
ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA EM MUNICÍPIOS

Elessandra Pereira da Silva ¹
Ricardo Rocha de Azevedo ²

▪ Artigo recebido em: 16/08/2021 ▪ Artigo aceito em: 16/05/2022 ▪▪ Segunda versão aceita em: 26/07/2022

RESUMO

O artigo analisa a atuação dos vereadores na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal. Adotando como suporte teórico a Teoria Institucional Sociológica e a formação de coalizões de governo, a pesquisa tem como objetivo identificar e analisar quais aspectos os vereadores consideram ao discutir e aprovar o orçamento público municipal. A coleta de dados ocorreu por meio de uma *survey* eletrônica enviada aos vereadores brasileiros eleitos em 2016. A análise dos dados observou três dimensões: (i) a fonte de conhecimento das demandas dos eleitores e transparência do processo orçamentário; (ii) a influência do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças sobre o voto dos vereadores; e (iii) atuação do vereador no processo orçamentário. As evidências indicam que os vereadores buscam legitimação frente ao prefeito e ao eleitorado, o que abre espaço para baixo escrutínio na discussão e avaliação do projeto de lei orçamentária. Como implicações, o estudo discute os problemas decorrentes da renúncia do vereador à função legislativa como o endividamento, o orçamento fictício e a limitada representação social no processo orçamentário.

Palavras-Chave: Orçamento público, Poder Legislativo, Poder Executivo, governos municipais, coalizão.

LEGISLATIVE' ROLE IN THE BUDGETARY PROCESS IN MUNICIPALITIES

¹ Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia. Faculdade de Ciências Contábeis (FACIC). Av. João Naves de Ávila - 2121 - Bairro Santa Mônica. Uberlândia - MG - CEP 38400-902. Contato: elessandr@yahoo.com.br (34) 991 211 620
<http://orcid.org/0000-0002-5317-8422>

² Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEARP-USP, Professor do Programa de Pós-Graduação na Faculdade de Ciências Contábeis (FACIC), da Universidade Federal de Uberlândia. Av. João Naves de Ávila - 2121 - Bairro Santa Mônica. Uberlândia - MG - CEP 38400-902
<https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

Editor responsável pela aprovação do artigo: Dr. João Estevão Barbosa Neto

Editor responsável pela edição final do artigo: Dr. Ewerton Alex Avelar

ABSTRACT

This paper contributes to the growing body of knowledge by probing into the role of councilors in the debate, consultation, and adoption of the municipal public budget. The Sociological Institutional Theory of Legitimation is used as the theoretical lens in this study to understand the formation of government coalitions. The study also aims to identify the criteria and conditions required for municipal budget approval by councilors during discussions and thus ascertain how the search for social legitimacy affects councilors' performance. In order to answer the research questions, survey instruments were designed and administered electronically to a sample of Brazilian councilors elected in 2016. The data was subsequently categorized into three dimensions for the purpose of statistical analysis: (i) the source of knowledge of voters' demands and the transparency of the budget process; (ii) the impact of the Budget and Finance Committee's opinion on councilors' votes; and (iii) councilors' involvement in the budget process. The findings suggest that councilors only act in order to be recognized by the mayors and the electors instead of regulating the activities of the executive. By implication, this study attributes the factors responsible for the councilors' resignation from the legislative function to; indebtedness, fictitious budget, and limited social representation in the budget process.

Keywords: Public budget, Legislative branch, Executive branch, municipal governments, government coalition.

1 INTRODUÇÃO

A literatura tem apresentado de forma recorrente inconsistências e imprecisões no orçamento público brasileiro (Rezende, 2009; Rezende & Cunha, 2013; Azevedo, 2014). Essas imprecisões resultam em ressalvas ou rejeições das contas municipais pelos Tribunais de Contas devido a excesso de gastos com folha de pagamentos, erros nas demonstrações contábeis, falta de transparência, déficits orçamentários (Piccolli & Arpini, 2018), e uso dos créditos adicionais para cumprimento de despesas que são realizadas acima do previsto na Lei Orçamentária Anual (Cruz & Afonso, 2018).

Apesar do processo orçamentário ser centrado no Poder Executivo, a Constituição Federal de 1988 ampliou a participação do Legislativo que se destacou com a estabilidade da moeda adquirida com o Plano Real a partir de 1994 (Blöndal, Goretti & Kristensen, 2003). Dado que o orçamento é o instrumento político utilizado para a autorização para o Executivo usar os recursos arrecadados para atender as políticas públicas (Azevedo, 2014, Bittencourt, 2009), é também um dos processos mais relevantes de controle do Legislativo sobre o Executivo (Bittencourt, 2009; Ríos, Bastida & Benito, 2018). A atuação do legislativo no processo orçamentário é realizada pela apresentação de emendas ao projeto de lei de orçamento, (Azevedo, 2014), e o Executivo tende a atendê-las como forma de garantir a governabilidade (Pereira & Muller, 2002; Amorim Neto & Simonassi, 2013, Garcia, 2013). Apesar de alguns municípios terem adotado o orçamento impositivo após as emendas constitucionais 86/2015 e 100/2019, segundo Pereira e Figueira (2020) ainda assim a execução dessas emendas não é garantida, porque o Executivo continua dispondo do poder de

contingenciar o orçamento ou vetar despesas (Giacomoni, 2017, Rezende & Cunha, 2014).

Embora permitida, a participação da população nos debates orçamentários não tem atraído a atenção da sociedade (Rezende & Cunha, 2014). A justificativa é a garantia de recursos mediante vinculação orçamentária para as destinações que atraem maior interesse da população (Rezende & Cunha, 2014), além do distanciamento entre os cidadãos e os integrantes do Legislativo, que não têm a função compreendida pelos cidadãos (Silva & Dantas, 2016). Outra razão para o desinteresse nas votações orçamentárias na visão de Rezende e Cunha (2014) é a discricionariedade do Executivo para executar o orçamento visto que os legisladores podem propor emendas que são aprovadas mas sem que haja garantias de que sejam executadas (Sanchez, 1995).

Quando o orçamento passa por todo um processo formal e é aprovado com baixo escrutínio na Câmara Legislativa (Santiso, 2008, Johnson & Stapenhurst, 2008, Azevedo, 2014, Domingos & Aquino, 2019) ou tem sua execução alterada, o projeto de Lei Orçamentária aparenta ser um instrumento cerimonial, de compliance, que resulta na perda de credibilidade do orçamento (Azevedo, 2014; Rezende & Cunha, 2014). Isso afeta a confiança da sociedade nos governos, além de prejudicar a visão estratégica do orçamento (Rezende & Cunha, 2014).

Nesse cenário, a pesquisa tem como objetivo analisar como ocorre a atuação dos vereadores na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal. O estudo é dedicado a identificar e analisar quais aspectos os vereadores ponderam em sua atuação no momento de aprovação do projeto de lei orçamentária. Para isso elaboramos uma survey eletrônica enviada aos vereadores eleitos em 2016, analisando se a necessidade dos vereadores de se legitimar frente ao prefeito faz com que eles se abstenham de fiscalizar o Executivo, aprovando o projeto orçamentário com baixa reflexividade, na mesma linha da pesquisa de Desposato (2008).

Os estudos sobre o processo orçamentário em geral têm foco na transparência (Rezende & Cunha, 2014, Azevedo & Cabello, 2020), na accountability orçamentária e fiscal, na supervisão e controle do Legislativo sobre o Executivo (Piccolli & Arpini, 2018, Couto & Abrucio, 1995, Lemos, 2005, Wehner, 2006, Ríos, Bastida, Benito 2018, Domingos, Aquino & Lima, 2021) e, também na formação de coalizões e barganha política (Lapsley et al, 2011, Roeder, 2018). O processo de discussão e aprovação do orçamento é pouco tratado, e nos poucos trabalhos que o analisam, como em Sanchez (1995) e Pereira e Mueller (2002), o foco mantém-se na esfera federal.

