

SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO: DINÂMICAS DE INTERAÇÃO ENTRE ATORES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Markus Erwin Brose
Eduardo Elias Wachholtz

GRUPO DE TRABALHO: GT8: Estado, políticas públicas, democracia, participação popular e movimentos sociais:

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a percepção dos principais atores sociais envolvidos na implementação do primeiro ciclo do orçamento impositivo, adotado em 2020, no município de Venâncio Aires, no Rio Grande do Sul. A hipótese central é de que o orçamento representa um espaço significativo para o exercício do poder e da cidadania, sendo que a aplicação das emendas no contexto municipal pode impactar diretamente a dinâmica política local. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base em 22 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2022 e 2024 com vereadores, secretários e conselheiros. Os resultados indicam uma mudança progressiva no comportamento dos vereadores no que diz respeito à destinação das emendas, com crescente familiarização com as ferramentas disponíveis e priorização dos beneficiários. Nas entrevistas com secretários, foi possível observar certo desconforto em relação à falta de preparo de alguns parlamentares e assessores para o processo de alocação das emendas, além de eventuais conflitos com o Plano Plurianual. Já os conselheiros parecem ter espaço de atuação mais limitado, com menor poder de deliberação. Conclui-se que, embora a implementação do orçamento impositivo tenha avançado, não se pode descartar a possibilidade de fortalecimento de práticas populistas comunitárias.

Palavras-chave: Orçamento impositivo. Participação popular. Executivo. Legislativo. Sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, a literatura que abordava temas relacionados à sociedade civil organizada trabalhava com uma visão tendencialmente otimista e romântizada. Os autores, na grande maioria, acreditavam que os processos participativos conduzidos por organizações da sociedade civil aprofundariam a democracia. Autores como Avritzer e Costa, influenciados por Cohen e Arato, contribuíram para essa visão. No entanto, a literatura contemporânea confronta essa perspectiva, traz a centralidade do Estado de volta e aborda as relações de forma menos segmentada (Lavalle, 2003).

A partir dos anos 2000, emerge uma visão menos otimista e normativa sobre a sociedade civil e sua propensão ao agir democrático. Essa visão crítica destaca a diversidade da sociedade civil e reconhece a existência de organizações não-democráticas, como grupos neo-nazistas ou

supremacistas brancos. Essa crítica é fundamentada na necessidade de superar a visão homogeneizadora do Estado, da sociedade civil e do mercado e propõe a compreensão dos processos empíricos a partir da heterogeneidade das organizações. A discussão avança para compreender os processos empíricos e contextuais, sugerindo que é essencial trabalhar com a diversidade das organizações (Lavalle, 2003).

Essas mesmas características podem ser observadas em territórios que têm adotado o orçamento impositivo (Santos; Gaspirini, 2020). Desde a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015, deputados federais e senadores podem destinar 1,2% da receita corrente líquida para obras e projetos que considerem prioridade. Na literatura especializada ocorre debate sobre o potencial fortalecimento do Legislativo, face ao risco do desvirtuamento de poderes e fomento às práticas clientelistas. A partir da implementação da ferramenta em nível federal, estados e municípios estão incluindo as emendas impositivas nas constituições estaduais e nas leis orgânicas. É o caso de Venâncio Aires, no interior do Rio Grande do Sul, que conta com a medida desde 2020.

A partir desse contexto, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: como a participação civil organizada no orçamento impositivo pode estar fomentando ou desencorajando práticas clientelistas em Venâncio Aires? Para responder ao questionamento apresentado, no primeiro tópico, trabalha-se com a mudança observada na literatura nas últimas décadas na forma como os processos envolvendo a sociedade civil organizada são encarados; na sequência, são discutidos pontos relacionados às práticas clientelistas em uma democracia recente, como é a brasileira; por fim, apresentam-se entrevistas realizadas com vereadores, secretários e conselheiros do território analisado.

REFERENCIAL TEÓRICO

A partir dos anos 1980, rompe-se com uma tradição consolidada do pensamento social e político brasileiro (Sader; Paoli, 1986) e abre-se espaço para uma nova perspectiva analítica sobre o papel dos atores sociais na consolidação democrática brasileira. Aos poucos, pesquisadores e agentes políticos passaram a atribuir maior centralidade às práticas e atuações participativas na dinâmica do país. Inicialmente, esse debate se estruturava em torno dos movimentos sociais, que ocupavam lugar de destaque nas análises da época. Contudo, a partir da década de 1990, esse protagonismo passou a ser compreendido por meio do conceito mais amplo de sociedade civil, associado, em termos normativos, a significados positivos relacionados ao aprofundamento da democracia (Silva, 2006).

Nessa abordagem, o foco passava a ser, portanto, a superação das formas tradicionais de exclusão e dominação política, historicamente presentes na sociedade brasileira. Apoando-se em um referencial teórico que articula contribuições da teoria habermasiana com o debate sobre sociedade civil, autores como Sérgio Costa (1994) e Leonardo Avritzer (1994) destacaram o papel dos atores da sociedade civil na mediação entre as demandas originadas no mundo da vida e o sistema político-institucional. Esse processo ocorreria para a democratização das relações sociais e políticas, na medida em que possibilitaria o ingresso de problemas e reivindicações sociais na esfera pública (Lavalle, 2003).

Nesse cenário, em que os atores da sociedade civil ganham relevância na construção de novas formas de relação com o Estado, o debate sobre os instrumentos de participação social passa a incorporar também o campo das políticas públicas e, em especial, o processo orçamentário. O orçamento público, tradicionalmente concebido como um espaço técnico e restrito à burocracia estatal, passa a ser reivindicado como um dos canais de interlocução entre Estado e sociedade. Dessa forma, os mecanismos que permitem a participação de atores sociais na definição de prioridades orçamentárias, como as emendas parlamentares impositivas ou os orçamentos participativos, ganham importância por representarem, ainda que de forma limitada e condicionada, uma possibilidade de democratização concreta da gestão pública (Tollini, 2008).

Uma mudança recente foi a introdução do orçamento impositivo nos municípios, impulsionada pelas alterações trazidas pela EC 86/2015. Ela reduziu a margem de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento anual. Antes dessa implementação, os recursos destinados a emendas não tinham obrigatoriedade de execução por parte do Executivo, o que frequentemente resultava em uma dinâmica em que os gestores recompensavam parlamentares que apoiavam projetos de interesse do governo e autorizavam a execução de emendas como forma de barganha política. Novidade no ordenamento jurídico, as emendas impositivas podem constituir um risco à capacidade de governança do Executivo, excepcionalidade presente apenas no Brasil (Santos; Gasparini, 2020).

