LOA de 2019, observa-se: a previsão de R\$ 5.790.780.860,00 para a receita total (administração direta e indireta) e R\$ 5.790.780.860,00 para a despesa total. Nesse caso, apesar

do valor não ser o mesmo do verificado no anexo de Metas Fiscais, a situação de equilíbrio fiscal se mantém, uma vez que os valores são iguais.

Já o anexo de Riscos Fiscais, apresentado separadamente do anterior, prevê o risco fiscal de R\$ 37.296.214,00 para o município.

A LOA do mesmo ano prevê os valores, para reserva de contingência de: R\$ 15.000.000,00 para Administração Direta e R\$ 110.797.364,00 para Administração Indireta, somando R\$ 125.797.364,00 no total. Observa-se, portanto, que o valor previsto para a reserva de contingência é muito maior do que o risco fiscal apresentado na LDO.

- **Anexos de 2020**

Como mencionado anteriormente, os Anexos de Metas Fiscais estão espalhados entre oito Demonstrativos no total, sendo o 3º deles aquele que apresenta comparações entre os dois anos anteriores e os dois subsequentes em relação à 2020. Uma vez que ambas a receita e a despesa total constam na tabela com o valor de R\$ 6.160.000.000,00, a previsão fiscal para 2020 é de equilíbrio.

Agora em relação à análise das receitas e despesas previstas pela LOA do ano de 2020, verificou-se a previsão de R\$ 6.206.963.000,00 (seis bilhões duzentos e seis milhões novecentos e sessenta e três mil reais) para a receita total (administração direta e indireta) e R\$ 6.206.963.000,00 para a despesa total. Conforme os anos anteriores, apesar do valor não ser o mesmo do verificado no anexo de Metas Fiscais, a situação de equilíbrio fiscal se mantém, uma vez que os valores são iguais.

Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais, o mesmo encontra-se de forma independente às Metas Fiscais, apresentando um demonstrativo com uma tabela expondo a descrição das ações e seus valores. O total do Risco Fiscal de 2020 previsto para o município de Campinas é de R\$64.068.461,00.

A LOA de 2020 prevê os valores, para reserva de contingência de: R\$ 13.000.000,00 para Administração Direta e R\$151.890.500,00 para Administração Indireta, somando R\$ 164.890.500,00 no total. Observa-se, portanto, que o valor

previsto para a reserva de contingência é muito maior do que o risco fiscal apresentado na LDO, seguindo o padrão de 2018 e 2019.

As tabelas abaixo apresentam a comparação entre os valores de Riscos e Metas Fiscais dos três anos em questão:

Metas Fiscais (Valores a Preços Correntes)		
Ano	Especificação	Valor
2018	Receita Total	5.368.910.000
	Despesa Total	5.368.910.000
	Resultado Nominal	-29.410.482
2019	Receita Total	5.422.271.879
	Despesa Total	5.422.271.879
	Resultado Nominal	-15.369.015
2020	Receita Total	6.160.000.000
	Despesa Total	6.160.000.000
	Resultado Nominal	80.624.238

Riscos Fiscais		
Ano	Riscos	Valor
2018	Ação Trabalhista de Servidores Aposentados e Pensionistas – Camprev	15.353.964
	Frustração de Cobrança de Dívida Ativa	14.000.000
	Demandas Judiciais	5.000.000
Total Riscos Fiscais 2018		34.353.964
Ano	Riscos	Valor
2019	Ação Trabalhista de Servidores Aposentados e Pensionistas – Camprev	23.140.464
	Frustração de Cobrança de Dívida Ativa	14.000.000

	Demandas Judiciais	155.750
Total Riscos Fiscais 2019		37.296.214
Ano	Riscos	Valor
2020	Ação Trabalhista de Servidores Aposentados e Pensionistas – Camprev	41.968.461
	Frustração de Cobrança de Dívida Ativa	14.000.000
	Demandas Judiciais	8.100.000
Total Riscos Fiscais 2020		64.068.461

2.3. Leis Orçamentárias Anuais (2018, 2019 e 2020)

A partir da análise das LOAs dos três anos em questão, observou-se que todas possuem a mesma estrutura e diretrizes. Sendo assim, os parágrafos abaixo se dedicam à avaliação do texto das três leis.