Os resultados deste estudo visam contribuir com o controle social ao expor a dinâmica da aprovação orçamentária e a fragilidade dessa etapa, contribuindo para aumentar a flexibilidade em relação ao estágio de aprovação e escrutínio do orçamento público. Visa contribuir ainda com o controle externo, ao trazer insumos que podem ser relevantes para a sua atuação, dada sua competência de acompanhamento da legislação.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Teoria Institucional Sociológica de Legitimação e a Formação de Coalizão de Governo

A Teoria Institucional Sociológica é útil para entender como os indivíduos se adequam às normas dentro das organizações. Diferentemente da vertente econômica que considera o uso de racionalidade pelos indivíduos para obtenção de eficiência, a teoria discute que as decisões seguem uma busca para obter aceitação social, por meio de uma busca por legitimação social (Greenwood et al. 2008, Meyer & Rowan, 1977). A legitimidade, associada por Weber à conformidade às normas sociais gerais e com as leis formais, pode ser definida nesse contexto como um padrão externo de comportamento conformado à aceitação de atores externos (Tolbert & Zucker, 1996).

Uma prática organizacional legitimada nem sempre é a mais eficiente porque o foco é a estabilidade e a sobrevivência da organização (Meyer & Rowan, 1977) e a aprovação social (Greenwood et al. 2008). Para sobreviver, a organização precisa se adaptar às pressões internas ou externas modificando regras para evitar questionamentos (Oyadomari et al., 2008), garantindo a legitimidade frente aos atores com poder, internos ou externos à organização, buscando tornar-se, portanto, aceitos (Deephouse & Suchman, 2008).

Para que a organização tenha êxito é preciso que o prestígio, o status e a legitimidade estejam em harmonia dentro da percepção social de conformidade ao que 'é aceito'. A sobrevivência da organização advém do prestígio conseguido ao ter maior visibilidade e ser validada frente aos atores com poder (Deephouse & Suchman, 2008). O status refere-se a ascensão e a mobilidade do grupo segregando à medida que indica a posição relativa de um grupo social dentro de uma hierarquia (Deephouse & Suchman, 2008). A reputação está relacionada a auto apresentação, garantindo acesso a recursos e benefícios aos envolvidos além da sobrevivência a longo prazo (Deephouse & Suchman, 2008). A reputação é o esperado da organização no futuro baseando-se no comportamento passado. É a característica individual que diferencia as organizações e serve como insumo econômico quando avaliada para que se estabeleça relação de parceria vislumbrando resultados futuros nas negociações (Deephouse & Suchman, 2008).

A Legitimação é utilizada nesse estudo como lente teórica para investigar se a aprovação cerimonial do orçamento público municipal (Azevedo, 2014) está inserida em um contexto de busca de legitimação dos vereadores frente ao prefeito (contribuindo para a estabilidade governista) e frente a população (pretendendo a reeleição). O orçamento público aprovado tem sua execução alterada para atender aos interesses da coalizão e garantir a governabilidade (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Bertholini & Pereira, 2017). Essa coalizão é necessária porque o Brasil sendo uma democracia que reúne multipartidarismo, representação proporcional e o presidencialismo, o Executivo precisa do apoio do Legislativo para garantir a governabilidade e, para isso, precisa compatibilizar as diferenças evitando demandas contraditórias e a frustração dos principais setores que compõem a coalizão (Abranches, 1988). Caso o Executivo não

consiga maioria entre os membros da Câmara Legislativa não consegue ter os projetos aprovados, sendo reduzida a governabilidade (Amorim Neto & Simonassi, 2013, Hankla, 2013, Camargo & Hermany, 2017).

Embora no Brasil o modelo político de presidencialismo estabeleça a separação entre os poderes, a necessidade de negociação entre o Executivo e o Legislativo na aprovação do orçamento evidencia as estratégias que o Executivo utiliza para pressionar o Legislativo a participar positivamente da aprovação da agenda (Pereira & Mueller, 2002, Palermo, 2000, Limongi & Figueiredo, 1998, Couto & Abrúcio, 1995). Usando o conceito de reputação de Deephouse & Suchman (2008), a coalizão política tende a ser maior seguindo a reputação do chefe do Executivo, ou seja, sua popularidade e buscando aprovação social.

A popularidade do governo é marca da legitimação social e os vereadores tendem a agir buscando legitimar-se frente ao Prefeito, fazendo parte da coalizão. Quando o vereador faz parte da coalizão e consegue ter executado algum projeto que apresenta, ele cria junto ao seu eleitorado a reputação de competente, facilitando a sua reeleição (Baião & Couto, 2017, Raupp & Pinho, 2012, Desposato, 2008). Ao contrário, se o vereador não está na coalizão, busca a legitimação frente ao eleitorado, negociando individualmente seus projetos com o Executivo, valendo-se da própria reputação. O vereador ainda pode apresentar postura proativa, questionadora junto ao governo desde que estas atitudes não sejam interpretadas como impeditivas de políticas públicas (Lemos & Power, 2013, Lemos, 2005). O comportamento do vereador é justificado pela força que a opinião pública tem sobre o poder público municipal, principalmente em grandes municípios (Couto & Abrucio, 1995). Surge assim a hipótese da pesquisa:

H1. Buscando legitimar-se perante o prefeito, o vereador abdica do dever de fiscalizar o Executivo e aprova o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo prefeito com baixo escrutínio.

2.2 Relação entre Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário

O orçamento público permite comparar o cumprimento das metas estabelecidas atendendo às demandas principais dos cidadãos, promovendo o desenvolvimento da economia e o bem-estar social por meio do equilíbrio das contas públicas (Jacobs, 2008). No Brasil, os instrumentos de planejamento governamental englobam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nenhum gasto deve ser executado sem a devida previsão orçamentária, pela qual devem estar contidas todas as destinações de recursos (Giacomoni, 2017, Rezende & Cunha, 2014).

No Brasil o orçamento público é elaborado pelo Poder Executivo, enviado para o Legislativo que tem competência para a proposição de emendas, discussão e aprovação do orçamento (Stapenhurst, 2008). Estrategicamente, pretendendo a legitimação frente ao eleitorado, os legisladores podem propor emendas sabendo de antemão que serão rejeitadas, mas que atraem a atenção

dos eleitores (Azevedo, 2016). Cabe ao Poder Executivo eventuais vetos às emendas que apresentem vícios de iniciativa. Outra estratégia adotada por legisladores de maior prestígio e aliados do Executivo é fazer constar suas propostas no projeto enviado à Câmara, em detrimento de seus pares evitando a apresentação de emendas e conseqüentemente o debate orçamentário (Pereira & Mueller, 2002).

A legislação federal (Constituição Federal, Lei Federal 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal) traz diversas restrições para a atuação do Legislativo no processo de aprovação do projeto de lei orçamentária, regulamentando a proposição de emendas. Dentre as restrições, cita-se três principais: (i) a vedação da criação de despesa sem a correspondente indicação de receita; (ii) vedação de alteração de despesa de custeio, exceto se apresentar-se inexistência da proposta; (iii) compatibilidade das emendas com a LDO e PPA. Após a apreciação e voto da lei orçamentária pelo Legislativo e a devolução ao Executivo, para a sanção, caso ocorra algum veto, o projeto de lei retorna à Câmara para que o veto seja mantido ou derrubado pelos vereadores, sendo que o veto total do Executivo só é derrubado com a maioria absoluta do Legislativo (Desposato, 2008).

