

# PERCEPÇÕES DOS AGENTES POLÍTICOS SOBRE O ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM VENÂNCIO AIRES/RS: RELATO DE UMA IMERSÃO

## PERCEPTIONS OF POLITICAL AGENTS ABOUT AMENDMENTS AT THE MUNICIPAL BUDGET IN VENÂNCIO AIRES/RS: REPORT OF AN IMMERSION

Eduardo Elias Wachholtz 1  
Markus Erwin Brose 2

**Resumo:** *Buscamos conhecer motivações para a recente adoção do orçamento impositivo no município de Venâncio Aires/Rio Grande do Sul. Através de imersão no diálogo com vereadores e lideranças políticas, propomos coletar explicações para esta radical alteração na dinâmica dos processos participativos do ciclo orçamentário. Visamos alcançar três objetivos específicos como preparação para um projeto de pesquisa: revisar o histórico e o contexto que levaram à implementação do orçamento impositivo no município; relacionar a percepção de amostra de gestores públicos, legisladores e representantes da sociedade civil sobre o primeiro período de implementação do orçamento impositivo; e analisar potenciais implicações do orçamento impositivo face à nascente bibliografia nacional.*

**Palavras-chave:** *Vereadores. Participação popular. Emendas orçamentárias.*

**Abstract:** *We seek to understand the motivations for the recent adoption of a new law that imposes amendments to the budget in the municipality of Venâncio Aires/Rio Grande do Sul. Through immersion in dialogue with councilors and political leaders, we propose to collect explanations for this radical change in the dynamics of the participatory processes of the budget cycle. We aim to achieve three specific objectives in preparation for a research project: review the history and context that led to the implementation of this kind of budget in the municipality; relate the perception of a sample of public managers, legislators and representatives of civil society about the first period of implementation of the imposing budget; and analyze potential implications of the municipal budget in light of the emerging national bibliography.*

**Keywords:** *Councilors. Civic participation. Budget amendments.*

- 
- 1 Graduado em Direito (pela Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC), atualmente mestrando em Desenvolvimento Regional (pela UNISC). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2182840436614870>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6122-8058>. E-mail: [eduardowachholtz@mx2.unisc.br](mailto:eduardowachholtz@mx2.unisc.br)
  - 2 Doutor em Sociologia Política (pela Universidade de Osnabrück/Alemanha). Atualmente professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4962360402048291>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0539-8292>. E-mail: [markus@unisc.br](mailto:markus@unisc.br)

## Introdução

Os municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento Vale do Rio Pardo estão vivenciando uma revolução silenciosa na governança, ainda pouco consciente junto à opinião pública. Entre os 23 municípios, seis Câmaras Municipais seguiram a Emenda Constitucional No. 86/2015 e adotaram a obrigatoriedade do Executivo em implementar emendas apresentadas pelos vereadores no ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025.

Esta alteração estrutural do ciclo orçamentário pode implicar em alterações significativas nos rumos da participação popular na região. Representa, antes de mais nada, uma vitória do localismo sobre o caráter universalizante da redemocratização gaúcha (Tavares, 2018). A concepção da democracia liberal está intimamente relacionada ao conceito de representação. O governo é eleito pelos cidadãos e deve produzir políticas que os beneficiem; na realidade, porém, os eleitores frequentemente vivenciam uma lacuna entre o conceito normativo de democracia e os benefícios das políticas públicas.

Buscando superar esta lacuna, a redemocratização foi marcada por pressão da sociedade civil organizada para instalar uma série de mecanismos de participação no Rio Grande do Sul (RS), como fóruns, conselhos de direitos municipais, conselhos regionais, que desempenham, até hoje, um papel significativo no diálogo e na influência sobre a gestão estatal. O estado tornou-se um laboratório de mecanismos participativos visando limitar, ou mesmo superar, o tradicional paternalismo de vereadores ou deputados no acesso ao orçamento (Da Fonseca, 2019).

Um exemplo emblemático é constituído pelo orçamento participativo (OP), que ganhou reconhecimento internacional por sua ênfase na promoção da cidadania e participação direta em confronto com o poder da Câmara Municipal (Fedozzi, 2009). O município de Porto Alegre foi pioneiro na implementação do OP, permitindo que o cidadão determine prioridades de investimentos públicos a cada ano (Santos, 2002).

