

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL -
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Eduardo Elias Wachholtz

**PERCEPÇÕES SOBRE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA CONSTRUÇÃO DO
CICLO ORÇAMENTÁRIO DE VENÂNCIO AIRES/RS PPA 2018/2021 e 2022/2025**

Santa Cruz do Sul
2024

Eduardo Elias Wachholtz

**PERCEPÇÕES SOBRE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA CONSTRUÇÃO DO
CICLO ORÇAMENTÁRIO DE VENÂNCIO AIRES/RS PPA 2018/2021 e 2022/2025**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Markus Erwin Brose

Santa Cruz do Sul

2024

Eduardo Elias Wachholtz

**PERCEPÇÕES SOBRE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA CONSTRUÇÃO DO
CICLO ORÇAMENTÁRIO DE VENÂNCIO AIRES/RS PPA 2018/2021 e 2022/2025**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional; Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Markus Erwin Brose

Professor orientador – UNISC

Dr.^a Cláudia Tirelli

Professora examinadora – UNISC

Dr. Edemar Rotta

Professora examinadora – UFFS

Santa Cruz do Sul

2024

AGRADECIMENTOS

Um diamante a ser lapidado. Foi assim que, há quase dez anos, um professor de Geografia me definiu. Era um egresso do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Valmor Luiz Frantz. Por ser menos tímido que a maioria e ter sido incentivado desde cedo a questionar, participava das aulas e, por vezes, tentava rebater os argumentos colocados. Eu ainda não entendia o motivo, mas as discussões que o professor trazia prendiam minha atenção de uma forma diferente. No ano passado, durante as aulas teóricas, percebi que os conceitos e as discussões que o docente que mais marcou minha trajetória educacional trazia vinham do Desenvolvimento Regional. Ao Valmor Frantz, muito obrigado por iniciar um processo de amadurecimento no Eduardo de uma década atrás.

Esse diamante - aproveitando a comparação feita - passou por muitas mãos. Sem dúvida, os artesãos que mais tiveram trabalho para fazer esse polimento foram meus pais. O Rogério, que precisou se reinventar depois de uma crise na empresa que trabalhou durante 30 anos, foi um exemplo de persistência. Após deixar um cargo importante e com um alto salário, deixou o orgulho de lado e fez de tudo para permitir que eu e minha irmã continuássemos tendo o que era preciso. A Erene, vinda do interior e que sofreu preconceito pelo sotaque, me ensinou o que é certo. O que vem fácil, vai fácil. Faz o certo. Planta o bem para colher o bem. Essas frases foram repetidas com alguma frequência durante a infância e ajudaram a internalizar os valores morais e éticos que carrego comigo até hoje.

Um diamante sozinho é triste e não tem muita utilidade. À Elizabeth, minha namorada, que surgiu durante a caminhada acadêmica. Em um momento parecido como esse, perto da entrega do trabalho de conclusão na graduação em Direito, postei uma foto do título. Uma letra fora do lugar foi o suficiente para ela puxar assunto e começar a conversa. Obrigado por respeitar e entender esse momento. Foram alguns finais de semana sem viagens para visitas em Passo Fundo, mas recoloco o que eu disse nos momentos de dificuldade - plantamos hoje para desfrutarmos amanhã. Teremos uma vida linda juntos.

Ao meu orientador, Markus Erwin Brose, agradeço pelas melhores aulas do programa. A didática, a vontade de ensinar e o conhecimento teórico combinado às vivências práticas adquiridas ao longa vida profissional o tornam um ser único. As orientações realizadas ao longo dos últimos meses foram verdadeiras palestras.

Agradeço também ao professor Edemar Rotta, Cláudia Tirelli e Cidonea Machado Deponti por disponibilizarem-se a participar da banca examinadora. Por fim, fica um agradecimento à Capes pela disponibilização da bolsa de estudos, que foi fundamental para a realização do mestrado.

“Neste momento alto na história, orgulhamo-nos de pertencer a um povo que não se abate, que sabe afastar o medo e não aceita acolher o ódio. A Nação inteira comunga deste ato de esperança. Reencontramos, depois de ilusões perdidas e pesados sacrifícios, o bom e velho caminho democrático. Não há Pátria onde falta democracia. A Pátria não é a mera organização dos homens em estados, mas sentimento e consciência, em cada um deles, de que lhe pertencem o corpo e o espírito da Nação. Sentimento e consciência da intransferível responsabilidade por sua coesão e seu destino. A Pátria é escolha, feita na razão e na liberdade [...] assim sendo, a Pátria não é o passado, mas o futuro que construímos com o presente. Não é a aposentadoria dos heróis, mas tarefa a cumprir. É a promoção da justiça, e a justiça se promove com liberdade. Na vida das nações, todos os dias são dias de História, e todos os dias são difíceis. A paz é sempre esquiva conquista da razão política. É para mantê-la, em sua perene precariedade, que o homem criou as instituições de Estado, e luta constantemente para aprimoraras. Não há desânimo nessa condição essencial do homem. Por mais pesadas que sejam as sombras totalitárias ou mais desatadas as paixões anárquicas, o instinto da liberdade e o apego à ordem justa trabalham para restabelecer o equilíbrio social. No conceito que fazemos do estado democrático há saudável contradição: quanto mais democrática for uma sociedade, mais frágil será o estado. Seu poder de coação só se entende no cumprimento da lei. Quanto mais fraterna for a sociedade, menor será a presença do estado. Não vamos nos dispersar. Continuemos reunidos, como nas praças públicas, com a mesma emoção, a mesma dignidade e a mesma decisão” - Tancredo Neves.

RESUMO

Este estudo objetiva avaliar a percepção dos principais atores sociais envolvidos na implementação do orçamento público em Venâncio Aires, Rio Grande do Sul, Brasil. Parte-se do pressuposto de que o orçamento atua como um espaço de exercício de poder e cidadania e que a aplicação de emendas no âmbito municipal influencia a dinâmica política local. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, a partir de 22 entrevistas semiestruturadas realizadas com vereadores, secretários e vereadores. Os resultados preliminares indicam uma mudança gradual no comportamento dos vereadores quanto à destinação das emendas ao longo do primeiro ciclo orçamentário da nova legislação. Esse ajuste no uso das emendas sugere uma adaptação às expectativas e pressões locais, com a destinação dos recursos sendo influenciada pelo potencial de retorno político. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo é complexa e está em constante mudança. Durante as entrevistas com os secretários municipais, observou-se certo desconforto quanto à falta de conhecimento e preparo de alguns parlamentares e seus assessores quanto ao processo de destinação das emendas obrigatórias. Conversas com vereadores municipais também apontam insatisfação com o modelo atual, em que os entes beneficiados tendem a ser aqueles com maior visibilidade e capacidade de mobilização. Portanto, conclui-se que a implantação do orçamento impositivo pode estar afetando a dinâmica dos processos participativos do ciclo orçamento em Venâncio Aires

Palavras-chave: Orçamento Impositivo. Participação. Legislativo. Executivo. Governo Local.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the perception of the main social actors involved in the implementation of the mandatory budget in Venâncio Aires, Rio Grande do Sul, Brazil. It is assumed that the budget acts as a space for exercising power and citizenship and that the application of amendments at the municipal level influences local political dynamics. The research adopts a qualitative approach, based on 22 semi-structured interviews conducted with city councilors, secretaries, and council members. Preliminary results indicate a gradual change in the behavior of council members regarding the allocation of amendments throughout the first budget cycle of the new legislation. This adjustment in the use of amendments suggests an adaptation to local expectations and pressures, with the allocation of resources being influenced by the potential for political return. The relationship between the Executive and Legislative branches is complex and constantly changing. During the interviews with the municipal secretaries, a certain discomfort was observed regarding the lack of knowledge and preparation of some parliamentarians and their advisors regarding the process of allocating mandatory amendments. Conversations with municipal councilors also point to dissatisfaction with the current model, in which the entities benefiting tend to be those with greater visibility and capacity for mobilization. Therefore, it is concluded that the implementation of the mandatory budget may be affecting the dynamics of the participatory processes of the budget cycle in Venâncio Aires.

Keywords: Impressive Budget. Participation. Legislative. Executive. Local Government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Divisão dos capítulos da dissertação	22
Gráfico 1 –	Distribuição das vagas formas de trabalho	52
Figura 2 –	Localização de Venâncio Aires e a distribuição de rodovias	53
Figura 3 –	Distribuição geográfica e zonas de ocupação	56
Figura 4 –	Lideranças políticas responsáveis pela gestão do Executivo	59
Figura 5 –	Retrato político da Câmara de Vereadores	61
Figura 6 –	Adoção do orçamento impositivo no Vale do Rio Pardo	64
Figura 7 –	Concentração de valores das emendas impositivas por secretarias	69
Figura 8 –	Quantias recebidas do orçamento impositivo por áreas 2020-2023	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
AMVARP	Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo
AMVAT	Associação dos Municípios do Vale do Taquari
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AVAT	Associação dos Vereadores do Vale do Taquari
CEUB	Centro Universitário de Brasília
CF	Constituição Federal
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CVT	Centro Vocacional Tecnológico
EC	Emenda Constitucional
EMATER	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
IDP	Instituto Brasiliense de Direito Público
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OP	Orçamento Participativo
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
UCB	Universidade Católica de Brasília
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNB	Universidade de Brasília
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Contextualização do problema.....	13
1.2	Problema de pesquisa.....	18
1.3	Objetivos da pesquisa.....	18
1.4	Justificativa.....	19
1.5	Estrutura da dissertação.....	21
2	COMPLEXIDADES NA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM UMA DEMOCRACIA RECENTE.....	24
2.1	Separação de poderes e equilíbrio de democrático.....	24
2.2	Presidencialismo de coalizão: singularidade brasileira ou situação global?.....	26
2.3	A realidade e o clientelismo.....	28
2.4	Orçamento público: organização estatal e avanços históricos....	29
2.5	Participação da sociedade civil na definição das prioridades.....	30
2.6	O debate sobre orçamento impositivo no Brasil.....	35
2.7	Emendas impositivas e princípio da simetria nos entes federativos.....	41
3	TERRITÓRIO EM ANÁLISE: MUNICÍPIO DE MÉDIO PORTE NO VÉRTICE ENTRE OS VALES DO TAQUARI E RIO PARDO.....	44
3.1	Caracterização do território.....	45
3.1.1	Resgate histórico: município marcado por migrações.....	45
3.1.2	Tabaco e pequenas propriedades: os destaques econômicos.....	50
3.1.3	Ligação política e territorial entre os Vales do Rio Pardo e Taquari.....	53
3.1.4	Política: recorde no Legislativo e alternância restrita no Executivo.....	58
4	MUDANÇAS, ADAPTAÇÕES E AVALIAÇÕES: OS PRIMEIROS ANOS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS EM VENÂNCIO AIRES/RS...	64
4.1	Conflito de competências: discussão nos tribunais e na comunidade.....	64
4.2	Possível fortalecimento de práticas clientelistas.....	66

4.3	Desvirtuamento dos poderes e adaptações.....	68
4.4	Mobilização e atendimento a grupos inviabilizados.....	71
4.5	Envolvimento e participação da comunidade nas decisões.....	77
5	FORTALECIMENTO DE PRÁTICAS CLIENTELISTAS OU	
	ATENDIMENTO A GRUPOS MARGINALIZADOS?.....	79
	REFERÊNCIAS.....	94
	APÊNDICES.....	105
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas para vereadores.....	105
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas para secretários.....	106
	APÊNDICE C – Roteiro de entrevistas para conselheiros.....	107

1 INTRODUÇÃO

A investigação apresentada foi realizada no âmbito do mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e está vinculada à linha de pesquisa intitulada Estado, Instituições e Democracia. A introdução apresenta o panorama geral da dissertação. Para tanto, inicialmente discorre-se sobre a contextualização do problema de pesquisa e sobre os objetivos geral e específicos propostos. Após, apresenta-se a justificativa do estudo e finaliza-se com a estrutura desta dissertação.

1.1 Contextualização do problema

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico de transformação no Brasil e a transição de um período autoritário para o início de uma era democrática. Esse documento estabeleceu as fundações para uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito, centrado na soberania popular (Tavares, 2002). A Carta Magna foi elaborada através de um processo democrático amplo e participativo, concretizado através da Assembleia Nacional Constituinte. Esse fórum reuniu representantes de diversos setores da sociedade, como políticos, juristas, sindicalistas, líderes de movimentos sociais e outros agentes. A lei, que serve como parâmetro de validade para todas as demais normas, abriu novas possibilidades para a democracia participativa e os efeitos foram observados em todos os entes federativos (Pinho, 2019).

A transição política há quase quatro décadas também permitiu o surgimento de novas dinâmicas nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Diversas ações participativas destacaram-se em novos espaços institucionais que emergiram com a promulgação da CF/88, como, por exemplo, os conselhos gestores e os orçamentos participativos (Barroso, 2012). Durante o período autoritário anterior, a participação da sociedade civil na esfera pública era frequentemente cerceada e reprimida. No entanto, com o movimento de democratização no final do século passado, essas barreiras começaram a ser derrubadas e teve início uma participação mais ativa e informada dos cidadãos na condução dos assuntos públicos. Esses espaços foram conquistados após lutas e reivindicações em prol da democratização (GECD, 1999).

A CF/88 fortaleceu o poder local, que tem como característica a descentralização do locus da tomada de decisão estatal e permite que a sociedade participe ativamente na construção e implementação de decisões públicas. Esse processo de aproximação entre o Estado e a população ocorre no âmbito municipal, a menor unidade federativa no Brasil, onde o cidadão tem a oportunidade de expressar desejos e prioridades, além de monitorar a administração (Thornhill, 2021). Essa autoridade conferida aos municípios e aos seus cidadãos pela Constituição Federal é o exercício do poder. Segundo a conceituação de Max Weber (1979), trata-se da capacidade de impor a própria vontade em uma relação social, mesmo diante de resistências, independentemente da base dessa capacidade.

A concretização do poder local ocorre no espaço de convivência dos indivíduos, onde, segundo Dowbor (2016), encontra-se no centro de transformações que envolvem a descentralização e a participação. Nessa perspectiva, o termo poder local refere-se à participação de entidades territoriais distintas do Estado, mas dotadas de órgãos representativos legitimados democraticamente, para promoção dos interesses próprios de suas populações (Canotilho, 2003). Esse conceito propõe uma aproximação entre os cidadãos e o Estado e permite uma participação efetiva nos espaços públicos. Essa participação abrange também a fiscalização e execução de tarefas estatais. Hermany e Dupont (2014) destacam que esse processo representa um modelo de gestão que é democrático e potencialmente participativo.

O exercício do poder local auxilia na revitalização dos espaços comunitários e oferece uma oportunidade de resgatar e fortalecer a cidadania a partir do nível local. Esse processo de reconstituição permite que os cidadãos construam identidades coletivas que, embora formadas fora das estruturas tradicionais do Estado, são legitimadas por ele (Hermany, Giacobbo, 2014). Da Luz e Santin (2010) enfatizam que essa dinâmica fomenta uma interação entre dois modelos - a democracia direta, que se caracteriza pela participação voluntária e ativa dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas diretamente, e a democracia representativa, que opera através de representantes eleitos que atuam em nome do povo. A coexistência e o equilíbrio entre esses dois modelos auxiliam no fortalecimento da democracia como um todo, para garantir que o poder seja exercido de maneira justa e inclusiva.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a cidadania tornou-se um dos pilares do Estado. De acordo com Da Costa e Reis (2011), ela geralmente é definida como o conjunto de direitos e deveres que vinculam o indivíduo ao Estado.

Nesse sentido, a cidadania está intimamente ligada ao nacionalismo e diretamente relacionada ao conceito jurídico de nacionalidade. Péces-Barba (2007, p. 22) afirma que “a expressão da cidadania, a participação na formação da vontade geral, o exercício da soberania, continua sendo reservado aos cidadãos plenos”. Portanto, é responsabilidade do Estado proteger os direitos de cidadania.

Ao aproximar a discussão sobre metas e programas para a aplicação de recursos no âmbito estatal dos cidadãos, cria-se um ambiente em que eles podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento local. Esse processo gera um sentimento de empoderamento, já que os cidadãos têm a oportunidade de participar, influenciar e decidir o futuro do município onde vivem (Hermany; Giacobbo, 2014). Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade, que representa a possibilidade de autoadministração das unidades locais e permite que as comunidades fortaleçam a cidadania e a democracia por meio do sentimento de pertencimento ao espaço local, ganha destaque. Isso de direito, mas, em alguns casos, não de fato, quando há concentração de recursos na esfera federal. Para Baracho (1996), o princípio da subsidiariedade deve ser compreendido para a preservação das individualidades dentro dos diversos agrupamentos sociais.

Nesse contexto, há dois argumentos opostos em relação ao orçamento, que pode ser autorizativo, que é a modalidade na qual o Executivo tem a autorização para executar as despesas e pode escolher se faz de fato ou não, ou impositivo, quando parte do orçamento é definida pelos parlamentares e não pode ser alterada pelo Executivo. Aqueles que defendem o autorizativo argumentam que ele permite ao governo reavaliar suas finanças periodicamente e, com base na arrecadação de impostos e contribuições, reprogramar os gastos. Por outro lado, os proponentes do impositivo acreditam que ele é fundamental para impedir que o Executivo possa contingenciar verbas, realizar cortes ou exercer discricionariedade na programação orçamentária. No caso do Brasil, o orçamento autorizativo, ao longo do tempo, acabou se tornando mais uma formalidade, uma vez que o que foi aprovado pelo Legislativo era frequentemente desconfigurado ao longo do ano (Piscitelli, 2006a).

Em conformidade com o princípio da legalidade, o Executivo, a cada ano, envia ao poder legislativo uma proposta de lei orçamentária para análise e aprovação, que será executada no ano seguinte. Após todo o processo legislativo, essa proposta se transforma na Lei Orçamentária Anual (LOA) e esse documento rege os gastos do governo (Vignoli, 2015). No entanto, com a aprovação e promulgação da Emenda

Constitucional nº 86 de 2015, houve uma mudança com a introdução de um certo grau de impositividade em parcelas das despesas previstas no orçamento, embora o caráter autorizativo do orçamento público brasileiro tenha permanecido inalterado. A principal alteração trazida pela novidade proposta pelos legisladores foi a destinação de 1,2% da receita corrente líquida como limite para as emendas individuais parlamentares, conferindo caráter impositivo (Dias, 2023).

Inicialmente, a aprovação da PEC representou uma diminuição do poder do governo de exercer pressão sobre os parlamentares, que anteriormente trocavam apoio a determinadas matérias de interesse governamental pela liberação de recursos por eles indicados. Com o caráter impositivo das emendas, essa dinâmica mudou (Dias, 2023). No entanto, no que diz respeito à democratização e à participação popular nas decisões e na gestão dos recursos públicos, pode não ter promovido avanços significativos. Para parte dos autores, a alocação dos recursos continua sob o controle exclusivo dos parlamentares. Nesse sentido, Tollini (2008) observa que, mesmo desconsiderando as motivações questionáveis que às vezes influenciam a apresentação de emendas individuais, há problemas relacionados à alocação e à eficiência dos gastos públicos resultantes desse processo.

As emendas não refletem as prioridades de uma política coordenada para enfrentar problemas específicos do país. Em muitos casos, são interesses de indivíduos que buscam resolver questões locais (Tollini, 2008). Essa prática pode ser prejudicial até mesmo para os que recebem emendas parlamentares, pois a alocação dos recursos fica sujeita à decisão de um único parlamentar, em vez de ser discutida com a comunidade local (Thornhill, 2021). Isso evidencia que o orçamento impositivo, na forma como é atualmente aplicado, pode resultar em uma espécie de desconcentração administrativa, sem, contudo, aumentar a autonomia local. Essa realidade contraria a ideia de fomentar uma cidadania ativa, em que os cidadãos, em seus municípios, possam participar da definição e a alocação dos recursos.

O orçamento impositivo, originalmente implementado no nível federal, começou a ser adotado por outros entes federativos, como estados e municípios, em consonância com o princípio da simetria, que sugere que normas aplicadas em nível federal podem ser reproduzidas para promoção de uma uniformidade normativa (Assis, 2020). No entanto, a introdução fora do âmbito federal tem gerado debates sobre os benefícios para a consolidação dos princípios democráticos e o fortalecimento do poder local. Além dessas discussões, a adoção dessa ferramenta

tem sido objeto de questionamentos jurídicos. Recentemente, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, foi argumentado que a norma não é de reprodução obrigatória e que é vista como uma interferência na autonomia e no funcionamento administrativo e orçamentário do Executivo, não se tratando, portanto, de matéria que deveria ser de iniciativa do Legislativo (Santos; Gasparini, 2020).

Essa questão está longe de ser consensual e vem ganhando destaque à medida que mais municípios consideram a adoção. Um levantamento realizado pelo autor mostra a falta de consenso sobre o tema na região do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Vale do Rio Pardo, onde dos 23 municípios, seis adotaram essa prática. Arroio do Tigre e Candelária, por exemplo, implementaram o orçamento impositivo em 2019 e 2018, respectivamente. Em contrapartida, municípios como Boqueirão do Leão, Encruzilhada do Sul, Herveiras, Ibarama, Mato Leitão, Passo do Sobrado, Sinimbu, Sobradinho, Vale do Sol e Vale Verde ainda não aderiram a essa prática. No caso de Estrela Velha, a proposta foi feita em 2022, mas acabou sendo rejeitada. Em Santa Cruz do Sul, a ideia foi apresentada em 2018, mas depois retirada da pauta. Agora, em 2024, volta a ser discutida.

No município de Venâncio Aires, o orçamento impositivo foi introduzido em 2020 e tornou-se um dos primeiros municípios da região do Corede do Vale do Rio Pardo a adotar essa prática, através da Emenda à Lei Orgânica 02/2020. A iniciativa foi de um vereador que viu na medida uma oportunidade para que os parlamentares “acrescentem novas programações orçamentárias municipais com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam” (Venâncio Aires, 2020). A partir dessa emenda, ficou garantido que as emendas dos vereadores ao orçamento municipal devem ser executadas pelo Executivo, independentemente da questão, o que fortaleceu a capacidade dos vereadores de influenciar diretamente a destinação de recursos e aproximando a gestão pública das necessidades locais (Dias, 2023).

Desde sua implementação, o orçamento público inspirou a criação de mecanismos de participação no Brasil e em outros países, embora, por vezes, de forma mecânica. Com o tempo, críticos passaram a questionar a visão idealizada da participação popular (Marquetti, 2003). A partir dos anos 2000, surgiu uma perspectiva mais crítica e menos normativa sobre o papel da sociedade civil e a capacidade para a ação democrática. Essa visão destaca a diversidade dentro da sociedade civil e reconhece a presença de organizações não-democráticas. A crítica busca superar a visão homogênea do Estado, da sociedade civil e do mercado e

propõe uma compreensão mais complexa dos processos. A discussão avança para reconhecer a importância de trabalhar com a diversidade das organizações e superar as fronteiras entre Estado e sociedade civil (Lavalle, 2003).

A participação política no Brasil democrático tem sido caracterizada por dois fenômenos principais - o aumento da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas (Cunha, 2004). Desde o final do período autoritário, diversos atores da sociedade civil têm buscado uma maior atuação nas instituições responsáveis pela deliberação sobre políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas. O fortalecimento da sociedade civil é observado pelo número crescente de conselhos e fóruns de participação, que se proliferaram nas últimas décadas. Esses espaços permitem que diversos segmentos da sociedade participem ativamente da formulação e monitoramento das políticas públicas (Avritzer, 2006). Em muitos casos, o número de conselheiros supera o de vereadores (Coelho, 2004).