O orçamento público brasileiro é rígido, e apresenta excesso de vinculações de receitas e despesas obrigatórias, tornando difícil a sua reavaliação (Rezende, 2009). Herrera e Olaberria (2020) avaliando o orçamento federal de 2017, concluíram que mais de 90% dos gastos totais eram rígidos. Essa característica, também presente nos municípios, faz com que em momentos de expansão econômica a destinação de recursos em especial para a assistência social, saúde e educação cresçam e precisem ser mantidas em momentos de retração, quando geralmente são mais demandadas. Isto compromete a reavaliação de gastos e prejudica a eficiência e a gestão de prioridades (Rezende, 2009, Rezende & Cunha, 2013). Somando-se a isso, o orçamento ainda pode ser contingenciado provocando incertezas sobre a realização de investimentos e o cumprimento de cronogramas (Rezende, 2009, Rezende & Cunha, 2013, Jacobs, 2008).

O processo orçamentário brasileiro tem apresentado problemas. Por exemplo, a literatura discute as imprecisões entre o planejado e o executado, assim como a incompatibilidade dos orçamentos com o Plano Plurianual discordando da Constituição (Rezende, 2009). As imprecisões podem ser decorrentes de erros de estimativa, visto que não há incentivos ou punição a quem se aproxima ou se distancia da precisão orçamentária, ou de estratégias deliberadas (Azevedo, 2014).

A imprecisão também pode decorrer da inexperiência ou da falta de apoio técnico ao Legislativo (Posner & Park, 2007) e supõe-se a permanência do legislador no poder como alternativa, oportunizando experiência e capacidade para elaborar políticas melhores e mais representativas (Cunow et al., 2012). Porém, no caso brasileiro não se justifica. Pesquisa em âmbito municipal aponta que metade dos legisladores são reeleitos 3 ou 4 vezes e outra parte busca empregos burocráticos de alto nível, caracterizando o que Silva e Dantas (2016, p. 32) apontaram como "elite política". Isso acontece porque os legisladores contentam-se com um papel reduzido frente ao Executivo devido ao prestígio

que conseguem frente aos eleitores por ter uma solicitação de sua autoria aprovada, favorecendo a sua permanência no poder (Cunow et al., 2012, Pereira & Mueller, 2002, Pereira & Rennó, 2001). Caso o legislador deixe de ser reconhecido como aquele que atende às demandas do eleitorado, fica com o futuro político comprometido e os eleitores buscarão outro vereador que os atendam (Raupp & Pinho, 2012).

A necessidade de acordos entre o Executivo e o Legislativo é marca do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) no Brasil, em que o Executivo precisa de forte coordenação política para manter a estabilidade do governo (Amorim Neto & Simonassi, 2013). Neste cenário, o Executivo necessita administrar a coalizão que disputa fatias do orçamento (Couto & Abrucio, 1995, Speeden & Perez, 2019, Eslava & Nupia, 2017), atender às demandas sociais e administrar o represamento de emendas e compromissos que pressionam o orçamento (Rezende & Cunha, 2013). Como estratégia, o Executivo prioriza a liberação de recursos a aliados ao invés de reduzir as desigualdades sociais ou buscar melhorar a eficiência na alocação dos recursos (Bertholini & Pereira, 2017, Blanco, 2017).

Quanto mais heterogênea for a coalizão, maior tende a ser o gasto público e a possibilidade de déficit (Eslava & Nupia, 2017) porque os integrantes da coalizão agem de modo clientelista buscando maximizar seus interesses (Silva & Dantas, 2016). A barganha presente entre os poderes inclui a liberação de recursos para emendas, a oferta de cargos em comissão ou ainda a administração de gabinetes (Roeder, 2018; Garcia, 2013) de onde se influencia a liberação de recursos orçamentários às bases (Batista, 2015).

Para reduzir o escrutínio, o Executivo pode tentar influenciar os membros da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), a quem compete fazer uma análise minuciosa do projeto orçamentário a ser deliberado. A COF atende aos interesses da coalizão quando rejeita as emendas apresentadas por opositores e faz parecer favorável ao projeto orçamentário enviado pelo Executivo (Domingos & Aquino, 2019, Sartorelli & Pires, 2012; Domingos, Aquino & Lima, 2021). O presidente da Câmara é quem coordena os trabalhos legislativos pautando os projetos, definindo a ordem do dia, designando os membros das comissões e faz isso de acordo com os interesses do partido que representa. Estes projetos, vindos das comissões que os avaliam, precisam ser pautados pelo presidente para serem votados (Roeder, 2018). Mantendo alianças com o Presidente do Legislativo e controlando a COF, o Poder Executivo terá poder de agenda conseguindo articular e aprovar as propostas que pretende, superando os obstáculos (Limongi & Figueiredo, 2009).

Nesse contexto de controle político, a oposição que não consegue criar coalizões de veto, torna-se dividida, buscando vantagens individuais (Desposato, 2008). Quem é de oposição precisa dos recursos para atender às demandas de seus eleitores, cujo controle está sob o poder do Executivo (Bertholini, Pereira & Renno, 2017; Batista, 2015). Outra estratégia que a oposição pode adotar é a busca por legitimação frente ao eleitorado com postura proativa, questionadora e exercendo o controle do Executivo, desde que não seja interpretado como um cerceador de um líder com alta popularidade (Lemos & Power, 2013, Lemos, 2005).

Compete ao Tribunal de Contas fazer o julgamento das contas do Poder Executivo quanto à situação orçamentária, patrimonial e financeira do município (Sartorelli & Pires, 2012). Porém, a decisão do Tribunal de Contas não é definitiva. Ao identificar irregularidades na execução do orçamento o órgão emite parecer recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas às Câmaras Municipais, que tem a palavra final no julgamento. Como o parecer do Tribunal pode ser negativo à imagem do governo, é passível de interferências políticas sendo referendado ou não pelos legisladores de acordo com a força da coalizão do prefeito (Cruz & Afonso, 2018, Aquino & Azevedo, 2017). O parecer do Tribunal de Contas pode contribuir para a responsabilização de governos, tornando-se passíveis de intervenções (Constituição Federal, art. 34 e 35) (Sacramento, 2005). As análises dos Tribunais de Contas são utilizadas como fonte para proposição de avaliação pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), elaborado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB, 2019). A expressiva quantidade de municípios que não atingem a nota máxima do IEGM demonstra a fragilidade do processo orçamentário nacional.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa utilizou como método de coleta de dados a *survey*, por meio de questionário eletrônico enviado aos vereadores eleitos em 2016 de acordo com as informações disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral - TSE. O questionário teve no total 33 questões e utilizou perguntas fechadas, incluindo perguntas dicotômicas, multirrespostas e de escalas (Brace, 2018; Sampieri, Collado & Lucio, 2013). Foram utilizadas questões sobre o grau de concordância com escalas de onze níveis partindo do 0 (discordo totalmente) a 10 (concordo totalmente) e com espaços destinados a comentários ampliando os dados da análise (Brace, 2018; Sampieri, Collado & Lucio, 2013).

As questões foram elaboradas com base na literatura e também foram adaptados quesitos do *Open Budget Survey, do International Budget Partnership* – IBP que realiza pesquisas globais sobre informações orçamentárias e de governança pretendendo a inclusão e responsabilidade e capacitação de cidadãos para construir políticas e práticas que promovam equidade e justiça social (IBP, 2019). Na fase de construção do questionário foram realizadas entrevistas exploratórias com dois vereadores de dois municípios brasileiros, o que possibilitou realizar ajustes no instrumento. Essas entrevistas preliminares foram realizadas remotamente e utilizou-se estrutura flexível e aberta de perguntas (Sampieri, Collado & Lucio, 2013). Previamente à aplicação, o instrumento de pesquisa foi pré testado com dez respondentes com diferentes conhecimentos sobre o tema abordado contribuindo com sugestões de melhoria do instrumento (Brace, 2018). Após ajustes, o questionário teve a confiabilidade testada pelo teste Alfa de Cronbach obtendo-se o resultado de 0,924, acima de 0,7 que é o recomendado (Fowler Jr., 2014).