Ao início da Lei Orçamentária Anual do município há uma breve observação do Prefeito informando que sanciona e promulga a lei, sem menções sobre a situação econômica do município.

No que diz respeito a abertura de crédito adicional, a lei explicita um vasto uso de medidas para tratar do assunto, indo do Artigo 4º ao Artigo 12º.

No Art. 4º, fica o chefe do Poder Executivo autorizado a:

“I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de dezessete por cento da despesa total fixada no art. 1º desta Lei, observado o disposto no art. 43 da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

§ 1º Não onerarão o limite previsto no inciso I deste artigo os créditos:

I - que se destinarem a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas, Pasep, auxílio-alimentação e vale-transporte aos servidores, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública e acordos de outras

dívidas, despesas de exercícios anteriores, despesas à conta de recursos vinculados e fundos municipais;

II - que promoverem remanejamento dentro da mesma ação;

III - que forem abertos mediante a utilização de recursos na forma prevista no inciso I do § 1º do art. 43 da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 2º Observado o limite a que se refere o inciso I do caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a transpor, remanejar ou transferir recursos em decorrência de atos relacionados à organização e ao funcionamento da Administração Municipal, conforme o disposto na alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal e na alínea “a” do inciso XIX do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.”

De forma complementar, o Art. 6º especifica que fica a Mesa da Câmara Municipal autorizada a solicitar do Executivo a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até o limite de dezessete por cento do orçamento do Legislativo, observado o disposto no art. 43 da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964:

“Parágrafo único. Não onerarão o limite previsto no caput deste artigo os créditos:

I - que se destinarem a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, Pasep, auxílio-alimentação e vale-transporte aos servidores do Legislativo, débitos constantes de precatórios judiciais e despesas de exercícios anteriores;

II - que promoverem remanejamento dentro da mesma ação.”

Já os Artigos 8º, 9º e 10º especificam o que cabe ao Poder Executivo.

“Art. 8º. Poderá o chefe do Executivo realizar operações de crédito por antecipação de receita com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário-financeiro do Município, observados os limites fixados para Estados e Municípios em resolução do Senado Federal.

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a contrair financiamentos com agências nacionais e/ou internacionais oficiais de crédito para aplicações em investimentos fixados nesta Lei, bem como oferecer as contragarantias necessárias

à obtenção de garantia do Tesouro Nacional para a realização desses financiamentos.

Parágrafo único. Cada financiamento a ser contraído deverá ser precedido de deliberação legislativa da Câmara Municipal, nos termos do inciso IV do art. 7º da Lei Orgânica do Município.

“Art. 10º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir novos créditos, sempre que se fizer necessário, para cobrir despesas e/ou oferecimento de contrapartidas, vinculados à captação de recursos externos, advindos de instituições nacionais e/ou internacionais oficiais de crédito, bem como de órgãos governamentais.”

Ademais, o Artigo 12º fecha os encaminhamentos para crédito adicional.

“Art. 12º. Para o efetivo cumprimento do art. 10 da Lei no 15.462, de 12 de julho de 2017 (2018, 2019), que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do município para o ano de 2018 (2019, 2020) e dá outras providências, fica o Poder Executivo, se necessário, mediante justificativa, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares e especiais referentes a ações constantes do Plano Plurianual com recursos do Tesouro e fontes externas não consignados nesta Lei.”

Por fim, o Artigo 13º cita brevemente um parâmetro de contingenciamento.

“Art. 13º. Fica autorizada, se necessária, a adoção de parâmetros para a utilização de contingenciamento das dotações, de forma a compatibilizar as despesas à efetiva realização das receitas, para garantir as metas de resultado primário, conforme dispõe o art. 38º da Lei no 15.462, de 12 de julho de 2017 (2018, 2019).”