Essas inovações em participação desafiam as estruturas preexistentes no contexto das decisões orçamentárias. Conflitos surgiram, já que, na maioria dos casos, os espaços participativos como fóruns ou conselhos têm papel consultivo e a aprovação e sanção permanecem sob a responsabilidade do Executivo. Lavallo, Houtzager e Castello (2006) abordam a tensão entre teste de mecanismos participativos e as estruturas de poder decisório por lei. O teste de inovações oferece uma abordagem mais próxima do cidadão à definição de prioridades, criando princípios e funções que competem com o sistema clássico de representação política via partidos, gerando debate para encontrar um equilíbrio entre participação direta e representação (Lima; Viana, 2016).

Para os modelos europeus de representação (Lipset; Rokkan, 1992), a produção de políticas públicas seria resultado da atuação de partidos, que agregariam as demandas dos eleitores mediante políticas públicas e seriam por estes recompensados nas eleições. A partir dessa perspectiva a política pública seria, em última instância, determinada pela preferência do eleitor mediano. Modelos de representação clientelista projetam outro modo de funcionamento para o sistema democrático (Kitschelt; Wilkinson, 2007). O orçamento público seria direcionado para beneficiar os apoiadores dos políticos que representam seus interesses. O localismo do político como 'despachante' de seu eleitorado cativo através de emendas parlamentares (Silva, 2011).

Ao inflar receitas e criar despesas, supostamente, o Legislativo estaria exercendo sua maior prerrogativa na democracia, porém, acaba esbarrando e caindo diante de contingenciamento, acúmulo de restos a pagar e controle final na boca do caixa, quando seria muito melhor regular esse processo e ter uma efetiva participação na definição de critérios e fórmulas a serem utilizados no orçamento e na sua execução (Afonso, 2016, p. 26)

As ciências sociais têm tradição na discussão sobre a prevalência e os efeitos do localismo. Em pesquisas comparativas hoje clássicas, Mainwaring (1991); Ames (1995), o sistema político brasileiro incentiva o particularismo legislativo que privilegia as bases locais e compromete a produção de políticas públicas universalizantes. As emendas ao orçamento teriam relevância na

rotina dos legisladores como consequência do sistema eleitoral que fortalece os laços pessoais entre o político e seus eleitores, esvaziando os partidos, incentivando o atendimento de demandas localistas.

A introdução do orçamento impositivo renova as preocupações e desafios quanto à possibilidade de retrocesso na participação (Azevedo; Anastasia, 2002). Para Azevedo e Avritzer (1994), a democracia direta como o OP tem o mérito de redirecionar a atenção política para áreas negligenciadas pela classe política, por exemplo, o saneamento. Em contraste, o orçamento impositivo amplia o papel do legislador na tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos e levanta questões quanto ao risco de projetos que atendem unicamente às bases eleitorais dos parlamentares utilizando impostos pagos pela coletividade (Santos; Gasparini, 2020).

Neste contexto, seguimos a questão problematizadora: De acordo com os envolvidos no processo, a implementação do orçamento impositivo vem alterando a dinâmica dos processos participativos do ciclo orçamentário PPA 2022-2025 em Venâncio Aires? O presente trabalho resulta da imersão junto às Câmaras em Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul, cidades polo da região e que servem de referência para as demais cidades de menor porte.

## A nascente bibliografia

A descentralização pós-1988 dotou municípios de maiores competências, ampliando a relevância dos prefeitos e vereadores no conflito redistributivo da federação. Na última década, Bezerra (2001), Avelino, Biderman e Barone (2012), e Graça e Souza (2014) identificam evidências de crescente articulação partidária entre prefeitos e deputados nas eleições. Municípios são entes federativos autônomos que se relacionam diretamente com a União, além disso, assumem a responsabilidade pela execução das emendas parlamentares. Segundo Baião e Couto (2017) ao separar as emendas de deputados federais, confirmam a hipótese de que os recursos que passam pelos cofres dos governos municipais são os que trazem maior retorno nas urnas.