Ao mesmo tempo, Manin (2006) coloca que a relação entre democracia e representação reside no fato de que governos representativos são eleitos por cidadãos livres que participam amplamente do processo político. Com essa liberdade de escolha e participação, os governos tendem a alinhar as ações com a vontade dos representados. O autor apresenta duas perspectivas principais - a primeira, baseada no mandato, sugere que as eleições servem para escolher políticas e políticos que tenham ou se comprometam a implementar boas ações. A segunda perspectiva assume que, ao adotar boas políticas, o político tem a segurança de ser bem avaliado nas eleições, o que torna a eleição uma forma de prestação de contas para os ocupantes de cargos eletivos.

1.2 Problema de pesquisa

Frente a isso, a pesquisa apoia-se na seguinte pergunta: De acordo com os envolvidos no processo, a implementação do orçamento impositivo vem afetando a dinâmica dos processos participativos do ciclo orçamentário em Venâncio Aires/RS?

1.3 Objetivos da pesquisa

Para responder a essa pergunta, a pesquisa tem como objetivo geral: Analisar a percepção dos atores sociais envolvidos no processo de implantação do orçamento impositivo no município de Venâncio Aires/RS.

Ao mesmo tempo, para alcançar o objetivo geral apresentado, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar o histórico e o contexto que levaram à implementação do orçamento impositivo em Venâncio Aires;
- Descrever os principais mecanismos de participação cidadã existentes no ciclo orçamentário antes e depois da adoção do orçamento impositivo;
- Comparar percepção de gestores públicos, legisladores e representantes da sociedade civil sobre a implementação do orçamento impositivo e possíveis impactos nos processos participativos;
- Avaliar possíveis alterações nos processos participativos decorrentes da implementação do orçamento impositivo.

1.4 Justificativa

Os temas do desenvolvimento regional e da participação popular têm sido objeto de discussões e estudos desde a desde início da redemocratização com debates ocorrendo em várias instâncias (Rezende; Slomski; Corrar, 2005). No entanto, a introdução do orçamento impositivo e a crescente preocupação com o retorno de práticas clientelistas apresentam um novo cenário de análise. O contexto atual demanda uma revisão das estratégias adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil, para alinhamento com as necessidades de uma economia globalizada e os novos papéis desempenhados pelo setor público (Affonso, 2000). A pesquisa busca aprofundar o entendimento da interseção entre desenvolvimento regional, participação da sociedade no ciclo orçamentário e políticas públicas.

Com o fim dos períodos ditatoriais, intensificou-se o debate sobre a ampliação da descentralização política governamental, especialmente na América Latina e em países em desenvolvimento. A Reforma do Estado resultou em um aumento do poder de Estados e Municípios (Affonso, 2000). A descentralização, em termos sociais e políticos, implica na transferência de parte do poder decisório, atribuições, responsabilidades e recursos para entidades fora do governo central. Isso geralmente envolve o uso de organizações intermediárias na comunidade, por

exemplo associações e conselhos comunitários, como ferramentas de políticas públicas, apoiando-se na participação da comunidade e distribuindo responsabilidades e poderes de forma mais ampla (Felicíssimo, 1992).

O Brasil atravessa um momento marcado por disputas políticas entre os poderes Executivo e Legislativo. Uma série de escândalos de corrupção exacerbou os conflitos entre o Planalto e o Congresso Nacional (Motter, 2019). Entre as vitórias legislativas, destaca-se a sanção da EC 86/2015, que promoveu alterações nos Artigos 165, 166 e 198 da CF/88 (Dias, 2023). Essas mudanças estabeleceram a execução impositiva das emendas parlamentares individuais previstas no orçamento anual. Antes da alteração, o orçamento era autorizativo e permitia que o governo não fosse obrigado a executar integralmente as leis orçamentárias aprovadas - tratava-se apenas de uma autorização para despesas (Assis, 2020).

O princípio republicano da separação de poderes é um dos pilares fundamentais da Constituição Federal, que estabelece a independência e a harmonia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse princípio busca garantir um sistema de freios e contrapesos, onde cada poder exerce suas funções sem interferência indevida dos outros (Tavares, 2002). No entanto, na prática, a autonomia e a harmonia entre os poderes frequentemente enfrentam desafios devido às disputas políticas e aos interesses, tanto pessoais quanto coletivos, dos agentes políticos. A interação entre os poderes muitas vezes é marcada por conflitos que vão além das competências estritamente definidas pela Constituição, o que reflete a complexidade e a dinâmica das relações políticas (Barroso, 2012).

No contexto do orçamento público, essas tensões são evidentes. O processo orçamentário envolve um entrelaçamento de responsabilidades e atribuições entre o Executivo e o Legislativo (Lopes, 2005). Em alguns casos, o Executivo, responsável pela execução das políticas públicas e pela administração dos recursos, e o Legislativo, encarregado da elaboração e da fiscalização das leis orçamentárias, encontram-se em desacordo sobre o direcionamento e a aplicação dos recursos públicos. Esses conflitos podem ser influenciados por fatores como interesses políticos divergentes, estratégias de barganha, e a luta por influência e controle sobre os recursos orçamentários. Além disso, a implementação de emendas parlamentares intensificou as tensões entre os poderes (Rezende, Cunha, 2014).

Na relação entre Executivo e Legislativo, a discussão sobre a separação dos poderes precisa ser observada quando abordado o tema do orçamento,

especialmente no que diz respeito aos orçamentos autorizativo e impositivo. Alguns juristas argumentam que a impositividade do orçamento pelo Legislativo pode interferir na discricionariedade do Executivo na execução das políticas públicas. Godoy (2014) destaca que o orçamento autorizativo reflete a realidade dos fatos e respeita a harmonia e independência entre os poderes. Segundo ele, o princípio da harmonia e da independência entre os poderes limita a atuação do Congresso Nacional em matérias que são de competência exclusiva dos outros poderes.

A corrente que defende o orçamento impositivo sustenta que esse modelo fortalece as casas legislativas ao restabelecer o equilíbrio de poder que pode ser comprometido pelo modelo autorizativo em razão da discricionariedade excessiva concedida ao Executivo (Lima, 2003). No contexto brasileiro, o orçamento autorizativo, com o tempo, transformou-se em uma mera formalidade. Isso ocorreu porque o que era aprovado pelo Legislativo frequentemente era alterado ao longo do exercício. Embora o Executivo pudesse gastar até o limite previsto na lei, frequentemente revisava os limites de gastos por área anualmente e geralmente estabelecia valores inferiores aos previstos. Na prática, essa flexibilidade reduzia o papel do Legislativo a uma formalidade na aprovação do orçamento (Piscitelli, 2006b).

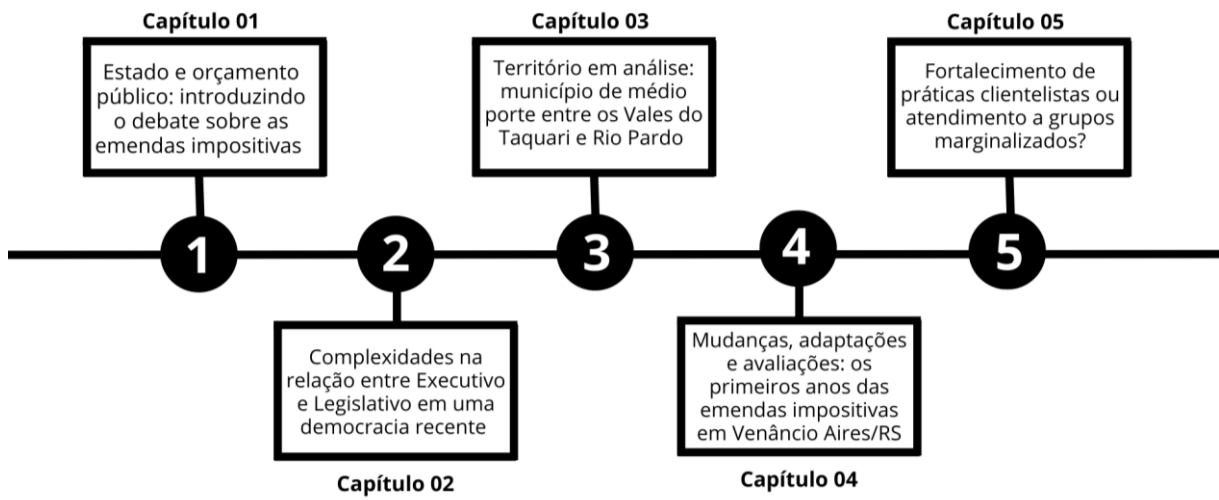
Antes da introdução das emendas impositivas, outro modelo ganhou destaque - o orçamento participativo. Iniciado no final dos anos 1980, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre completou 35 anos em 2024 e tornou-se uma referência nacional e internacional (Marquetti, 2003). A ONU reconheceu como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1995, e Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial. As experiências de participação local revelam diferenças na forma como a corresponsabilidade entre o governo local e os atores civis é estabelecida nas decisões sobre o orçamento público. O papel da participação pode variar entre central e periférico no sistema de gestão socioestatal (Santos, 2002).

1.5 Estrutura da dissertação

O capítulo 1 da dissertação introduz o debate envolvendo o Estado e o orçamento público e destaca a importância desse instrumento de planejamento como uma ferramenta para a condução das políticas públicas e a alocação de

recursos. A análise preliminar explora como o orçamento público, além de ser um reflexo das prioridades governamentais, também atua como uma arena de disputa entre diferentes interesses e atores políticos. O orçamento revela-se como um espaço para o exercício do poder e da cidadania - é através dele que definem-se as prioridades governamentais e distribuem-se os recursos necessários para a implementação das políticas públicas.

Figura 1 – Divisão dos capítulos da dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor.

No capítulo 2, a dissertação avança para discutir as complexidades da relação entre o Executivo e o Legislativo em uma democracia recente como a brasileira. Inicialmente, resgata-se a teoria clássica sobre a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos. A análise aprofunda-se nos conflitos de competências que surgem entre os poderes constituídos. O capítulo também aborda o presidencialismo de coalizão, com a dicotomia entre dois autores conhecidos do cenário nacional. Abranches (2003) argumenta que as negociações ligadas ao presidencialismo de coalizão são características únicas do Brasil. Já Limongi (2006) propõe que o modelo brasileiro é, na verdade, uma manifestação de um fenômeno mais amplo, comparável a outras democracias ao redor do mundo.

O capítulo 3 caracteriza o município de Venâncio Aires, objeto de estudo da dissertação. Localizado no vértice dos Vales do Rio Pardo e Taquari, possui uma população de 68.653 habitantes (IBGE, 2022) e compartilha características culturais, sociais e políticas dessas regiões. Sendo o segundo município mais populoso e economicamente dinâmico do Vale do Rio Pardo, atrás apenas de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires destaca-se pela sua relevância econômica e por ser um polo de

serviços na área da saúde e jurídica para municípios menores ao redor. Essa caracterização territorial serve para contextualizar as dinâmicas políticas locais e a implementação do orçamento impositivo no município.

No capítulo 4, a dissertação concentra-se na análise das mudanças, adaptações e avaliações que surgiram nos primeiros anos da implementação das emendas impositivas em Venâncio Aires. Esse capítulo é estruturado para fornecer uma compreensão sobre como a introdução do orçamento impositivo afetou a dinâmica orçamentária e administrativa do município. Para isso, foram conduzidas entrevistas qualitativas com uma variedade de atores locais, como secretários municipais, vereadores e conselheiros. Essas entrevistas oferecem as percepções e reflexões desses indivíduos sobre o impacto das emendas impositivas no ciclo orçamentário municipal. A abordagem qualitativa das entrevistas permite explorar as experiências vividas e as opiniões dos participantes sobre as implicações do orçamento impositivo no trabalho diário e nas operações municipais.

Para encerrar a dissertação, o capítulo 5 oferece uma análise sobre o impacto do orçamento impositivo em Venâncio Aires, com foco em duas questões centrais - a potencial contribuição do orçamento impositivo para o fortalecimento de práticas clientelistas e a sua eficácia no atendimento a grupos marginalizados. Esse trecho busca discutir se a implementação das emendas impositivas tem favorecido práticas de clientelismo, onde recursos são direcionados para grupos específicos em troca de apoio político, ou se, ao contrário, tem promovido uma distribuição mais equitativa dos recursos, para beneficiamento de grupos marginalizados. As considerações finais do capítulo sintetizam os principais achados da pesquisa.

2 COMPLEXIDADES NA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM UMA DEMOCRACIA RECENTE

2.1 Separação de poderes e equilíbrio de democrático

Independentemente do modelo adotado pelo país em relação à separação dos poderes, o Legislativo está sempre presente e tem como funções típicas legislar e fiscalizar. Embora não exista uma hierarquia formal sobre os outros poderes, há uma anterioridade lógica do poder constituinte - inicial, autônomo, incondicionado e soberano. Isso se deve ao fato de que a função típica do Judiciário é jurisdicional, ou seja, aplicar a lei aos casos concretos, enquanto a função típica do Executivo é administrar conforme os limites estabelecidos pela lei (Barroso, 2012). No Brasil, o Legislativo é um dos três poderes e está presente em todas as esferas federativas - no município com a Câmara de Vereadores, nos estados com as Assembleias Legislativas e na União com o Congresso Nacional (Martins, 2023).

Além das atribuições tradicionais, o Legislativo também desempenha funções atípicas, como administrar e julgar. A competência administrativa envolve atividades internas como a contratação e demissão de funcionários e a verificação de férias, licenças e contratos. Já a de julgamento é exercida, por exemplo, pelo Senado Federal, que, conforme o artigo 52, inciso I, da CF/88, pode julgar o Presidente da República em casos de crime de responsabilidade (Tavares, 2002). Essas funções atípicas são consideradas fundamentais para o funcionamento e a manutenção da autonomia do Legislativo e permitem que ele gerencie seus próprios processos internos e exerça um papel de controle em situações excepcionais (Martins, 2023).

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o uso desmedido de uma função atípica pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário configura uma violação da separação dos poderes. Um exemplo no Brasil foi o uso excessivo de medidas provisórias pelos presidentes da República em 2002. Para o órgão, a utilização abusiva do instrumento pode causar distorções nas relações políticas entre o Executivo e o Legislativo e isso pode afetar o estado democrático de direito, o sistema de freios e contrapesos e comprometer a relação de equilíbrio que deve existir. Assim, cabe ao Judiciário impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária leve a um possível cesarismo governamental, provoque distorções e comprometa a integridade da separação dos poderes (ADI 2.213, 2022).

Para evitar a sobreposição dos poderes, é preciso estabelecer um equilíbrio na democracia. O método adotado para isso é o sistema de freios e contrapesos, conhecido em inglês como checks and balances (Tavares, 2002). A origem desse conceito ocorreu durante uma viagem de Montesquieu à Inglaterra, onde testemunhou a transição do sistema absolutista para uma monarquia constitucional parlamentarista. Nesse contexto, ele entrou em contato com as ideias do filósofo iluminista inglês John Locke, que sustentava que a soberania não pertence ao povo (Martins, 2023). Esse ordenamento constitucional permite que um órgão limite a atuação dos outros e influencie sua composição, como na participação do Executivo e do Legislativo na nomeação dos membros dos Tribunais Superiores e no veto presidencial a projetos de lei aprovados pelo parlamento (Montesquieu, 1996).

Montesquieu concebeu a separação de poderes como um mecanismo para evitar a concentração de poder e estabelecer um controle mútuo. Ele acreditava que, para afastar governos absolutistas e impedir a criação de leis tirânicas, era necessário definir a autonomia e os limites de cada poder (Barbosa; Saracho, 2019). Segundo o pensamento de Montesquieu, o sistema de governo deve dividir os poderes do Estado em três ramos. Desta forma, o autor enfatizou que apenas o poder pode controlar o poder, o que resultou no sistema de freios e contrapesos, no qual Executivo, Legislativo e Judiciário são autônomos, desempenham funções específicas e são controlados pelos outros poderes (Vasconcelos, 1994).

A Teoria da Separação dos Poderes surgiu durante a formação do Estado Liberal, que valorizava a livre iniciativa e a mínima interferência estatal nas liberdades individuais (Barroso, 2012). Essa tripartição dos poderes se mantém até hoje na maioria dos países e está consolidada pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e pelo artigo 2º da CF/88, que especifica as funções de cada poder. O poder é uma forma de controle social que direciona a conduta de grupos, mas seu exercício pode ultrapassar os limites legais e levar a um possível abuso. Portanto, pesquisadores no Direito Constitucional defendem a constante alternância de dirigentes no Legislativo e no Executivo em regimes democráticos. A separação dos poderes é um princípio básico na organização dos estados democráticos (Barbosa; Saracho, 2019).

O princípio dos poderes harmônicos e independentes originou o sistema de freios e contrapesos, pelo qual o Legislativo, ao criar regras gerais, limita o Executivo, que só pode agir dentro dessas normas. Para impedir abusos, o

Judiciário controla a constitucionalidade das leis, resolve conflitos intersubjetivos e garante os direitos fundamentais (Tavares, 2002). Dessa forma, a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos são compatíveis com o Estado Democrático de Direito, limitam o poder e garantem a liberdade política e os direitos das minorias. Além disso, previnem abusos governamentais e submetem governantes e governados às regras legais, nas quais ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo sem determinação legal prévia (Wolkmer, 2003).

2.2 Presidencialismo de coalizão: singularidade brasileira ou situação global?

Uma característica da redemocratização brasileira que estabeleceu o equilíbrio democrático é o presidencialismo de coalizão. Abranches (1988) define esse sistema como aquele em que o gestor do Executivo busca apoio de múltiplos partidos para formar uma maioria através da promoção de acordos e da distribuição cargos com o objetivo de governar em um sistema multipartidário. A tese de Limongi (2006) é de que o presidencialismo de coalizão é uma característica inerente ao sistema presidencialista democrático global. Em uma estrutura que respeita a vontade popular, há uma interação dinâmica entre o presidente e o congresso e é através da formação de coalizões que o governo opera.

Há duas visões distintas sobre o presidencialismo de coalizão - uma mais negativa, liderada por Abranches, e outra mais moderada, apresentada por Limongi. Abranches (2003) argumenta que essas negociações são características do contexto brasileiro, originais e inéditas. Para ele, no contexto brasileiro, há uma incapacidade de formar coalizões estritamente partidárias, o que resulta em uma fragilidade dos partidos políticos. Embora a população e grande parte da mídia frequentemente a enxerguem como uma mera prática de trocas, a formação de coalizões de governo transcende a simples alternância de favores políticos. Elas envolvem acordos em que partidos políticos e seus líderes decidem compartilhar recursos políticos com o objetivo de atingir metas comuns (Reniu; Albala, 2012).

Limongi (2006) sustenta a ideia de que o caso do Brasil não é singular e o país adota a gestão democrática através do presidencialismo de coalizão, similarmente a outras nações ao redor do mundo. Segundo o autor, o poder de agenda do Executivo permite que o Brasil opere de maneira semelhante a outras grandes democracias espalhadas pelos seis continentes. Ele argumenta que Abranches

escreveu sobre o presidencialismo de coalizão sem perceber como a Constituição Federal alterou de forma expressiva o cenário e institucionalizou esse modelo no qual os gestores contam com caixa de ferramentas - termo que indica as estratégias que podem ser utilizadas para obter apoio majoritário no Legislativo.

Em relação às falhas do governo representativo, Limongi dialoga com críticas sobre o coronelismo e as relações clientelistas. Parte da literatura e da tese de Abranches (1988) coloca que o presidencialismo de coalizão fere o princípio democrático ao instaurar uma relação de clientelismo. Para Abranches, os políticos são eleitos através do voto de cabresto, no qual o cidadão é orientado por um coronel ou um latifundiário que detém poder tradicional e isso resultaria em um sistema de cascata e em legisladores que tentariam estabelecer uma relação clientelista com o Executivo. Limongi (2006) discorda e afirma que essa visão levanta suspeitas sobre a legitimidade dos mandatos da maioria dos eleitos e sugere que todos os legisladores seriam escolhidos através de formas corruptas.

Abranches (2001) resgata o conceito de presidencialismo de coalizão para entender as dificuldades enfrentadas pelo governo na época. Nele, o sucesso da coalizão na aprovação das propostas foi assegurado pela distribuição de cargos ministeriais e pelo poder centralizador exercido pelos líderes das bancadas. O autor afirma que a raiz do problema era de ordem sociológica e não institucional. Relações clientelistas pautariam as interações entre eleitores e seus representantes e, como consequência, entre o Executivo e o Legislativo. Ele escreveu que, caso as siglas conseguissem conquistar a maioria pelo que ele chamou de “mecanismo de manipulação do eleitor despossuído”, a relação entre os legisladores e o Executivo teria “um elevado grau de propensão [...] ao clientelismo”.

Para Limongi, a perspectiva de Abranches limita-se à ideia de que os deputados são eleitos devido à existência de um grande contingente de eleitores incapazes de desempenhar conscientemente a missão política. Isso equivale a dizer, de acordo com o autor, que a democracia brasileira não funciona. Ainda segundo ele, os termos utilizados por Abranches - redutos não competitivos, eleitor pobre e manipulado, sobrevivência de formas de dominação, clientelismo e oligarquia - levantam suspeitas sobre a legitimidade dos mandatos da maioria e coloca em dúvida a qualidade geral da democracia brasileira. Incomodado com isso, em uma pesquisa feita com dados das eleições de 2002, busca contestar a hipótese da persistência de redutos eleitorais não competitivos (Limongi, 2006).

Limongi (2006) destaca que a competitividade de um reduto - equiparado a um município na análise - pode ser aferida pelo número efetivo de listas eleitorais ou coligações. Quanto mais próximo de um for o número, menor a competição real. À medida que o indicador tende a dois, mais evidente se torna a existência de competição. O número efetivo médio de coligações eleitorais por município é de 2,94, considerando os 5.665 municípios brasileiros. Embora existam municípios não competitivos, segundo Limongi, são uma minoria. Apenas 320 municípios registram um valor inferior a 1,5 coligações eleitorais efetivas e isso representa 1,7% dos eleitores que votaram nas eleições de 2002. O autor conclui a argumentação colocando que são poucos os redutos não competitivos.

2.3 A realidade e o clientelismo

A prática de distribuir benefícios aos seguidores em troca de apoio político é uma característica desde a República Velha e atua na articulação entre o sistema político e a sociedade (Gibson-Graham, 2011). Durante a Primeira República, o sucesso eleitoral estava frequentemente atrelado à habilidade de manejar esse tipo de relação que envolvia a distribuição de cargos oficiais, proteção e outros favores em troca de lealdade política e pessoal. Nesse contexto, o clientelismo era mobilizado por meio de figuras locais influentes, como coronéis, que, devido ao seu prestígio junto aos governos regional ou nacional, possuíam os meios para oferecer os favores. O termo coronelismo refere-se a esses líderes locais que, quase sempre, tinham alguma patente militar (Leal, 1948).