2.3.1. Análise dos anexos da LOA

Os anexos e outros documentos da LOA estão todos no mesmo arquivo para todos os anos analisados. Estão organizados, o que não significa necessariamente que são de fácil localização, uma vez que o tamanho dos arquivos da LOA de cada ano é significativo. Dentre os anexos estão demonstrativos da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

Dentre os outros documentos estão: demonstrativo geral da receita e da despesa por função; sumário da receita por fontes e da despesa por função; demonstrativo da receita e despesa por fontes e da despesa por função;

demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas; resumo da receita por gestão; quadro da legislação da receita; evolução da receita; demonstrativo de funções, sub funções por projetos, atividades e operações especiais; despesa prefeitura por órgãos e categorias econômicas; evolução da despesa; dentre outros.

Não há nos arquivos da LOA de nenhum dos anos analisados anexos ou quadros referentes a compatibilidade entre PPA e LOA, tanto quanto não há quadros de compatibilidade das metas fiscais da LDO e LOA.

2.4. Execuções Orçamentárias (2018, 2019 e 2020)

Execução Orçamentária X Metas fiscais		
Metas Fiscais (Valores a Preços Correntes)		
Ano	Especificação	Valor
2018	Receita Total	R\$ 5.368.910.000,00
	Despesa Total	R\$ 5.368.910.000,00
	Resultado Nominal	R\$ -29.410.482,00
	Execução Orçamentária	
	Arrecadado	R\$ 4.356.449.148,22
	Orçado/Empenhado	R\$ 3.993.995.533,37
	Realizado/Liquidado	R\$ 3.874.044.201,58
Metas Fiscais (Valores a Preços Correntes)		
2019	Receita Total	R\$ 5.422.271.879,00
	Despesa Total	R\$ 5.422.271.879,00
	Resultado Nominal	R\$ -15.369.015,00
	Execução Orçamentária	
	Arrecadado	R\$ 5.082.713.072,00
	Orçado/Empenhado	R\$ 4.556.305.082,77
	Realizado/Liquidado	R\$ 4.360.441.245,38
Metas Fiscais (Valores a Preços Correntes)		
2020	Receita Total	R\$ 6.160.000.000,00
	Despesa Total	R\$ 6.160.000.000,00

	Resultado Nominal	R\$ 80.624.238,00
	Execução Orçamentária	
	Arrecadado	R\$ 2.645.810.361,60
	Orçado/Empenhado	R\$ 3.091.701.209,06
	Realizado/Liquidado	R\$ 1.881.269.973,38

Dentre os quatro programas analisados no PPA, todos os códigos e nomes estão coerentes. Dentre todos os programas analisados, para os três anos considerados, existem diferenças entre os valores orçados e realizados, sendo que os valores realizados são sempre menores que os orçados, não havendo então compatibilidade. Além desta diferença de valores, não há apresentação de justificativas para tal, bem como não há destinação dos possíveis valores remanescentes.

PPA, LDO, LOA e Execução Orçamentária			
Programa 002 - Educação para Transformação			
	2018	2019	2020
PPA	R\$ 4.682.569.997,00		
LDO	R\$ 1.048.568.000,00	R\$ 1.123.169.000,00	R\$ 1.170.478.000,00
LOA	R\$ 1.027.291.700,00	R\$ 1.041.056.780,00	R\$ 1.207.279.476,00
Execução Orçamentária			
Orçado/Empenhado	R\$984.165.567,23	R\$1.287.158.037,26	R\$704.092.571,71
Realizado/Liquidado	R\$934.174.195,12	R\$1.095.430.425,95	R\$413.546.536,10
Programa 005 - Cultura para o Município			
	2018	2019	2020
PPA	R\$ 396.571.270,00		
LDO	R\$ 118.157.750,00	R\$ 108.634.938,00	R\$ 90.938.250,00
LOA	R\$ 62.740.483,00	R\$ 64.900.118,00	R\$ 63.444.873,00
Execução Orçamentária			
Orçado/Empenhado	R\$ 50.102.187,09	R\$ 50.214.273,99	R\$ 20.377.692,95
Realizado/Liquidado	R\$ 49.035.122,64	R\$ 49.318.378,90	R\$ 18.247.774,91
Programa 006 - Mobilidade Urbana			
	2018	2019	2020
PPA	R\$ 1.497.206.454,00		