Nesse contexto, seria realista esperar que os estudos confirmassem uma visão inequívoca de que as emendas orçamentárias têm efeito eleitoral relevante, mas, não parece ser este o estado da arte desse debate. Estudando o impacto eleitoral das emendas parlamentares, dispomos de trabalhos que encontraram efeito positivo (Ames, 1995; Pereira e Rennó, 2007; Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2015), enquanto Samuels (2002) afirma que o efeito é nulo e para Mesquita (2008) o efeito seria negativo.

Pesquisa de percepção dos eleitores em escala nacional identifica que estes atribuem importância maior ao candidato do que ao partido ao qual ele pertence (Ames; Pereira; Rennó, 2011). Deputados, por sua vez, questionados quanto à importância do partido, atribuem peso significativo ao desempenho pessoal (Lemos; Ricci, 2011). Em suma, na percepção tanto dos deputados quanto dos eleitores, o partido tem importância reduzida no resultado eleitoral.

Na bibliografia internacional o debate sobre voto pessoal ou partidário está associado às políticas de *pork barrel*, expressão dos Estados Unidos da América (EUA) para designar o particularismo legislativo. “Política de Pork Barrel” é um conceito que remonta aos tempos da escravidão, antes da Guerra Civil, em que era dado um barril de charque de porco aos escravos fazendo com que estes competissem entre si. Os projetos orçamentários “sob demanda” são valorizados pelo eleitor favorecido uma vez que ele usufrui integralmente dos benefícios sem pagar a totalidade do custo. Essa prática leva à alocação inadequada dos recursos públicos, pois são concentrados em locais de maior retorno eleitoral ao contrário do que a distribuição racional dos recursos.

A modificação da Constituição do Brasil para acomodar a política de *pork barrel* através de emendas, em 2015, trouxe à tona alguns problemas submersos na política brasileira. Tinha-se ciência que as emendas parlamentares não eram utilizadas em prol de um desenvolvimento econômico uniforme, pois geram discrepâncias nos processos de desenvolvimento local. Porém, havia entendimento tácito de que o contingenciamento do orçamento pelo Executivo permitia adiar, ou mesmo bloquear, os gastos excessivos previstos pelo acúmulo de emendas. A emenda constitucional eliminou este obstáculo.

Segundo Baião e Couto (2017), a possibilidade de alterar o orçamento público por meio de emendas individuais abriu a possibilidade aos parlamentares para utilizar recursos públicos para vários fins à margem do Executivo, além da busca do voto, seja para obter apoio de doadores de campanha, para buscar cargos no Executivo, ou até mesmo implementar uma política pública valorizada pelo parlamentar, porém, desmerecida pelo Executivo. Segundo os autores, abre assim espaço para uma renovação da pesquisa acadêmica quanto aos condicionantes e impactos do localismo.

## Metodologia

O município de Venâncio Aires está localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul. Apresenta uma população, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 68.653 habitantes (IBGE, 2022). A Prefeitura de Venâncio Aires, em sua estrutura organizacional, é formada por 2.306 pessoas levando em conta servidores ativos e inativos, estagiários, contratos emergenciais e cargos em comissão, que administram um orçamento anual da ordem de R\$ 386,4 milhões.

Realizamos um estudo exploratório, com abordagem qualitativa, tendo a percepção de amostra de agentes políticos como eixo de discussão. Em dois períodos, entre julho e novembro de 2022, e entre janeiro e março de 2024, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas com reduzido grupo de lideranças, 12 vereadores, seis servidores municipais e quatro lideranças de conselhos municipais de políticas públicas. Os vereadores não foram selecionados aleatoriamente, mas de acordo com sua participação na alteração da legislação, no intuito de compor uma amostra balanceada entre legisladores, gestores e lideranças comunitárias.

As entrevistas foram gravadas e transcritas para análise. Foram compostas por um roteiro constituído de questões abertas: Após as emendas impositivas, o que mudou na sua atuação como vereador? O que considera que sejam os aspectos positivos e os negativos do orçamento impositivo? Todas as entrevistas ocorreram em local e horário combinados previamente entre pesquisadores e participantes, com os cuidados necessários (clima descontraído, não manipulação de opiniões por parte do entrevistador). Com isso, preservou-se o princípio de uma investigação qualitativa, em que o fenômeno investigado é analisado sob a visão do entrevistado, isto é, segundo seus valores, sua compreensão e sua vivência (Minayo, 2008).