No entanto, para parte da literatura, o clientelismo continua presente como um padrão cultural mesmo na modernidade urbana do Brasil, apesar de ter sido originalmente teorizado em um período predominantemente agrário e marcado por atraso político sob o domínio oligárquico (Queiroz, 1975). Atualmente, é possível identificar práticas clientelistas em diversas formas de interação entre a sociedade e o sistema político. José Murilo de Carvalho (1998) observa que há imprecisões no uso do conceito de clientelismo, uma dificuldade do Brasil e, ao mesmo tempo, reconhecida pela literatura internacional. Em geral, o clientelismo envolve uma relação na qual benefícios públicos, como empregos e isenções fiscais, são oferecidos em troca de apoio político, especialmente na forma de votos. Carvalho

(1998) também afirma que o clientelismo implica uma troca entre atores com poder desigual, sendo o Estado a parte mais poderosa.

Neste contexto, o clientelismo se manifesta através de complexas relações pessoais entre indivíduos que ocupam diferentes posições na hierarquia social, nas quais um grupo oferece benefícios específicos em troca de lealdade política. Em outras palavras, é um sistema em que se observa uma troca direta de favores por subordinação política ou de recursos por votos dentro do processo eleitoral (Dias, 2007). O clientelismo, portanto, vai além de uma forma de relacionamento político, e pode ser encarado como uma estratégia de reciprocidade em que aqueles que necessitam de serviços públicos essenciais buscam apoio daqueles que detêm o poder de decisão. Essa troca se efetua por meio de uma moeda política, cuja compensação ou retorno poderá ser exigido em futuras eleições (Cunha, 2006).

2.4 Orçamento público: organização estatal e avanços históricos

Problemas cotidianos enfrentados pela comunidade, como a falta de espaços de lazer adequados, postos de saúde sem materiais e a carência de recursos para reformas escolares estão diretamente relacionados ao orçamento público. Os serviços oferecidos pela Administração Pública são, em grande parte, financiados pelos tributos pagos pela população (Lopes, 2005). O governo arrecada impostos, taxas e contribuições para garantir a entrada de recursos que permitam resolver os diversos problemas da sociedade, que, sendo complexa, demanda uma organização cuidadosa para atender a todas as necessidades. Trata-se de um conjunto de bens e serviços que se expande continuamente com o intervencionismo estatal em busca do bem-estar social. O Estado, nos diferentes níveis, é, assim, considerado o maior criador e o maior consumidor de riquezas (Deodato, 1984).

O conceito de orçamento público pode ser abordado de diversas maneiras. A definição mais simples e comum é que consiste em uma lista de receitas e despesas do governo, frequentemente desconectada da realidade local ou da entidade pública em questão. Essa visão se limita a identificar algumas fontes de receita e a indicar onde os recursos serão alocados, sem fornecer uma explicação dos motivos e objetivos por trás desses gastos (Rezende; Cunha, 2014). Uma segunda define como um instrumento de controle das finanças governamentais. Historicamente, essa noção surgiu para controlar as finanças do rei, quando proprietários de terras

se rebelaram e impuseram a necessidade de aprovação prévia das receitas e despesas governamentais, além da exigência de prestação de contas. Essa ideia ainda está presente em parte dos orçamentos públicos no Brasil, com foco maior em policiar o governo do que em avaliar a qualidade das ações (Santos, 2001).

Uma terceira conceituação, do início do século XX, vê o orçamento público como um plano das atividades governamentais, no qual são detalhados os serviços prestados aos cidadãos e seus custos. Essa abordagem fornece uma visão mais clara do que está acontecendo, embora nem sempre justifique adequadamente as ações do governo (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2013). A quarta conceituação enxerga o orçamento público como um instrumento para a execução de planos de governo e ele é visto como um meio para transformar planos em obras e serviços concretos. Essa ideia tem origem no planejamento estatal soviético do início do século XX e foi adaptada por diversos países ao redor do mundo. A premissa central é que cabe ao governo estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento do país, do estado ou do município, executar uma parte desses objetivos diretamente e deixar outras ações como responsabilidade da iniciativa privada (Santos, 2001).

A quinta conceituação do orçamento público se concentra na administração interna do governo. Nesse caso, o orçamento é visto como uma ferramenta para gerenciar as ações governamentais e mensurar com precisão tudo o que precisa ser feito para garantir o funcionamento do governo. Um orçamento bem estruturado e preciso facilita o funcionamento e contribui para a fiscalização, ajustes a situações, correção de desvios e avaliação da execução (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2013). Ao mesmo tempo, resulta em uma prestação de contas clara até mesmo para cidadãos que não possuem conhecimentos técnicos em economia. Embora o orçamento seja essencial na administração pública, ele é apenas uma parte do processo e não deve ser responsabilizado pelos problemas dos entes federativos ou utilizado como justificativa para a falta de ações públicas (Santos, 2001).

2.5 Participação da sociedade civil na definição das prioridades

Com um viés mais participativo, o orçamento público teve estruturação orientada pela Constituição Federal de 1988. A promulgação da Carta Magna foi um momento de transformação no Brasil e marcou a transição de um período caracterizado pelo autoritarismo para o início de uma passagem política em direção

à democracia (Oliveira; Ferreira, 2017). O texto estabeleceu as bases para uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito, com um sistema centrado na soberania popular. Ele foi elaborado durante um processo democrático amplo e participativo, que culminou na Assembleia Nacional Constituinte. A lei, que serve de parâmetro de validade para todas as demais espécies normativas, abriu um horizonte de possibilidades para a democracia participativa (Pinho, 2019).

Nesse contexto de transformação política, o conceito de sociedade civil teve uma redefinição. Antes do final da ditadura militar brasileira, o termo era normalmente utilizado como uma estratégia política em oposição ao Estado. Contudo, com a chegada do período de democratização, passou por uma revisão, superou a dualidade simplista e reconheceu a heterogeneidade. O conceito de sociedade civil evoluiu para ser entendido como uma esfera de ação que opera no espaço público, distinta do Estado e igualmente diferente do mercado. A noção que colocava a sociedade civil unicamente como um ator de oposição ao Estado passou a ser vista como insuficiente para a complexidade e a pluralidade de agentes, grupos e organizações que participam na esfera pública (Cohen; Arato, 1992).

Scherer-Warren e Lüchmann (2004) destacam que essa nova dinâmica de ação social também trouxe uma série de desafios. Estudos dedicados aos conselhos gestores mostram dificuldades relacionadas à inclusão e à diversificação da representação da sociedade civil em espaços participativos. A seleção restrita de setores e organizações que participam ativamente nos conselhos limita a amplitude da participação da sociedade civil. Nesse processo, o conceito de redes adquiriu importância na análise das transformações na participação política. As redes sociais e sub-redes surgiram como desafios para as relações de representação tradicionais. Elas colocaram no debate uma nova dimensão da participação cidadã e permitiram conexões que transcendem as estruturas institucionais (GECD, 1999).

A abordagem de redes encontrou aplicação na governança interativa, que apareceu como um modelo de gestão compartilhada entre Estado, mercado e sociedade. Para Scherer-Warren e Lüchmann (2004), fundamenta-se em novos arranjos institucionais e tem o objetivo de ampliar a participação cidadã. A nova perspectiva reconhece que os desafios do mundo contemporâneo exigem abordagens mais inclusivas e colaborativas para a tomada de decisões. Essa interpretação é uma mudança na maneira como era praticada a gestão pública até então e retira o foco de uma estrutura hierárquica e centralizada. A atenção passa a

ser em uma rede de interações dinâmicas. Com a governança interativa, o Estado deixa de ser o único detentor do conhecimento e do poder decisório e abre espaço para a colaboração entre atores governamentais, setor privado e sociedade civil.

As transformações ocorridas no campo da sociedade civil e na esfera da participação política iniciaram debates sobre os modelos democráticos e os mecanismos de participação. Para alguns autores, a convergência em torno de valores democráticos, pluralismo e inclusão socioeconômica passaram a caracterizar os movimentos sociais. Todavia, ao lado desses avanços, também foram manifestadas preocupações. Uma delas destaca a possibilidade de despolitização e redução do espaço político por conta da atuação das organizações não governamentais. Os defensores dessa linha de argumentação afirmam que, ao se concentrarem em abordagens técnicas e na implementação de projetos sociais, os grupos podem contribuir para a diluição do engajamento político e da contestação que caracterizaram os movimentos do passado (Scherer-Warren; Lüchmann, 2004).

Nas discussões envolvendo participação e democracia no Brasil, os conceitos de capital social e governança também assumiram uma posição central. Frequentemente quantificado por meio de indicadores relacionados à participação cívica e à confiança interpessoal, o capital social é reconhecido como um elemento para o fortalecimento da democracia (Baquero, 2004). Porém, a aplicação desses conceitos coloca em debate algumas questões. Segundo Scherer-Warren e Lüchmann (2004), a ênfase no capital social e na governança pode reduzir a compreensão da política apenas a elementos como confiança, eficiência e colaboração e subestimar o papel do conflito e do exercício de poder na arena política. Mesmo que a colaboração seja importante para uma sociedade democrática, é preciso reconhecer que a política também envolve disputas, debates e a negociação de interesses divergentes (Scherer-Warren, 2001).

A participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas é um dos pilares da democracia e tem sido objeto de debate em todo o mundo. No cenário brasileiro, um dos mecanismos de participação que tem atraído atenção e colocado-se como uma ferramenta de aproximação dos cidadãos com o processo decisório é a criação de conselhos gestores. Esses grupos são espaços de deliberação e tomada de decisão em políticas públicas, nos quais diferentes atores da sociedade civil têm a oportunidade de contribuir com suas perspectivas e demandas. Contudo, a natureza da participação nos conselhos gestores é indireta, uma vez que os cidadãos elegem

representantes para atuarem nesses órgãos em seu nome. Essa característica levanta questões sobre representação, legitimidade e eficácia (Abers; Keck, 2009).

No processo de orçamento participativo, por exemplo, os cidadãos têm papel direto nas assembleias. Já nos conselhos gestores, os participantes não-estatais são escolhidos por organizações que, por sua vez, foram selecionadas por outras organizações, o que cria uma cadeia de representação. Além disso, metade das cadeiras é ocupada por funcionários públicos, que são indicados para representar os órgãos estatais envolvidos. A estrutura de representação indireta gera questionamentos sobre para quem e em nome de quem esses atores atuam e sobre a verdadeira extensão da voz e do poder dos cidadãos no processo. Muitas dessas associações são auto-organizadas e seus líderes não são necessariamente escolhidos diretamente pelo público que afirmam representar (Abers; Keck, 2009).

A teoria da representação política de Pitkin (1967) vem da ideia de que os representantes orientam sua legitimidade em processos de autorização e prestação de contas que conectam os representantes aos representados. Entretanto, essa relação não se aplica plenamente aos representantes das associações da sociedade civil nos conselhos gestores, já que a escolha não é feita de maneira direta pelos cidadãos. Para Abers e Keck (2009), é necessário repensar e aprimorar os mecanismos de legitimação e responsabilização desses representantes com objetivo de garantir que a participação das associações da sociedade civil nos conselhos gestores seja representativa e democrática.

De acordo com Manin (1997), ao observar a história da política brasileira, é possível perceber uma tradição de desconfiança em relação à capacidade de grupos não tradicionais, como os trabalhadores, de representar os próprios interesses na política convencional. Os conselhos gestores oferecem uma alternativa e são colocados como um espaço onde grupos diversos da sociedade civil podem contribuir ativamente para a formulação e implementação de políticas públicas. Uma das preocupações está na legislação e na prática, que podem neutralizar tendências de captura dos representantes de órgãos estatais nos conselhos por interesses privados. Isso poderia influenciar negativamente a capacidade dos conselhos de atuarem de forma imparcial e em prol do interesse público (Ames, 2002).

Outro desafio é como levar os atores estatais a considerarem de que forma as políticas afetarão públicos mais amplos, além dos grupos específicos presentes nos conselhos. É preciso garantir que as decisões tomadas nos conselhos não sejam

excessivamente influenciadas pelos interesses imediatos dos participantes e estejam guiadas pelo bem-estar da sociedade como um todo. Mecanismos de prestação de contas e transparência desempenham um papel nesse processo e permitem que as decisões e ações dos conselhos sejam acompanhadas pela sociedade em geral. Ao mesmo tempo, educação cívica e o engajamento da população são essenciais para criar uma cultura de participação, para que os cidadãos estejam dispostos a questionar as decisões Abers e Keck (2009).

Determinar se o Estado está efetivamente cumprindo seu papel de defender os excluídos é outra questão complexa. A participação nos conselhos gestores deve ser acompanhada de avaliações periódicas e independentes para garantir que as políticas implementadas atendam às necessidades das camadas mais vulneráveis da sociedade (Lavalle, 2003). Os conselhos gestores são compostos por representantes de grupos organizados, o que pode deixar de fora muitos cidadãos que não fazem parte dessas organizações. Essa inclusão pode ser facilitada por meio de mecanismos de consulta pública, como audiências públicas, pesquisas e fóruns comunitários, que permitem que um conjunto mais amplo e diverso de cidadãos participe do processo decisório (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006).

A sociedade civil é caracterizada pela pressão política e pelas relações de poder. O Estado, em sistemas políticos democráticos, é, ao mesmo tempo, mecanismo e agente da ação pública. Desta forma, não é possível concluir que seja imune a essas pressões e nem ter a certeza que naturalmente representará os interesses dos politicamente excluídos (Lavalle, 2003). Esse desafio, nas últimas décadas, rendeu críticas à democracia representativa e à burocracia. Contudo, elas reforçam a necessidade da busca por ferramentas que possibilitem a participação cidadã e vigilância ativa para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades daqueles que mais precisam. Apesar das críticas, o Estado desempenha um papel insubstituível na ação pública e na promoção do bem-estar social. Ele pode ser influenciado por interesses diversos, mas também possui recursos e capacidades para agir em prol do interesse público (Evans, 2001).

Mesmo que alguns autores tenham resistências sobre a visão de deliberação, por deixar de lado os conflitos próprios da política, a abordagem deliberativa destaca a importância de espaços de debate e interação. Neles, os atores políticos podem se reunir, discutir e construir soluções para os complexos desafios sociais que a sociedade enfrenta. Avritzer (2000) destaca três características fundamentais para o

funcionamento de uma democracia deliberativa nos conselhos gestores - a cessão de um espaço decisório pelo Estado, a socialização de informações relevantes e a capacidade de experimentação e compartilhamento de resultados. Nesse sentido, os conselhos gestores surgem como ferramentas para a troca de ideias e conhecimentos. Embora possam apresentar desafios na estrutura e no funcionamento, para Abers e Keck (2009), representam um passo significativo em direção a uma democracia mais participativa e inclusiva.

No contexto do processo participativo e da representação dos conselhos, há uma significativa fundamentação na perspectiva da sociedade civil, influenciada pela leitura habermasiana. No final dos anos 90, a discussão sobre a criação dos conselhos ganhou destaque no interior do Rio Grande do Sul. Entretanto, algumas discussões mais recentes contextualizam esse tema em uma perspectiva temporal, sugerindo que, em certo período, predominou uma visão otimista e romantizada sobre a sociedade civil. Acreditava-se 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, trazendo o Estado de volta e abordando 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 e 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 e sugere que é essencial trabalhar com a diversidade das organizações. A crítica busca superar as fronteiras entre Estado e sociedade civil, para adaptar-se à complexidade da sociedade (Lavalle, 2003).

2.6 O debate sobre orçamento impositivo no Brasil

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 (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 levanta 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. Isso pode resultar em uma alocação de recursos guiada por motivações políticas e eleitorais, em vez de critérios objetivos e necessidades reais da sociedade (Santos; Gasparini, 2020).

Com a inclusão das emendas impositivas nos municípios, como é o caso de Venâncio Aires, a dinâmica mudou. A Emenda à Lei Orgânica 02/2020 incorporou essas emendas impositivas ao processo legislativo orçamentário municipal e estabeleceu a obrigatoriedade de execução dos recursos. Isso significa que o Executivo não tem mais a discricionariedade de escolher quais emendas serão atendidas. Do ponto de vista jurídico, cria uma nova estrutura de responsabilidade e controle sobre o uso dos recursos públicos. Por outro lado, na perspectiva política, as emendas impositivas podem modificar as relações entre os poderes. Com a redução da margem de manobra do Executivo na alocação de recursos, a negociação política pode se deslocar para outras áreas (Santos; Gasparini, 2020).

As inovações constitucionais introduzidas pela EC 86/2015 promoveram redução da margem de discricionariedade do Executivo no que concerne à execução do orçamento anual. Isso se deu por meio da imposição da obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais. Anteriormente a essa mudança, não existia uma obrigatoriedade de alocação de recursos para tais emendas e o Executivo

frequentemente recompensava parlamentares que consistentemente apoiavam os projetos de interesse do governo (Santos; Gasparini, 2020). Desde então, a implementação desse instituto se desenrolou de maneira variada e em diferentes momentos nos diversos níveis de governo no país. No município de Venâncio Aires, a Emenda à Lei Orgânica 02/2020 acrescentou os parágrafos 9º ao 18º ao artigo 141 e anotou as emendas impositivas no âmbito do processo legislativo orçamentário municipal.

Diante 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).

A EC 86/2015 estabeleceu limites para as emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, com restrição a 1,2% da receita corrente líquida e 50% desse montante direcionado para a área da saúde. Além disso, complementou a Constituição ao permitir emendas de iniciativa de bancadas partidárias, com um valor de até 1% da receita corrente líquida auferida no exercício anterior (Cirolini, 2022). No entanto, ao priorizar a execução financeira de parte das programações de interesse próprio, para Santos e Gasparini (2020), o Congresso parece dar foco para questões locais, o que pode reforçar a percepção de um parlamento clientelista. Além disso, ainda segundo os mesmos autores, essa postura sugere uma visão limitada quanto à sua participação no processo orçamentário, evita o engajamento na discussão de macropolíticas orçamentárias e prefere a concentração em necessidades micro, de âmbito municipal ou estadual.

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, transparência (Silveira, 2011).

Os parágrafos 12 a 15 da legislação abordam as emendas individuais que não precisam ser executadas obrigatoriamente em casos de impedimentos técnicos. As consultorias de orçamento do Congresso Nacional, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 1/2017, destacam a necessidade de estabelecer normas claras para definir os critérios e fundamentos que caracterizam esses impedimentos. Sem critérios objetivos e imparciais, existe o risco de que os recursos sejam utilizados de maneira arbitrária. Os impedimentos técnicos que podem justificar a não execução obrigatória incluem, entre outros fatores, inadequação do valor proposto, incompatibilidade entre o valor e o cronograma do projeto, propostas que não garantem a conclusão de uma etapa essencial do projeto, ausência de submissão de proposta ou plano de trabalho dentro do prazo estipulado e a não realização ou atraso na realização de complementações ou ajustes solicitados (Dias, 2023).

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, característica do modelo autorizativo. 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 amplia, em tese, o número de atores no processo e fortalece a democracia. Segundo os autores, a atuação desses interessados seria autônoma e independente da discricionariedade tanto do Executivo quanto dos proponentes das emendas.

Ao mesmo tempo, 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. A Emenda Constitucional nº 86/2015 teria alterado a dinâmica de poder em relação às prerrogativas na definição de políticas públicas, que antes favoreciam o Executivo devido à ampla discricionariedade na execução orçamentária. Os autores

argumentam que o estabelecimento da obrigatoriedade de execução da LOA e a exigência de justificativas para eventuais impedimentos poderiam ter sido derivados do próprio sistema legal. Contudo, ao restringir isso apenas às programações resultantes de emendas individuais, a Constituição Federal criou um desafio para a aplicação plena do conceito de orçamento impositivo.

Apesar disso, Greggianin e Silva (2015) entendem que as novas regras trouxeram um critério legal para o contingenciamento e a possibilidade de exigir a execução de programações que não tenham sido impedidas ou contingenciadas. Eles também colocam que o novo regime promove um maior acompanhamento, além de aumentar a eficiência e a transparência na execução orçamentária. No entanto, reconhecem que a adoção ampla do orçamento impositivo deve ser acompanhada por projeções confiáveis e realistas de receitas e despesas. Além disso, para eles, o modelo aprovado pode representar um retrocesso em termos de participação da sociedade nas finanças públicas, uma vez que a atuação dos parlamentares limitada às emendas individuais reduz a influência em outras políticas públicas e pode reforçar uma tendência de perda de prerrogativas legislativas.

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 aplica-se 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 interpretar 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. Pela legislação, 1,2% da receita corrente líquida, soma dos valores arrecadados pelo governo, é destinado para a medida implantada em 2015.

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, o autor argumenta que a emenda aprovada revela a pouca disposição do Congresso 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 tira o foco da melhor opção de investimento e das

políticas mais eficientes, para centrar em uma espécie de patrimonialismo institucionalizado, no qual cada parlamentar eleito tem acesso ao seu quinhão de verbas públicas (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 intersubjetivo.

Além disso, Mendonça (2015) argumenta que a emenda aprovada, ao alterar apenas um aspecto específico da prática orçamentária atual, parece validar o restante do processo, que, segundo ele, é marcado pelo desprezo à contribuição institucional do Legislativo. Lima e Viana (2016) compartilham dessa visão, de que a constitucionalização da impositividade das emendas individuais desvaloriza a atuação do Legislativo na definição do conteúdo orçamentário. Como o restante do orçamento permanece autorizativo, a discricionariedade do Executivo na execução das despesas é mantida, o que resulta em um desprestígio do Legislativo com a própria anuência. Os autores acreditam que as emendas são ineficazes na implementação de políticas públicas, já que estão desconectadas do planejamento governamental e não visam aprimorar ações de interesse público.

Adicionalmente, 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. A emenda também restringe o poder de veto do presidente, tornando-o dependente do Congresso Nacional, além de intensificar os já problemáticos mecanismos de governabilidade próprios do presidencialismo de coalizão. Lima e Viana (2016) ainda argumentam que a margem de discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento é ainda mais restringida pelas emendas obrigatórias e que elas aumentam a resistência ao cumprimento das demais disposições da Lei Orçamentária Anual. Para eles, a aprovação da EC 86/2015 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, sejam elas municipais, estaduais ou federais. Nessas ocasiões, deputados, senadores e vereadores 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 parlamentares, que aparecem ao lado de lideranças locais. Fotos desses eventos são amplamente divulgadas em redes sociais, sites oficiais e veículos de comunicação, frequentemente acompanhadas de discursos que exaltam o papel dos parlamentares na alocação de recursos públicos para essas obras. Essa estratégia, ao mesmo tempo que fortalece a imagem do parlamentar, pode também contribuir para a perpetuação de práticas clientelistas (Blanchet; Lubke, 2020).

2.7 Emendas impositivas e princípio da simetria nos entes federativos

Outra questão que tem ganhado destaque nos tribunais brasileiros é a legalidade das emendas impositivas em estados e municípios, um debate que relaciona-se diretamente com o princípio da simetria. Esse princípio pode ser entendido como a exigência de que os estados membros adotem normas e modelos constitucionais semelhantes aos estabelecidos para a União (Leoncy, 2011). A Constituição Federal de 1988 promoveu uma redistribuição do poder estatal entre os diversos entes federados por meio da técnica de competências legislativas concorrentes e competências materiais ou administrativas comuns, impondo, assim, limitações implícitas e explícitas que decorrem da aplicação do princípio da simetria aos entes subnacionais (Oliveira; Araújo, 2020).