LDO	R\$ 462.330.634,00	R\$ 443.032.907,00	R\$ 314.892.186,00
LOA	R\$ 337.225.760,00	R\$ 302.702.878,00	R\$ 267.424.537,00
Execução Orçamentária			
Orçado/Empenhado	R\$151.622.026,37	R\$310.751.200,80	R\$171.862.181,58
Realizado/Liquidado	R\$135.257.620,79	R\$258.027.827,60	R\$98.545.059,78
Programa 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social			
	2018	2019	2020
PPA	R\$ 288.264.917,00		
LDO	R\$ 71.232.788,00	R\$ 73.299.845,00	R\$ 41.865.478,00
LOA	R\$ 39.695.400,00	R\$ 44.299.000,00	R\$ 40.128.700,00
Execução Orçamentária			
Orçado/Empenhado	R\$ 51.507.543,80	R\$ 30.485.280,11	R\$ 11.059.945,54
Realizado/Liquidado	R\$ 32.405.470,37	R\$ 26.314.225,02	R\$ 7.593.529,32

Podemos dizer que existe um quadro de cumprimento de metas físicas nos arquivos das LOAs de todos os anos analisados. Entretanto, esse quadro não é claro quanto ao cumprimento dessas metas devido sua simplicidade, principalmente ao comparar valores presentes nas LOAs e previstos nas LDOs e PPA. Um quadro bem construído e transparente já apresentaria um comparação destes valores e das metas físicas anuais prevista nas LDOs e PPA com os valores das LOAs, facilitando a consulta para pessoas de todos os níveis de escolaridade. Em relação às justificativas, a existência de um mínimo detalhamento possibilitaria uma melhora considerável na compreensão do que foi realizado, o que não é o caso.

No que se refere ao Demonstrativo de Metas Físicas presente na LOA do Programa 002 - Educação para Transformação, durante os anos de 2018, 2019 e 2020, nota-se diversas mudanças quando comparado ao Quadro de Metas Físicas exposto no PPA. A ação 'Concurso Público' com subfunção 122, 361 e 365, referia-se, respectivamente, a meta anual de 12, 38 e 50 no PPA. Entretanto, percebe-se analisando a LOA que em nenhum dos três períodos a meta passou de 1 em nenhuma das subfunções. Em comparação, a ação 'Construção, Reforma e Ampliação de Unidades da Secretaria Municipal da Educação' consolidou-se numa crescente durante os anos - 5% em 2018, 10% em 2019 e 25% em 2020 - alcançando a meta exposta no PPA de 25% apenas no período de 2020. Por fim, a

ação 'Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes' foi fixada no Quadro de Metas Ano em 25% para cada subfunção existente sendo atingida também apenas no ano de 2020, variando nos anos anteriores entre 10%, 15% e 20%.

No demonstrativo de metas físicas de ações por unidade gestora do Programa 005 - Cultura para o Município, observamos que para os anos 2018, 2019 e 2020 existem diferenças, de valores menores, para quase todas as ações das diferentes unidades gestoras do programa quando comparamos estes valores aos apresentados nas metas anuais do PPA e da LDO de cada ano, mas todas as metas físicas se mantêm inalteradas. Para o ano de 2018 isso não ocorre em apenas uma de todas as ações. Para o ano de 2019 isso não ocorre em apenas duas ações do programa. Já para o ano de 2020, além da mesma observação se repetir, exceto para duas ações onde há um aumento no valor comparado, podemos verificar maiores discrepâncias nas reduções de valores quanto aos anos anteriores. Apenas uma das ações do programa em 2020 não apresenta redução de valores quando comparada ao previsto em PPA e LDO.