A coleta de dados aconteceu em dezembro/2020 e janeiro/2021, após o período eleitoral, de forma a evitar que as atividades de campanha dos vereadores afetassem a propensão deles a participar da pesquisa. Participaram somente os vereadores eleitos em 2016 porque o interesse é na experiência prévia no processo orçamentário. O questionário foi enviado ao e-mail dos vereadores,

obtido no site do TSE. Do universo de 57.592 vereadores eleitos, após a exclusão dos e-mails repetidos e não válidos restaram 21.100 e-mails válidos, retornando 105 questionários completamente respondidos dentre 257 respostas recebidas. A análise dos dados ocorreu por abordagem quantitativa das questões estruturadas, cujas repostas foram coletadas por escalas. As questões abertas e a seção de comentários permitiram o tratamento dos dados de forma qualitativa permitindo o uso de *quotations*, para evidenciar e sustentar interpretações para cada dimensão analisada.

Inicialmente, foram analisadas estatísticas descritivas para apresentar de forma organizada e descrever os dados da amostra como caracterização dos respondentes como a escolaridade, quantidade de mandatos já cumpridos, se pertence ou não a coalizão do prefeito e outras variáveis. Para as dimensões de análise (porte do município, capital de estado ou cidade do interior, se o vereador é da base ou oposição ao governo) foram utilizados testes de diferença de médias para comparar os grupos e análise de correlação buscando identificar fatores relevantes.

Respondentes

A maior parte dos vereadores respondentes origina-se de cidades do interior (96%) com até 50 mil habitantes (67%). Majoritariamente apontaram ter apoio de consultoria externa em matéria orçamentária (71%). Entretanto, os vereadores indicam que o apoio não atende às expectativas (Tabela 1). Os vereadores indicaram que possuem em média dois assessores, porém, com elevado desvio padrão, o que sugere diferentes estruturas entre os legislativos municipais. Os dados mostram ainda que os vereadores possuem em média nove anos de experiência profissional no setor privado anterior ao cargo público. A maioria dos respondentes (73%) possui escolaridade de nível superior, mais de um mandato eletivo (54%) e já ocuparam cargo no Executivo (52%).

Tabela 1

Descritivas dos respondentes e caracterização de seus municípios

Características dos vereadores	N⁽ⁱⁱ⁾	Média	Desv. Pad.	Min	Max
Atuação anterior no setor privado (anos)	88	9,00	8,6	0	50
Foi reeleito em 2021 (1 - sim; 0 - não)	107	0,46	0,5	0	1
É da base do prefeito (1 - sim; 0 - não)	78	0,38	0,5	0	1
Formação (1 - nível superior; 0 - nível médio)	107	0,73	0,4	0	1
Mandato (1 - 1º mandato; 0 - mais de 1 mandato)	103	0,46	0,5	0	1
É da capital (1 - interior; 0 - capital)	104	0,96	0,19	0	1
Já ocupou função ou cargo no Poder Executivo?	94	0,52	0,5	0	1
Ocuparia cargo no Poder Executivo, caso convidado? (entre 0 e 1)	107	0,54	0,4	0	1
Características do Legislativo	N⁽ⁱⁱ⁾	Média	Desv. Pad.	Min	Max
Porte (0 - até 50.000 habitantes; 1 - acima de 50.000)	73	0,33	0,47	0	1
Número de assessores por vereador	106	1,98	4,59	0	32
Utilização de consultoria no PLOA ⁽ⁱ⁾ (1- sim; 0 - não)	235	0,71	0,46	0	1

Fonte: Elaborada com dados da pesquisa.

Notas. (i) Responderam que não sabem: 22 vereadores. (ii) O número de respostas pode variar, pois alguns questionários não foram completamente preenchidos.

Embora neste estudo 73% dos respondentes tenham declarado ter cursado o ensino superior, porcentagem maior que a encontrada nos estudos de Silva e Dantas (2016) que foi de 37%, não é possível concluir que o índice tenha aumentado pois o estudo anterior foi elaborado utilizando pesquisa documental com dados do TSE. Esta pesquisa, entretanto, foi auto declaratória com envio de questionário eletrônico, o que pode ter limitado a participação de vereadores com pouca habilidade no manuseio do questionário eletrônico. Embora 62% dos respondentes tenham se identificado como de oposição ao prefeito, 54% aceitariam ocupar um “emprego de alto nível” (Silva & Dantas, 2016) no Executivo caso fossem convidados. Quando analisado somente quem não é da base do prefeito e aceitaria um cargo ou função no Executivo a média é de 60%. Entre os respondentes, 46% informaram que foram reeleitos em 2020.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os resultados da análise de dados que busca identificar se a atuação dos vereadores na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal é afetada pela busca de legitimidade social. A análise foi dividida em três dimensões: (i) fonte de conhecimento das demandas dos eleitores e transparência do processo orçamentário no Legislativo; (ii) influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores, (iii) atuação do vereador no processo orçamentário. Ao final a discussão dos resultados é apresentada.

4.1 Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores e transparência do processo orçamentário

Os dados indicam que os vereadores conhecerem as demandas de seus eleitores sobre o orçamento através das redes sociais e informações divulgadas pela imprensa. Nos pequenos municípios é comum os vereadores realizarem visitas às comunidades. Esse contato fortalece a figura do vereador junto a seus eleitores como relata os estudos de Lemos (2005) e Couto e Abrucio (1995). A Tabela 2 apresenta as formas de interação dos vereadores com o seu eleitorado e a transparência do processo orçamentário.

Tabela 2

Transparência e prestação de contas no processo orçamentário

Variáveis (concordância entre 0 e 10)	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação		Dif. de médias (p-value) ^(iv)	
						Porte ⁽ⁱⁱ⁾	Capital / Interior ⁽ⁱⁱⁱ⁾	Porte	Capital/ Interior
Meios utilizados pelos vereadores para comunicar à sociedade sua atuação									
Redes Sociais	129	8,4	2,5	0	10	0,1208	-0,0833	0,3086	0,4003
Grupos de WhatsApp	129	7,3	3,1	0	10	-0,0558	0,0935	0,6393	0,3451
Página de internet	129	5,8	3,8	0	10	0,112	-0,1216	0,3456	0,2188

Reuniões comunitárias	129	4,9	3,5	0	10	0,2841**	-0,0017	0,0148**	0,9864
Panfletos e informes impressos	129	3,2	3,3	0	10	0,0512	-0,1873*	0,6671	0,0569*
Audiências Públicas no Processo Orçamentário									
Realizadas apenas no Legislativo	129	5,89	4,15	0	10	-0,0689	-0,1238	0,5624	0,2104
Consideradas relevantes durante a fase de discussão/aprovação do orçamento ⁽ⁱ⁾	128	5,32	3,80	0	10	-0,0385	-0,1114	0,7479	0,2624
O público em geral contribui para as discussões orçamentárias	129	2,82	3,24	0	10	0,2418**	-0,0902	0,0393**	0,3624

Fonte: Elaborada com dados da pesquisa.

Notas. (i) Um vereador respondeu que não sabe. (ii) Porte: (0) até 50.000 habitantes; (1) acima de 50.000 habitantes. (iii) (0) - capital; (1) - interior; (iv) * significância a 10%; ** significância a 5%; *** significância a 1%. (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

O vereador cria vínculo com o eleitor principalmente quando consegue atender às demandas da sua localidade e os eleitores associam ao político a realização do projeto, favorecendo sua reeleição (Desposato, 2008, Morgenstern, 2002). Essa inferência é verificada, por exemplo, pelo relato dos vereadores 30 e 64: “Infelizmente o assistencialismo é maior do que o interesse dos vereadores em querer tocar a agenda positiva do município” e “cada um só olha para os próprios interesses”. O vereador 47 indicou que “o vereador se limita a fazer política assistencialista abdicando da função de governar”. Esses resultados evidenciam a necessidade dos vereadores por legitimação frente ao eleitorado. A tabela 2 espelha ainda que à medida que os municípios crescem reuniões com assessoria e audiências públicas para estar com o eleitorado tornam-se comuns.