Essas limitações, em geral, dizem respeito ao processo legislativo para a elaboração e emenda das constituições estaduais, à distribuição federativa de competências legislativas, às normas especificamente dirigidas aos estados, às normas constitucionais que vinculam genericamente os poderes públicos e às normas destinadas à União que também podem obrigar os estados (Souza Neto; Sarmiento, 2012). Além das limitações explícitas previstas no texto constitucional, várias outras foram identificadas implicitamente por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal. Essas incluem aspectos relacionados ao processo legislativo, como a iniciativa de leis, normas sobre impedimentos e prerrogativas de agentes políticos e servidores públicos, e as atividades de fiscalização realizadas pelo Poder Legislativo, entre outras (Souza Neto; Sarmiento, 2012).

Em relação à aplicação do princípio da simetria no processo legislativo das leis orçamentárias, o Supremo Tribunal Federal (STF) considera que essas normas devem ser obrigatoriamente reproduzidas pelos constituintes estaduais. Isso significa que os legisladores estaduais não podem criar novos institutos de direito financeiro ou modificar a Constituição Federal em aspectos como a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, conforme percentuais específicos estabelecidos. Dentro do debate sobre a hierarquia normativa, as normas de reprodução obrigatória, como descrito pela literatura, são aquelas que devem ser observadas compulsoriamente devido à sua subordinação aos princípios consagrados na Lei Maior (Leoncy, 2011).

Segundo Eduardo Dias e Ana Cristina Gonçalves (2017), o poder constituinte exercido pelos entes federados, como os estados, não é originário, pois decorre do texto constitucional e, portanto, não confere a eles plena liberdade de organização e gestão. Essa vinculação às normas de reprodução obrigatória fundamenta o princípio da simetria, que deve ser rigorosamente observado e é continuamente aplicado pelo controle de constitucionalidade realizado pelo STF, responsável por preservar a integridade dos textos constitucionais. Dessa forma, o controle de constitucionalidade desempenha uma função na manutenção da simetria material entre as leis dos entes federados e a Constituição Federal (Leoncy, 2011).

As normas de reprodução obrigatória são, portanto, parâmetros para o controle de constitucionalidade das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais e estão intrinsecamente ligadas à Constituição Federal. Essas normas não necessitam de transcrição nas constituições estaduais para sua aplicabilidade e podem ser

expressas ou implícitas. Mesmo quando não explicitamente enunciadas, são consideradas parte integrante do texto constitucional devido ao princípio da simetria, o que implica que normas constitucionais locais não podem contradizer ou diferenciar-se do paradigma estabelecido pela Constituição Federal. Assim, os órgãos judiciais responsáveis pelo controle de constitucionalidade, como o Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal, devem seguir o princípio da simetria e respeitar as normas de reprodução obrigatória (Modesto, 2016).

José Gomes Canotilho (2011) argumenta que a proteção da ordem constitucional é essencialmente a defesa do próprio Estado, realizada através de um sistema complexo e abrangente. Com as emendas que regulamentaram as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária e estabeleceram limites em relação à receita corrente líquida, os estados e municípios não são obrigados a adotar o instituto, mas, caso desejem contar com as ferramentas, devem seguir os percentuais determinados pela Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que as leis que definem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem respeitar os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal (Brasil, 2019).

Assim, o poder de auto-organização dos Estados é limitado pelo princípio da simetria, que exige que as prerrogativas, sujeições, poderes, estruturação básica e competências dos entes federados sigam o modelo estabelecido para a União Federal. No entanto, a simetria não elimina completamente as particularidades locais e permite que as unidades federativas se organizem de forma individualizada, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição Federal. Embora a lei orçamentária seja predominantemente prospectiva e autorizativa, excluindo as despesas obrigatórias como os repasses mínimos para saúde e educação, isso garante a discricionariedade e autonomia dos entes federados (Leoncy, 2011).

3 TERRITÓRIO EM ANÁLISE: MUNICÍPIO DE MÉDIO PORTE NO VÉRTICE ENTRE OS VALES DO TAQUARI E RIO PARDO

Para a realização desta pesquisa, foi adotada uma abordagem qualitativa, que possibilita resultados que não podem ser obtidos por meio de procedimentos estatísticos e que depende da observação e da interação direta com os participantes, a partir da linguagem e os termos empregados por eles (Spink, 2004). A análise qualitativa é um processo interpretativo não-matemático com o objetivo de identificar conceitos e relações nos dados brutos e de organizar essas descobertas em um esquema teórico explanatório (Strauss, 2008). A escolha do método qualitativo é justificado pela natureza do problema, já que permite explorar detalhes e informações que seriam difíceis de capturar por meio de métodos quantitativos.

Minayo (1992) destaca que uma amostra ideal é aquela que consegue refletir a totalidade em múltiplas dimensões, abrange a complexidade do fenômeno estudado e garante a representatividade das diversas perspectivas envolvidas. Nesse sentido, o trabalho de campo desta pesquisa foi planejado para capturar essa diversidade, o que levou a realização de 22 entrevistas. Dessas, quatro foram conduzidas com o objetivo de verificar a consistência das informações previamente coletadas, para assegurar a validade dos dados obtidos. Além disso, a pesquisa foi estruturada para garantir que a amostra incluísse um número considerável de informantes, para permitir a exploração de semelhanças e diferenças nas respostas.

O desenvolvimento da pesquisa seguiu as seguintes etapas:

- a) Primeira aproximação ao objeto de estudo: A fase exploratória durou aproximadamente trinta dias em final de 2023 e incluiu registros em diário de campo, coleta de materiais impressos como livros e revistas, além da identificação de potenciais entrevistados.
- b) Definição dos entrevistados: A seleção dos participantes foi orientada por conversas informais e uma lista de possíveis entrevistados foi elaborada com base na experiência do autor. Os critérios utilizados para definir os interlocutores incluíram:
 - b1) Experiência na área de atuação
 - b2) Relação com diferentes públicos em suas respectivas atividades
 - b3) Diferentes tempos de atuação na vida pública

c) Após a definição dos entrevistados, foram realizados contatos telefônicos para agendar as entrevistas, que ocorreram ao longo de aproximadamente 40 dias em início de 2024. As entrevistas foram conduzidas com base em um roteiro semiestruturado e foram gravadas digitalmente. As conversas resultaram em cerca de 14 horas de material transcrito.

Em relação aos aspectos éticos, foi assegurado aos participantes o anonimato, a privacidade e a liberdade de desistência, além de fornecer informações sobre o objeto da pesquisa e a possibilidade de contato posterior. O roteiro de entrevista foi feito de maneira semiestruturada, com perguntas abertas, e dividiu-se em três grupos: vereadores, secretários e conselheiros municipais.

3.1 Caracterização do território

O território é uma entidade complexa que abarca natureza e sociedade simultaneamente e incorpora as dimensões econômicas, políticas, culturais, ideológicas e materiais. Ele representa a interseção entre o local e o global, o singular e o universal, absorve a terra, as formas espaciais e as relações de poder de maneira concomitante. No desenvolvimento histórico da sociedade humana, elementos fundamentais como a agricultura, a produção de excedentes, a divisão social do trabalho, a emergência da propriedade privada e a institucionalização das trocas mercantis desempenharam funções importantes para constituição das mudanças observadas (Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005).

As interações humanas influenciaram na moldagem de uma sociedade cada vez mais heterogênea, marcada pela formação de arranjos institucionais complexos e pela alteração da natureza por meio do trabalho. Isso resultou em mercadorias e na estratificação em classes sociais. Essa dinâmica na produção de espaços distintos refletiu as mudanças estruturais, manifestadas na segregação entre ambientes rurais e urbanos e na especialização do trabalho (Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005). O foco desta dissertação está voltado para um município situado entre os Vales do Rio Pardo e Taquari - Venâncio Aires.

3.1.1 Resgate histórico: município marcado por migrações

A formação étnica da população atual de Venâncio Aires é resultado da miscigenação entre diversos povos. Inicialmente, a região foi habitada pelos índios guaranis e tapes. A partir de 1700, as primeiras expedições de conquistadores portugueses e espanhóis começaram a avançar sobre as aldeias indígenas. Em 1750, o rei de Portugal ofereceu sesmarias e lotes de terra no Sul do Brasil aos colonos luso-açorianos dispostos a começar uma nova vida. Em 1762, o alferes Francisco Machado Fagundes da Silveira recebeu uma sesmaria nas margens do arroio Castelhana. A partir de 1856, os primeiros imigrantes alemães receberam terras na colônia de Mariante. Em 1885, iniciou-se a imigração italiana no Brasil e, já no século 20, chegaram japoneses e descendentes de árabes (Heisler, 2008).

O território que atualmente constitui o município de Venâncio Aires integrou inicialmente Rio Pardo, em 1809, posteriormente Taquari, em 1849, e, finalmente, Santo Amaro, em 1881, atualmente o distrito de General Câmara. A partir de 1891, Venâncio Aires foi estabelecido como um município autônomo. A primeira denominação conhecida da região foi Faxinal dos Fagundes, que permaneceu em uso até cerca de 1930, mesmo com a existência de outras designações oficiais. Por volta de 1850, o Faxinal dos Tamancos, localizado na área onde atualmente encontra-se a Estância São José, tinha relevância comparável à do Faxinal dos Fagundes, devido ao trabalho do inglês José Holbrook, que produzia tamancos de madeira amplamente utilizados até meados da década de 1980 (Vogt, 2004).

Os primeiros colonizadores portugueses que receberam títulos de posse de terras no atual município de Venâncio Aires incluíam Manoel Bento Ferreira da Gama, João Gomes da Rocha, Joaquim Coelho Barbosa, João Francisco Teixeira, Mathias José da Costa, José Antônio Silveira e outros com os sobrenomes Fagundes, Campos, Pacheco e Costa. Muitos deles pioneiros eram militares provenientes das fortalezas de Nossa Senhora do Rosário, em Rio Pardo, e de Santo Amaro. Em 1864, dona Brígida Fagundes do Nascimento, neta do pioneiro Francisco Machado, doou uma área de 10 mil braças quadradas, o equivalente a cinco quarteirões, à Irmandade de São Sebastião Mártir, com a condição de que fosse erguida uma capela em honra ao santo, caso seu filho retornasse ileso da Guerra do Paraguai. Hoje, a igreja é o principal símbolo do município (Rosa, 2022).

A doação da área foi determinante para o desenvolvimento econômico de Venâncio Aires. Parte das terras doadas foi vendida a imigrantes alemães, o que iniciou o processo de colonização, que até então era ocupado predominantemente

por luso-açorianos. Em 1876, realizou-se a primeira festa em louvor a São Sebastião Mártir. Em 8 de abril de 1884, o Faxinal dos Fagundes foi elevado à categoria de Freguesia de São Sebastião Mártir, designação atribuída naquela época a povoados visitados por carroceiros viajantes, devido à presença de fregueses para suas mercadorias. Mais tarde, em 11 de maio de 1891, ocorreu a instalação do município, tendo como sede a Vila de São Sebastião Mártir (Wachholz, 2015).

De 1762 a 1862, o território de Venâncio Aires evoluiu principalmente através da divisão das grandes sesmarias em áreas menores, destinadas aos descendentes dos primeiros proprietários. Durante esse período de cem anos, a paisagem era dominada por vastas áreas de pastagens e florestas nativas. A mudança mais significativa do Faxinal dos Fagundes ocorreu com a chegada dos imigrantes. Em 1864, o Faxinal dos Fagundes contava com pouco mais de dez casas. A partir de 1874, incentivados pelo imperador Dom Pedro II e pela imperatriz Dona Leopoldina, os imigrantes começaram a ocupar o território e construíram as primeiras residências nos lotes adquiridos. Isso acelerou o desenvolvimento urbano nos aspectos religioso, político, econômico, social, educativo e cultural (Vogt, 2004).

Em 1883, o agrimensor Antônio Azambuja Villanova delineou as primeiras ruas centrais de Venâncio Aires. O mapa, orientado na direção Norte-Sul, incluía as ruas Sete de Setembro até a Conde D'Eu e, na direção Leste-Oeste, da Félix da Cunha até a rua Bismarck, atual Júlio de Castilhos. A rua Osvaldo Aranha era conhecida como 28 de Setembro, a Jacob Becker como rua São Sebastião e a Reinaldo Schmaedecke como rua Aquidaban. Em 8 de abril de 1884, a povoação foi elevada à categoria de freguesia. Nos anos subsequentes, um número crescente de imigrantes chegou à região. O progresso foi tal que, em 1890, a população atingiu 6.984 habitantes, dos quais 6.500 viviam nas colônias (Folha do Mate, 2008).

Desde a chegada dos primeiros colonizadores açorianos e por quase um século, a criação de gado e o extrativismo de erva-mate e madeira constituíram as principais fontes de renda dos estancieiros em Venâncio Aires. A economia da Freguesia de São Sebastião Mártir foi impulsionada com a chegada dos imigrantes alemães. O aumento populacional atraiu mercadores e levou ao surgimento dos primeiros comércios de secos e molhados e das primeiras indústrias. Um salto econômico ocorreu no início do século passado com a abertura de novas estradas municipais que interligaram as colônias. A construção das estradas estaduais conectando os municípios vizinhos de Santa Cruz do Sul e Lajeado ao porto de

Mariante, passando pela cidade, transformou Venâncio Aires em um centro comercial e industrial de relevância para o Rio Grande do Sul (Rosa, 2022).

Por meio do decreto do governador do Rio Grande do Sul, Fernando Abbott, datado de 30 de abril de 1891, o município de Venâncio Aires foi formalmente estabelecido. O nome foi escolhido em homenagem ao jornalista Venâncio de Oliveira Aires, que, originário do estado de São Paulo, optou por viver no Rio Grande do Sul. Logo depois, dando um pequeno salto na história, o período entre 1940 e 1960 testemunhou a transformação de Venâncio Aires em um centro comercial, especialmente com o desenvolvimento do Porto de Mariante na localidade homônima. Já a década de 1970 marcou o início do processo de industrialização, que se estendeu ao longo da década de 1980 (Rosa, 2022).

Em 1938, o núcleo urbano de Venâncio Aires foi designado como cidade. Mariante e Deodoro, os dois núcleos urbanos mais importantes do interior, foram elevados à categoria de Vila e sede do segundo e terceiro distritos. Naquela época, havia apenas dois distritos além da sede principal. Em 1994, ocorreu a última divisão territorial e foram criados os atuais nove distritos. Desde 1948, os prefeitos são escolhidos por votação popular. O prefeito que mais vezes ocupou o cargo foi Alfredo Scherer, eleito para quatro mandatos. Atualmente, o cargo máximo do município é ocupado pelo prefeito Jarbas da Rosa, em seu primeiro mandato. O primeiro prédio da prefeitura municipal foi construído na época da primeira Junta Governativa, e o atual edifício foi inaugurado na década de 1960 (Vogt, 2004).

A comunicação a longas distâncias é atualmente fácil e conveniente, mas até 1904, os habitantes de Venâncio Aires dependiam exclusivamente de cartas transportadas a cavalo ou a pé por mensageiros. Naquele ano, o intendente municipal Narciso Mariante de Campos enviou a primeira mensagem via telégrafo, o que simbolizou o início das atividades dos Correios e Telégrafos no município. Quatro anos depois, em 17 de janeiro de 1908, foi celebrado um contrato entre a intendência municipal e a Companhia Telefônica Riograndense para a instalação de aparelhos telefônicos nas casas comerciais da vila, no prédio da intendência e na Guarda Municipal. Três anos mais tarde, em 1911, o município assumiu a administração desse serviço (Folha do Mate, 2008).

Em 1913, a primeira rede telefônica foi construída, conectando a vila com Mariante, Linha Herval e Sampaio, com projeção para alcançar os municípios vizinhos. No entanto, o município não conseguiu acompanhar o crescimento da

demanda e, em 1917, concedeu novamente o serviço para a Companhia Telefônica Riograndense por um período de 15 anos. Em 1927, o município já possuía condições tecnológicas para enviar mensagens fonográficas e telegráficas para qualquer parte do Rio Grande do Sul, do Brasil e do mundo. O sistema funcionava através de um centro telefônico, onde uma operadora realizava as chamadas solicitadas pelos usuários. Esse sistema ainda está em uso em algumas localidades do interior de Venâncio Aires (Folha do Mate, 2008).

A comunicação via rádio iniciou-se na década de 1930, com Orven Petinelli estabelecendo um pequeno estúdio de transmissão e espalhando fios e alto-falantes pelos postes da rua principal. Em meados dos anos 1950, uma rádio mais moderna operou no mesmo sistema, com o nome A Voz de Ouro. A atual Rádio Venâncio Aires AM, uma das mais antigas do Rio Grande do Sul, teve seu sinal aprovado pelo Ministério de Viação e Obras Públicas em 30 de outubro de 1959 e atualmente opera na frequência de 910 KHz. A primeira emissora de rádio em frequência modulada foi a rádio Terra FM, cujo sinal foi ao ar em 12 de dezembro de 1987. Inicialmente pertencente ao Grupo RVA, a rádio passou a operar de forma independente em 2002 na frequência de 105.1 MHz. Com o avanço da tecnologia, ambas as emissoras também transmitem via internet (Wachholz, 2015).

Em 1968, Venâncio Aires alcançou a liderança na produção de fumo, com uma colheita de 7,4 mil toneladas. A década de 1970 também marcou o início do processo de industrialização, que se estendeu ao longo da década de 1980, e consolidou Venâncio Aires como um dos principais atores econômicos no cenário gaúcho durante os anos 1990. A partir daí, as lavouras do tabaco, gradativamente, foram dominando a paisagem do território venâncio-aiense e ganhando mais espaço. Essa foi uma revolução nas colônias, da passagem de uma quase autossuficiência e uma policultura para a produção comercial, que condicionava a agricultura a uma dependência com economias externas (Heisler, 2008).

Na segunda metade do século passado, observou-se um significativo influxo de investimento estrangeiro no setor tabagista, marcado pela entrada de diversas empresas multinacionais. Foi a consolidação da atual estrutura da indústria fumageira no sul do Brasil. Venâncio Aires, em conjunto com os municípios vizinhos de Santa Cruz do Sul e Vera Cruz, concentra, até hoje, um dos maiores parques industriais de beneficiamento e exportação de tabaco do mundo (Hilsinger, 2016). No âmbito da produção agrícola, o tabaco é cultivado por agricultores familiares que

possuem a propriedade de suas terras e utilizam, predominantemente, a força de trabalho familiar. Dessa forma, a reprodução do capital fumageiro se dá por meio de uma relação de dominação da indústria sobre a produção agrícola familiar, em um contexto histórico onde o capital industrial não detém a propriedade das terras nem emprega trabalhadores rurais de forma assalariada (Cadoná; Freitas, 2016).

Venâncio Aires é reconhecida como a Capital Nacional do Chimarrão e destaca-se pela promoção bienal da Festa Nacional do Chimarrão (Fenachim). O município possui tradição na produção de erva-mate, que foi introduzida nos anos 1900 e se disseminou rapidamente como uma lavoura permanente em todas as áreas coloniais da bacia. Nos anos 1990, destacou-se como o principal produtor de erva-mate em folha verde oriunda de lavoura permanente no estado. Hoje, o cultivo de erva-mate envolve aproximadamente 530 famílias de agricultores no município, que atualmente possui 1,3 mil hectares dedicados à cultura agrícola. Em décadas passadas, essa área já alcançou 4,7 mil hectares (Bencke, 2022).

Contudo, com a virada do século, foi possível observar redução na área de ervais plantados em Venâncio Aires, devido à queda nos preços da erva-mate em folha, influenciada pela importação de erva beneficiada de países platinos a custos mais baixos. Entretanto, mesmo com a queda, o chimarrão, transformado em um patrimônio imaterial do município, tornou-se a bebida símbolo local. Em 2009, a Assembleia Legislativa conferiu a Venâncio Aires o título de Capital Nacional do Chimarrão. O município é sede da Escola do Chimarrão, uma entidade dedicada à preservação da tradição, e abriga duas ervateiras que comercializam seus produtos tanto nos estados brasileiros quanto no mercado externo (Folha do Mate, 2008).

3.1.2 Tabaco e pequenas propriedades: os destaques econômicos

Dados da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) mostram que Venâncio Aires possui 4.367 propriedades rurais e é o segundo município com o maior número de estabelecimentos produtivos no Rio Grande do Sul. Aproximadamente 80% dessas propriedades são consideradas pequenas, com áreas que variam entre 5 e 20 hectares, e a média é de 10 hectares. Embora Venâncio Aires seja superado apenas por Canguçu, que possui 14 mil propriedades rurais, o território de Canguçu - reconhecido como o município com o maior número de minifúndios do Brasil - é

maior, com 3,5 mil quilômetros quadrados, em comparação aos 772 quilômetros quadrados de Venâncio Aires (Kist, 2024).

O tabaco permanece como um pilar principal na economia de Venâncio Aires, que, apesar da redução nos últimos anos, permanece entre os principais produtores do Sul do Brasil. Segundo dados da Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), na safra 2022/23, as 3.530 famílias produtoras em Venâncio Aires cultivaram em uma área de 7.798 hectares, o que levou a uma colheita de 17.779 toneladas. Apesar do expressivo desempenho, o município ficou atrás de Canguçu, no Rio Grande do Sul, que liderou o ranking nacional com 21.063 toneladas, e São João do Triunfo, no Paraná, que alcançou a marca de 20.058 toneladas, e ficou com a segunda colocação no Brasil (Venâncio Aires, 2023).

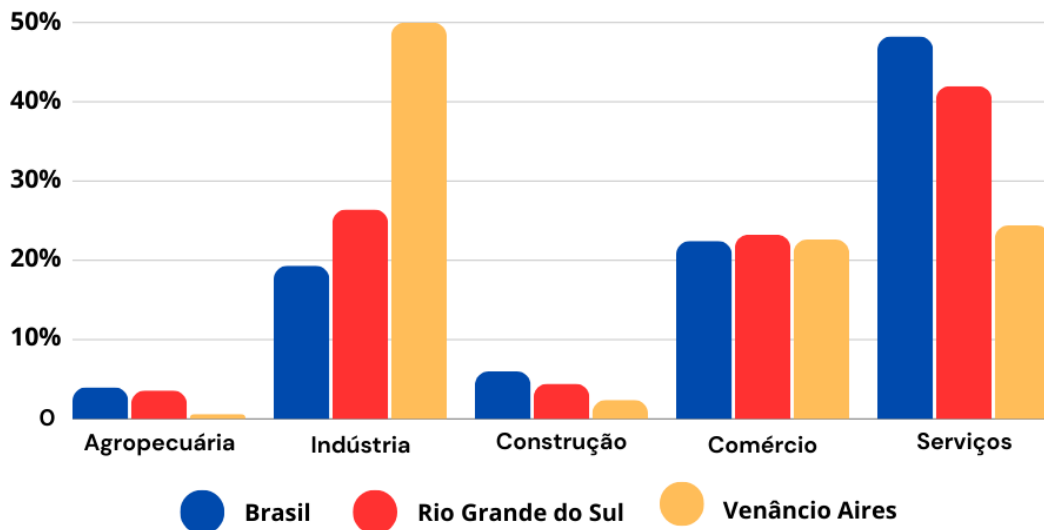
Após o tabaco, a pecuária fica em posição de destaque em Venâncio Aires, tanto pelo número de famílias envolvidas quanto pela rentabilidade. As atividades pecuárias abrangem avicultura de corte, produção de ovos, piscicultura, suinocultura, apicultura e criação de bovinos para corte e leite. No ano de 2022, essas atividades totalizaram R\$ 199 milhões, 34% do valor bruto da produção agrícola do município, que atingiu R\$ 571,8 milhões. Além disso, é possível observar o crescimento nas receitas da bovinocultura de corte, que alcançaram R\$ 21,5 milhões, e na produção de leite, que atingiu R\$ 17 milhões. Esses resultados positivos na carne e na produção leiteira são atribuídos aos avanços em melhoramento genético, manejo e alimentação (Kist, 2023).