A introdução do orçamento impositivo desencadeia preocupações e desafios e levanta a possibilidade de prejudicar décadas de progresso, inspirado pelo pioneirismo de Porto Alegre com o orçamento participativo (Azevedo; Anastasia, 2002). O orçamento participativo tem o mérito de redirecionar a atenção política para áreas que eram negligenciadas pela classe política, como, por exemplo, o saneamento. Já o orçamento impositivo, embora amplie o papel do parlamento na tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos, também possibilita discussões sobre a maneira como é utilizado para direcionar recursos para projetos que atendem às bases eleitorais dos

parlamentares, com risco do retorno das práticas clientelistas que os espaços participativos buscam combater (Santos; Gasparini, 2020).

Dante dessas mudanças constitucionais, o Legislativo assumiu um papel mais destacado na formulação do orçamento, uma vez que, no Brasil, o orçamento só se torna efetivo após aprovação dos parlamentares. No entanto, a execução orçamentária, ou seja, a gestão dos recursos e a implementação das despesas aprovadas, continua sendo uma prerrogativa exclusiva do Executivo. Essa divisão de responsabilidades difere do modelo adotado em países como os Estados Unidos e o Reino Unido, onde sistemas de *council* permitem que a Câmara Legislativa também participe da execução. No contexto brasileiro, as mudanças constitucionais fortaleceram práticas políticas tradicionais, com as emendas parlamentares, que passaram a desempenhar um papel central nas negociações (Cirolini, 2022).

Outro ponto questionado por Santos e Gasparini (2020) é a falta de exigência na eficácia e na efetividade dos gastos que passaram a ser obrigatórios. Não há cobrança para a obtenção de resultados, como o alcance de metas ou a demonstração dos impactos decorrentes desses gastos. As emendas constitucionais ignoram a necessidade e utilidade do bem ou serviço e exigem apenas a utilização efetiva dos recursos, ou seja, a execução orçamentária e financeira, mesmo que de forma ineficiente. Antes mesmo das alterações promovidas com foco nas emendas impositivas, outra emenda, a nº 19, de 4 de junho de 1988, inseriu no texto constitucional o princípio da eficiência com um dever a ser perseguido pela Administração Pública. Isso significa que os gestores devem gerir a coisa pública com efetividade, economicidade e transparência (Silveira, 2011).

A corrente de pesquisadores que defende o orçamento impositivo argumenta que esse modelo fortalece o Legislativo e ajuda a restaurar o equilíbrio de poder com a redução da discricionariedade do Executivo. Menezes e Pederiva (2015) observam que a população potencialmente beneficiada passa a desempenhar um papel mais ativo e atua como parte interessada no processo. Para eles, as mudanças normativas permitem que novos atores influenciem as alocações de recursos públicos e ampliam o número de atores no processo. Greggianin e Silva (2015) sustentam que a adoção pelo Legislativo de um modelo de orçamento impositivo limitado às programações incluídas por emendas individuais foi o avanço político possível naquele momento.

Santos e Gasparini (2020) colocam que a mudança constitucional dá a impressão de ter promovido um equilíbrio de poder entre os poderes na definição de políticas públicas. Contudo, se considerada que a obrigatoriedade de execução se aplica a uma pequena parcela do orçamento total,

e que essa execução pode não ocorrer integralmente, não é possível afirmar que o Congresso tenha ganho força significativa nesse aspecto. Pelo contrário, é possível que os legisladores, de forma espontânea, tenham se autolimitado ou afastado de suas prerrogativas constitucionais, as quais lhe conferem amplo poder na aprovação do orçamento.

Mendonça (2015) aponta que, para vários parlamentares, o novo regime encerra a subserviência do Legislativo em relação ao Executivo e limita as negociações em torno da execução orçamentária. No entanto, para ele, a emenda aprovada revela pouca disposição para intervir de maneira substancial na definição das grandes políticas públicas e substitui essa função por uma lógica localista e personalista mais adequada a pequenos municípios. As emendas individuais funcionam como uma cota pessoal de orçamento e o critério principal deixa de ter foco da melhor opção de investimento e das políticas mais eficientes, para centrar em uma espécie de patrimonialismo institucionalizado (Santos; Gasparini, 2020).

Essa prática induz ao clientelismo, provoca um desequilíbrio no processo eleitoral e influencia tanto a reeleição dos parlamentares quanto os cenários estadual e municipal, que podem ser impactados pela alocação de verbas federais. Mendonça (2015) destaca que, em um contexto de recursos limitados e necessidades ilimitadas, o principal objetivo do orçamento – possibilitar uma comparação ampla, racional e pública entre todas as receitas disponíveis e todas as opções de despesa – é comprometido. Os recursos destinados às emendas individuais automatizadas são retirados desse plano geral e realocados para atender a interesses específicos, avaliados de forma subjetiva e sem controle.

A EC 86/2015 compromete a igualdade no processo eleitoral e favorece candidatos em exercício que têm acesso a recursos para influenciar eleitores, em detrimento de políticos sem esses meios (Santos; Gasparini, 2020). A emenda também restringe o poder de veto do presidente, além de intensificar os já problemáticos mecanismos de governabilidade próprios do presidencialismo de coalizão. Lima e Viana (2016) argumentam que a margem de discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento é ainda mais restringida pelas emendas. Para eles, a aprovação agravou as deficiências do sistema político brasileiro.

Ao estudarem o funcionamento do sistema político brasileiro no que diz respeito à execução de emendas individuais, Figueiredo e Limongi (2001) abordam a troca de votos por emendas. Eles descrevem como um sistema que se baseia no individualismo dos políticos e resulta em uma distribuição clientelista e localista dos recursos públicos. As emendas são vistas por eles como moedas

de troca que garantem apoio no âmbito legislativo ao governo e recursos a serem distribuídos nas bases eleitorais dos congressistas. Já Lima e Viana (2016) argumentam que a negociação de emendas individuais serve para assegurar, aos parlamentares, melhor desempenho eleitoral e pode estimular práticas corruptas e ilegais.

A prática de celebrar inaugurações de obras financiadas por emendas impositivas é amplamente observada em todas as esferas de governo. Nessas ocasiões, parlamentares costumam aproveitar o momento para enfatizar sua atuação e as supostas conquistas obtidas em benefício da comunidade. Em muitos casos, as inaugurações são organizadas de forma a maximizar a visibilidade dos políticos presentes nas casas legislativas. Essa estratégia, ao mesmo tempo que fortalece a imagem do parlamentar, pode contribuir para a perpetuação de práticas clientelistas (Blanchet; Lubke, 2020).