Para comunicar à sociedade sobre a atuação no mandato os vereadores revelam usar as mídias sociais (*facebook, instgram e twitter*). Os municípios de até 50 mil habitantes ainda fazem uso também de panfletos impressos. As redes sociais rompem a barreira de apatia da sociedade, que passa a interagir com a classe política, inclusive de forma clientelista. O uso das redes sociais também amplia a visibilidade do político que pretende a reeleição (Amaral & Pinho, 2018). A participação social nas audiências públicas é vista como irrelevante por 53% dos respondentes o que pode ser uma explicação da baixa participação dos vereadores nesse tipo de fórum (36%), na mesma linha discutida por Azevedo & Aquino (2016) no caso de pequenos municípios de São Paulo. A baixa participação e importância dada pelos vereadores indicam que as audiências públicas acontecem de forma cerimonial para atender critérios normativos. Nas palavras do vereador 12: “em geral, as audiências públicas são para cumprir tabela. Não há divulgação, nem presença da sociedade civil”. Também é comum a busca das audiências com o intuito de obter vantagens individuais, como relatado pelo vereador 8:

Na verdade, a população quando participa, é com objetivo de resolver problemas pessoais, como asfalto da sua rua sem fazer a análise do todo, o todo não interessa para a população, o importante é o asfalto na frente da casa, fora a ignorância em gestão pública o que contribui para sugestões que são absurdas de serem realizadas. (Vereador 8)

4.2 Influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores

A Comissão de Orçamento e Finanças - COF é formada por vereadores indicados por seus pares. O orçamento enviado pelo Executivo é analisado primeiramente na COF, que emite um parecer que serve como insumo para a abertura da discussão e votação do orçamento (Gonçalves, 2015). A COF deveria emitir um parecer qualificado sobre a matéria orçamentária para instrumentalizar o voto dos vereadores, mas como apontado por Domingos e Aquino (2019), os integrantes da comissão não dispõem de conhecimentos específicos sobre a matéria orçamentária. Assim, os dados apurados trazem que: "o parecer é sempre o mesmo e quando há análise é superficial" (Vereador 08) e "O parecer das comissões de finanças não embasa os votos dos vereadores, mas apenas coloca o projeto em pauta de votação" (Vereador 19). A COF é um importante mecanismo constitucional criado justamente para fortalecer as discussões orçamentárias no legislativo, e quando essa possui confiança dos demais vereadores, seu relatório é considerado nas discussões (Domingos, Aquino & Lima, 2021).

Apesar da superficialidade, o parecer da COF é utilizado por 60% dos vereadores para a elaboração do voto de aprovação orçamentária. Os vereadores concordam (64%) que os integrantes da COF deveriam possuir maior experiência legislativa e hábito de estudo para entender o que está deliberando. A prática de elaborar um relatório com conclusões e recomendações antes das discussões no Legislativo, tratando das emendas apresentadas, é indicada por 52% dos respondentes. Caso o relator tenha o voto vencido, ocorre o debate na Câmara (Gonçalves, 2015). Para evitar o debate o Executivo pode tentar influenciar a formação da comissão, prática que pode acontecer segundo 48% dos respondentes (sendo que nesse caso o desvio padrão foi 40%, indicando alta variabilidade). Quando o prefeito influencia a COF o debate orçamentário é mascarado e a comissão alinhada ao Executivo rejeita as emendas dos vereadores de fora da coalizão levando ao plenário o orçamento proposto pelo Executivo, que é aprovado. Isso fica evidente na passagem a seguir:

Embora seja o momento em que o vereador pode incluir emendas para desenvolvimento de algum projeto, infelizmente as comissões de finanças, responsáveis por acolher as emendas, não têm competência para análises e pareceres e acabam por rejeitar as emendas, e sempre com viés político comandado pelo Executivo (Vereador 19).

Esse resultado é similar ao contexto abordado por Sartorelli e Pires (2012), por Domingos e Aquino (2019) e por Domingos, Aquino e Lima (2021), que discutem a influência das relações de coalizão sobre a COF. Assim os legisladores aceitam informações de fontes não confiáveis desde que atendam aos interesses do grupo ao qual pertencem ou pretendam pertencer.

Para tentar reverter uma emenda rejeitada pela COF o vereador promotor do projeto precisa ter conhecimentos técnicos e habilidade e mesmo que consiga a reversão não há garantias de que o prefeito a execute devido a discricionariedade para executar o orçamento (Gonçalves, 2015, Sartorelli & Pires, 2012, Stapenhurst, 2008). Influenciar a COF é importante para o Executivo pois é onde se definem as pautas a serem votadas e se faz a fiscalização e o

monitoramento do Executivo. Desta forma, se a COF está alinhada com o governo a fiscalização é limitada (Domingos & Aquino, 2019, Domingos, Aquino & Lima, 2021).

4.3 Atuação do vereador no processo orçamentário

A maioria dos vereadores respondentes da pesquisa entendem ter competência para propor emendas ao projeto de lei orçamentária (86%) e essas emendas seriam relacionadas à correção de erros (Tabela 3). Porém, para identificar erros os vereadores precisam de tempo, conhecimento da matéria e se envolverem no debate orçamentário (Santiso, 2008). Emendas para a criação de novas receitas e novas despesas foram apontadas por menos de 15% dos respondentes. A criação de receitas seria a reestimação de recursos orçamentários, prática controversa porque se espera que o Legislativo altere as receitas somente quando apontados erros (Giacomoni, 2017, Mueller, 2013). A criação de despesas é regulamentada pela Lei 4320/1964 que determina a correspondência entre despesas e receitas além de apontar outros critérios a serem observados para evitar o veto da emenda pelo prefeito por vício de iniciativa (Azevedo, 2016).

Os vereadores da base do prefeito evitam propor emendas que questionem as despesas apresentadas ou mudem o limite de autorização de alterações do orçamento pelo Executivo. Esse limite de alteração do orçamento é o que permite ao prefeito discricionariedade sobre a destinação dos recursos sem a autorização específica do Legislativo, e é um instrumento de administração da coalizão (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020).

A pretensão de compor a coalizão é um aspecto relevante. Deixando o prefeito sem freios e contrapesos, os vereadores são legitimados frente ao prefeito ao mesmo tempo em que enfraquecem a separação dos poderes, como narrado pelos vereadores 20 e 22:

Sempre estando ao lado do prefeito o vereador tem mais visibilidade (Vereador 20).

Os Poderes devem ser harmônicos e, sobretudo, independentes. O que não acontece na prática, **pois a base aliada só faz o que o Executivo pede e pouco realiza suas funções para obter vantagens, algumas indevidas.** (Vereador 22, ênfase incluída).

Os vereadores da base apresentam pouco interesse na discussão do orçamento também porque os acordos são construídos antes do processo orçamentário. Quando se trata de matéria mais sensível os acordos são negociados inclusive com membros de fora da base do prefeito (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Lemos, 2005). Isso demonstra a busca por legitimação do vereador frente ao prefeito, em que os vereadores preferem manter laços de cooperação com o prefeito priorizando negociar diretamente com o Executivo a inclusão de seus projetos no orçamento ao invés de apresentar emendas.

Os vereadores de oposição e que possuem prestígio podem conseguir aprovar emendas devido à capacidade de mobilizar a sociedade (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Garcia, 2013, Pereira & Mueller, 2002) ou de criarem coalizões de veto (McGrath, Rogowski & Ryan, 2015, Abranches, 1988) que podem provocar instabilidade política dentro do governo (Lapsley et al., 2011,

Pereira & Mueller, 2002). Por conseguinte, 40% da amostra concorda que a apresentação de emendas provoca transtornos à execução do orçamento e, portanto, partem principalmente da oposição (61%) (Tabela 3).