Em relação às metas físicas do Programa 006 - Mobilidade Urbana, notou-se que durante o período de 2018 a 2020, apesar das ações manterem-se constantes, o valor do Quadro de Metas Físicas exposto na LOA comparado à meta ano da LDO raramente cumpria suas previsões. As ações de "Implantação de Sistema de Transportes Inteligente", "Implantação de Rede Ciclovária" e "Modernização Dos Sistemas de Trânsito e Transporte" foram as com maior discrepância observada, sendo comum as proporções de 15 para 0,5%, 31 para 4,4%, 38 para 1%, respectivamente (2019). Notou-se também que o Fundo Municipal de Transportes e Trânsito, embora constante em 2019 e 2020, não é exibido na LOA de 2018 apesar de ser uma unidade gestora do programa. As ações de "Manutenção de Serviços" foram as mais fiéis em questão de metas atingidas.

Em relação às metas físicas do Programa 007 - Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social, elas não se alteram muito, tanto em relação aos valores quanto às metas de unidade de cada ação. As ações em si também se mantêm as mesmas, a não ser por uma ação (055 - Concurso Público) que esteve presente no anexo de 2018 e 2019, e não no de 2020.

2.5. Plano de Contingência - COVID 19

Datado em 09 de abril de 2020, o município de Campinas compartilhou em seu Portal de Transparência um site de Recomendações Técnicas no qual contém um Plano de Monitoramento da Pandemia de COVID-19 e Flexibilização do Distanciamento Social, tendo em vista a conjuntura epidemiológica mundial e brasileira e a necessidade de prevenção a fim de ser evitado a ocorrência de transmissão e óbitos por infecção humana pelo Coronavírus.

O documento traz um apanhado da situação epidemiológica brasileira comparada ao cenário campineiro, o qual é classificado em 27 de abril de 2020 como um *status* de ‘alerta’, estando abaixo do indicador nacional; um estudo sobre a taxa de isolamento social em contraponto a taxa de ocupação de leitos de UTI; um contraste entre o número de casos confirmados e a taxa de isolamento social; entre outros indicadores que aparecem dispostos para justificar as medidas adotadas para o controle da transmissão.

O município se classificou como cumpridor da medida de Distanciamento Social Aplicado (DSA) desde 23 de março de 2020, mencionado como:

“Estratégia não limitada a grupos específicos, exigindo que todos os setores da sociedade permaneçam na residência durante a vigência da decretação da medida pelos gestores locais. Esta medida restringe ao máximo o contato entre pessoas. Ficam mantidos os serviços essenciais, com adoção de maior rigor na higiene e evitando aglomeração.” (Plano de Monitoramento da Pandemia de COVID-19, p.10)

De forma complementar, a Prefeitura de Campinas estipula fases de reabertura gradual de serviços.

Ademais, acreditamos que as ações que foram e estão sendo tomadas pela Prefeitura neste momento de crise incida diretamente sobre o planejamento das diretrizes e metas que foram traçados no PPA e o destino dos recursos públicos detalhados na LDO. Por fim, há uma aba de Prestação de Contas contida no site de Recomendações onde está sendo exposto, ao que tudo indica, todas as receitas

e despesas específicas das operações realizadas em razão do COVID-19, informando mudanças ou afetação nos orçamentos fiscais para com a população.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1. Análise geral do sistema de planejamento

Tecendo uma análise geral sobre os instrumentos de planejamento do município de Campinas, pôde-se fazer as observações apresentadas nos parágrafos a seguir.

O primeiro instrumento - o Plano Plurianual (2018-2021) - estabeleceu uma diretriz essencial para a análise dos demais sistemas: a continuidade dos códigos programáticos durante o período de execução dos mesmos, bem como a sua utilização nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias. Apesar disso, a lei se esquivava de designações importantes para a compreensão e monitoramento de seu conteúdo: a falta de exigência de relatórios de metas fiscais e planos financeiros, bem como falta de apresentação de memória de cálculo enfraquecem a sua credibilidade, tornando-se genérica e superficial.