METODOLOGIA

Os resultados apresentados a seguir integram uma investigação mais ampla desenvolvida por Wachholtz (2024), no contexto da pesquisa de campo vinculada à dissertação de mestrado. O trabalho empírico foi realizado no início de 2024, ao longo de aproximadamente 40 dias, e envolveu a realização de 22 entrevistas com distintos atores políticos e institucionais do município estudado. As entrevistas, orientadas por um roteiro semiestruturado, foram registradas em formato digital e, posteriormente, transcritas, totalizando cerca de 14 horas de material analisável.

Do ponto de vista ético, foram observados os princípios fundamentais da pesquisa em Ciências Sociais, assegurando-se aos entrevistados o anonimato, a preservação da privacidade, a liberdade de recusa ou desistência em qualquer momento, bem como o fornecimento de informações claras acerca dos objetivos da pesquisa e a possibilidade de contato futuro. A amostra de participantes foi composta por três grupos principais - vereadores, gestores de secretarias municipais e representantes de conselhos de políticas públicas locais.

A adoção de um roteiro semiestruturado, com perguntas abertas, permitiu garantir, simultaneamente, a comparabilidade das respostas e a flexibilidade necessária para aprofundar temas emergentes (Minayo, 1996). A análise do material empírico coletado foi conduzida com base na técnica de análise de conteúdo, orientada pelos procedimentos sistemáticos e rigorosos propostos por Bardin (2016), método possibilita examinar as comunicações de forma detalhada e objetiva e a identificação de regularidades, sentidos e significados presentes nos discursos dos diferentes atores investigados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O orçamento impositivo não representa uma novidade no Vale do Rio Pardo. Em Santa Cruz do Sul, o município mais populoso da região essa proposta foi debatida pela primeira vez em 2018, mas acabou sendo retirada da pauta da Câmara. Esse movimento ocorreu aproximadamente dois anos após a promulgação da medida no Congresso Nacional. No entanto, o orçamento impositivo não conta com consenso na região. Dos 23 municípios, seis adotaram a política. Municípios como Arroio do Tigre e Candelária já implementaram o orçamento impositivo, respectivamente, em 2019 e 2018. Já municípios como Boqueirão do Leão, Encruzilhada do Sul, Herveiras, Mato Leitão, Passa Sete, Passo do Sobrado, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol e Vale Verde ainda não adotaram essa prática (Wachholtz, 2024).

Desde a promulgação da legislação federal que introduziu as emendas impositivas, o tema tem levado a disputa nos tribunais espalhados pelo Brasil. No Rio Grande do Sul, esses debates se manifestaram através de ações diretas de constitucionalidade em, pelo menos, dois municípios - Porto Alegre e Santo Antônio da Patrulha (STF, 2023). O caso da capital do estado ganha relevância por conta da posição central e pela proximidade temporal com outra discussão em Venâncio Aires. A ação direta de constitucionalidade foi impetrada pelo prefeito de Porto Alegre em 2019, e meses depois, a Câmara de Vereadores de Venâncio Aires iniciou a discussão sobre o tema (Röhsl, 2020).

Possíveis práticas clientelistas, discutidas nas obras de Santos e Gasparini (2020), Abranches (1988) e Limongi (2006), podem ser observadas nas falas de vereadores que utilizaram inaugurações de obras financiadas por emendas impositivas para promoção pessoal:

A primeira emenda impositiva do primeiro ano que eu fiz foi na escola [...]. Até creche, dá mais ou menos em torno de cinquenta metros caminhando, para chegar com o filho dentro da escolinha. É chuva, é sol, é serração. Então, lá eles mandaram um pedido pra que eu pudesse fazer uma emenda impositiva para cobrir, fazer uma área coberta para eles poderem caminhar embaixo. Indiquei o valor e foi feito. Depois, nos chamaram lá pra inauguração e tudo mais (Vereador VII).

Uma das entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo foi com um dos vereadores de Santa Cruz que adotou uma posição contrária à proposta em 2018. Ao longo da conversa, ele expressou preocupação com a falta de debate político. O parlamentar comparou a situação com o contexto nacional e, na visão dele, os deputados federais muitas vezes priorizam o direcionamento de emendas em detrimento da atividade legislativa originária. Além disso, ele levantou a preocupação de que as emendas impositivas poderiam dificultar a renovação política nos municípios, ao permitir que os

mesmos políticos se perpetuem no poder através do direcionamento de recursos para as bases eleitorais.

Nós não temos mais debate político. O Legislativo tem como obrigação legislar e fiscalizar, esse é o foco principal. Eu uso sempre um exemplo da esfera nacional. Os deputados federais, hoje, trabalham em cima da emenda. Muitas vezes, a questão de tu pegar e legislar fica em segundo plano. Eu não estou dizendo que o vereador levar, para o seu bairro, 200 ou 300 mil reais seja ruim. Mas, hoje, está faltando debate político. Isso pode prejudicar ainda mais. O debate político que eu falo é sobre políticas públicas, não é sobre partido, ideologia (Vereador II, 2024).

Um terceiro vereador de Santa Cruz adota uma posição semelhante e se opõe às emendas impositivas. Segundo ele, cada poder, tanto o Executivo quanto o Legislativo, possui suas atribuições específicas:

Eu sou contrário a todo e qualquer tipo de emenda. Cada poder tem a sua atribuição. Cabe ao Legislativo, como o nome já diz, legislar e o Executivo executar. Elas [as emendas] praticamente desvirtuam a grande razão de ser do Executivo e do Legislativo. Elas são verdadeiras trocas, barganha, compras de voto. Essas emendas não deveriam existir. Isso começou de forma pequena e foi se alastrando cada vez mais. Hoje, praticamente o Legislativo virou um Executivo. O maior mal que eu vejo é justamente isso, da compra de votos e da descaracterização e da desmoralização do Legislativo (Vereador III, 2024).

A descaracterização mencionada pelo entrevistado, referente ao abuso de funções atípicas por parte de um poder, foi objeto de análise e julgamento pelo STF. Em 2022, os ministros examinaram o uso excessivo de medidas provisórias, ato unipessoal do presidente da República que possui força de lei, ou seja, uma situação em que o Executivo exerce funções típicas do Legislativo. No entendimento do STF, o uso desmedido desse instrumento viola o princípio da separação dos poderes e pode representar risco ao equilíbrio do sistema democrático. A prática, ao concentrar poder no Executivo e enfraquecer o papel do Legislativo, compromete a estrutura fundamental da democracia, que se baseia na independência e harmonia entre os poderes. No caso das emendas, fazendo uma leitura global da fala do entrevistado, seria o uso desmedido da função executiva por parte do Legislativo.