Os dados mostram que os vereadores apresentam em média 3,5 emendas, concordam que o bom relacionamento com prefeito favorece a execução das emendas (74%) e entendem que se o vereador for da base, tem mais emendas executadas (78%) (Tabela 3). Os vereadores com mais de um mandato discordam que apresentar emendas somente para atrair a atenção dos eleitores seja um mecanismo positivo, embora aumente a visibilidade do vereador (71%). Para ser reeleito é preciso que o projeto seja executado, que o vereador mostre sua competência por meio de obras e gastos na comunidade que o elegeu, conquistando a aprovação social (Greenwood et al., 2008).

Para atender a sua localidade os vereadores buscam se legitimar frente ao prefeito deixando-o com flexibilidade para alterar o orçamento durante a execução (60%), o que torna a aprovação do orçamento um ato cerimonial existente em função de lei como sugerido por Azevedo (2014). Os vereadores abdicam do dever de fiscalizar o Executivo se legitimando como apoiadores também esperando conseguir cargos no Executivo de onde possam influenciar a liberação de recursos para suas bases (Roeder, 2018, Garcia, 2013). No mesmo sentido o prefeito aproveita de sua discricionariedade para administrar a coalizão e manter estável seu governo (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Lemos, 2005), como indicam os seguintes comentários:

Essa cooperação com prefeito é um grande caminho para a corrupção, para a submissão e para a busca de vantagens pessoais, por isso, encaro com muita ressalva esse tipo de relacionamento, pois tudo que os prefeitos querem é podar o vereador de exercer a fiscalização e o controle externo dos atos e das contas do Executivo. (Vereador 32).

Normalmente é delegado aos servidores da Secretaria da Fazenda elaborarem e ajustarem o orçamento anual, induzidos aos interesses do que os gestores pretendem em seus mandatos, não avaliando a real necessidade do município, quando se fala em orçamento previsto em pastas que precisam de maiores investimentos, gerando assim muitos remanejamentos na aplicação do orçamento porque não tinham previsão. (Vereador 13).

O remanejamento ao qual o vereador se refere acontece devido à necessidade de o Executivo atender aos interesses dos aliados, indiferente às reais necessidades sociais, como já discutido nos estudos de Blanco (2017) e Vasselai e Mignozetti (2014). A coalizão do prefeito contribui aprovando o orçamento com larga margem para a abertura de créditos suplementares, permitindo mais recursos para o prefeito administrar a coalizão. Assim, faz uso dos créditos adicionais, destinados ao reforço das dotações orçamentárias (Speeden & Perez, 2019, Cruz & Afonso, 2018) para atender aos interesses da coalizão (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Domingos, Aquino & Lima, 2021) e não em caráter de execução como esperado (Azevedo, 2014). A passagem a seguir indica a preocupação de um vereador com a discricionariedade do Poder Executivo nas alterações do orçamento:

Propus uma apenas [emenda], qual seja, a diminuição da autorização para abertura de crédito adicional de natureza suplementar, vide decreto Executivo, de 30 para 15%, por entender que o Legislativo deve exercer um maior controle acerca dos gastos do orçamento. Permitir uma abertura de suplementação orçamentária, por meio de decreto, é tolher de vez a função fiscalizadora do parlamentar (Vereador 32).

Diante dessas evidências há de se concluir que a baixa análise e discussão dos projetos orçamentários que culminam em constantes alterações estão relacionadas à necessidade dos vereadores de legitimação frente ao prefeito, oferecendo apoio ao governo e assim tendo acesso a recursos para suas localidades, aumentando a probabilidade de reeleição. Isso porque é o atendimento de demandas regionais o parâmetro adotado pelos eleitores para legitimarem o vereador como competente (Bertholini & Pereira, 2017) e não a fiscalização do Executivo, como enuncia a legislação (Blanco, 2017, Mourão & Cunha, 2011; Desposato, 2008, Pereira & Renno; 2001).

Tabela 3

Proposição de emendas e relacionamento com o Executivo

Variáveis	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação				Dif. Médias (p-value) ^(iv)	
						Experiên- cia	Formação ⁽ⁱ⁾	Vereador da base ⁽ⁱⁱ⁾	Mandato ⁽ⁱⁱⁱ⁾	Vereador da base ⁽ⁱⁱ⁾	Mandato ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Pontos em que o vereador entende ser competente para propor emendas											
Correção de erros do projeto	154	0,86	0,35	0	1	0,1884*	0,0931	0,0384	-0,0006	0,7403	0,9954
Remanejamento de valores	154	0,75	0,44	0	1	0,0132	-0,0286	0,0937	0,0491	0,4178	0,6241
Alteração do texto legal	154	0,64	0,48	0	1	0,1446	0,0533	0,0916	0,094	0,4284	0,3472
Não aprovação de despesa	154	0,60	0,49	0	1	0,0011	-0,0366	0,2251**	-0,0105	0,049**	0,9167
Mudar o limite de autorização	154	0,49	0,50	0	1	-0,0681	0,056	-0,2181*	0,1409	0,0567*	0,1579
Alteração de valores de receitas	154	0,20	0,40	0	1	-0,0993	-0,1908*	-0,0906	0,0389	0,4331	0,6982
Criação de novas receitas	154	0,15	0,36	0	1	0,0578	-0,0778	0,1094	-0,044	0,3436	0,6607
Criação de novas despesas	154	0,13	0,34	0	1	0,0188	0,1525	-0,0011	0,0898	0,9921	0,3696
Relacionamento com o Executivo e a proposição de emendas											
Os vereadores da base aliada conseguem ter mais emendas executadas pelo prefeito	155	7,85	2,79	0	10	0,0141	0,0043	0,0851	0,1296	0,4589	0,1918
O bom relacionamento com o prefeito favorece a execução de emendas orçamentárias	155	7,49	2,77	0	10	0,0023	0,0316	0,1155	-0,0136	0,314	0,8914
Apresentar emendas aumenta a visibilidade do vereador independ. da aprovação no legislativo	155	7,14	2,80	0	10	-0,0584	-0,0754	0,0945	-0,2403**	0,4103	0,0145**
É importante manter laços de cooperação com o prefeito para o bom andamento do governo	155	6,99	2,75	0	10	0,117	-0,0705	0,3203***	-0,0232	0,0042***	0,8159
Prefiro negociar com o Executivo a inclusão de meus projetos diretamente no orçamento a apresentar emendas	155	4,57	3,52	0	10	-0,2362**	0,1112	0,2515**	0,0735	0,0263	0,4604
Apresentar emendas orçamentárias causa transtornos à execução do orçamento pelo Poder Executivo	155	4,10	3,39	0	10	0,0346	-0,1107	0,1143	-0,0017	0,3189	0,9864
Quantidade de propostas de emendas que apresentou	155	3,57	7,12	0	63	0,1447	0,1068	-0,1533	-0,0677	0,1803	0,4965

Fonte: Elaborada com dados da pesquisa.