A cultura do tabaco é conduzida por agricultores familiares que detêm a propriedade de suas terras e dependem da força de trabalho familiar. Nesse cenário, observa-se uma dinâmica de reprodução do capital fumageiro, caracterizada por uma relação de dominação da indústria sobre a produção agrícola familiar. Entretanto, essa relação ocorre em um contexto histórico em que o capital industrial não detém a propriedade das terras e os trabalhadores rurais não são empregados de forma assalariada (Cadoná; Freitas, 2016). Essa condição contribui para a compreensão dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que indicam baixo número de empregos formais na agropecuária, mesmo em uma região eminentemente agrícola (Presidência da República, 2024).

Os dados estatísticos referentes à distribuição de empregos nos setores econômicos, apresentados nos totais nacionais, estaduais e municipais, auxiliam nessa análise. No âmbito nacional, o setor de serviços destaca-se como o principal

empregador e representa 48,24% do total, seguido pelo comércio (22,43%) e pela indústria (19,33%). No Rio Grande do Sul, a predominância é dos serviços, com 41,99%, e do comércio, com 23,24%, enquanto a agropecuária representa 3,57% do total de empregos. A realidade de Venâncio Aires reflete essa tendência, com a agropecuária contribuindo com 0,6% do total de empregos, enquanto a indústria se destaca com 50%, seguida pelo comércio, com 22,62%, e pelos serviços, com 24,40% (Presidência da República, 2024).

Gráfico 1 - Distribuição das vagas formas de trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor.

Atualmente, Venâncio Aires é lar de 1.028 trabalhadores com carteira assinada vinculados às empresas de produtos de proteína animal. O cenário consolida a posição do município, que conta com dez frigoríficos, no setor. O desenvolvimento dessa atividade econômica foi impulsionada por investimentos públicos, como, por exemplo, o Projeto de Aceleração do Crescimento dos Frigoríficos, lançado em 2013 pela Administração Municipal. Ele buscou colocar Venâncio Aires como um polo de proteína animal e realizou a pavimentação asfáltica para a sede dos quatro principais frigoríficos localizados no interior. O objetivo foi a promoção da infraestrutura necessária para o crescimento do setor (Kober; Beling, 2015).

Ao mesmo tempo, a construção do Centro Vocacional Tecnológico (CVT) de Produção de Proteína Animal fortalece a posição de Venâncio Aires no cenário da agroindústria. O espaço, em Linha Ponte Queimada, no interior de Venâncio Aires, é dedicado à pesquisa na cadeia produtiva dos frigoríficos e da agroindústria e busca

oferecer cursos e estudos direcionados à produção de leite, gado de corte, aves, suínos, ovinos, peixes e mel. “Nesse espaço de ensino e capacitação, nossa expectativa é que possamos transformar a proteína animal em um projeto com ainda mais valor agregado, trazendo mais renda para quem produz” (Battisti, 2023).

Venâncio Aires ocupa uma posição estratégica no Vale do Rio Pardo, é a segunda economia da região e fica atrás de Santa Cruz do Sul. Essa mesma posição de destaque se reflete na população, com Venâncio Aires contabilizando 68.653 habitantes no Censo de 2022, aumento de 4,09% em comparação com o Censo de 2010. Esses números colocam o município na 31ª colocação no estado, na 85ª posição na região Sul e na 479ª posição no Brasil. A pesquisa do IBGE também revela que Venâncio Aires apresenta uma densidade demográfica de 88,86 habitantes por km², com uma média de 2,46 moradores por residência (IBGE, 2022).

Os dados econômicos de 2021 mostram que Venâncio Aires gerou R\$ 3,732 bilhões em riquezas, aumento em relação aos R\$ 3,671 bilhões registrados em 2020. Contudo, esse desempenho está diretamente associado à queda nas exportações de tabaco, principal produto da balança comercial da região, no mesmo ano. Esse cenário também impactou a economia de Santa Cruz do Sul, que passou da 5ª para a 11ª posição no ranking. Apesar do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de Venâncio Aires, o município perdeu sete posições no ranking gaúcho e caiu da 21ª para a 28ª posição (Bencke, 2023).

3.1.3 Ligação política e territorial entre os Vales do Rio Pardo e Taquari

O principal acesso ao município de Venâncio Aires é proporcionado pelas rodovias RSC-287 e RSC-453. A RSC-287 conecta Venâncio Aires a Porto Alegre, situada no lado leste, e estabelece uma ligação com o centro do estado e a Santa Maria, no lado oeste. Por sua vez, a RSC-453 oferece acesso à região serrana e ao litoral norte e contribui para a integração do município com destinos de importância na malha rodoviária estadual, como Lajeado e todo Vale do Taquari. Além dessas rodovias, a ERS-422 atravessa o município e permite a conexão com municípios como Boqueirão do Leão, Barros Cassal e Soledade. Já a ERS-244, que está recebendo nova pavimentação, é utilizada pelos motoristas para fazer o trajeto entre Venâncio Aires e Vale Verde e Passo do Sobrado (Rosa; Costa, 2022).

Figura 2 – Localização de Venâncio Aires e a distribuição de rodovias



Fonte: Elaborado pelo autor.

Venâncio Aires, em virtude de sua estratégica localização e relevância regional, estabelece vínculos tanto com o Vale do Rio Pardo quanto com o Vale do Taquari. No que tange às características econômicas, o município compartilha semelhanças com os municípios do Vale do Rio Pardo, com destaque para a produção de tabaco em pequenas propriedades familiares, ao mesmo tempo em que abriga frigoríficos e outros empreendimentos frequentemente encontrados em Lajeado e em outros municípios do Vale do Taquari. Essa dualidade é observada também no cenário político. Venâncio Aires integra a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp) e a Associação dos Municípios do Vale do Taquari (Amvat). Mesmo não fazendo parte geograficamente do Vale do Taquari, a presença de vereadores de Venâncio Aires na Associação dos Vereadores do Vale do Taquari (Avat) evidencia uma interação crescente entre os municípios (Rosa; Costa, 2022).

Essa aproximação tornou-se ainda mais evidente nos últimos anos, especialmente devido ao processo de concessão e à necessidade de duplicação da RSC-453, que é uma rodovia que conecta os Vales do Rio Pardo e Taquari e tem seu ponto inicial em Venâncio Aires, no entroncamento com a RSC-287. Esse projeto de infraestrutura fortalece os vínculos entre as regiões e destaca a importância estratégica de Venâncio Aires como um ponto central para a conectividade regional. O prefeito Jarbas da Rosa foi eleito, no final de 2023, para ser o presidente da Amvat. São 27 municípios associados que buscam juntos

defender e reivindicar os interesses das administrações municipais e coordenar medidas que visem o planejamento integrado na região (Santos, 2023).

Venâncio Aires, devido ao seu tamanho e características históricas, destaca-se como referência em alguns serviços para outros municípios menores da região. Na esfera da saúde, por exemplo, o Hospital São Sebastião Mártir, situado na região central da Capital do Chimarrão, é buscado pelos residentes de Passo do Sobrado, Vale Verde e Mato Leitão, que buscam atendimento médico especializado na casa de saúde. Da mesma forma, a Comarca de Venâncio Aires, além de atender ao município-sede, abrange a prestação de serviços judiciais para Mato Leitão e Boqueirão do Leão (Rosa; Costa, 2022).

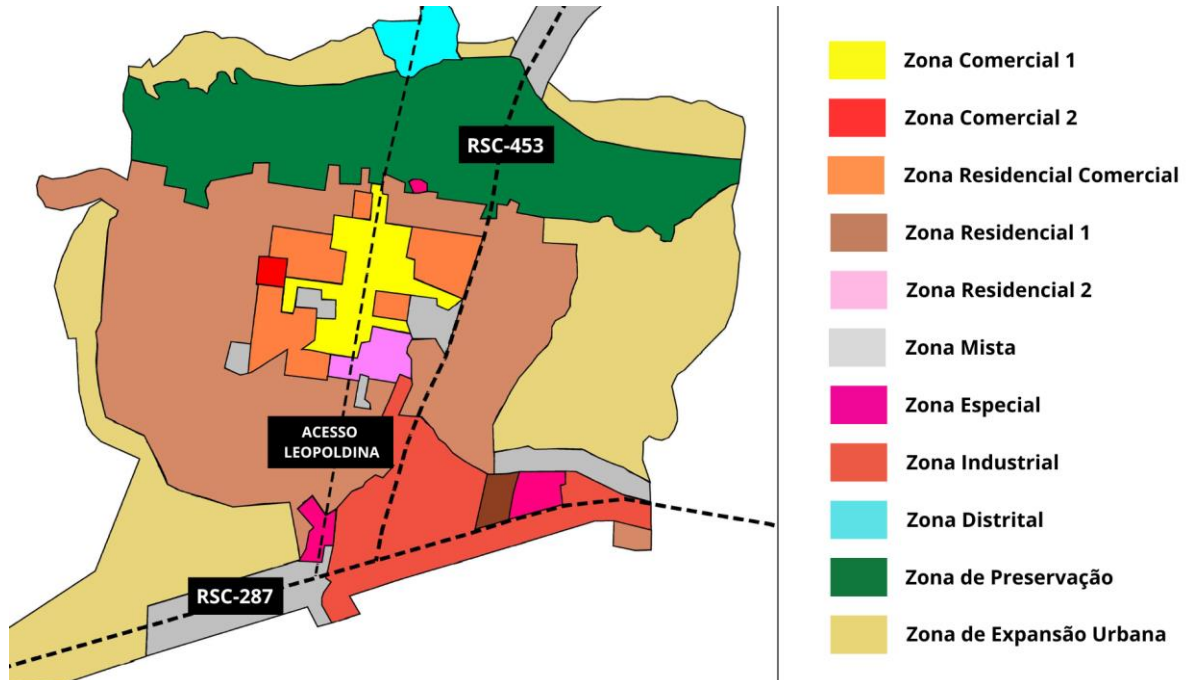
A população de Venâncio Aires cresceu em 2.810 habitantes desde o Censo de 2010, quando o município tinha 65.953 residentes. No levantamento mais recente, o total de habitantes foi registrado em 68.763. A idade mediana, que divide a população em duas partes iguais em termos de idade, foi estabelecida em 39 anos. Para fins de comparação, são 35 anos em nível nacional e 38 no Rio Grande do Sul. Em 2022, o índice de envelhecimento em Venâncio Aires foi de 89,9 - são 89,9 pessoas com 65 anos ou mais para cada 100 crianças e adolescentes com idades entre zero e 14 anos. Já o índice no Brasil, no mesmo ano, foi de 55,2. O Rio Grande do Sul fica entre os dois entes, com 80,35 (IBGE, 2022).

Os dados mais recentes sobre a população urbana e rural de Venâncio Aires disponíveis no Sistema IBGE de Recuperação Automática são de 2010. Eles mostram uma mudança ao longo das décadas. Em 1970, a população urbana era de 11.218 pessoas e a rural era de 32.516. Em 1980, a quantidade de pessoas morando em áreas urbanas aumentou para 16.639 e a rural diminuiu para 31.635. Em 1991, a população urbana cresceu para 25.933 e a rural continuou a diminuir, chegando a 29.549. Em 2000, a população urbana cresceu para 36.193 e a rural caiu para 25.041. Em 2010, a população urbana atingiu 41.400 pessoas, enquanto a população rural continuou a diminuir e atingiu 24.546 habitantes (Sidra, 2024).

O primeiro núcleo urbano e suburbano de Venâncio Aires, à área mais central e antiga da cidade, foi regulamentado em 1952. A malha urbana de cidades de colonização alemã, como Venâncio Aires, foi planejada pelo Governo Nacional, utilizando técnicos lusos que seguiram normas das colônias de Portugal. Esse tipo de organização também ocorreu em outros municípios gaúchos, como São Leopoldo e Santa Cruz do Sul. A planta dessas cidades é caracterizada por ruas retilíneas que

se cruzam em ângulos retos, com lotes urbanos geometricamente delimitados e praças planejadas. Em Santa Cruz, a planta urbana compartilha traços semelhantes com Venâncio Aires, como o alinhamento das casas, que favoreceu o surgimento de grandes jardins e a arborização das ruas (Heisler, 2008).

Figura 3 – Distribuição geográfica e zonas de ocupação



Fonte: Elaborado pelo autor.

O crescimento físico da cidade, impulsionado pelo aumento econômico e demográfico, se manifesta por meio da expansão, refletida na instalação de diversos equipamentos urbanos. Essa expansão muitas vezes resulta em renovações urbanas, nas quais construções antigas são substituídas por outras mais adequadas às novas demandas, o que leva à substituição de atividades anteriores. A evolução das técnicas de produção e a cultura do consumo auxiliaram na distribuição espacial da indústria. Essa reconcentração resultou na formação de áreas urbanas onde a classe trabalhadora busca residir próximo às fábricas (Diniz, 1996).

Ao analisar a organização do espaço urbano de Venâncio Aires, observa-se que a cidade ainda preserva muitos traços da origem. O zoneamento urbano coincide em grande parte com a configuração empírica da cidade e a localização de seus equipamentos urbanos. A área central, ou Zona Comercial 1, concentra as atividades comerciais mais importantes, como agências bancárias, lojas de departamentos, supermercados, e comércio de móveis e eletrodomésticos. Essa área é a parte mais antiga da cidade, onde se formou o núcleo urbano original e que,

desde o início da colonização até os dias atuais, continua a servir como referência para o comércio e a prestação de serviços (Heisler, 2008).

Nos últimos anos, a área central tem passado por modernizações, com edifícios antigos sendo substituídos por construções novas, o que promove a verticalização e a valorização imobiliária dessa região. A expansão dos serviços urbanos a partir dessa área ocorre de forma lenta e esparsa para as outras regiões da cidade. A Zona Comercial 2 representa áreas de comércio que surgiram recentemente ao longo de ruas que conectam áreas residenciais, localizadas em bairros densamente povoados que, nos últimos anos, registraram um aumento significativo de novas moradias. Eles estão próximos de áreas industriais e abrigam lojas de confecções, supermercados e serviços variados (Heisler, 2008).

A Zona Residencial Comercial circunda a área central e abriga residências de alto padrão e comércio diversificado. Essa área começou a se formar a partir dos anos 1960, quando as residências eram predominantemente de grandes comerciantes, empresários e profissionais liberais como médicos e advogados. Nessa zona, há uma acentuada distinção de poder aquisitivo dos proprietários, o que releva uma segregação residencial em comparação com as zonas mais recentes, localizadas nos arredores das antigas indústrias. Nessa mesma linha, a Zona Residencial 3 é uma área de residências de alto padrão que surgiu nos últimos anos como expansão da Zona Residencial Comercial. Nessa área, empresários e prestadores de serviços optaram por fixar suas moradias (Wachholz, 2015).

Já a Zona Mista é caracterizada pela presença de indústrias dentro de áreas residenciais. Esses empreendimentos surgiram nos anos 1970, quando ainda não havia uma definição clara das áreas destinadas a atividades específicas. Ao longo do tempo, a população trabalhadora foi se estabelecendo ao redor dessas indústrias, como, por exemplo, a Alliance One, localizada no Bairro Macedo. Outro local buscado pelos trabalhadores das indústrias é a Zona Residencial 2, que concentra áreas residenciais de menor valor. Nessa área, há loteamentos de moradias populares promovidos pelo poder público, situados próximos às maiores indústrias do município, como as fumageiras, que empregam um grande número de trabalhadores durante a safra (Heisler, 2008).

A Zona Residencial 1 corresponde a áreas adjacentes à Zona Residencial Comercial, caracterizadas por ocupações residenciais, pequenas oficinas e indústrias, além de abrigar o campus da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc).

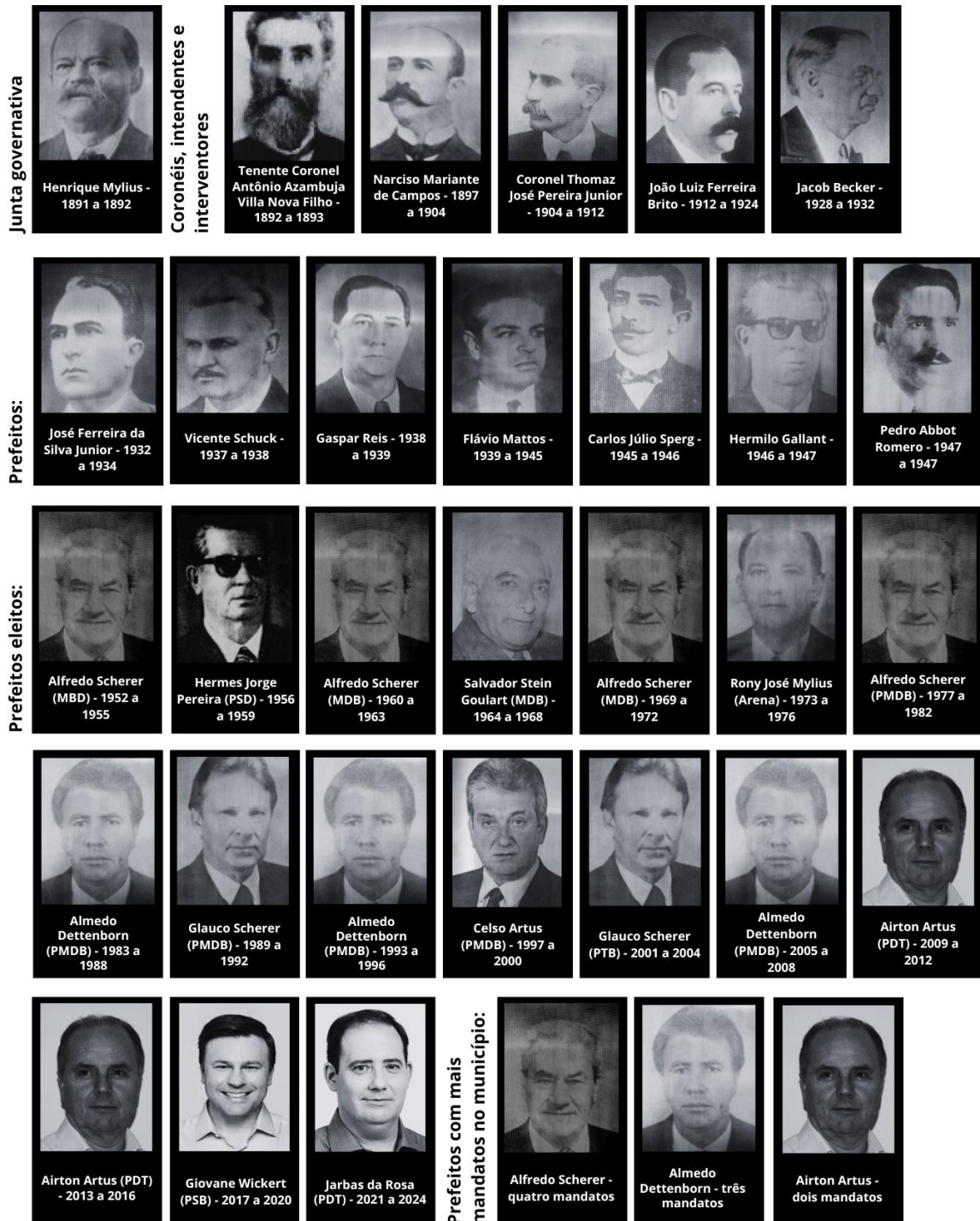
A área da instituição foi incorporada em 1996, localizada ao longo da RSC-287, e a instalação do campus impulsionou o desenvolvimento dessa zona de expansão, que atrai atividades de prestação de serviços e educação de nível superior e técnico. Ao lado da universidade, está a Zona Industrial, localizada ao longo da RSC-453. Essa área urbana possui uma alta concentração industrial, com loteamentos residenciais em seu entorno. As indústrias localizadas no Distrito Industrial são de médio e pequeno porte nas áreas metal-mecânicas, de alimentos, bebidas e fumageiras, que constituem as maiores plantas industriais do município (Wachholz, 2015).

3.1.4 Política: recorde no Legislativo e alternância restrita no Executivo

O panorama político de Venâncio Aires pode ser delineado através da influência de duas famílias tradicionais. Alfredo Scherer, o primeiro prefeito eleito no município, desempenhou quatro mandatos e, apesar de intervalos, passou o cargo ao filho Glauco Scherer, que governou em dois mandatos. Outro filho de Alfredo, Gleno Scherer, deixou sua marca como deputado estadual e foi presidente da Assembleia Legislativa durante a elaboração e promulgação da Constituição do Rio Grande do Sul em 1989. Assumir a liderança da Assembleia Legislativa durante a elaboração da Constituição do Rio Grande do Sul foi um dos desafios enfrentados pelo ex-deputado Gleno Scherer (Fialho, 2009).

Outra proeminente família na esfera política é a Artus. Em 1997, Celso foi o primeiro a assumir o cargo de prefeito (Figura 4). Seu irmão, Airton, assumiu a liderança do Executivo por dois mandatos em 2009 e, na atualidade, atua como deputado estadual. Ele, que é o primeiro representante do município na Assembleia Legislativa depois de 24 anos, também atuou na preparação do sucessor, Jarbas da Rosa, que atualmente desempenha o cargo de prefeito. O atual chefe do Executivo vem de uma família de agricultores e com formação em medicina, também atuou como vereador no período entre 2013 e 2016 (Klafke, 2023).

Figura 4 – Lideranças políticas responsáveis pela gestão do Executivo



Fonte: Elaborado pelo autor.

O ato de instalação da Câmara de Vereadores de Venâncio Aires ocorreu em 27 de dezembro de 1935. Os primeiros vereadores foram Reynaldo Schmaedecke, Camilo Joaquim Teixeira, João Heck, Vicente Schuck, Hugo Reckziegel, Manuel Lopes da Silva e João Sausen. Esse evento estabeleceu a estrutura legislativa local, com a câmara assumindo as funções representativas e deliberativas em prol da

comunidade. Um evento que chama atenção na história do Legislativo brasileiro foi o fechamento das Câmaras de Vereadores em todo o país, decretado pelo presidente Getúlio Vargas durante a instauração do Estado Novo. A análise da ata número 32, do acervo da Câmara de Venâncio Aires, não revela que os vereadores estavam cientes dessa medida iminente. Na ata 33, é anunciada a Dissolução da Câmara Municipal no dia 13 de novembro de 1937 (Folha do Mate, 2008).

Após um período de dez anos de inatividade, a Câmara de Vereadores retomou suas atividades em 1947, com novas eleições realizadas em 15 de novembro. A primeira sessão ocorreu dez dias depois e Juvenal de Campos Teixeira foi eleito presidente. Nesse recomeço, a numeração das atas foi reiniciada e o documento de número quatro descreve a criação de uma Comissão Especial para a elaboração de um anteprojeto da Lei Orgânica. A partir das eleições de 1951, observou-se um aumento na formação de coligações partidárias, como estratégia de unir interesses para conquistar mais votos. Além disso, as atas passaram a registrar a formação de comissões, relatores e fiscalização (Vogt, 2004).