Um ponto recorrentemente mencionado por diversos entrevistados foi a prática adotada pelos gestores municipais de Venâncio Aires em relação às emendas impositivas. Segundo o quarto vereador entrevistado, pessoas que buscam recursos junto à Prefeitura são frequentemente direcionadas para o Legislativo. De acordo com ele, ao invés de lidar diretamente com essas demandas, os administradores orientam os requerentes a procurarem os vereadores e garantem que os parlamentares podem destinar recursos para suas necessidades. Essa prática, segundo o vereador, acabou transferindo para o Legislativo a responsabilidade pelos repasses para entidades.

Tem entidade que vai protocolar na prefeitura, pedir para o prefeito e acaba desistindo. Assim, com o vereador, acabou facilitando bastante para eles. As pessoas vão na prefeitura e o prefeito diz para procurar o vereador, que a gente vai destinar alguma coisa. A Prefeitura praticamente lavou as mãos nesses repasses para entidades. A Prefeitura não faz mais isso, empurra tudo para nós, do Legislativo, para fazer (Vereador IV, 2024).

A fala vai de encontro ao debate proposto por Leoncy (2011) sobre as competências e um possível desvirtuamento dos poderes. Outro entrevistado corrobora essa visão dizendo que o Executivo frequentemente recorre aos vereadores para atender demandas da comunidade devido à falta de recursos próprios. Ele descreve um cenário onde o Executivo se compromete a realizar obras ou fornecer serviços somente se os vereadores disponibilizarem recursos por meio das emendas impositivas. Esse parlamentar expressou sua preocupação com a pressão constante sobre os vereadores para atender a múltiplas demandas, o que, de acordo com ele, pode resultar em situações de favorecimento:

Tem aumentado esse assédio aos vereadores das entidades, das agremiações, das comunidades, inclusive que fique registrado, e eu não tenho problema nenhum com as minhas verdades, o Executivo muitas vezes manda pedir para os vereadores porque ele não tem recurso, e aí então o caminho mais fácil ele manda, precisando a própria pavimentação na rua tal. Bom, o Executivo não tem recurso para isso, não está programando a obra, mas, se os vereadores mandarem recurso, a gente faz. Então eles estão sim procurando diuturnamente o vereador, seja na Câmara, seja nas festas, seja através de ofícios, através de e-mails, estão pedindo, pedindo bastante, assim ó, é absurdo. E aí, de novo, eu digo que eu sou contra, pelo seguinte, porque se a entidade A vem lá e pede, você dá. Quando a entidade B pedir, você não dá, aqui ela vai ficar chateada. Então, te coloca numa saia justa (Vereador V, 2024).

Uma preocupação do Secretário I, por exemplo, que já foi vereador e tem formação jurídica e, portanto, pôde trazer reflexões mais técnicas sobre as emendas impositivas, é que a inovação legislativa possa representar risco para a independência entre os poderes e prejuízos ao sistema de freios e contrapesos - conceito discutido por Barbosa e Saracho (2019). Para a liderança política de Venâncio Aires, cada um dos poderes constituídos deveria observar as competências previstas pela Constituição Federal:

O Executivo executa e o Legislativo faz as leis e fiscaliza. Quando criaram as emendas do Governo Federal, é o poder do deputado, que é o representante do povo, de interferir na execução do orçamento. A competência de executar e decidir onde vai o dinheiro é do Executivo. O Legislativo não deveria se meter nisso. Por outro lado, quando alguém elege um vereador ou um deputado, ele está representando aquela comunidade. Então, de certa forma, é justo que tenha uma interferência na onde vai ser colocado o dinheiro. Isso já existia quando a gente fazia, aqui em âmbito municipal, as emendas dentro da dotação orçamentária. Eu poderia tirar mais dinheiro da agricultura e colocar na saúde, mas não em objetos definitivos, terminativos (Secretário I, 2024).

Isso pode explicar, em parte, o crescimento no número de emendas e no valor destinado para entidades sociais, culturais e esportivas. Em 2020, foram R\$ 93 mil, o que representa 1,9% do total das emendas impositivas, com a Secretaria de Cultura e Esportes classificada em quinto lugar no ranking das pastas que mais receberam recursos. No ano seguinte, em 2021, esse valor subiu para R\$ 1,04 milhão, 19,39% do total das emendas, e a repartição subiu para o segundo lugar no ranking, ainda abaixo da Saúde, que detinha 30,7% dos recursos. Em 2022, houve um salto para R\$ 2,06 milhões, 33,54% do total, com a Cultura liderando o ranking, seguida de perto pela Saúde, com 32,24%. O crescimento continuou em 2023, com um montante de R\$ 2,8 milhões, representando 37,01% do total das emendas (Câmara Municipal de Venâncio Aires/RS, 2024).

Os secretários municipais de Venâncio Aires identificaram diversos desafios nos primeiros anos de implementação das emendas impositivas, incluindo o distanciamento dos vereadores e a falta de conhecimento técnico sobre as demandas prioritárias. O primeiro secretário entrevistado observou que há pouca interação entre os vereadores e as secretarias, muitas vezes resultando na apresentação de emendas que não são viáveis ou não se encaixam nas ações e iniciativas das pastas. O gestor ainda ressaltou a importância de um diálogo mais próximo entre o Legislativo e o Executivo para identificar as necessidades reais da comunidade e direcionar os recursos de forma mais eficiente.

Na maioria das vezes, eles [vereadores] encaminham emendas que não são aplicáveis. Muitas vezes, não dá para enquadrar dentro daquela iniciativa ou encaminham um valor que é insuficiente. Daí, a gente tem que fazer o chamado impedimento técnico. Seria ideal que eles chegassem às secretarias no durante um ano e perguntassem quais as demandas que queremos trabalhar. Seria ideal isso. Hoje, está com cunho bem político, de mandar para a entidade. Não tem essa participação do Legislativo com o Executivo. A gente só sabe praticamente quando elas são protocoladas lá na Câmara e vem para nós. Não tem essa conversa anterior, que deveria acontecer (Secretário I, 2024).

Outro secretário II destacou que, em algumas ocasiões, os vereadores direcionam recursos a organizações não governamentais (ONGs) para realização de serviços que, na prática, são executados pela Secretaria do Meio Ambiente. De acordo com o gestor, esses grupos frequentemente solicitam recursos à Câmara de Vereadores para assistência dos animais por intermédio da própria Administração Municipal e, por desconhecimento sobre o processo de atendimento, os vereadores direcionam valores de forma equivocada, para os próprios grupos, que não contam com estrutura para efetivação do trabalho. Ele também reconhece falta de diálogo entre os vereadores e os secretários municipais. “Eles recebem a demanda e há uma certa deficiência no sentido do próprio vereador fazer essa detecção, do que realmente é o mais importante para a sociedade” (Secretário II, 2024).