## Origens e debate da inovação jurídica

Existem quatro modalidades de emendas ao orçamento federal:

- Emendas individuais: seu caráter impositivo foi estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) No. 86/2015.
- Emendas de bancada: seu caráter impositivo foi estabelecido pela EC No. 100/2019.
- Emendas de comissão permanente e do relator-geral: ambas de caráter autorizativo, foram estabelecidas pela Lei no 13.898/2019 (LDO 2020).

Bassi (2023, p. 5-9) relativiza o debate quanto ao impacto na escala nacional, estabelecendo que “imposição não é sinônimo de obrigação – despesas obrigatórias –, o que abre espaço para que os pagamentos não alcancem sua plenitude [...] entre 2018 e 2021, a execução financeira das emendas alcançou, em média, 53,5%”. Na escala municipal, porém, nossa hipótese estabelece que, os baixos valores em comparação ao orçamento federal, a proximidade do cidadão com a execução orçamentária e a atenção pelo vereador, tendem a elevar a execução financeira. Afonso (2016, p. 16), “diagnóstico da situação atual do quadro institucional do orçamento e das contas públicas não foge ao traço marcante identificado na história fiscal do país: uma pacífica e, até certa forma, estável coexistência entre instituições e práticas avançadas e atrasadas”.

A capital Porto Alegre foi palco do primeiro conflito quanto à inovação, iniciado com a Emenda à Lei Orgânica n.º 46, de 14 de agosto de 2019:

Art. 116-A. Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal a Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

§ 1º A programação incluída por emendas de vereadores a Projeto de Lei Orçamentária Anual será aprovada no limite de 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) da receita corrente líquida do projeto encaminhado pelo Executivo Municipal, devendo a metade desse percentual ser destinado a ações de serviços públicos de saúde (POA, 2019).

O projeto de lei foi alvo de contestação por alegada inconstitucionalidade, sobretudo pelo impacto na autonomia do Executivo, além de, segundo o gestor municipal, prováveis violações aos princípios constitucionais. Para o prefeito da época, ao possibilitar o repasse de valores a entidades públicas e privadas específicas, a norma fere os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade. Segundo a argumentação, a legislação proposta foge das competências do Legislativo (TJ-RS, 2020).

O Procurador-Geral argumentou a favor da manutenção da emenda. Defendeu a conformidade dos dispositivos contestados com as emendas constitucionais que estabeleceram as emendas impositivas em nível federal. De acordo com o argumento, a legislação municipal apenas adaptaria as regras ao contexto local. “Apesar de tratarem de matéria orçamentária, não descaram do campo de atuação que lhes foi legitimamente autorizado pela ordem constitucional” (TJ-RS, 2020). A matéria acabou sendo aprovada, e o Executivo passou a publicar cartilha para orientar os vereadores na elaboração de emendas (POA, 2023).

A experiência de Porto Alegre ressalta que o tema é controverso. Nosso levantamento indica que até dez. 2023, dos 23 municípios no Vale do Rio Pardo, seis adotaram o orçamento impositivo. Essa adoção varia significativamente entre as localidades. Pequenos municípios como Arroio do Tigre e Candelária já implementaram o orçamento impositivo, respectivamente, em 2019 e 2018. Em contraste, a maioria dos demais municípios (ainda) não adotou essa prática.

Em Estrela Velha, embora a Câmara tenha proposto a medida, em 2022, viu ser rejeitada na votação. No município de Santa Cruz do Sul projeto de lei chegou a ser apresentado, em 2018, mas acabou retirado da pauta, pois o vereador que apresentou a proposta recebeu amplas críticas. Aproximadamente duas semanas após o início da tramitação da proposta, o vereador que liderou a iniciativa utilizou a tribuna para responder às críticas. Argumentou que a proposta replicava o que está estabelecido na Constituição Federal e buscava apenas alinhar o modelo de execução orçamentária municipal ao novo paradigma constitucional. “Não se trata de mecanismo de negociação ou que abra brechas para corrupção, muito pelo contrário. [...] vai proporcionar maior legitimidade ao Legislativo” (Vereador I, 2018). Cinco anos depois, em 2023, outro vereador do mesmo partido, apresentou novamente a proposta ao início de 2024, que aguarda votação.