Por outro lado, no que tange aos anexos programáticos, foram constatadas nestes características positivas: o detalhamento acompanhou a descrição dos objetivos dos programas, de suas ações e produtos, de suas unidades gestoras e suas metas estavam tangíveis e quantificadas. O que deixou a desejar foi, novamente, a falta de referência para os indicadores utilizados: a maioria destes carecem de fontes, notas técnicas ou linhas de base explicativas.

Em relação às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), verificou-se que a disposição da lei está bem estruturada e completa, seguindo princípios que contribuem para a boa saúde financeira do município: a justiça, o controle social e a transparência. Foram apresentadas as regras para a realização de alterações na legislação tributária e também houve menção à existência dos anexos que a complementam. Na LDO do ano de 2018, verificou-se ainda a presença de metodologia de cálculo para as metas fiscais, atributo que não se repetiu nos anos seguintes.

Agora abrangendo os pontos fracos da ferramenta, o principal problema enfrentado foi a questão de os anexos fiscais estarem espalhados em oito

demonstrativos diferentes, dificultando o seu estudo e compreensão. O fato de alguns valores estarem dissonantes da LOA também se sobressaiu na avaliação. Os anexos programáticos não apresentaram nenhum tipo de priorização a ser cumprida em relação aos programas, estando listados de forma indiscriminada. Ademais, justificativas ou detalhamentos foram omitidos para as alterações apresentadas nas metas físicas e fiscais dos programas, estando ausentes a origem ou destino dos recursos realocados.

No que tange às Leis Orçamentárias Anuais (LOA), estão discriminados de forma detalhada os critérios para a abertura de crédito adicional, definindo quais são os limites para tal – estipulados a partir dos valores da reserva de contingência – e também a instância encarregada da ação – o Poder Executivo. O aspecto negativo mais marcante nesse instrumento foi a dificuldade em encontrar os itens desejados devido ao tamanho significativo do documento, o que prejudica a objetividade e clareza das informações registradas. A inexistência de um quadro correspondente entre os outros documentos (PPA e LDO) também dificultou aspectos comparativos na análise.

Por fim, a Execução Orçamentária demonstrou ser o instrumento com a maior dificuldade de manejo, uma vez que foram necessários buscas avançadas para encontrar os dados necessários, que estavam dispostos de forma apartada de acordo com a unidade gestora do programa, não havendo orientações para encontrá-las de forma otimizada ou resumida em quadros já criados pelo município.

Diante do exposto acima, pode-se inferir que os sistemas de planejamento de Campinas são fragmentados. Apesar dos códigos utilizados apresentarem uma continuidade, oferecendo um pequeno senso de coesão, os demais aspectos das ferramentas relevam a não preocupação por parte da equipe de criação dos documentos em exibir uma compatibilidade entre os mesmos, sendo observados valores divergentes entre os estes e falta de explicação clara ou justificativa para tal. A disposição dos arquivos também peca na organização, uma vez que foi feito um esforço de pesquisa considerável para obter comparações coerentes, que deveriam ser apresentadas em quadros anexados às leis.

3.2. Análise da transparência e acesso à informação

O acesso ao portal da transparência do município de Campinas (SP) se dá de forma fácil: ao entrar no portal da prefeitura do município, logo se vê uma aba “transparência” que encaminha à página do portal de mesmo nome. A página em questão tem uma apresentação simples, o que facilita a navegação. As informações estão divididas em diversas caixas com diferentes assuntos, havendo também um glossário que possibilita a explicação de alguns termos técnicos. O texto apresentado nestas explicações, no entanto, nem sempre escapa o linguajar formal/técnico. Um ponto relevante que se mostrou ausente no portal é uma barra de pesquisa para o cidadão, que talvez seja uma facilitadora do acesso às informações.

A princípio, para uma pessoa que tem afinidade com a pauta de transparência, a divisão dos assuntos realizada no portal pode levar a uma pulverização da informação, facilitando o acesso devido a utilização de palavras chaves como “contratos”, “orçamento municipal”, “prestação de contas” e outros. Contudo, para uma pessoa que busca uma informação pontual sobre um programa municipal ou uma ação específica em determinada política, e que não tenha afinidade com os termos apresentados, encontrar o que deseja pode se tornar uma tarefa difícil. Tal organização pode estar relacionada com a forma com a qual o portal foi desenhado, partindo do ponto de vista de uma pessoa que já tenha um conhecimento na área e um domínio da linguagem ali presente.