Apesar da previsão na legislação de que não há obrigatoriedade de apresentação de emendas nos casos de impedimentos de ordem técnica, a prática política demonstra um cenário diferente. Para garantir a manutenção da maioria e o apoio necessário na Câmara de Vereadores para a aprovação de projetos, equipes das diversas pastas dão assistência aos parlamentares da situação. Eles colaboram ativamente no preenchimento e no acompanhamento, para assegurar que os interesses sejam devidamente atendidos. A situação descrita pode ser relacionada com as abordagens propostas por Limongi (2006) sobre o presidencialismo de coalizão, que enfatizam a necessidade de alianças e negociações para a eficácia governamental e a manutenção do apoio legislativo. Ao mesmo tempo, pode servir de alerta para utilização da máquina pública em benefício de um grupo específico.

A partir das reflexões dos gestores municipais, é possível identificar que os grupos mais organizados tendem a garantir maior acesso aos recursos provenientes das emendas impositivas. Para o secretário II, a mobilização social e a representatividade são fatores determinantes na alocação desses recursos:

As emendas refletem as demandas da comunidade, mas de forma parcial. Ao vereador, cabe verificar quais são os setores que mais se mobilizam para, digamos assim, reivindicar essas verbas. Todo mundo quer saúde, mas ninguém quer mobilizar a sua rua para ir lá conversar com os vereadores, para fazer um movimento. Por causa disso, o futebol e o CTG, que já têm mais praxe na mobilização social, acabam tendo vantagem. Todo mundo quer que o seu filho vá para uma escola de qualidade, mas poucos se reúnem para pedir por educação (Secretário II, 2024).

Duas conselheiras municipais expressam preocupações em relação à forma como as emendas são direcionadas. Segundo a profissional da iniciativa privada, que nas horas livres participa de entidades sociais e culturais voltadas à conscientização sobre o racismo e à difusão da cultura negra, falta participação efetiva da comunidade na definição das prioridades e são necessários critérios mais claros e transparentes na distribuição dos recursos:

A sensação que dá é que é uma repetição. Alguns contribuem para a entidade, mas, se não aparece, não demonstra interesse, ninguém busca. Não tem uma pesquisa. Isso vai fragilizando a gente enquanto comunidade. Vamos vendo as diferenças de tratamento e isso nos fragiliza. Fica tudo muito limitado. O olhar acaba ficando limitado para algumas causas ou pautas. Alguns núcleos, alguns nichos, acabam não sendo contemplados. Eu não sei se é uma questão da minha cabeça somente, mas a política partidária entra numa vertente bem forte também (Conselheira I, 2024).

A segunda conselheira, que integra a direção de uma escola municipal, ressalta a importância de contemplar áreas mais fragilizadas e prioritárias, como saúde e educação, em detrimento de grupos ou entidades com interesses particulares. Para ela, o Legislativo deveria considerar mais as regiões e áreas que têm maiores dificuldades, com a destinação de recursos a instituições que atendam às

demandas fundamentais de toda a comunidade. A professora exemplifica a preocupação com a situação da escola onde atua, que enfrenta restrições para arrecadar fundos devido a regulamentações sobre eventos promocionais, enquanto outros grupos beneficiados pelas emendas, como associações esportivas e culturais, têm mais liberdade para gerar receitas.

A emenda é bem valiosa. O vereador pode realmente trabalhar concretamente na sua comunidade. É menos burocrático. [...] vejo que poderia ter um pouco esse critério, esse olhar para a maior necessidade, não muito no interesse de um grupo de pessoas. A gente vê que, muitas vezes, são destinados para grupos que já tem um bom andamento. Na escola, a gente não pode fazer nenhuma promoção, nada que tenha refrigerante, fritura ou doces. Então, como nós vamos fazer dinheiro para manter a nossa escola? Um grupo de escolinha de futsal é contemplado com uma verba impositiva, mas eles têm essa liberdade de fazer todos os eventos com fins lucrativos. Então, assim, poderiam medir um pouco mais nessa questão de critérios (Conselheira I, 2024).

O discurso da Conselheira I pode ser associado às discussões propostas por Lavalle (2009) em sua obra *Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990*. O pesquisador sugere que nem toda participação é inherentemente positiva e que, ao aplicar essa perspectiva à realidade analisada, o envolvimento da comunidade na escolha das entidades que serão beneficiadas não garante, necessariamente, resultados favoráveis. De fato, a análise das entrevistas revela uma tendência clara: aqueles que se mobilizam mais intensamente e com maior frequência tendem a obter recursos maiores e mais consistentes. Esse fenômeno é evidenciado pela mudança no perfil das emendas impositivas, que ilustra como a dinâmica de participação e mobilização influencia diretamente a alocação de recursos, refletindo a complexidade e as nuances do processo de distribuição de benefícios.

No entanto, a visão de um vereador VII apresenta uma perspectiva diferente. Segundo o entrevistado, a representação é diversificada na Câmara e essa característica permite maior proximidade com a comunidade e facilita o acesso aos recursos por parte das entidades locais. Para ele, essa descentralização contribui para uma distribuição mais equitativa dos recursos, já que cada vereador pode direcionar valores de acordo com as demandas específicas de sua área de atuação e os interesses da população local. Essa interação próxima entre vereadores, entidades e comunidade, de acordo com ele, favorece a transparência e amplia a participação da sociedade na montagem do orçamento público.

Tendo 15 vereadores, cada um tem uma ligação, um vínculo, mais forte com um setor ou outro. Acaba com que emendas são destinadas para todas as entidades do município. [...] a população participa bastante. Eu sempre digo que é mais fácil encontrar o vereador do que o prefeito. O vereador está sempre no bairro, nas festas de comunidade, no futebol. As entidades tentam com ele um recurso. A gente acaba

dando esse feedback para as pessoas porque elas chegam mais fácil (Vereador VII, 2024).

Ao mesmo tempo, a fala do vereador pode ser relacionada com a entrevista concedida pelo secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo. Ele observou que, à medida que os vereadores “aprenderam” a utilizar as emendas, sua pasta perdeu espaço gradualmente no direcionamento dos recursos. Esse declínio é evidenciado pelo fato de que, após ocupar o segundo lugar em 2020, primeiro ano com a possibilidade do direcionamento de recursos públicos, a pasta caiu para a sexta posição em 2021, sétima em 2022 e oitava em 2023 no ranking das áreas mais beneficiadas. O número de emendas cresceu anualmente, passando de 69 indicações com valores maiores em 2020 para 256 em 2023.