Notas. (i) 0 - nível médio; 1 - nível superior; (ii) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base; (iii) 1 - 1º mandato; 0 - mais de 1 mandato; (iv) * significância a 10%; ** significância a 5%; *** significância a 1%; (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

4.4 Discussão dos resultados

Os resultados indicam que embora os vereadores tenham dificuldades com os termos técnicos presente no processo orçamentário, conseguem identificar os problemas de avaliação do projeto de lei. Os vereadores estão dispostos a estudar a matéria orçamentária e a identificar e atender às demandas de seus eleitores, porém, em geral o debate orçamentário não é praticado. A falta de escrutínio no processo de aprovação do projeto está relacionada à presença de coalizões governistas nos municípios como identificadas no Governo Federal por Abranches (1988) e discutidas por Lemos (2005), Couto e Abrucio (1995), Graton et al., (2020) e por Domingos et al., (2021). Neste contexto o projeto encaminhado à Câmara Municipal é um acordo costurado nos bastidores do governo (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020; Roeder, 2018; McGrath, Rogowski & Ryan, 2015) e as discussões que ocorrem são cerimoniais, existentes em função de exigência legal (Santiso, 2008, Domingos & Aquino, 2019). Assim, os vereadores buscam a legitimação frente ao prefeito abdicando do dever de fiscalização, aprovando o projeto orçamentário praticamente como encaminhado à Câmara, aceitando, portanto, a hipótese deste estudo.

É esperado que o vereador da base do governo rejeite o controle e o debate orçamentário (Roeder, 2018; Santiso, 2008), permitindo a manutenção da discricionariedade pelo Executivo. A pesquisa apontou que 41% dos respondentes acreditam que apresentar emendas causem transtornos à execução orçamentária, assim como 45% preferem negociar projetos diretamente com o Executivo assim como a posse de cargos no Executivo (54%) concordando com a pesquisa de Silva e Dantas (2016) e Batista (2005). A discussão do projeto de lei do orçamento permite maior transparência sobre o que está sendo votado e pretende ser executado (Roeder, 2018).

Porém, para que debate ocorra, além de dispor de conhecimento técnico sobre o orçamento, é necessário que o vereador também tenha acesso às informações que nem sempre estão claras no complexo orçamento, elaborado por todo o Executivo com tempo superior ao que dispõe o vereador para avaliar (Limongi & Figueiredo, 1998; Rezende, 2009; Sartorelli & Pires, 2012). Caso restem dúvidas sobre o processo, o vereador pode optar por elaborar um requerimento de informações para o Executivo, mas nem sempre a resposta é satisfatória ou tempestiva (Sartorelli & Pires, 2012).

Desta forma, é mais viável o vereador deixar de fiscalizar o Executivo e em troca conseguir recursos para seus projetos (Raupp & Pinho, 2012). Não há incentivos para o vereador que fiscaliza o Executivo (Batista, 2015, Bittencourt, 2009). Para manter coesa a coalizão evitando o escrutínio, o Executivo oferece vantagens para evitar a formação de coalizões de veto que trariam ameaça a governabilidade (Stapenhurst, 2008, Wehner, 2006). Comprovando os achados da literatura, os respondentes (78%) percebem a base aliada sendo beneficiada na execução de emendas e que o bom relacionamento com o prefeito favorece isso (74%). Outro dado importante mostra que 71% dos respondentes usam de recursos para atender preferencialmente sua localidade.

Focados em serem legitimados na localidade em que destinam seus projetos, os vereadores desprezam as ferramentas de contabilidade elaboradas

para os auxiliarem na avaliação do projeto de lei orçamentária e fiscalizar o Executivo (Pederiva, 1998) que, por sua vez, também abandona o plano para manter estável a coalizão frente a possíveis opositores concordando com Graton, Bonacim e Sakurai (2020) e Domingos, Aquino e Lima (2021). Se os vereadores apresentam dificuldades em entender o projeto de lei orçamentária, isso não os impede de continuar no cargo nem de identificarem a fragilidade do parecer da COF que permanece como recurso para avaliar o orçamento, dado que esse efeito não é observável pelos eleitores. Assim, a força da coalizão para sufocar a oposição, influenciar o processo de aprovação do orçamento e alinhar a COF as necessidades do prefeito é percebida (Blanco, 2017, Domingos, Aquino & Lima, 2021).

Portanto, a busca de legitimação frente ao eleitorado através do atendimento de demandas e a legitimação frente ao Executivo para o atendimento de projetos direcionam a atuação dos vereadores frente ao processo orçamentário. O vereador pretende a reeleição assim como o prefeito pretende a governabilidade. Para isso as despesas não vinculadas do orçamento e os cargos em comissão servem de moeda de troca entre os poderes provocando as imprecisões orçamentárias e a perda de credibilidade do orçamento como instrumento de planejamento orçamentário (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020; Bertholini & Pereira, 2017; Batista, 2015; Rezende & Cunha, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar e analisar se a atuação dos vereadores na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal é afetada pela busca por legitimação social. O tema é relevante quando se observa o descrédito da população diante da aprovação do orçamento somada às imprecisões orçamentárias além das constantes alterações que fazem com que o orçamento aprovado não seja o executado. Isso compromete o planejamento, a previsibilidade e a transparência do plano, resultando em perda de eficiência, endividamento para o município e o não atendimento dos interesses da população. Para a investigação dos aspectos que pudessem justificar as imprecisões orçamentárias foram pesquisados os meios utilizados pelos vereadores para identificar a demanda de seus eleitores, como realizam a prestação de contas da atuação no mandato, a importância da COF e a atuação no processo orçamentário.

Os resultados mostraram que embora as dificuldades inerentes a análise do projeto de lei orçamentária, os vereadores declaram ter disposição para estudar e estão em contato com suas bases para conhecer as principais demandas a serem atendidas, mesmo que para isso deixem de supervisionar o Executivo. Os vereadores agem desta forma com o objetivo de terem seus projetos atendidos, pelo prefeito, beneficiando a localidade em que atuam e sendo legitimados como competentes. Assim o vereador é legitimado em sua localidade e como integrante fiel da coalizão de apoio ao governo, contribuindo para a governabilidade do prefeito. Nesse contexto a hipótese de pesquisa é aceita evidenciando que os vereadores buscam a legitimação frente ao prefeito,

abdicando do dever de fiscalizar o Executivo limitando o escrutínio no processo orçamentário e aprovando o orçamento como enviado pelo prefeito.

Caso o prefeito não forme coalizão forte, precisa negociar com lideranças inclusive da oposição para consolidar a estabilidade governista. Nesse caso, são beneficiados os vereadores que apresentam maior peso político e capacidade de mobilizar a sociedade. Atuar na oposição não é vantajoso, uma vez que o vereador pode ter maior dificuldade para atender seu curral eleitoral, e ainda pode ser identificado como cerceador da atuação do prefeito (Desposato, 2008, Lemos & Power, 2013; Batista, 2015, Bertholini, Pereira, Renno, 2017).

Logo este estudo contribui para a literatura de coalizões demonstrando que os argumentos de Abranches (1988) são aplicados também aos municípios. A necessidade de aprovação social do vereador, alinhada à Teoria de Legitimação, mostra que a busca pelo prestígio junto ao eleitorado conduz a atuação dos vereadores no processo orçamentário, descolando inclusive do dever de supervisionar o Executivo, como representante da sociedade, e de promover a eficácia na alocação orçamentária. À medida em que oposição e coalizão disputam fatias do orçamento, o Executivo precisa administrar os limitados recursos, valendo-se da discricionariedade de forma a cumprir os compromissos assumidos, atender a sociedade e administrar a coalizão (Eslava & Núpia, 2017, Rezende & Cunha, 2013).

Os resultados trazem algumas implicações. Primeiramente a busca por legitimação frente ao prefeito faz com que o vereador deixe de exercer o papel para o qual foi eleito, comprometendo a separação dos poderes, pilar do presidencialismo e da democracia no Brasil. Dessa forma o Executivo age sem freios e contrapesos o que limita a prestação de contas e a transparência diante da sociedade. A segunda implicação que o estudo apresenta é o abandono das ferramentas de contabilidade pública para a avaliação do orçamento. Quando o vereador é limitado a votar com a base, o processo de aprovação de orçamento torna-se cerimonial e a peça não é analisada. Assim as ferramentas de contabilidade que seriam procedimentos para o equilíbrio orçamentário são ignoradas. Em terceiro, o estudo apresenta os problemas que o desconhecimento da função legislativa por parte da sociedade provoca. Quando os vereadores são validados socialmente por atos típicos do Executivo, são prejudicadas as funções legislativas de supervisionar e fiscalizar o Executivo, reduzindo a participação dos vereadores no processo orçamentário assim como a representação social, culminando na aprovação do orçamento afastado dos interesses dos sociais.