A análise de Mônica da Cruz (2024) sobre a política em Venâncio Aires revela a persistência dos padrões bipartidários estabelecidos durante o regime ditatorial brasileiro. A jornalista observa que, apesar das mudanças políticas ao longo das décadas, moradores mais velhos e políticos tradicionais ainda classificam os principais grupos eleitorais da cidade com base na dicotomia originada pelo período do bipartidarismo. O PDT, do atual prefeito Jarbas da Rosa, e o PSB, ligado ao ex-prefeito Giovane Wickert, continuam a representar facções que ecoam as antigas divisões entre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena). Essa divisão reflete uma atualização dos antigos partidos, como o PL e os Progressistas, que, em seus simpatizantes ao ex-presidente Jair Bolsonaro, podem ser vistos como herdeiros modernos da Arena.

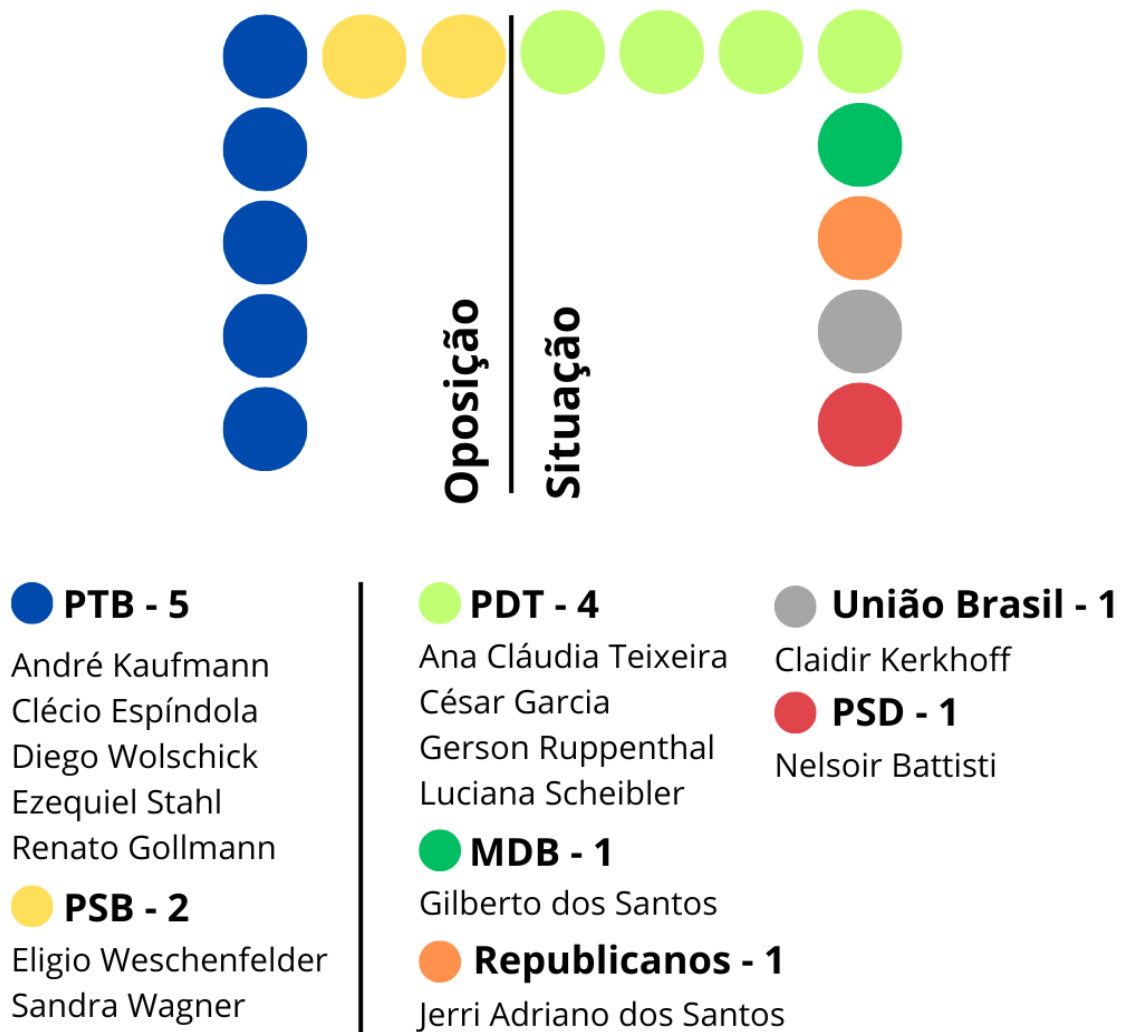
A persistência desses padrões remonta à adoção do AI-2, em 27 de outubro de 1965, que marcou o início do bipartidarismo no Brasil ao extinguir os partidos existentes e estabelecer a Aliança Renovadora Nacional (Arena) como partido de governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como partido de oposição. A transformação da UDN na Arena e a formação do MDB a partir dos antigos membros do PTB, que resistiram às cassações políticas, exemplifica como o cenário político foi moldado por essa mudança. Esse contexto histórico demonstra como as fórmulas políticas do período ditatorial ainda influenciam as dinâmicas partidárias

contemporâneas e refletem uma continuidade das divisões políticas que, mesmo após décadas de democratização, permanecem presentes nas eleições e no comportamento político local (Berg; Bringhenti; Cardoso, 2015).

Além das famílias tradicionais e da dicotomia que caracterizam o cenário político de Venâncio Aires, o município também ganha destaque pela permanência de políticos em cargos por longos períodos. Um exemplo é Wilmuth Bergmann, natural de Centro Linha Brasil, que alcançou um recorde mundial ao acumular 11 mandatos consecutivos como vereador. Ele foi eleito pela primeira vez em 1955 pelo PSD, encerrando sua carreira política no final de 2004 pelo PPB, depois de 48 anos. A carreira política de Wilmuth teve um início inesperado. Tudo começou com seu jipe, o único carro disponível na região naquela época, utilizado para transportar vizinhos ao hospital. Seu envolvimento com a comunidade o tornou conhecido em Centro Linha Brasil. Oficialmente candidato, Wilmuth foi eleito e tornou-se o segundo vereador mais votado naquele ano (Cruz, 2015).

Atualmente, a Câmara de Vereadores é composta por 15 cadeiras. Do total, oito parlamentares alinham-se à situação (Figura 5). Essa maioria proporciona ao prefeito uma posição favorável para a aprovação de projetos mais controversos e facilita a implementação de sua agenda política. No início do mandato, a base governista era constituída pelo seu próprio partido, o PDT, além do partido da vice-prefeita Izaura Landim, o MDB, assim como o Republicanos, União Brasil e PSD. Por outro lado, a oposição era formada pelo partido com o maior número de vereadores eleitos no último pleito, o PTB, que detinha cinco cadeiras, e pelo PSB, que contava com duas cadeiras. Com a crise nacional do PTB, vários parlamentares migraram para outras siglas. Contudo, o recorte feito é do início de 2024.

Figura 5 – Retrato político da Câmara de Vereadores



Fonte: Elaborado pelo autor.

A entrada dos vereadores de Venâncio Aires na política foi influenciada por diversos fatores, muitos dos quais estão ligados ao envolvimento com as comunidades do interior do município. André Kaufmann, Clécio Espíndola, Diego Wolschick, Ezequiel Stahl, Cesar Garcia, Gerson Ruppenthal, Gilberto dos Santos, e Jerri Adriano dos Santos possuem uma forte ligação com essas comunidades, o que lhes garantiu apoio significativo em suas campanhas. Renato Gollmann, por outro lado, construiu sua relevância política como instrutor de autoescola, um papel que lhe proporcionou visibilidade e conexão com a população (Cruz, 2024).

Eligio Weschenfelder e Sandra Wagner, ambos com histórico de atuação em movimentos sindicais, também usaram essa experiência para se destacar politicamente. Ana Cláudia Teixeira, com sua atuação na assistência social, e Luciana Scheibler, que era secretária de um médico conhecido na comunidade local, usaram suas respectivas áreas de atuação para construir suas carreiras políticas.

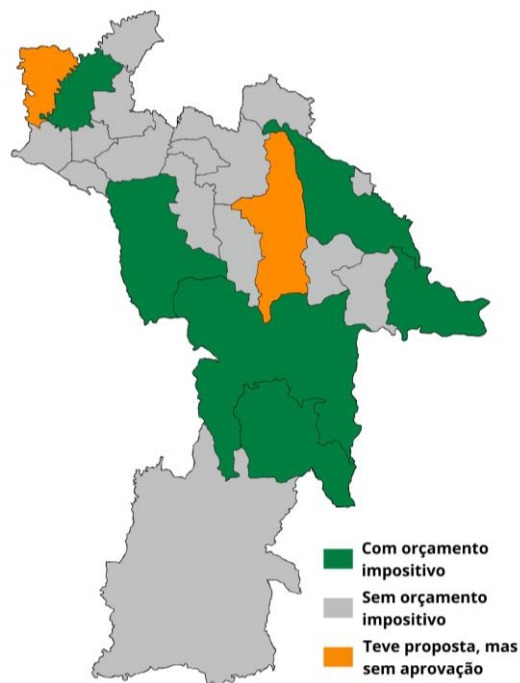
Claidir Kerkhoff aproveitou o apoio de eleitores conservadores, particularmente aqueles que apoiavam Jair Bolsonaro, para entrar na política. Nelsoir Battisti ganhou relevância por meio de seu envolvimento em um projeto social (Cruz, 2024).

O orçamento do município de Venâncio Aires para o exercício de 2024, ratificado pela Câmara de Vereadores mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresenta R\$ 386,4 milhões. Dentro dessa alocação financeira, R\$ 67,7 milhões estão direcionados ao Fundo de Previdência Social. Ao relacionar esse montante com a população do município, de 68.653 habitantes, é possível calcular o valor per capita do orçamento. Isso resulta em aproximadamente R\$ 5.631,34 por habitante. No que concerne às receitas, as transferências constitucionais somam R\$ 250,7 milhões. Desse total, destacam-se R\$ 68,4 milhões provenientes do Fundo de Participação dos Municípios, R\$ 66,2 milhões do retorno de ICMS, R\$ 15,6 milhões do IPVA e R\$ 45,9 milhões do Fundeb. Quanto aos tributos municipais, a previsão é de R\$ 75,5 milhões, distribuídos entre IPTU, com R\$ 21,6 milhões, ISS, com R\$ 20,3 milhões, ITBI, com R\$ 5,06 milhões, IRRF, com R\$ 15,4 milhões e outras receitas tributárias, fechando R\$ 13,09 milhões (Venâncio Aires, 2024).

4 MUDANÇAS, ADAPTAÇÕES E AVALIAÇÕES: OS PRIMEIROS ANOS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS EM VENÂNCIO AIRES/RS

O levantamento realizado pelo autor revela que o tema em questão não goza de consenso no Vale do Rio Pardo. Dos 23 municípios, apenas seis adotaram a política de orçamento impositivo. Por exemplo, municípios como Arroio do Tigre e Candelária já implementaram o orçamento impositivo, respectivamente, em 2019 e 2018. Em contraste, municípios como Boqueirão do Leão, Encruzilhada do Sul, Herveiras, Ibarama, Mato Leitão, Passa Sete, Passo do Sobrado, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol e Vale Verde ainda não adotaram essa prática (Figura 6). Além disso, Estrela Velha, embora tenha proposto a medida em 2022, a viu ser rejeitada em votação. Em Santa Cruz do Sul, a proposta chegou a ser apresentada em 2018, mas foi posteriormente retirada da pauta.

Figura 6 – Adoção do orçamento impositivo no Vale do Rio Pardo



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1 Conflito de competências: discussão nos tribunais e na comunidade

Desde a promulgação da legislação federal que introduziu as emendas impositivas, o tema tem levado a disputa nos tribunais espalhados pelo Brasil. No do Rio Grande do Sul, esses debates se manifestaram através de ações diretas de

inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 (Röhslar, 2020).

Na capital dos gaúchos, o conflito teve início com a Emenda à Lei Orgânica n.º 46, de 14 de agosto de 2019, que introduziu o artigo 116-A na Lei Orgânica do Município. Esse trecho do texto foi alvo de contestação por alegada inconstitucionalidade, sobretudo pelo possível impacto na autonomia administrativa e orçamentária 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 dele, foge das iniciativas do Legislativo (STF, 2023).

O Procurador-Geral do Estado argumentou a favor da manutenção da lei questionada. Na ação direta de inconstitucionalidade, defendeu a conformidade dos dispositivos contestados com as emendas constitucionais que estabeleceram as emendas impositivas em nível federal. De acordo com o profissional, a legislação municipal apenas adaptou as regras ao contexto local e respeitou os parâmetros constitucionais. O posicionamento reforçou que a iniciativa reservada não impede a possibilidade de emendas impositivas, desde que respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal. “Apesar de tratarem de matéria orçamentária, não descuraram do campo de atuação que lhes foi legitimamente autorizado pela ordem constitucional” (TJ-RS, 2020).

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre também se posicionou, refutou as alegações de inconstitucionalidade e defendeu a adequação da lei municipal aos novos paradigmas constitucionais. Para os representantes do Legislativo da capital gaúcha, a mudança na natureza do orçamento, de meramente autorizativo para impositivo, está em conformidade com as emendas constitucionais pertinentes e respeita o princípio da harmonia e independência entre os poderes. Ainda segundo a manifestação, a Emenda Constitucional n.º 86, de 2015, que apresentou as mudanças no Congresso Nacional, inaugurou uma nova forma de interação entre o Executivo e o Legislativo para estruturação do orçamento público (STF, 2023).

O relator da ação, o desembargador responsável por analisar os argumentos apresentados pelas partes, reitera autonomia limitada de estados e municípios em sua organização e a necessidade de observância dos princípios e normas centrais estabelecidos pela Constituição Federal. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal confere ao texto constitucional o papel central na organização da Federação e unifica os ordenamentos parciais dos entes federados. Nesse sentido, para o desembargador, a legislação busca alinhar a execução orçamentária municipal ao novo modelo introduzido pelo Congresso Nacional (Horta, 1991).

Apesar dos outros tribunais que têm reconhecido a constitucionalidade de leis municipais que estabelecem emendas impositivas, o tema gera discordância até mesmo em municípios que já tiveram a legislação aprovada e que contam com o instituto em funcionamento no município. Um exemplo é o município de Santa Cruz, próximo a Venâncio Aires, onde os debates sobre o tema vêm ocorrendo desde 2018. Naquela época, um vereador apresentou a proposta, que recebeu críticas e foi retirada antes mesmo de ser votada. Cinco anos depois, em 2023, outro vereador, do mesmo partido, iniciou um movimento interno e apresentou novamente a proposta no início de 2024, que ainda aguarda votação (Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, 2024).

No município do Vale do Rio Pardo, assim como em Santo Antônio da Patrulha e Porto Alegre, tanto em 2018 quanto em 2024, um dos principais questionamentos feitos pelas lideranças políticas é um possível conflito de competências. Em 2018, aproximadamente duas semanas após o início da tramitação da proposta, o vereador que liderou a iniciativa utilizou a tribuna para responder às críticas que o projeto vinha recebendo. O político argumentou que a proposta replicava basicamente o que já está estabelecido na Constituição Federal e buscava apenas alinhar o modelo de execução orçamentária municipal:

Apresentamos o projeto com a melhor das intenções, no sentido de atender as demandas da comunidade e os pressupostos constitucionais. Não se trata de mecanismo de negociação ou que abra brechas para corrupção, muito pelo contrário. Acreditamos que o projeto é fundamental para maior independência do vereador, uma vez que a sistemática vai permitir que o vereador tenha tratamento mais isonômico, além de proporcionar maior legitimidade ao Legislativo enquanto representante do povo. [...] no entanto, é preciso deixar claro que o projeto objetiva melhor atender a comunidade e o tratamento isonômico dos vereadores, independentemente da sigla partidária (Vereador I, 2018).

4.2 Possível fortalecimento de práticas clientelistas

Em sua intervenção na tribuna, o vereador ainda ressaltou que o projeto tinha como objetivo atender às necessidades da comunidade. De acordo com ele, a inexperiência no âmbito legislativo impossibilitou de 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). A fala pode ser entendida como uma referência às preocupações levantadas por alguns colegas de plenário na época, que citaram os possíveis riscos do instituto, como práticas clientelistas e a presença de interesses próprios na distribuição dos valores para a comunidade.

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).

4.3 Desvirtuamento dos poderes e adaptações

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 feita vai de encontro ao debate proposto por Leony (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).

Figura 7 – Concentração de valores das emendas impositivas por secretarias

2020	2021	2022	2023
 Saúde - R\$ 3,2 milhões	 R\$ 1,65 milhão	 R\$ 2,06 milhão	 R\$ 2,06 milhão
 Des. Econômico - R\$ 549 mil	 R\$ 1,04 milhão	 R\$ 1,98 milhão	 R\$ 1,73 milhão
 Des. Rural - R\$ 491 mil	 R\$ 857 mil	 R\$ 746 mil	 R\$ 718 mil
 Educação - R\$ 184 mil	 R\$ 704 mil	 R\$ 345 mil	 R\$ 444 mil
 Cultura e Esportes - R\$ 93 mil	 R\$ 391 mil	 R\$ 337 mil	 R\$ 288 mil
 Segurança Pública - R\$ 66 mil	 R\$ 255 mil	 R\$ 300 mil	 R\$ 181 mil
 Meio Ambiente - R\$ 45 mil	 R\$ 247 mil	 R\$ 185 mil	 R\$ 82 mil
 Infraestrutura - R\$ 16 mil	 R\$ 214 mil	 R\$ 116 mil	 R\$ 48 mil
 Habitação e Des. Social	 R\$ 17 mil	 R\$ 58 mil	 R\$ 29 mil

Fonte: Elaborado pelo autor.

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 perguntas 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 das emendas impositivas, para assegurar que os interesses sejam devidamente atendidos e geridos. 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.

4.4 Mobilização e atendimento a grupos inviabilizados

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 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 inerentemente

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 observada na Figura 7, 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.

A entrevistada sugere o envolvimento dos conselhos nas discussões para a formulação das emendas impositivas, como ideia de um modelo mais participativo. Ela lembrou as audiências públicas, realizadas nos últimos meses em Venâncio Aires, que contribuíram para a construção do edital da Lei Paulo Gustavo, que disponibilizou R\$ 344 mil para projetos audiovisuais e outros R\$ 180 mil para iniciativas culturais diversas. Essa legislação abrangeu tanto pessoas físicas quanto jurídicas atuantes em áreas como artes visuais, música, teatro, dança, literatura, artesanato, além de coletivos culturais não formalizados, escolas de samba e outras manifestações culturais (Pereira, 2024).

Teve muito movimento das audiências públicas. Eu vejo que, de alguma forma, isso mobilizou. Poderia haver uma mobilização junto aos conselhos. Eles concentram uma parte da sociedade civil e muito especificada de acordo com o assunto. O conselho já consegue ser um meio caminho para que se possa entender quem é da sociedade civil, quem é da comunidade que está por dentro daquele assunto, daquela pauta e daquela questão que poderia, daqui a pouco, ser minimamente aprofundada. Se ocorresse, uma vez por semestre, uma reunião, reunissem representações de todos os conselhos, cada conselho conseguisse trazer as suas questões, as suas demandas, alguma questão de planejamento que contribuísse para que viesse a contribuir com essa construção, de onde vai as demandas ou outras ações que achem pertinentes para serem realizadas aqui no município, isso ajudaria bastante (Conselheira I, 2024).

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.

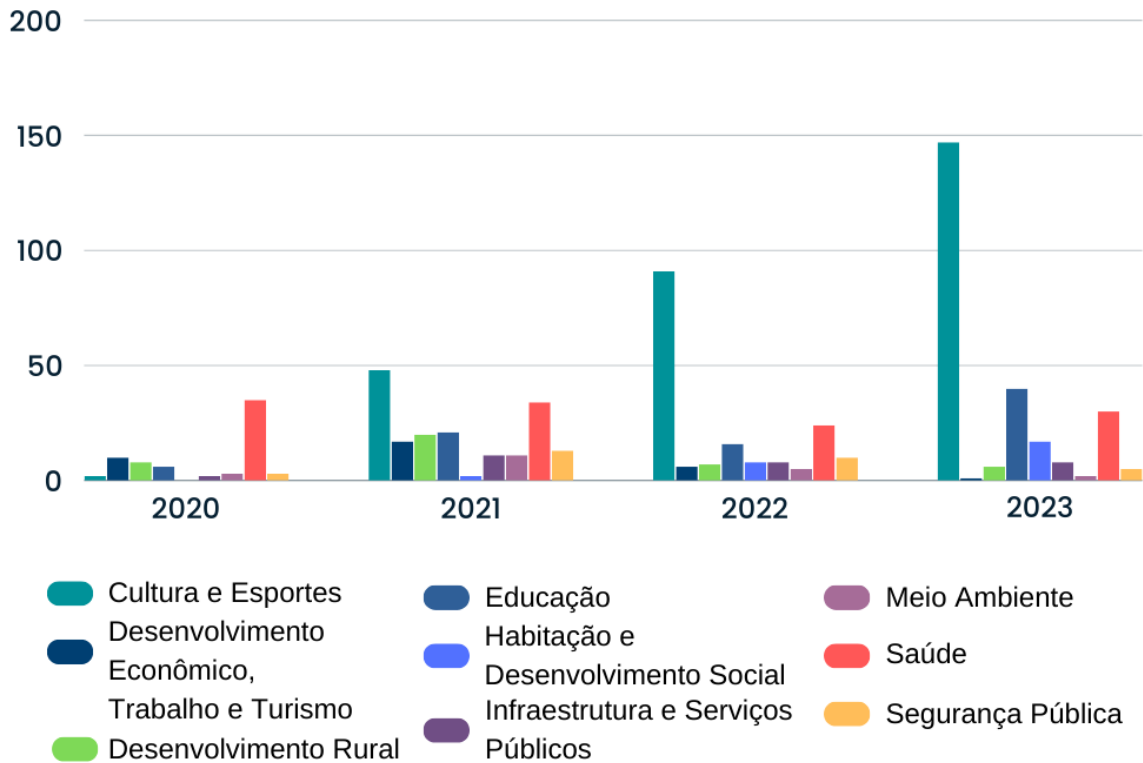
Tendo 15 vereadores, cada um tem uma ligação, um vínculo, mais forte com um setor ou outro. Acaba com que emendas são destinadas para todas as entidades do município. [...] a população participa bastante. Eu sempre digo que é mais fácil encontrar o vereador do que o prefeito. O vereador está sempre no 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).

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.

Figura 8 – Quantias recebidas do orçamento impositivo por áreas 2020-2023



Fonte: Elaborado pelo autor.

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 partode três 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).