Tem um cunho político por trás disso, é óbvio. No início, dá para dizer que, em 2021 e 2022, nossos vereadores não tinham atentado para essa grande ferramenta. Eu vou te dizer, no meu conceito, é uma compra de votos legalizada. Nos últimos dois anos, eles atentaram para isso e, agora, estão aplicando bastante as emendas justamente porque tem essa possibilidade de repasse para entidades. Pega uma densidade de população e de votantes muito grande. Nos primeiros anos, a gente recebeu bastante recurso. Agora, a gente não recebe porque eles não conseguem converter em votos um auxílio um para uma empresa. Eles acabaram deixando um pouco de lado a parte do turismo também. Eles viram que não é não reflete em votação, em questão eleitoral. No primeiro e no segundo ano, a gente recebeu mais emendas para isso, mas agora não (Secretário I, 2024).

A mudança no perfil da destinação das emendas impositivas pode indicar uma influência do clientelismo. Em uma pesquisa anterior, Limongi (2016) revelou uma clara presença do clientelismo na cultura política que caracteriza as relações entre representantes e representados em municípios brasileiros. De acordo com o autor, os legisladores priorizam ações que servem a interesses pessoais, como a reeleição, em vez de atender ao interesse público. A análise das entrevistas e das mudanças no comportamento na escolha das áreas beneficiadas sugere que esse fenômeno também pode estar ocorrendo em Venâncio Aires. Portanto, a evidência aponta para a possibilidade de que o clientelismo esteja moldando a alocação de recursos e a destinação das emendas impositivas no município.

O ex-vereador, proponente da legislação, atualmente ocupando uma cadeira de secretário, interpreta os números de maneira distinta. Ele descreve um processo detalhista que envolveu meses de estudo e construção de uma comissão, em colaboração com deputados, para implementar e aprovar as emendas impositivas em Venâncio Aires. Ao destacar a mudança que essa legislação trouxe, ele comemora que de 80 a 100 entidades recebem recursos públicos a partir do instituto, ao final de cada ano. Para ele, o papel do vereador como representante do povo anteriormente era limitado na capacidade de efetivar suas indicações:

O vereador é aquela chave, é o representante do povo, mas ele não tinha poder. Ele indicava, mas não era feito. Então, isso era muito difícil pra trabalhar. Para o vereador, facilitou muito. A demanda não é nossa, o dinheiro não é meu, é do orçamento, é da população. A população agora está tendo esse poder, de poder pedir (Secretário IV, 2024).

Ao longo dos últimos quatro anos, cada um dos 15 vereadores teve a oportunidade de destinar, em média, cerca de R\$ 1,45 milhão por meio de emendas individuais e de bancada (Câmara municipal de Venâncio Aires/RS, 2024). Esse valor evidencia um argumento que parece ser consensual entre secretários municipais e vereadores - as emendas impositivas dificultam a renovação política:

Foi um corta e cola do que existe hoje na Câmara dos Deputados. Trouxeram aquela realidade para o local. Venâncio foi um dos pioneiros e outros municípios estão copiando e fazendo, mas eu, particularmente, sou contra. Isso fere a democracia. Veja bem, vamos fazer uma comparação simples. No próximo pleito, eu na qualidade de vereador eleito e você um postulante à Câmara de Vereadores. Eu começo com trés anos tendo a minha disposição recursos para distribuir entre entidades, de minha livre escolha, e outro tanto para a saúde, contra o postulante, que vai com a vontade de trabalhar, com vontade de fazer a diferença, mas que não tem nenhum real de emenda. Eu sou contra. Cercaram de uma maneira que, se o vereador não usar as emendas, elas não ficam à disposição do Executivo. Negativo. Elas são distribuídas para os demais vereadores, ou seja, você tem que usar sob pena de ficar prejudicado em relação aos outros, em relação à comunidade que agora está esperando esse recurso. Ela descobriu que ali existe o recurso e precisa somente acessar o seu vereador para obter aquele recurso para sua entidade (Vereador VI, 2024).

O secretário II, que também já esteve na Câmara de Vereadores, observou que, embora as emendas impositivas tenham aspectos positivos, como possibilitar investimentos diretos em áreas específicas, elas também podem limitar a renovação. Ele apontou que os vereadores têm uma vantagem política, tornando-se mais visíveis e mantendo-se no poder com mais facilidade:

Eu vejo de forma positiva. A única coisa negativa é a renovação. Quando pode investir diretamente no objeto, acaba dando destaque mais para quem está no poder. Não permite tanto a renovação. Quem vem sem essas emendas compete como o vereador que trabalha quatro anos com emendas. Ele tem um bom valor para gastar. Se ele souber trabalhar bem politicamente, ele se mantém, mas faz parte do trabalho e da competência de cada um. Entre prós e contras, eu indico. Se o vereador e a população daquele bairro que paga seus impostos bater o martelo, a Prefeitura vai ter que cumprir. Eu indico porque realmente aumenta a interferência popular. O vereador não escolhe sozinho. Tem esse ar assim de efetividade lá na ponta (Secretário II, 2024).

Os dados fornecidos pela Câmara de Vereadores, as entrevistas realizadas e os documentos relacionados ao conflito em Porto Alegre, especialmente no processo que tramitou no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, proporcionam uma reflexão adicional - por que a implementação do orçamento impositivo em Venâncio Aires não foi questionada e ocorreu, na avaliação dos envolvidos, de maneira tranquila, ao contrário do que aconteceu em Porto Alegre e Santa Cruz do Sul? No

município vizinho ao que é objeto deste estudo, os parlamentares tentaram, em pelo menos três ocasiões, avançar com a iniciativa, mas sem sucesso. As propostas, apresentadas em 2018, 2023 e 2024, sequer chegaram a ser colocadas em votação.

Diversos fatores podem contribuir para a compreensão dessa diferença entre Venâncio Aires e os demais municípios. No município que implementou o orçamento impositivo em 2020, a maioria dos vereadores se considerava alinhada ao governo municipal, ou seja, fazia parte da base governista. Nesse contexto, o político que propôs a novidade ao Legislativo contou com o apoio de uma parcela significativa dos vereadores. Em entrevista realizada durante a pesquisa de campo, o proponente revelou que, para evitar questionamentos provenientes da oposição, buscou o respaldo jurídico de um instituto especializado no assessoramento de espaços públicos. Esse parecer jurídico serviu para orientar encontros individuais com as lideranças da Câmara Municipal, estratégia que pode, em parte, explicar o sucesso da implementação da novidade em Venâncio Aires.