Em sua intervenção na tribuna, em 2018, o Vereador I ainda ressaltou que o projeto tinha como objetivo atender às necessidades da comunidade. De acordo com ele, a inexperiência no âmbito legislativo impossibilitou enxergar aspectos negativos da proposta. “Boas intenções não podem ser interpretadas no sentido depreciativo. Não podemos deixar que os maus exemplos se sobressaiam aos bons exemplos” (Vereador I, 2018).

Ao longo das entrevistas, Vereador II expressou preocupação com a falta de debate político da nova lei. “O Legislativo tem como obrigação legislar e fiscalizar. Esse é o foco principal” (Vereador II, 2024). 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. 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.

Vereador III de Santa Cruz do Sul adotou posição semelhante contrária às emendas. Para ele, tanto o Executivo quanto o Legislativo possuem suas atribuições específicas e as emendas impositivas têm o potencial de desvirtuar a função típica dos poderes. “São verdadeiros atos de troca, de barganha. É compra de voto. Isso está escancarado diariamente, cada vez mais” (Vereador



III, 2024). O vereador também expressou suas dúvidas quanto à real destinação e eficácia dessas emendas. Em sua visão, a proliferação desse mecanismo compromete a independência do Legislativo e contribui para a desmoralização do sistema político.

No município de Venâncio Aires a Emenda à Lei Orgânica 02/2020 introduziu os parágrafos 9º ao 18º ao artigo 141, estabelecendo o uso das emendas impositivas no processo legislativo orçamentário municipal. O parágrafo 11 tornou obrigatória a execução financeira e orçamentária dos recursos destinados às emendas parlamentares. O ex-vereador proponente da legislação, atualmente ocupando o cargo de secretário, relatou que a ideia de apresentar a proposta surgiu a partir de conversas com deputados federais. O processo de estudo para elaboração do texto demandou aproximadamente três meses e a votação aprovou de forma unânime em dois turnos.

## **Percepções quanto à distribuição de recursos em Venâncio Aires**

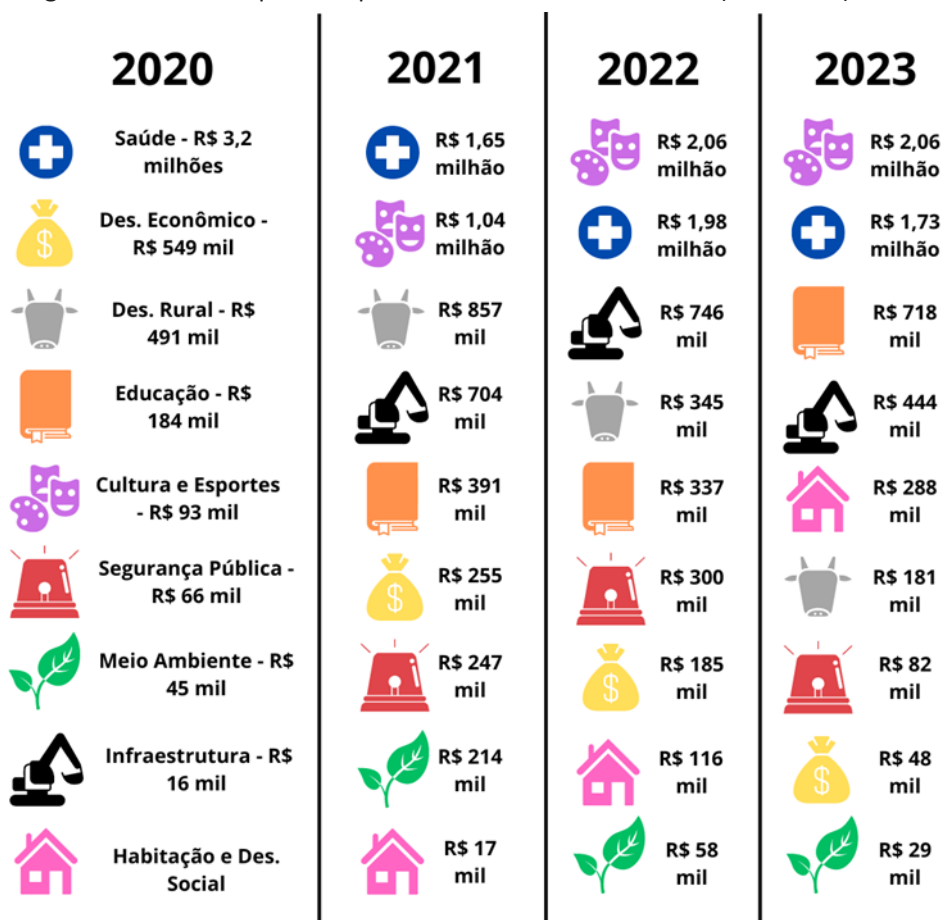
Um ponto recorrente mencionado pelos entrevistados consiste da prática por gestores municipais de Venâncio Aires em relação às demandas pelos eleitores. Ao invés de lidar diretamente com as demandas os administradores orientam os requerentes a procurarem os vereadores e garantem que os parlamentares podem destinar recursos para suas necessidades. Essa prática, segundo os vereadores, acabou transferindo para o Legislativo a responsabilidade por repasses a entidades da sociedade civil.