A falta de participação formal da comunidade nas atividades da Câmara de Vereadores é uma preocupação compartilhada por diversos entrevistados. Os

relatos dos vereadores revelam uma realidade na qual a presença do público nas sessões legislativas é escassa, salvo em casos de projetos polêmicos que despertam interesse direto da população. A percepção é de que a maioria dos cidadãos se mantém distante dos assuntos políticos locais, com a presença na Câmara limitada a um pequeno número de ouvintes assíduos e pouca interação com a comunidade em geral. Vereador VI também aponta para um período de desvalorização da Câmara de Vereadores, marcado, segundo um dos parlamentares, por brigas, discussões e falta de comando:

Há alguns anos atrás, a Câmara estava muito desvalorizada, com brigas, discussões e falta de comando. Isso afastou um pouco a população da Câmara. Claro, tem aqueles ouvintes assíduos, que adoram e que participam da política. Eu sempre digo assim, se eu como presidente conseguir fazer um trabalho de aproximar novamente a comunidade da Câmara de Vereador, já vou estar 99% satisfeita. A população precisa participar da política local, precisa saber quem é o vereador, o que ele fala, como ele se comporta, quais os projetos. [...] existe ainda o ranço da velha política. O Executivo ainda vive na campanha de 2020. É um absurdo isso. Venâncio não cresce com isso. A gente tem que trabalhar juntos. Se não, quem paga o pato é a população (Vereador VI, 2024).

4.5 Envolvimento e participação da comunidade nas decisões

Lavalle e Szwako (2024) destacam que a participação cidadã configura-se como o principal mecanismo capaz de garantir que as políticas públicas reflitam 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).

5 FORTALECIMENTO DE PRÁTICAS CLIENTELISTAS OU ATENDIMENTO A GRUPOS MARGINALIZADOS?

A promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 trouxe mudanças significativas, inicialmente em nível federal, ao introduzir o conceito de orçamento impositivo. Com o tempo, essa inovação legislativa foi gradualmente incorporada por estados e municípios e adaptou-se às realidades locais. Em Venâncio Aires, essa mudança foi concretizada através da Emenda à Lei Orgânica nº 02/2020, que permitiu aos vereadores destinar 1,2% da receita corrente líquida para projetos e ações que considerassem mais adequados às demandas da comunidade. A questão central que orientou a dissertação foi: de acordo com os envolvidos no processo, a implementação do orçamento impositivo tem impactado a dinâmica dos processos participativos no ciclo orçamentário em Venâncio Aires/RS?

A pesquisa revelou uma mudança no padrão de comportamento dos vereadores em relação ao direcionamento das emendas impositivas ao longo do tempo no primeiro ciclo orçamentário sob a nova lei. Com base na análise dos valores repassados e nas entrevistas realizadas com secretários municipais beneficiados, percebe-se que, com o passar dos primeiros anos, os parlamentares passaram a concentrar as emendas em projetos e grupos com maior número de integrantes ou maior visibilidade. Por exemplo, no primeiro ano de implementação, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo recebeu uma parte substancial dos recursos. Já nos últimos períodos, a Secretaria de Cultura e Esportes tornou-se a principal beneficiária, com destaque para o financiamento de grupos tradicionalistas e escolinhas de futebol.

Essa mudança no direcionamento das emendas pode refletir uma adaptação às expectativas e pressões locais - a alocação de recursos passou a considerar o potencial de retorno político. A escolha de beneficiar grupos com maior número de integrantes ou maior visibilidade pode indicar uma estratégia de fortalecimento de bases eleitorais, ao mesmo tempo em que levanta questões sobre o impacto dessa prática na equidade e na eficácia dos processos participativos. Essa observação leva a uma segunda reflexão: as emendas impositivas estão promovendo práticas clientelistas ou atendendo a grupos antes negligenciados? O mandato que estendeu-se de 2021 a 2024 foi o primeiro a operar sob o impacto dessa legislação. Nesse sentido, a recente adoção impõe desafios à análise e à formulação de

conclusões concretas, pois o tempo de aplicação é insuficiente para a observação de padrões consistentes ou para a mensuração de efeitos a longo prazo. Assim, o estágio inicial desse processo limita a capacidade de estabelecer tendências ou de avaliar de maneira abrangente o impacto dessa mudança.

A presente pesquisa dedicou-se à coleta de percepções qualitativas dos principais atores políticos envolvidos no processo de implementação do orçamento impositivo e priorizou a compreensão das interpretações e experiências individuais em relação às mudanças decorrentes dessa nova legislação. O enfoque qualitativo permitiu explorar as percepções subjetivas dos agentes políticos, como vereadores, secretários municipais e conselheiros, sobre o impacto da medida no cotidiano da gestão pública e na relação entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, a pesquisa buscou captar a maneira como esses atores entendem e avaliam a nova dinâmica instaurada pelo orçamento impositivo, além de colocar em destaque as opiniões sobre os desafios e oportunidades que emergem desse novo contexto.

No entanto, essa abordagem não teve como objetivo estabelecer indicadores quantitativos ou realizar uma análise baseada em métricas e números. Dados precisos, como o número de grupos comunitários beneficiados pelas emendas impositivas, o total de organizações presentes no município, ou a quantidade de membros em cada uma dessas entidades, não foram incluídos na pesquisa. Esses elementos poderiam oferecer uma visão sobre o alcance das ações dos vereadores, especialmente no que diz respeito à legitimidade de reivindicações de que estão atendendo às demandas de suas bases eleitorais. A ausência de uma análise numérica detalhada, entretanto, não desqualifica o valor da pesquisa, uma vez que seu foco esteve na captura das nuances e complexidades.

Além disso, a amostra utilizada para a realização da pesquisa foi relativamente pequena, reflexo de limitações de tempo e de recursos que inviabilizaram um levantamento mais abrangente, que incluísse a totalidade dos secretários municipais, vereadores e conselheiros envolvidos no processo orçamentário. Contudo, apesar da abrangência limitada da pesquisa, o pesquisador considera que os resultados qualitativos obtidos oferecem uma visão válida e representativa do impacto inicial da implementação no município. Mesmo sem a presença de dados quantitativos robustos, as percepções colhidas permitem concluir que essa nova realidade começa a alterar as relações políticas e institucionais locais, ainda que os efeitos de longo prazo permaneçam incertos.

Nas entrevistas realizadas, os vereadores apresentaram opiniões divergentes sobre o orçamento impositivo. Parte dos entrevistados argumentou que os parlamentares, por serem oriundos de diferentes partes do município e por circularem ativamente em diversas atividades e setores, têm a capacidade de trazer à tona demandas de grupos que anteriormente eram invisíveis ou subrepresentados. As emendas seriam uma ferramenta para democratizar o acesso a recursos públicos e permitir que esses grupos marginalizados fossem finalmente atendidos. Por outro lado, alguns vereadores expressaram preocupações significativas com o risco de que essas emendas possam ser utilizadas como uma forma de "compra de votos" institucionalizada e de fortalecimento de práticas clientelistas.

A relação entre o Executivo e o Legislativo também mostrou-se complexa e dinâmica. Durante as entrevistas com secretários municipais, foi possível perceber um certo desconforto em relação ao desconhecimento e à falta de preparo de alguns parlamentares e seus assessores no que diz respeito ao funcionamento e direcionamento das emendas impositivas. Em alguns casos, as emendas apresentaram problemas técnicos ou legais que dificultaram a execução. Apesar disso, segundo os entrevistados, quando essas dificuldades surgem com políticos da base governista, que apoiam o Executivo na aprovação de projetos mais controversos, as soluções tendem a ser encontradas mais rapidamente e de forma menos conflituosa. Já com vereadores da oposição, os problemas frequentemente resultam em entraves e na inviabilização da execução das emendas.

O Executivo parece ter encontrado uma maneira de tirar proveito da nova situação. Anteriormente, grupos da sociedade civil procuravam diretamente a Prefeitura para solicitar recursos financeiros destinados à realização de projetos sociais, festas comunitárias e outras ações. Todavia, de acordo com os relatos dos vereadores, a dinâmica mudou. Agora, quando representantes dessas entidades vão até a sede da Prefeitura, o prefeito ou seus assessores frequentemente orientam que eles procurem o Legislativo e argumentam que a parte do orçamento público destinada a essas atividades está sob o controle dos vereadores. Essa estratégia desloca a responsabilidade de execução de determinadas políticas públicas do Executivo para o Legislativo, fugindo das funções típicas de cada poder.

Esse ponto surgiu nas conversas, embora com menos frequência, a possível confusão sobre as competências de cada um dos poderes constituídos. A implementação das emendas impositivas, que dá maior destaque e relevância ao

Legislativo, tem gerado preocupações entre alguns vereadores e secretários sobre o desvio de foco das funções principais, de fiscalizar e legislar. Segundo a CF/88, não é papel dos vereadores selecionar ou executar projetos e ações diretamente. Essa responsabilidade cabe ao Executivo, que é o poder encarregado de implementar políticas públicas e administrar os recursos do município. As emendas impositivas, ao permitirem que os vereadores destinem recursos para projetos específicos, podem criar uma situação em que esses parlamentares se vejam pressionados a assumir funções que não são originalmente atribuídas.

Essa mudança no papel do Legislativo pode comprometer a função de fiscalização, considerada essencial para o equilíbrio entre os poderes. Quando os vereadores passam a envolver-se diretamente na alocação de recursos e na escolha de projetos, há o risco de que atividades de fiscalização do Executivo sejam enfraquecidas. Além disso, essa situação pode levar a uma confusão entre os cidadãos sobre o papel dos vereadores, que podem ser vistos mais como gestores de projetos do que como representantes eleitos para legislar e supervisionar a atuação do Executivo. Esse desvio de foco pode, ainda, enfraquecer o próprio processo legislativo, já que os vereadores podem dedicar menos tempo à elaboração de leis e à análise das políticas públicas locais.

O papel assumido pelo Legislativo criou um hábito entre os grupos da sociedade civil. Os vereadores, ao longo do ano, têm reservado parte de sua agenda para atender representantes que buscam recursos. Com o conhecimento de que os parlamentares dispõem desses valores, os representantes chegam aos gabinetes com projetos e pastas em mãos, prontos para apresentar as demandas. Essa mudança de postura gerou um desafio, apontado por representantes de conselhos municipais e grupos formalizados - aqueles que não se mobilizam ou não possuem acesso fácil aos vereadores acabam ficando de fora do processo. Durante as entrevistas, foi relatado que alguns grupos conseguem obter recursos de mais de um parlamentar, enquanto outros ficam sem receber nenhum apoio.

A desigualdade na distribuição de recursos pode ser conectada à reflexão proposta por Lavallo (2009), que destaca que nem toda participação da sociedade civil é, de fato, democrática. A dinâmica atual, em que o acesso aos recursos depende da capacidade de mobilização e das conexões, pode perpetuar desigualdades e favorecer grupos mais organizados ou com maior influência política, em detrimento daqueles que já enfrentam dificuldades de acesso. Embora o

orçamento impositivo tenha o potencial de aumentar a participação da sociedade civil, ele também pode criar um sistema onde apenas os grupos mais mobilizados e conectados politicamente são beneficiados, enquanto outros permanecem marginalizados.

Um aspecto positivo destacado pelos secretários municipais é o fortalecimento e a formalização de projetos sociais nos bairros e nas sociedades de damas e cavalheiros nas áreas rurais do município. Com a implementação das emendas impositivas, que exige a formalização legal, como a obtenção de um CNPJ e o cumprimento de outros requisitos para o repasse de recursos públicos, muitos grupos viram-se obrigados a regularizar sua situação jurídica e administrativa. Ao se formalizarem, esses grupos passaram a ter acesso aos recursos provenientes das emendas impositivas e a outras fontes de financiamento. Esse processo de legalização contribui para a transparência e a prestação de contas.

Além disso, os recursos repassados através das emendas impositivas têm sido utilizados em reformas e obras de infraestrutura nas sedes dessas entidades. A melhoria física dos espaços tem um impacto direto na capacidade dessas organizações de acolher atividades diversas. As sedes reformadas beneficiam os grupos que receberam os recursos e também tornam-se pontos de encontro e de realização de atividades para outros segmentos da comunidade, o que pode criar um efeito multiplicador. A formalização e a melhoria das sedes podem contribuir para a dinamização das atividades comunitárias, permitindo que esses espaços se tornem polos de participação social e cultural.

A crescente atuação de entidades que procuram vereadores em busca de recursos do orçamento impositivo tem transformado esses políticos em intermediários de demandas e gerado uma dinâmica que pode ser comparada a um balcão de atendimento às solicitações. Essa prática, embora tenha potencial para fortalecer a conexão entre representantes e suas bases eleitorais, também apresenta desafios, como a exclusão de grupos menos mobilizados e a concentração de recursos em entidades já consolidadas. Diante desse cenário, o papel dos conselhos municipais e dos conselheiros ganha relevância como uma possível solução para democratizar o acesso aos recursos e tornar o processo de alocação mais transparente e profissionalizado.

Uma proposta para enfrentar essa situação seria transformar os conselhos em centrais de recepção de demandas da sociedade civil, com atuação de maneira mais

proativa no processo de distribuição dos recursos provenientes do orçamento impositivo. Esses conselhos poderiam, por exemplo, desenvolver uma busca ativa para identificar e incluir grupos que tradicionalmente ficam à margem desse processo, para garantir que a informação sobre a disponibilidade de recursos chegue a mais segmentos da população. Além disso, os conselheiros poderiam auxiliar na elaboração de relatórios que demonstrem as reais necessidades das comunidades e áreas específicas de atuação, para proporcionar uma base mais sólida para a escolha dos vereadores na destinação dos recursos.

Esse processo de integração entre conselhos, sociedade civil e Legislativo poderia contribuir para a democratização e profissionalização das decisões orçamentárias e torná-las menos suscetíveis a pressões políticas ou ao favorecimento de grupos mais influentes. Ao fornecer dados concretos e uma análise técnica das necessidades locais, os conselhos também atuariam como instâncias qualificadas para orientar a escolha dos vereadores e fortalecer a legitimidade das emendas impositivas. Em outras palavras, ao mediar e organizar as demandas da sociedade, os conselhos poderiam evitar que o processo orçamentário tornasse refém de interesses clientelistas e assegurar que os recursos públicos fossem direcionados para atender às necessidades mais urgentes, especialmente as de grupos em situação de maior vulnerabilidade.

As entrevistas realizadas com conselheiros indicam uma insatisfação significativa com o atual modelo de funcionamento. Lideranças relataram que as entidades beneficiadas são geralmente as mais conhecidas e com maior capacidade de mobilização, o que gera uma percepção de exclusão entre os grupos menos articulados. Além disso, segundo os conselheiros, essas entidades mais consolidadas poderiam buscar outras formas de arrecadação, como parcerias com empresas privadas que seriam beneficiadas com isenções fiscais, ou por meio de campanhas de financiamento coletivo. Eles acreditam que o foco das emendas impositivas deveria ser o fortalecimento de projetos que atendam às necessidades de grupos marginalizados ou inviabilizados e ações que busquem resolver problemas sociais profundos, como a pobreza e a vulnerabilidade social.

Outro ponto recorrente nas falas dos conselheiros foi a insatisfação com o distanciamento dos vereadores. Embora os conselhos sejam compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, muitos conselheiros mencionaram que raramente são consultados pelos parlamentares, o que os faz

sentir desvalorizados. De acordo com os entrevistados, como os vereadores recebem salários para exercerem seus mandatos, a responsabilidade de realizar essa busca ativa por informações e demandas deveria ser dos políticos, e não dos conselheiros, que atuam de forma voluntária. Esse distanciamento faz com que os conselhos pareçam existir apenas para cumprir uma exigência legal, sem que sua contribuição seja efetivamente considerada no processo de decisão política.

A principal demanda expressa pelos conselheiros durante as entrevistas é a de que os conselhos municipais cumpram seu papel original: ser uma instância participativa e de referência tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Eles defendem que os conselhos devem ser espaços de debate, construção de ideias e formulação de políticas públicas, baseados no conhecimento técnico e na experiência prática de seus membros. Afinal, os conselheiros estão diretamente envolvidos no atendimento às comunidades e possuem um entendimento aprofundado das demandas locais, o que os torna, na visão deles, fundamentais para a formulação de políticas públicas mais eficientes e inclusivas.

Apesar da visão otimista apresentada pelos conselheiros sobre o papel dos conselhos no processo de democratização do orçamento impositivo, o problema de centralização de grande parte dos recursos em poucas entidades reflete, em parte, a própria dinâmica da sociedade civil. A concentração de poder e de recursos em organizações mais conhecidas e influentes é, em muitos casos, um subproduto das relações desiguais de mobilização e acesso dentro do tecido social. Assim, a simples inclusão de grupos organizados no processo de tomada de decisões orçamentárias não garante, por si só, que esse espaço seja verdadeiramente democrático ou que os objetivos de atender prioritariamente os grupos marginalizados sejam plenamente alcançados.

Esse cenário aponta para um dos principais desafios da participação da sociedade civil em mecanismos de governança como os conselhos: a exclusão estrutural que permeia essas instâncias. Embora os conselhos tenham como premissa a representação de diferentes setores da sociedade, a forma de representação ocorre de maneira indireta, o que limita a abrangência e a eficácia da participação. Mesmo quando os representantes eleitos atuam de forma responsável e empenhada, para envolver as bases na discussão dos temas relevantes, a participação direta da maioria da população é restrita. Na prática, muitas entidades da sociedade civil, especialmente aquelas que representam grupos mais vulneráveis

e menos organizados, não possuem representantes dentro dos conselhos, o que reduz sua capacidade de influenciar o processo decisório.

Essa exclusão é um reflexo da própria estrutura dos conselhos e da forma como a sociedade civil está organizada. Entidades mais estruturadas, com maior capacidade de mobilização e recursos, tendem a ocupar os espaços de representação com mais facilidade, enquanto grupos menores ou mais marginalizados enfrentam dificuldades em participar de maneira efetiva. Assim, a desigualdade que permeia a sociedade civil também é refletida no funcionamento dos conselhos, e esse processo perpetua um ciclo em que as vozes mais influentes continuam a moldar o direcionamento das políticas públicas.

Outro ponto a ser considerado é a própria natureza do processo de representação nos conselhos. Como os representantes são escolhidos de forma indireta, há um distanciamento inevitável entre os interesses da base e a atuação dos conselheiros, o que pode gerar descontentamento e desconfiança entre os grupos não representados. Superar esses desafios é necessário para que os conselhos possam cumprir seu papel de forma efetiva e democrática. Caso contrário, é possível que essas instâncias perpetuem as desigualdades já presentes na sociedade e funcionem mais como espaços de manutenção de privilégios do que como arenas de inclusão e justiça social.

Nas entrevistas com os secretários municipais, emergiram dois posicionamentos distintos, o que permite a divisão dos gestores em dois grupos. O primeiro é composto, em grande parte, por secretários que foram escolhidos em razão de afinidades eleitorais e ligações políticas, sendo, em sua maioria, favoráveis ao orçamento impositivo. Muitos desses gestores já ocuparam cargos como vereadores, o que sugere que sua visão pode ser influenciada pela perspectiva de retorno à Câmara em um futuro mandato. Dessa forma, o apoio ao orçamento impositivo pode ser visto como uma estratégia para manter boas relações com os parlamentares e preservar sua influência política. Além disso, esses secretários tendem a estar alinhados com a decisão do prefeito de encaminhar as demandas das entidades que procuram o Executivo para a Câmara de Vereadores e repassar a responsabilidade de atendimento aos parlamentares. Ao adotar essa postura, tanto o prefeito quanto os secretários evitam o desgaste de negar solicitações diretamente e transferem a responsabilidade para os vereadores, preservando, assim, suas relações com a comunidade.

O segundo grupo é formado por secretários com menor vinculação partidária, que assumiram suas funções após a saída dos gestores anteriores, que deixaram os cargos para retornar ao Legislativo em função da proximidade do período de desincompatibilização para as eleições municipais de 2024. Esses secretários são, em geral, contrários ao orçamento impositivo e apresentam dois motivos principais para seu posicionamento. O primeiro é a sobrecarga de trabalho e a necessidade de contratação de pessoal adicional para gerir e alocar os recursos provenientes das emendas impositivas. Eles argumentam que o gerenciamento dessas emendas exige uma estrutura administrativa que muitas vezes não está disponível nas secretarias, gerando um aumento nas demandas burocráticas.

O segundo motivo está relacionado ao que eles percebem como o desconhecimento, por parte dos vereadores e seus assessores, dos processos internos da administração pública. Esses secretários apontam que, em diversas ocasiões, as emendas impositivas têm sido direcionadas para áreas que já são beneficiadas por convênios e outras formas de financiamento público, o que resulta em uma sobreposição de recursos e um desperdício de oportunidades de investimento em setores que realmente carecem de apoio. Para esses gestores, a alocação direta dos recursos pelas secretarias seria uma solução mais eficiente, permitiria uma melhor coordenação das políticas públicas e evitaria a duplicação de esforços. De forma geral, o segundo grupo de secretários argumenta que o orçamento impositivo, em sua forma atual, tem gerado dificuldades operacionais e questiona a eficácia dessa política na distribuição equitativa de recursos públicos. Eles defendem que, ao invés de depender das emendas parlamentares, os valores deveriam ser alocados diretamente pelas secretarias, que possuem maior conhecimento técnico e uma visão mais ampla das necessidades.

Essa divisão de opiniões entre os secretários evidencia uma tensão entre a dimensão política e a técnica da gestão pública local. O primeiro grupo, mais ligado às estratégias políticas e eleitorais, vê no orçamento impositivo uma ferramenta que facilita a interação com a comunidade e mantém o equilíbrio das relações entre o Executivo e o Legislativo. Já o segundo grupo, com foco maior na eficiência administrativa e na gestão técnica dos recursos, expressa preocupações com os impactos práticos dessa política na execução de projetos e programas públicos. Essa divisão observada pode ser relacionada com um dilema mais amplo enfrentado por muitos municípios brasileiros que adotaram o orçamento impositivo. De um lado,

está a questão da responsabilidade política, onde os gestores buscam atender às demandas locais e evitar desgastes com a comunidade, delegando essa função aos vereadores. De outro, há uma preocupação com a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos públicos, que, segundo os secretários contrários, poderia ser melhor alcançada por meio de uma gestão mais centralizada e técnica.

Com a consolidação do orçamento impositivo como parte da legislação de Venâncio Aires, surge uma questão: por que essa medida não foi amplamente adotada em outros municípios da região? Ao longo da pesquisa, constatou-se que a aplicação do orçamento impositivo encontra barreiras em diversos contextos locais e o caso de Santa Cruz do Sul ilustra as dificuldades de implementação. Apesar das discussões sobre uma emenda à lei orgânica em Santa Cruz, ainda antes da aprovação em Venâncio Aires, o projeto acabou sendo retirado da pauta devido à falta de apoio e às acaloradas discussões no plenário. Em 2024, a situação se repetiu, com a proposta enfrentando resistência. Um cenário semelhante ocorreu em Estrela Velha, onde o projeto foi votado e rejeitado pela maioria dos vereadores.

Com base nas entrevistas realizadas e nas leituras feitas durante a pesquisa, uma conclusão possível é que a implementação do orçamento impositivo depende, em grande medida, da forma como o projeto é apresentado. Em Venâncio Aires, por exemplo, o proponente da emenda era um político experiente que, antes mesmo de formalizar a proposta no Legislativo, preparou-se para defender o projeto de maneira articulada. Um dos principais pontos de apoio à sua proposta foi a contratação de um parecer técnico elaborado por um instituto especializado em assessoria pública, que atestou a legalidade da medida e dissipou dúvidas jurídicas que poderiam inviabilizá-la. A experiência e a capacidade de articulação do proponente parecem ter auxiliado na aprovação do orçamento impositivo em Venâncio Aires.