Em 2018, comecei a analisar como eram os orçamentos na esfera federal e estadual. Fui estudar o projeto das emendas impositivas federais. Conversei com alguns deputados. Aí eu trouxe esse projeto e adequei ele dentro do orçamento do município, da esfera legislativa municipal. Tivemos que fazer alguns ajustes. Tivemos que criar uma comissão. Foram mais ou menos de três a quatro meses construindo, estudando. Fizemos pesquisa, mandei para o instituto, que me mandava os pareceres (Secretário IV, 2024).

Com o parecer favorável de um grupo especializado em mãos, o proponente conseguiu mitigar as chances de questionamentos sobre pontos da proposta de emenda à Lei Orgânica, como, por exemplo, a legalidade em relação à competência de cada poder, prevista pela Constituição Federal. Esse debate sobre as funções típicas e atípicas dos poderes foi central em outros municípios já citados nos parágrafos anteriores, como Santa Cruz do Sul e Porto Alegre. Para um vereador contrário ao orçamento impositivo, uma postura mais incisiva e acalorada na época da votação poderia ter desencadeado uma série de reações, tanto dentro quanto fora do Legislativo, e colocaria o tema em debate na comunidade. No entendimento dele, esse efeito cascata se manifestaria na ampliação da discussão pública sobre os méritos e as implicações da proposta.

Para os entrevistados, a falta de um debate mais aprofundado pode ser atribuída ao momento em que a proposta foi apresentada. O texto foi votado em 2019, a poucos meses das eleições municipais. Segundo alguns dos entrevistados, essa proximidade com o pleito pode ter impactado o processo de duas maneiras. Primeiramente, devido ao foco nas disputas eleitorais, os vereadores podem ter priorizado sua preparação, em detrimento de um debate mais amplo, o que poderia gerar desgaste ou prejudicar sua relação com os eleitores. Em segundo lugar, os vereadores poderiam ter

deixado de problematizar aspectos da proposta com o intuito de evitar conflitos que afetassem suas campanhas eleitorais.

Lavalle e Szwako (2024) destacam que a participação cidadã configura-se como o principal mecanismo capaz de garantir que as políticas públicas refletem os anseios da população e atendam às suas necessidades coletivas, com engajamento ativo da sociedade na formulação e implementação de políticas. No contexto de Venâncio Aires, a fala dos vereadores e conselheiros ilustra como esse controle social materializa-se na prática especialmente através da pressão popular e da presença ativa da comunidade no Plenário Vicente Schuck. No entanto, essa participação mais engajada tende a ocorrer em situações de maior controvérsia ou polêmica, quando os interesses da coletividade estão mais evidentemente em jogo. Isso sugere que, embora o potencial para um controle democrático exista, a manifestação depende de fatores contextuais que mobilizam a população.

Apesar disso, pessoas que têm interesse em participar de decisões na vida pública enfrentam problemas. A dificuldade de participação na vida pública é destacada pelo Conselheiro IV, que aponta um certo desinteresse por parte do Executivo. Segundo ele, há um cumprimento de protocolo na criação e manutenção dos conselhos, mas, na prática, a participação efetiva dos conselhos nas decisões é limitada. Embora os conselhos sejam fundamentais para contemplar diversas áreas da gestão pública, incluindo representantes da sociedade civil e da administração pública, muitas vezes suas finalidades específicas não são devidamente consideradas. Isso gera uma lacuna na articulação entre os conselhos e a administração e impede que esses órgãos desempenhem seu papel de forma mais eficaz e proveitosa para a comunidade.

Vejo muito mais um cumprimento de protocolo, de ter os conselhos, mas, na prática, não vejo uma demanda por parte deles, de fazer uma reunião com todos os conselhos, por exemplo. As secretarias colocam alguns representantes, para fazer o balanço entre sociedade civil e a administração pública, mas os nossos pedidos acabam não sendo contemplados. Quando interessa, eles buscam a gente, mas não é uma maneira constante de participação, de coisas mais práticas que pudesse usar. A gente acaba não tendo essa articulação. Poderia ser bem mais proveitosa também. O conselho consegue ser um caminho para que possa entender quem é a sociedade civil, quem é que está por dentro daquele assunto. Se ocorresse, uma vez por semestre, uma reunião, reunissem representações de todos os conselhos, cada conselho conseguisse trazer as suas questões, ajudaria bastante. (Conselheiro IV, 2024).

Essa lacuna na articulação entre os conselhos e a administração pública exposta pelo conselheiro IV também reflete a falta de uma participação mais constante da comunidade em geral:

Infelizmente, quase a comunidade não participa. Quando é um projeto polêmico, que afeta o bolso do cidadão, aí eles se movimentam e crescem. No mais, a Câmara

está vazia, às moscas. Se tirar os assessores que estão acompanhando a sessão, não se surpreenda se você ficar só os assessores e vereadores sem ninguém da comunidade. Para não dizer que ela não toma conhecimento do que acontece lá, ela toma porque a mídia faz um excelente trabalho de cobertura. A sessão é transmitida e aí as rádios locais, o jornal local, ele dá o impulsionamento necessário. Do contrário, passaríamos despercebidos (Vereador VII, 2024).

A fala do vereador VII também destaca a importância dos meios de comunicação na disseminação das questões debatidas e vividas na Câmara de Vereadores. A rádio, como um veículo de comunicação de massa, cria um espaço para a participação popular e funciona como uma ferramenta de apoio à comunidade. Os meios de comunicação, particularmente as rádios, vão além de serem meros intermediários entre o público e os grupos políticos na divulgação de informações. As emissoras atuam ativamente no cenário político local, encaminham pessoas com diversas demandas aos órgãos municipais competentes e recebem aqueles enviados por esses órgãos (Kuschnir, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a introdução do orçamento impositivo no ordenamento jurídico federal, estados e municípios passaram a adotar essa ferramenta em seus territórios, como demonstrado pelo objeto de estudo desta pesquisa. O objetivo deste trabalho foi analisar a percepção dos atores sociais envolvidos no processo de implantação do orçamento impositivo no município de Venâncio Aires, e para alcançá-lo, foram realizadas entrevistas com vereadores, secretários e conselheiros. Para as análises, foram utilizados conceitos discutidos na literatura sobre as emendas impositivas, que, quando debatidas nas câmaras municipais ou em ações judiciais que analisam a legalidade das propostas.