Outro entrevistado descreve um cenário onde o Executivo se compromete a realizar obras ou fornecer serviços somente se os vereadores disponibilizarem recursos por meio de emendas. Esse parlamentar expressou sua preocupação com a pressão constante sobre os vereadores para atender a múltiplas demandas, o que pode resultar em situações de favorecimento ou desigualdade na distribuição dos recursos disponíveis. “Se a entidade A pede e ganha, quando a entidade B pedir e não ganhar, ela vai ficar chateada. Coloca o vereador em uma saia justa” (Vereador V, 2024).

A influência dos grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é um fenômeno antigo, conforme Pasquino (1994), apresentam-se como um elemento praticamente inevitável no processo político dos sistemas democráticos. Ao longo dos últimos quatro anos, cada um dos 15 vereadores do município de Venâncio Aires teve a oportunidade de destinar, em média, cerca de R\$ 1,45 milhão por meio de emendas individuais e de bancada. Esse valor evidencia um argumento que parece ser consensual entre secretários municipais e vereadores: as emendas impositivas dificultam a renovação política. Vereador IV expressou sua preocupação com a falta de igualdade de condições entre candidatos em futuras eleições, por conta da vantagem dos políticos que atualmente utilizam emendas, em comparação com novos postulantes que não têm acesso a esses valores.

Esse contexto pode explicar, em parte, o crescimento no número de emendas e no valor destinado para entidades sociais, culturais e esportivas no orçamento municipal de Venâncio Aires. Em 2020, foram destinados 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 Secretaria subiu para o segundo lugar no ranking, ainda abaixo da Saúde, que detinha 30,7% dos recursos. Em 2022, houve um salto expressivo para R\$ 2,06 milhões de reais, 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 2,8 milhões de reais, representando 37,01% do total das emendas (Figura 1).

Figura 1. Emendas impositivas por secretaria em Venâncio Aires (2020-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Os secretários municipais entrevistados 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. Um dos secretários observou que há pouca interação entre os vereadores e as secretarias, resultando na apresentação de emendas que não são viáveis ou não se encaixam nas ações e iniciativas das pastas. “Praticamente, a gente só sabe quando elas são protocoladas, não tem essa conversa anterior” (Secretário I, 2024).

De acordo com Lima e Viana (2016), as emendas não são formuladas com o propósito de melhorar a execução do planejamento governamental. Além disso, para os autores, esses instrumentos também falham em garantir a eficácia e a efetividade dos gastos obrigatórios, uma vez que não requerem a comprovação de resultados, como o alcance de metas ou a demonstração dos impactos decorrentes desses gastos. Ainda segundo os autores, as emendas parlamentares negligenciam a necessidade e a utilidade do bem ou serviço e priorizam a utilização efetiva dos recursos orçamentários.

Secretário II destacou que, em algumas ocasiões, os vereadores direcionam recursos a organizações não governamentais para realização de serviços que, na prática, são executados pela Secretaria do Meio Ambiente. De acordo com o gestor, esses grupos solicitam recursos à Câmara para proteção de animais e, por desconhecimento sobre o processo direcionam valores de forma equivocada. 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).