Por outro lado, em municípios menores da região, outros fatores contribuem para a não adoção da medida. O desconhecimento técnico por parte dos vereadores e a ausência de assessores legislativos capacitados para apoiar a elaboração e defesa de emendas como o orçamento impositivo podem ser obstáculos. Em Venâncio Aires, por exemplo, o proponente dedicou cerca de quatro meses para estudar e viajar ao lado de seus assessores, buscando informações e exemplos práticos que permitissem persuadir os colegas e garantir a aprovação da emenda. Essa preparação técnica e política foi essencial para o sucesso do projeto.

Nos municípios menores, como Estrela Velha e outros no Vale do Rio Pardo, a realidade é diferente. A estrutura política é menos robusta, com vereadores que, em muitos casos, acumulam outras atividades profissionais além de suas funções legislativas. Com remuneração mais baixa e sem o suporte de assessores especializados, esses parlamentares enfrentam dificuldades para elaborar projetos como o orçamento impositivo e também para lidar com as complexidades burocráticas envolvidas na destinação dos recursos. Esse contexto limita a capacidade dos legisladores de implementar políticas que requerem maior articulação técnica e política, como o orçamento impositivo. Além disso, a falta de consenso sobre o tema contribui para a heterogeneidade observada na região.

Em síntese, a implementação do orçamento impositivo no nível local não depende apenas de uma decisão política isolada, mas está ligada à capacidade técnica e política dos legisladores, bem como no contexto administrativo e financeiro de cada município. A experiência de Venâncio Aires sugere que, com preparo e articulação adequada, é possível superar as resistências e garantir a aplicação da medida. No entanto, nos municípios menores, os desafios ainda são significativos e a adoção do orçamento impositivo permanece uma questão complexa e multifacetada, que exige maior debate e reflexão.

Os Estados Unidos apresentam uma diversidade de modelos de governo local, sendo que, em alguns casos de pequenos municípios, a câmara municipal governa sem a presença de um prefeito. Nesse arranjo, cada vereador assume o papel de gestor de uma área específica, como se fossem secretários setoriais, o que pode ser visto como uma forma de reduzir custos. Esse modelo, que descentraliza as funções executivas, traz os vereadores para o centro da administração pública, além de aumentar sua responsabilidade no atendimento direto às demandas da população. Observando as mudanças recentes em Venâncio Aires, com os secretários municipais abdicando de algumas responsabilidades e transferindo parte da gestão de recursos para os vereadores através das emendas impositivas, há indícios de que o município pode estar seguindo um caminho semelhante.

Em Venâncio Aires, os vereadores começaram a desempenhar um papel de maior protagonismo, especialmente no que diz respeito ao atendimento das demandas de entidades culturais e esportivas. Ao direcionar os recursos das emendas impositivas, esses legisladores passaram a atuar como intermediários diretos entre o governo e a sociedade, o que pode alterar a forma como os recursos

públicos são distribuídos. Antes, o processo de repasse de valores era conduzido pelas secretarias através de editais e mecanismos formais. Agora, apesar da previsão legal que regula o uso das emendas impositivas, o processo adquiriu um tom mais personalizado, com a figura do vereador ocupando um espaço central na tomada de decisões sobre a alocação de verbas.

Essa mudança de postura e função dos vereadores levanta questões sobre a potencial aproximação de Venâncio Aires com o modelo de governança observado em pequenos municípios dos Estados Unidos. Embora pareça improvável uma alteração imediata no ordenamento jurídico brasileiro para seguir esse modelo, as leis são adaptáveis e frequentemente evoluem em resposta a novas necessidades sociais e políticas. No Congresso Nacional, por exemplo, é possível observar a constante análise de propostas legislativas voltadas à regulamentação de áreas que até recentemente eram desconhecidas ou distantes da realidade política, como o mercado de carbono, a inteligência artificial e as apostas esportivas. Esses são exemplos de como o Legislativo se ajusta para regular setores emergentes que, com o tempo, passam a integrar a vida cotidiana.

Entretanto, a possível transição de Venâncio Aires para um modelo que confere mais poder e responsabilidade aos vereadores pode não ser inteiramente benéfica para a população. Um dos principais desafios enfrentados pelos cidadãos é a dificuldade de compreender as competências de cada um dos entes federativos e dos poderes constituídos. Quando a figura do vereador assume o papel de protagonista na destinação de recursos, há o risco de que a separação entre as funções executivas e legislativas se torne menos clara para a população. Anteriormente, o processo de repasse de verbas estava diretamente vinculado às secretarias municipais, órgãos que seguiam critérios técnicos e institucionais para a alocação dos recursos. Com as emendas impositivas, os vereadores, que antes eram responsáveis majoritariamente pela fiscalização do Executivo e pela elaboração de leis, agora acumulam uma função de gestão direta.

Essa personalização do repasse pode gerar uma percepção de que o atendimento das demandas sociais depende mais da relação entre o vereador e a entidade beneficiada do que de critérios técnicos ou institucionais. Em outras palavras, ao invés de o Estado, representado pelas secretarias municipais, ser o responsável por atender às necessidades da população, emerge a figura do político individual, o vereador, como principal canal para a obtenção de recursos e soluções

para as demandas locais. Esse movimento pode gerar desafios no que diz respeito à transparência e à equidade na distribuição dos recursos, além de reforçar práticas clientelistas que já são alvo de críticas no cenário político brasileiro.

Assim, a aproximação de Venâncio Aires com o modelo de governança local dos Estados Unidos traz à tona uma série de reflexões sobre o papel do vereador no contexto brasileiro e as possíveis implicações dessa mudança para a estrutura democrática do município. Embora a descentralização das responsabilidades possa parecer uma forma de tornar a gestão pública mais ágil e próxima da população, é preciso garantir que esse processo seja acompanhado de mecanismos que assegurem a transparência, a eficiência e a imparcialidade na destinação dos recursos públicos. Caso contrário, a centralização do poder nas mãos dos vereadores pode resultar em um desequilíbrio nas relações de poder e no atendimento das demandas sociais e prejudicar a própria essência do orçamento impositivo e da governança democrática local.

Considerando o conflito de competências observado nas percepções dos três grupos envolvidos na pesquisa, vereadores, secretários e conselheiros, é possível projetar um cenário de acirramento entre os poderes Legislativo e Executivo em Venâncio Aires. Embora, até o momento no primeiro ciclo orçamentário, a relação entre esses dois poderes tenha se mantido relativamente estável, isso se deve em grande parte à manutenção de uma maioria favorável ao prefeito na Câmara de Vereadores. Esse equilíbrio é um dos fatores que vem garantindo a aplicação do orçamento impositivo de forma ordenada e sem grandes disputas. Contudo, a situação pode mudar se o Executivo perder o controle da maioria parlamentar.

Caso uma nova composição na Câmara de Vereadores, menos alinhada ao prefeito, venha a ser formada, o orçamento impositivo pode se tornar um foco de conflito. O instituto do orçamento impositivo, que já é utilizado pelo Executivo como uma forma de transferir a responsabilidade de atendimento das demandas sociais para o Legislativo, poderia se tornar uma arma política mais contundente. O prefeito, em um cenário de enfraquecimento político, poderia argumentar que o atendimento às necessidades das entidades depende exclusivamente das emendas parlamentares e utilizar as entidades não atendidas como prova de descaso ou de favorecimento por parte de vereadores que não fazem parte de sua base política. Ao mesmo tempo, a responsabilidade pelo atendimento de grupos marginalizados ou

com maior vulnerabilidade social poderia ser instrumentalizada para desacreditar o Legislativo ou para expor suas fragilidades.

Por outro lado, o Legislativo, especialmente os vereadores que atuam de forma independente ou em oposição ao Executivo, também poderia utilizar a situação para criticar a gestão municipal. Argumentariam que, apesar de seu empenho em atender as demandas da comunidade por meio das emendas impositivas, o Executivo ainda detém a maior parte dos recursos públicos e pouco se preocupa em canalizá-los para as mesmas finalidades. Essa situação poderia escalar para uma disputa ainda maior, em que cada poder tenta transferir a responsabilidade de forma a preservar sua imagem pública e ao mesmo tempo desgastar o adversário político.

O orçamento impositivo, nesse contexto, deixaria de ser apenas uma ferramenta técnica de destinação de recursos e se tornaria uma peça em disputas políticas locais. A ampliação dessa prática, inicialmente criada com o intuito de democratizar o acesso aos recursos públicos e fortalecer o papel do Legislativo, poderia ser pervertida e geraria novos desafios para a governança municipal. O risco, nesse cenário, é que as demandas legítimas da sociedade, especialmente de grupos mais vulneráveis ou com menos capacidade de mobilização, passem a ser utilizadas como moeda de troca em uma batalha política entre o Executivo e o Legislativo. A alocação de recursos públicos, em vez de seguir critérios técnicos e transparentes, poderia se basear em cálculos políticos que beneficiem aliados e penalizem adversários.

Esse conflito de competências também levantaria questões sobre a efetividade da separação de poderes em um município onde as fronteiras entre as responsabilidades legislativas e executivas parecem cada vez mais borradas. A própria ideia de um orçamento impositivo, que confere ao Legislativo o poder de destinar parte dos recursos públicos diretamente para a comunidade, é um exemplo da aproximação entre as funções legislativas e executivas. Embora esse modelo tenha sido pensado para empoderar o Legislativo e dar maior voz aos representantes do povo, sua implementação pode criar uma zona cinzenta em que as responsabilidades de cada poder não estão claramente definidas.

Por fim, essa possível escalada de tensões políticas, caso venha a ocorrer, traria consequências diretas para a população. A instrumentalização das emendas impositivas como uma ferramenta de disputa política pode resultar na ineficiência dos serviços públicos, na descontinuidade de projetos e, sobretudo, no

enfraquecimento da confiança popular nos mecanismos de participação democrática. Grupos mais organizados e com maior capacidade de mobilização poderiam continuar recebendo recursos, enquanto aqueles menos estruturados ou com menor capacidade de articulação política seriam deixados de lado, aprofundando desigualdades existentes e aumentando a sensação de exclusão social.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, v. 21, p. 99-112, 2008.
- ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira *et al.* *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Belo Horizonte. Belo Horizonte: Letra Capital, 2003.
- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão e crise de governança*. Conjuntura Política. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política–ABCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política/UFMG, v. 26, 2001.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com responsabilidade Fiscal*. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- ASSIS, Adriana Ribeiro. Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. *Cadernos*, v. 1, n. 5, p. 26-35, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 35-43, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 49, p. 25-46, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability" e responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1, 2002.
- BAQUERO, Marcello. *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

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

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Editora Fórum, 2012.

BATTISTI, Nelsoir. Centro Vocacional Tecnológico de Venâncio está em fase de equipação e busca por parcerias. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 26 out. 2023. Notícias. Disponível em: <https://folhadomate.com/noticias/rural/centro-vocacional-tecnologico-de-venancio-esta-em-fase-de-equipacao-e-busca-por-parcerias/>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

BENCKE, Juliana. Venâncio Aires tem a 26ª economia do RS. *Folha do Mate*, 12 dez. 2023. Notícias. Disponível em: https://folhadomate.com/noticias/economia/revista_perfil/venancio-aires-tem-a-26a-economia-do-rs/. Acesso em: 14 de julho de 2024.

BESERRA, Débora Nogueira. O Processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 28, p.29-35, 2021.

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.

CADONÁ, Marco André; FREITAS, Valter. Trabalho e Precarização dos Empregos: Trabalhadores Temporários na Indústria Fumageira de Santa Cruz do Sul (RS). *Revista Barú: Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 2, n. 2, p. 247-263, 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL. *Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul*, 2024. Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Legislativo nº 2/2024, de 2 de fevereiro de 2024. Inclui o art. 115-A à Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Sul, instituindo o Orçamento Impositivo e dispõe sobre a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/proposta-de-emenda-a-lei-organica-do-legislativo-no-2-2024-proposta-de-emenda-a-lei-organica-do-legislativo-no-2-2024-63469>. Acesso em: 07 de julho de 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE VENÂNCIO AIRES/RS. *Câmara Municipal de Venâncio Aires/RS*, 2024. Emendas. Disponível em: <https://www.venancioaires.rs.leg.br/proposicoes/Emendas/2024>. Acesso em: 07 de julho de 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Métodos de protecção de direitos, liberdades e garantias. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2. ed. Coimbra Editora, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Judicialismo e Política—tópicos para uma intervenção. *Constituição e Processo: entre o Direito e a Política*. Felipe Machado e Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, p. 139-154, 2011.

CARVALHO, José Murilo. *A República do empenho: Rui Barbosa e o clientelismo*. Rio de Janeiro, 1998.

CIMADEVILLA, Gustavo. Trayectos y grises de las teorías y de las prácticas en comunicación y desarrollo. *In: THORNTON, Ricardo Dominic; CIMADEVILLA, Gustavo. Grises de la extensión, la comunicación y el desarrollo*. Buenos Aires: INTA, p. 101-110, 2008.

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.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando. *In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 255-269, 2004.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1992.

CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, 8., 2013, Bauru, São Paulo, *Anais [Rádio e Vargas em Sintonia]*. Bauru, São Paulo: Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013.

CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2004, Coimbra, Portugal. *Anais [Participação política e enfrentamento da questão social o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil]*. Coimbra, Portugal, 2004.

CONGRESSO NACIONAL. Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015. O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. [Brasília]: Congresso Nacional, 18 mar. 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em 9 de setembro 2024.

CRISELL, Andrew. *Understand Radio*. 2. ed. Londres: Routledge, 1994.

CRUZ, Mônica. Wilmuth Bergmann: o vereador da comunidade. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 26 set. 2015. Notícias. Disponível em:

<https://folhadomate.com/noticias/wilmuth-bergmann-o-vereador-da-comunidade/>. Acesso em: 14 de julho de 2024.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. *História*, v. 25, p. 226-247, 2006.

DA COSTA, Marli Marlene Moraes; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local, cidadania e inclusão social: perspectivas a partir das políticas públicas educacionais. *Revista Brasileira de Direito*, v. 7, n. 2, p. 104-126, 2011.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, SP: Paz e Terra, 2006.

DIAS, Audic Cavalcante Mota. *Análise sobre a obrigatória execução orçamentária das emendas parlamentares individuais: incidência no estado do Ceará*. 2023. Tese (Doutorado), Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2023.

DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, v. 9, n. 2, p. 85-106, 2017.

DEODATO, Alberto. *Manual de Ciências das Finanças*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

DEPONTI, Cidonea Machado. Atores sociais: protagonistas do processo de desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; KARNOPP, Erica. *Atores, Ativos e Instituições: O desenvolvimento regional em perspectiva*. São Paulo: Pedro & João Editores, 2022. p. 129-154. Disponível em: <https://observadr.org.br/e-books/atores-ativos-e-instituicoes-o-desenvolvimento-regional-em-perspectiva/>. Acesso em 13 de julho de 2024.

DEPONTI, Cidonea Machado. *Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul*. 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. In: BALBIM, Renato. *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília: IPEA, p. 25-54, 2016.

ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. 10., 2005, São Paulo. *Anais [Território e Identidade]*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. XIX., 2010. *Anais [Coronelismo e poder local no Brasil: uma análise histórica]*. Fortaleza, 2010.

EVANS, Peter. Além da Monocultura Institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 9, p. 20-63, 2003.

FAVARETO, Arilson *et al.* Territórios importam: bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 32, p. 6-15, 1992.

FIALHO, Andrei. Gleno Scherer, o presidente da Constituinte. *Assembleia Legislativa*, 9 abr. 2009. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/223621/Default.aspx>. Acesso em: 14 de maio de 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, p. 107-138, 1996.

GIBSON-GRAHAM, J. K. *Uma política poscapitalista*. Siglo del Hombre editores, 2011.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista da AJURIS*, v. 41, n. 134, 2014.

HEISLER, Traudi. *A indústria de Venâncio Aires-RS: um estudo geoeconômico*. 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91135/260140.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 de julho de 2024.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Participação democrática e poder local: as contribuições da subsidiariedade europeia na democracia brasileira. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 10, 2014.

HILSINGER, Roni. *O território do tabaco no Sul do Rio Grande do Sul diante da Convenção Quadro para o controle do tabaco*. 2016. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/148765/001003619.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 de julho de 2024.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade Direito da Universidade Federal Minas Gerais*, v. 33, p. 249, 1991.

KIST, Débora. Produção de grãos deve chegar a 104,5 mil toneladas em Venâncio. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 14 dez. 2023. Notícias. Disponível em: <https://folhadomate.com/noticias/rural/producao-de-graos-deve-chegar-a-1045-mil-toneladas-em-venancio/>. Acesso em: 12 de maio de 2024.

KLAFKE, Sérgio. Reativar o porto no Mariante. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 28 jan. 2020. Opinião. Disponível em: <https://folhadomate.com/opiniao/colunistas/sergioklafke/reativar-o-porto-no-mariante/>. Acesso em 13 de julho de 2024.

KLAFKE, Sérgio. Dona Álida Artus, mãe única. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 18 ago. 2023. Opinião. Disponível em: <https://folhadomate.com/opiniao/colunistas/sergioklafke/dona-alida-artus-mae-unica/>. Acesso em 13 de julho de 2024.

KOBER, Julian; BELING, Romar. Família Santos projeta investir em estrutura de matadouro. *Portal GAZ*, 24 fev. 2015. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/familia-santos-projeta-investir-em-estrutura-de-matadouro/>. Acesso em: 13 de abril de 2024.

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*, [S.l.], p. 91-109, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1948.

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, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 26, 2003.

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.

LOPES, Clarissa. Economia: novo modelo em teste. *Desafios do desenvolvimento*, Brasília, 2005.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 105-138, 2006.

MARQUETTI, Adalmir Antonio. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*, 1. ed. Cortez, 2003.

MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. Saraiva Educação SA, 2023.

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/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo>. Acesso em: 20 de julho de 2024.

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.

MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 61, 2016. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1271410/Paulo_Modesto.pdf. Acesso em: 1 de maio de 2024.

MOTA, Pedro Vieira. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1996.

MOTTER, Paulino et al. *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. 2019.

SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência* (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, 2017.

OLIVEIRA, Helder; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, Brasília, v. 1, p. 11-34, 2020.

PÉCES-BARBA, Gregorio. *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Espasa, 2007.

PEREIRA, Leonardo. Sérgio Rosa e Jaqueline Santos produzem curtas-metragens baseados em religiões de matrizes africanas. *Folha do Mate*, Venâncio Aires, 23 jun. 2024. Disponível em: <https://folhadomate.com/noticias/sergio-rosa-e-jaqueline-santos-produziram-curtas-metragens-baseados-em-religoes-de-matrizes-africanas/>. Acesso em: 2 de julho de 2024.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Direito Constitucional: Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento Impositivo x Orçamento Autorizativo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2006a.

PISCITELLI, Rui Magalhães. A dignidade da pessoa e os limites a ela impostos pela reserva do possível. *Revista da AGU*, v. 5, n. 11, 2006b.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. 1967.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Presidência da República*, 2024. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/caged>. Acesso em: 14 de julho de 2024.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O Coronelismo numa Interpretação Sociológica. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III.. São Paulo: Bertrand Brasil, 1975.

RENIU, Josep Ma; ALBALA, Adrián. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos*, n. 26, p. 161-214, 2012.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. *Revista Universo Contábil*, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

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/destaque/vereadores-poderao-indicar-valores-de-emendas-impositivas-em-venancio/>. Acesso em 4 de junho de 2024.

ROSA, Elvis Ricardo Fengler; COSTA, Benhur Pinós. O processo de verticalização urbana em Venâncio Aires-RS. *Geografia Ensino & Pesquisa*, v. 26, 2022.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. *REAd*: revista eletrônica de administração. Porto Alegre, vol. 7, n. 4, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e participação*: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Gabriel. Prefeito de Venâncio Aires é eleito presidente da Amvat. *Grupo A Hora*, Lajeado, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://grupoahora.net.br/conteudos/2023/11/30/prefeito-de-venancio-aires-e-eleito-presidente-da-amvat/>. Acesso em: 14 de julho de 2024;

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

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. *Dados*, v. 56, n.1, p. 9-37, 2013.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/FAPESP, p. 41-56, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil—Introdução. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 13-36, 2004.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2014, Santa Cruz do Sul. Anais [O poder local e o fortalecimento das comunidades: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

SILVEIRA, Heribaldo Vilanova. *O princípio constitucional da eficiência sob uma perspectiva multidimensional*. Brasília: TSE / Biblioteca Digital, 2023. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8942/2011_silveira_principio_constitucional_eficiencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 10 de julho de 2023.

SPINK, Mary Jane. *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de Teoria Fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. *Supremo Tribunal Federal*, 2002. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.213. Ação direta de inconstitucionalidade - a questão do abuso presidencial na edição de medidas provisórias - possibilidade de controle jurisdicional dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância. 4 abr. 2002. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso em 1 de julho de 2024.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

THORNHILL, Chris. *Crise democrática e direito constitucional global*. Editora Contracorrente, 2021.

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/bd/handle/bdcamara/11173>. Acesso em: 1 de julho de 2024.

VIGNOLI, Francisco Humberto. *Planejamento e orçamento público*. Editora FGV, 2015.

VOGT, Olgário Paulo. *Abrindo o Baú de Memórias: o museu de Venâncio Aires conta a história do município*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. In: VILLEGAS, Mauricio García; RODRÍGUEZ, Cesar A. *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Colombia: ILSA, p. 247-259, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas para vereadores

- Conte-me um pouco da sua experiência como vereador. Você poderia me dar um exemplo de dificuldades que tenha vivenciado? Após as emendas impositivas, o que mudou na sua atuação como vereador?
- Fale-me sobre como ocorre a discussão do projeto de orçamento na Câmara. Tem participação?
- Como define o destino das emendas? A sociedade civil participa? Indicação de quem? Quais critérios são utilizados para definição?
- Como é o seu alinhamento com o prefeito? Isso influi em algo na execução das emendas?
- Nesse processo de discussão e aprovação do orçamento, existe alguma influência por parte do Executivo?
- Os diferentes partidos/vereadores já se juntaram para priorizar algum tipo de demanda?
- A partir de tudo isso colocado, como avalia esse primeiro ciclo? Como foram esses primeiros anos com as emendas impositivas?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas para secretários

- Atua como gestor público há quanto tempo? Qual a experiência?
- As emendas impositivas contribuem para realização de projetos e políticas públicas? Por quê? O funcionamento dos processo é de conhecimento dos parlamentares?
- As emendas refletem as demandas locais? Tem algum exemplo?
- Levando em consideração as alterações promovidas pela EC 86, avalia que houve um novo diálogo entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento público? Percebeu alguma mudança no comportamento ou perfil dos parlamentares?
- Em sua opinião, quais mecanismos de diálogo entre o Executivo e o Legislativo devem ser desenvolvidos?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevistas para conselheiros

- Há tempo participa da montagem do orçamento público?
- Participa, hoje, de alguma associação, entidade comunitária, partido político ou conselho municipal? Quais?
- Exerce alguma função em algum desses grupos? Por quê?
- Na sua opinião, a população está satisfeita com o orçamento público? E com o orçamento impositivo? Por quê?
- O que considera que sejam os aspectos positivos do orçamento impositivo?
- O que considera que sejam os aspectos negativos do orçamento impositivo?
- Como as demandas da comunidade são atendidas pelo orçamento impositivo?
- Você conhece os critérios utilizados pelos vereadores para definição das prioridades?
- O que acha que poderia ser feito para ampliar a participação da população no orçamento impositivo?
- Mudou sua relação com os vereadores depois do orçamento impositivo?
- Quais os temas que devem ser priorizados pelo orçamento impositivo?