À primeira vista, o portal pode ter sido desenhado pensando no cidadão, mas percebeu-se que a sua organização não necessariamente levou em conta a melhor estratégia de acesso à informação para cidadãos leigos no assunto, talvez por ter sido elaborado de um ponto de vista de alguém já familiarizado com a linguagem.

Para realização da nossa análise, acessamos as informações contidas nas abas “receitas” e “despesas”, além das abas de nomes idênticos relacionadas ao COVID-19. Na aba de receitas, os filtros de pesquisa podem ajudar a encontrar uma informação de maneira rápida através da filtragem por ano, data mensal ou diário, também podendo realizar a pesquisa por unidade gestora e natureza da receita. Os resultados de pesquisa são organizados em linhas, apresentando unidade gestora,

natureza da receita, descrição da fonte, código de aplicação, valor arrecadado, período e valor previsto, bem como são apresentados um gráfico de setores para a data pesquisada e um gráfico de colunas com os resultados para o período pesquisado em comparação com anos anteriores.

Na aba de despesas, os filtros de pesquisa são de tipo de transação (empenhos, liquidação e pagamentos), órgão gestor, além do filtro de datas de ano, início e término. Os resultados de pesquisa são organizados em linhas, apresentando órgão, CNPJ ou CPF do credor, função e subfunção, programa, fonte, número do processo de compra, valor empenhado ou de transação, ação, natureza de despesa e data, e bem fornecido ou serviço prestado. Aqui também são apresentados gráficos de setores para o período e de colunas para um comparativo com anos anteriores.

Na aba de receitas relacionadas a COVID-19, os filtros de pesquisa são por ano e data mensal ou diária, assim como por unidade gestora e natureza de receita. Já os resultados são apresentados em linhas com unidades gestoras, natureza de receita, descrição da fonte, código de aplicação, valor arrecadado, período e valor previsto, além da apresentação de um gráfico de colunas com as receitas arrecadadas no período.

Na aba de despesas relacionadas ao COVID-19, os filtros de data são por ano, assim como por órgão e tipo de transação (empenhos, liquidação e pagamentos), os resultados são apresentados por CNPJ ou CPF do credor, função e subfunção, programa, fonte, número do processo de compra, valor empenhado ou de transação, ação, natureza de despesa e data, e bem fornecido ou serviço prestado. É apresentado um gráfico de colunas com valores de empenho, liquidação e pagamento do período.

De forma geral, as informações estão organizadas, porém distribuídas em muitos abas, o que torna importante o recurso de barra de pesquisa. Não existe no portal nenhuma aba ou caixa de informações referente aos programas e ações do PPA ou da gestão vigente, o que pode ser fundamental para o cidadão que procura uma informação mas não tem conhecimento sobre o nome de um programa, as suas unidades gestoras e outros. Como dito anteriormente, a facilidade de acesso às informações do portal também pode representar uma dificuldade, já que o portal

parece ser desenhado a partir da ótica de organizações internas, de quem já tem contato com a linguagem e a forma que está apresentada, de forma que o cidadão que não tem afinidade com a parte técnica pode ter muita dificuldade para ter de fato uma informação transparente.

O mesmo pode ser dito para os filtros de pesquisa das abas exploradas na nossa análise, não havendo uma ferramenta de busca nem um guia que apresenta os programas, as ações e as unidades gestoras. O cidadão que não tem previamente estas informações pode não conseguir encontrar dados relevantes como as metas físicas de cada programa, os valores previsto e realizados em cada ação. Encontrar essas informações pode ser fácil ao baixar os documentos com as informações que, por estarem condensadas, podem ser encontradas mais facilmente, mas novamente entra a questão das capacidades técnicas e de apropriação quanto a análise dessas informações.