Duas conselheiras municipais também 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 para emendas, pois os conselhos não são procurados para entender as necessidades. A conselheira acredita que o repasse dos recursos fica limitado à área de atuação dos vereadores e que isso fragiliza o coletivo (Conselheiro 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 mais necessitadas, 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 (Conselheiro II, 2024)

No entanto, um vereador apresenta uma perspectiva diferente, a representação seria diversificada na Câmara e essa característica permite maior proximidade com a comunidade e facilita o acesso aos recursos por parte das entidades. 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. 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 (Vereador VI, 2024).

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.

No período mais recente, apesar do maior número de indicações, as emendas foram de valores menores. A liderança no ranking de emendas foi ocupada pela área de Cultura e Esportes, com 147 indicações, o que, para o secretário, sugere uma mudança de foco por parte dos vereadores em busca de apoio eleitoral. Segundo ele, esse fenômeno reflete a nova perspectiva política dos vereadores em relação às emendas impositivas, que passaram a ser utilizadas como estratégia para angariar votos, especialmente através do repasse para entidades, em detrimento de áreas como o turismo, que não oferecem retorno eleitoral tangível. “Agora, a gente não recebe recursos porque eles não conseguem, por exemplo, converter em votos um auxílio um para uma empresa” (Secretário I, 2024).

Um secretário municipal 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. “Se ele souber trabalhar bem politicamente, ele se mantém, mas faz parte do trabalho e da competência de cada um” (Secretário IV, 2024).

A preocupação em relação ao impacto das emendas impositivas na dinâmica política local é corroborada pela manifestação entusiasmada de um político ao relatar o convite recebido para a inauguração de uma melhoria em uma escola infantil, financiada por meio de uma emenda impositiva. A prática de celebrar inaugurações de obras financiadas por emendas impositivas é também observada em níveis estaduais e federais. Assim como os vereadores, os deputados frequentemente utilizam essas oportunidades para destacar sua atuação junto à comunidade. As fotos desses eventos, divulgadas em redes sociais e veículos de comunicação, muitas vezes são acompanhadas de discursos exaltando o papel dos parlamentares na destinação de recursos.

Uma abordagem encontrada na literatura favorável ao orçamento obrigatório argumenta que esse modelo fortalece as Casas Legislativas e restaura o equilíbrio de poderes. Isso ocorre por conta da redução da discricionariedade atribuída ao Executivo no modelo autorizativo. Para os pesquisadores que defendem o instituto, a obrigatoriedade orçamentária proporciona previsibilidade e garante maior segurança jurídica à administração pública e aos cidadãos.

Menezes e Pederiva (2015) complementam que o modelo impositivo pode fortalecer e aprimorar a governança pública, tornando-a mais transparente e promovendo a prestação de



contas. Porém, para Mendonça (2015), as emendas individuais são uma espécie de cota pessoal de orçamento e cada agente busca garantir sua parcela de verbas públicas, independentemente da qualidade ou eficácia dos investimentos propostos. Essa abordagem, segundo o autor, pode levar à naturalização do patrimonialismo, induzir ao clientelismo e desequilibrar o processo eleitoral. De acordo com o autor, o valor destinado às emendas individuais é direcionado para atender interesses específicos, muitas vezes avaliados de forma subjetiva, o que desvalorizaria a atuação do Legislativo na definição do conteúdo orçamentário.

## Considerações finais

A dinâmica da Câmara de Venâncio Aires reflete a interação entre os vereadores e seus eleitores, em grande parte direcionada para questões individuais ou particulares, seguindo o padrão conhecido nas ciências sociais como Localismo, ou *Pork barrel*. Essa prática de atendimento, tanto nos gabinetes quanto nas ruas, tem sido central para os legisladores, pois sua eficácia muitas vezes é medida pela capacidade de resolver esses problemas cotidianos. No entanto, a maioria dessas demandas está vinculada à atuação do Executivo e suas secretarias, o que coloca os vereadores em um dilema entre apoiar o governo para garantir o atendimento às demandas ou optar pela oposição, correndo o risco de ter sua influência reduzida (Lopez, 2004).