Venâncio Aires foi escolhido como objeto de estudo devido à sua representatividade na região em que está inserido. É o segundo município mais populoso e ocupa a vice-liderança no ranking do PIB do Vale do Rio Pardo. Embora o maior município da região, Santa Cruz do Sul, tenha apresentado a proposta em pelo menos três oportunidades sem conseguir avançar, algumas características de Venâncio Aires podem ajudar a explicar a maior tranquilidade na implementação do orçamento impositivo, como o histórico de possíveis práticas clientelistas e a permanência de políticos por longos períodos nos cargos.

Após caracterizar o território, foram destacadas situações relevantes observadas nas entrevistas. Nos três grupos entrevistados, foi possível perceber mudanças no padrão de comportamento ao longo do tempo. Com a implementação das emendas impositivas, secretários, vereadores e conselheiros parecem ter aprendido a utilizar os recursos destinados para benefícios

próprios. Essas mudanças podem ser vistas como uma adaptação ao novo cenário, que evolui conforme as ações dos agentes e atores envolvidos.

A principal mudança observada nos vereadores pode ser ilustrada a partir dos dados apresentados. Entre 2020, primeiro ano da implementação do orçamento impositivo, e 2023, último período analisado, houve um crescimento expressivo nos valores destinados à Secretaria de Cultura e Esportes, que passaram de R\$ 93 mil mil para R\$ 2,06 milhões. Outro dado relevante foi o aumento no número de emendas, que passou de 2 para 147 nessa pasta e de 159 para 256 no total. Ou seja, o número de emendas tem aumentado, mas com valores menores, especialmente voltados para entidades. Os entrevistados indicaram que esse fenômeno poderia estar relacionado à prática clientelista, com a criação de um "banco de eleitores" por meio da destinação de recursos públicos.

A sociedade civil, especialmente grupos mais organizados, tem desempenhado um papel importante no crescimento da Secretaria de Cultura e Esportes, aumentando o assédio aos parlamentares em busca de recursos. Conselheiros mencionaram que esses grupos sabem como e quando fazer as abordagens para garantir a destinação dos recursos. Em contraste, grupos mais vulneráveis e com menor poder de mobilização continuam a ficar sem apoio. Embora desconhecessem as críticas feitas pelos conselheiros, os vereadores pareceram responder a elas. De acordo com os políticos favoráveis às emendas, a interação direta com os bairros e localidades do interior na rotina diária os permite conhecer as áreas mais carentes de atenção do poder público.

Os secretários municipais também têm uma responsabilidade compartilhada no aumento da busca das entidades pelos vereadores para a apresentação de emendas. Desde que o orçamento impositivo foi implementado, os secretários passaram a direcionar grupos que buscam recursos junto ao Executivo para o Legislativo, transferindo assim a responsabilidade para os vereadores e evitando o desgaste de negar repasses. Essa demanda por atendimento das entidades consome parte significativa da agenda dos parlamentares. A principal preocupação é que, com o processo de acolhimento, seleção de prioridades e acompanhamento da execução, as funções típicas dos vereadores — legislar e fiscalizar — fiquem em segundo plano.

A partir das entrevistas, surgiu uma nova questão além do problema de pesquisa original: por que alguns municípios, como Porto Alegre e Santa Cruz do Sul, enfrentaram conflitos, enquanto Venâncio Aires não? O proponente da emenda em Venâncio Aires revelou que, para evitar questionamentos, buscou o apoio de um instituto especializado em assessoramento de espaços públicos. Esse parecer serviu como base para encontros individuais com os vereadores, o que ajudou

a minimizar as chances de objeções. Outro fator que pode ter influenciado o andamento da proposta foi o fato de o proponente ser da situação política, ou seja, fazer parte do governo municipal. Além dele, sete dos 15 vereadores também pertenciam ao mesmo grupo político.

Assim, a implementação do orçamento impositivo depende, em grande medida, da forma como a proposta é apresentada. Sem a preparação prévia e em um cenário político desfavorável, a proposta poderia ter gerado questionamentos em plenário e um efeito cascata de críticas nas redes sociais e na comunidade. Em suma, a pesquisa aponta que a implementação do orçamento impositivo em Venâncio Aires foi relativamente tranquila devido à articulação política, ao histórico local e à forma como a proposta foi apresentada. No entanto, questões como o fortalecimento de práticas clientelistas e a possível diminuição das funções tradicionais dos vereadores merecem atenção nas discussões futuras sobre os impactos dessa ferramenta no sistema político municipal.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, 1988.

AVRITZER, Leonardo (coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability" e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, 2002.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, v. 21, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariana Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 7, n. 1, p. 93-112, 2020.

CIROLINI, Bruna Ziebell et al. Orçamento Impositivo: um Olhar Reflexivo Acerca de sua Aplicação no Âmbito Municipal. **UFAM Business Review**, v. 4, n. 2, 2022.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 38, p.38-52, março. 1994.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da, 2015. **O regime do orçamento impositivo das emendas individuais** - disposições da Emenda Constitucional nº86, de 2015, e da LDO de 2015. Estudo Técnico Conjunto nº1, de 2015. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-dauniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf>. Acesso em 02 de março de 2025.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos estudos**, p. 91-109, 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Movimentos sociais, participação e institucionalização: a antropologia política de Ruth Cardoso. **Novos estudos CEBRAP**, v. 43, n. 1, p. 11-29, 2024.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento analógico**: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011

LIMA, Eduardo Martins; VIANA, Priscila Ramos Netto. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, 2016.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, p. 17-41, 2006.

MENDONÇA, Eduardo. **O falso orçamento impositivo**: A institucionalização do patrimonialismo. Justiça se Escreve com JOTA, 18 fev. 2015. Opinião e análise. Disponível em: <https://www.jota.info/> Acesso em: 05 de março de 2025.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 178-186, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. Hucitec Editora, 1992.

RÖHSLER, Veridiana. **Vereadores poderão indicar valores de emendas impositivas em Venâncio**. Portal RVA, Venâncio Aires, 30 jun. 2020. Destaque. Disponível em: <https://portalrva.com.br>. Acesso em: 4 de junho de 2024.

SADER Eder; PAOLI, Maria Célia. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth C. (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.39-67. 1986.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 339-396, 2020.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, p. 156-179, 2006.

SILVEIRA, Heribaldo Vilanova. **O princípio constitucional da eficiência sob uma perspectiva multidimensional**. Brasília: TSE / Biblioteca Digital, 2023.

TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do poder executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. **Cadernos Aslegis**, n. 34, p. 213-236, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br>. Acesso em: 1 de março de 2025.