A falha que pode ser apontada é justamente o acesso simplificado e rápido do portal às informações. A organização e desenho do portal levando em conta o que parece inteligível para técnicos, gestores, economistas, no geral pessoas com afinidade com a temática orçamento, torna a informação transparente para poucos. O grande esforço e desafio da transparência e prestação de contas no setor público é como desenhar modelos simplificados, para leigos e, no caso de um portal, talvez se torna fundamental a participação da população no desenho do modelo e sistema, para se levar em conta as demandas da informação, as capacidades do cidadão no entendimento e sua autonomia na busca por essas informações, sem deixar de lado a qualidade da informação disponibilizada e sua amplitude quanto a transparência.

4. REFERÊNCIAS

Plano Plurianual (2018-2021):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/ppa/ppa-2018-2021_lei_no_15.541_de_21.12.2017_0.pdf

Anexo 1 - Programas, Ações e Metas:

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/ppa/anexo_1_-_programas_acoes_e_metas_-_ppa_2018-2021_0.pdf

Anexo 2 - Resumo por Unidade Gestora:

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/ppa/anexo_2_-_resumo_por_unidade_gestora_-_ppa_2018-2021_0.pdf

Anexo 3 - Receitas da Administração Direta e Indireta (Fontes de Financiamento):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/ppa/anexo_3_-_receitas_da_administ_direta_e_indireta_-_fontes_de_finan_-_ppa_2018-2021_0.pdf

Lei de Diretrizes Orçamentárias (2018/2019/2020):

Lei (2018):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/lido/lido-2018_lei_no_15.462_de_12_07_2017.pdf

Anexo de Riscos Fiscais (2018):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/lido/1-_arf_demonstrativo_i.pdf

Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo III (2018):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/lido/4-_amf_demonstrativo_iii.pdf

Lei (2019):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/lido/lido-2019_lei_no_15.638_de_25-06-2018.pdf

Anexo de Riscos Fiscais (2019):

https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/lido/1-demonstrativo_i_-_riscos_fiscais_e_providencias.pdf

Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo III (2019):

<https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos>

[-pdf/ldo/4-demonstrativo_iii_-metas_fiscais_atuais_comparadas_com_as_fixadas_nos_tres_exercicios_anteriores.pdf](#)

Lei (2020):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/ldo/ldo-2020_lei_no_15.791_de_17-07-2019_0.pdf](#)

Anexo de Riscos Fiscais (2020):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/ldo/1-demonstrativo_i_-riscos_fiscais_e_providencias_1.pdf](#)

Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo III (2020):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/ldo/4-demonstrativo_iii_-metas_fiscais_atuais_comparadas_com_as_fixadas_nos_tres_exercicios_anteriores_1.pdf](#)

Leis Orçamentárias Anuais (2018/2019/2020):

Lei (2018):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/loa/loa-2018_lei_no_15.544_de_26.12.17_suplemento.pdf](#)

Lei (2019):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/loa/loa-2019_lei_no_15.708_de_27.12.18_suplemento_1.pdf](#)

Lei (2020):

[https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos_-pdf/loa/loa-2020_lei_no_15.857_de_16-12-2019_suplemento.pdf](#)

Execuções Orçamentárias - 2018/2019/2020 (Filtros: anos de análise; empenhos; todos os órgãos):

[https://transparencia.campinas.sp.gov.br/index.php?action=despesa](#)

Plano de Contingência - COVID 19:

Plano de Monitoramento da Pandemia:

[http://www.campinas.sp.gov.br/ckfinder/userfiles/files/Plano%20de%20Monitoramento%20da%20Pandemia%20de%20COVID-19%20em%20Campinas%20e%20Flexibiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Distanciamento%20Social%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%201%20compacta%20-%2027-04-2020%2016h.pdf](#)

Relatório de Receita (Filtros: de 01/2020 a 06/2020):

<https://transparencia.campinas.sp.gov.br/index.php?action=covid19receita>

Relatório de Despesas (Filtros: de 01/2020 a 06/2020):

<https://transparencia.campinas.sp.gov.br/index.php?action=covid19despesa>

Informações sobre o município:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>