Nessa imersão foi possível estabelecer hipóteses e proceder a uma análise preliminar que o cenário político em Venâncio Aires se encontra em plena transição quanto à distribuição de recursos orçamentários, porém ainda sem um resultado claramente identificável. Apesar das diferentes perspectivas apresentadas pelos servidores municipais, vereadores e conselheiros municipais, há um consenso de que a introdução das emendas impositivas gerou debates, tanto ampliou conflitos, como criou novas oportunidades. Por um lado, as emendas impositivas possibilitam a mobilização de entidades sociais, esportivas e culturais em busca de recursos, envolvendo pessoas que anteriormente tinham pouca participação na vida pública. No entanto, grupos menos organizados ou com menor influência política relatam terem sido excluídos desse processo, o que pode evidenciar desigualdades.

Os vereadores destacam que as emendas conferem maior independência e legitimidade ao Legislativo, uma vez que têm uma parcela do orçamento anual para direcionar as ações consideradas prioritárias. Entretanto, alguns expressam preocupações quanto à presença de práticas clientelistas, evidenciadas por convites para inaugurações ou eventos públicos em troca do repasse de recursos. Outro ponto observado é a mudança de foco na destinação das emendas ao longo do tempo. Nos dois primeiros anos, os valores eram concentrados e destinados a pastas como Saúde e Desenvolvimento Econômico. No entanto, com o passar do tempo, o número de emendas aumentou, os valores foram mais distribuídos na estrutura da Prefeitura e a Secretaria de Cultura e Esportes ganhou destaque.

## Referências

AFONSO, J. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Revista Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and Pork Barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324–343, 1995.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork: Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.

AZEVEDO, S.; AVRITZER, L. A política do orçamento participativo: formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 18., ...**ANAIS**, Caxambu, 1994.

BAIÃO, A.; COUTO, C. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BASSI, C. **Orçamento secreto**: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral. Nota Técnica N. 105. Brasília: IPEA, 2023.

BEZERRA, M. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001

DA FONSECA, I. **Participação como método de governo**: experiências transcalares no Rio Grande do Sul e na Toscana. Ebook. Brasília: IPEA, 2019.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades-Comunidades e Territórios**, Lisboa, n. 18, p. 41-57, 2009.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, n. C, p. 186-198, 2015.

GRAÇA, L.; SOUZA, C. Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 326-345, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados do Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 8 abr. 2024.

KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. Citizen-politician linkages: an introduction. *In*: KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (orgs.). **Patrons, clients, and policies**: Patterns of democratic accountability and political competition, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 1-49.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LEMOS, L.; RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. *In*: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

LIMA, E.; VIANA, P. As relações entre o Executivo e o Legislativo no orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Curitiba, v. 2, n. 2, pp. 199-220, 2016.

LIPSET, S.; ROKKAN, S. Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. *In*: BATTLE, A. (org.) **Diez textos básicos de ciência política**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992, p. 231-273.

LOPEZ, F. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, p. 153-177, 2004.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução: Octacílio Nunes Junior. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 29, p. 34-58, 1991.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MENDONÇA, E. O falso orçamento impositivo: a institucionalização do patrimonialismo. 18 fev. 2015 e 25 abr. 2018, **JOTA**. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MENEZES, D.; PEDERIVA, J. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 4, p. 178-186, 2015.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINAYO, M. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

PASQUINO, G. Grupos de pressão. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de política**. 6. ed. V. 1. Brasília: UnB, 1994.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PORTO ALEGRE. Secretaria de planejamento e assuntos estratégicos. **Manual de emendas parlamentares LOA 2024**. Porto Alegre, 2023.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-geral do município. **Emenda à Lei Orgânica nº 46, de 14 de agosto de 2019**. Disponível em: <https://legislacao.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2024.

SAMUELS, D. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n 3, p. 845-863, 2002.

SANTOS, B. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559.

SANTOS, N.; GASPARINI, C. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 31, p. 339-396, 2020.

SILVA, P. **O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos**. Textos para discussão n. 11. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

TAVARES, D. **Localismo na Câmara dos Deputados: evolução e efeitos sobre a atividade legislativa**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJ RS). **Direta de Inconstitucionalidade, ADI 41.2020.8.21.7000 RS**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 6 maio 2024.

Recebido em 19 de janeiro de 2024.

Aceito em 12 de abril de 2024.