É esperado que os resultados estimulem pesquisas correlatas que identifique outras pressões que podem estar influenciando a atuação dos vereadores, determinando as suas escolhas dentro do processo orçamentário. É válido também que se investigue estratégias para reduzir a atuação fragmentada do Legislativo, evitando que interesses individualistas prejudique a eficiência da administração pública, mas melhore o debate entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em uma visão sociológica, pesquisas podem analisar como os vereadores constroem sua percepção em relação ao projeto do orçamento, aprovando-os, mesmo com a elevada imprecisão em relação à realidade.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-38.
- Amaral, M. S., & Pinho, J. A. G. (2018). Eleições parlamentares no Brasil: o uso do Twitter na busca por votos. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(4), 466-486. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170269>.
- Amorim Neto, O., & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Brazilian Journal of Political Economy*, 33(4), 704-725. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000400010>.
- Aquino, A. C. B. de., & Azevedo, R. R. de. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51, 580-595. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612163584>,
- Azevedo, R. R. de. (2014). *Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo). <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>.
- Azevedo, R. R. de., & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63-76. <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>
- Baião, A. L., & Couto, C. G. (2017). A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, 23(3), 714-753. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714>.
- Batista, M. (2015). A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).
- Bertholini, F., & Pereira, C. (2017). Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>.
- Bittencourt, F. M. R. (2009). *O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual*. Senado Federal, Centro de Estudos da Consultoria do Senado.
- Blanco, D. V. (2017). Of Distributive Politics and Pork Barrel System: Why Not Epistemic Governance Approach? *International Journal of Public Administration*, 40(1), 89-99. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1072553>

- Blöndal, J. R., Goretti, C., & Kristensen, J. K. (2003). Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 97-131. <http://dx.doi.org/10.1787/16812336>
- Brace, I. (2018). *Questionnaire design: how to plan, structure, and write survey material for effective market research*. Published in 2004 in London Sterling VA by Kogan Page.
- Camargo, D. A., & Hermany, R. (2017). Prefeito de Coalizão: Análise dos Efeitos na Esfera Local. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 22(3), 130-149. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i3909>
- Couto, C. G., & Abrúcio, F. L. (1995). Governando a Cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, 9 (2), 57-65.
- Cruz, C. F. da., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>
- Cunow, S., Ames, B., Desposato, S., & Rennó, L. (2012). Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 533-558. <https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2012.00061.x>
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 49, 77.
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2017). Organizational legitimacy: Six key questions. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, 4(2), 227-254.
- Desposato, S. W. (2008). Explaining patterns of oversight in Brazilian subnational governments. In Stapenhurst, Rick et al. (Eds). *Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank. 2008.
- Domingos, F. D., & Aquino, A. C. B. de. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1161-1178. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441>
- Domingos, F. D., Aquino, A. C. B., & Lima, D. V. (2021). The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? *Public Money & Management*, 1-9.
- Eslava, M., & Nupia, O. (2017). Legislative fragmentation and government spending in presidential democracies: Bringing ideological polarization into the picture. *Legislative Studies Quarterly*, 42(3), 387-420. <https://doi.org/10.1111/lsq.12152>

- Fowler Jr., F. J. (2013). *Survey research methods*. Sage publications.
- Garcia, J. G. (2013). *Executivo e legislativo no âmbito municipal: A formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)* (Dissertação de Mestrado).
- Giacomoni, J. (2017). Discussão, Votação e Aprovação da Lei do Orçamento. In *Orçamento público*. 17ª edição. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, M. F. R (coord.). (2015). *Vereador e a câmara municipal*. IBAM. 6ª ed. Rio de Janeiro.
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1361-1381. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). Introduction. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 1–46). London: Sage.
- Hankla, C.R. (2013), Fragmented Legislatures and the Budget: Analyzing Presidential Democracies. *Econ Polit*, 25: 200-228. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12010>
- Herrera, S., & Olaberria, E. (2020). *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, DC. Disponível em <http://hdl.handle.net/10986/33571>
- IBP – *International Budget Partnership*, (2019). Disponível em <https://www.internationalbudget.org/>
- IRB – Instituto Rui Barbosa. (2019). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. Disponível em <https://irbcontas.org.br/ie>. Acessado em 05.12.19.
- Johnson, J. K., & Stapenhurst, R. (2008). Legislative budget offices: International experience. Published in: Stapenhurst, R., Pelizzo, R., Olson, D. & Von Trapp, L.(eds.). *Legislative oversight and government accountability: A world perspective*. Washington, DC: The World Bank, 141-158.
- Lapsley, I., Midwinter, A., Nambiar, T., & Steccolini, I. (2011). Government budgeting, power and negotiated order. *Management Accounting Research*, 22(1), 16-25. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.10.009>
- Lemos, L. B. D. S. (2005). *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Instituto de Ciências Sociais, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília (UnB). Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequence=7.

- Lemos, L. B., & Power, T. J. (2013). Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados*, 56(2), 383-412. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200005>
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), 81-106. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In Inácio, M., & Rennó, L (eds.), *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 77-104.
- McGrath, R. J., Rogowski, J. C., & Ryan, J. M. (2015). Gubernatorial veto powers and the size of legislative coalitions. *Legislative Studies Quarterly*, 40(4), 571-598. <https://doi.org/10.1111/lsq.12089>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mourão, P. R., & Cunha, E. J. A. (2011). Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC1. *Revista de Economia Política*, 13(1), 73-93, jun/2011.
- Oyadomari, J. C., Mendonça Neto, O. R. de., Cardoso, R. L., & Lima, M. P. de (2008). Fatores que influenciam a adoção de artefatos de controle gerencial nas empresas brasileiras: um estudo exploratório sob a ótica da teoria institucional. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 2(2), 55-70. <https://doi.org/10.11606/rco.v2i2.34705>
- Pederiva, J. H. (1998). Accountability, constituição e contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/414/r140-03.pdf?sequence=4>. Acessado em 21.11.19.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), 265-301. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- Pereira, C., & Rennó, L. (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2), 133-172. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>
- Pereira, D., & Figueira, A. R. (2021). Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments. *The Journal of Legislative Studies*, 27(1), 30-54. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1801963>

- Piccoli, M. R., & Arpini, M. (2018). A accountability e os motivos que ensejaram a rejeição de contas dos municípios catarinenses. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, 10(1).
- Posner, P. L., & Park, C. K. (2007). Role of the legislature in the budget process: Recent trends and innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-26. <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v7-art15-en>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2012). Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no Poder Legislativo local. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(3), 269-292.
- Rezende, F. (2009). *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal* (No. 1392). Texto para Discussão.
- Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2014). *O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?* FGV Projetos.
- Ríos, A. M., Bastida, F., & Benito, B. (2018). Risks and benefits of legislative budgetary oversight. *Administration & Society*, 50(6), 856-883. <https://doi.org/10.1177/0095399715602733>
- Roeder, K. M. (2018). Os Partidos Importam na Relação Executivo e Legislativo Local? O Caso dos Governos Municipais Petistas em Contagem/MG e Joinville/SC. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 9(2). <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v9i2.59139>.
- Sacramento, A. R. S. (2005). Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(47). <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa*, 5ª edição. Porto Alegre: Penso.
- Sanches, O. M. (1995). Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista De Administração Pública*, 29(3), 122 a 156.
- Santiso, C. (2008). Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. *Oversight*, 243. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7611-9>
- Sartorelli, F., & Pires, V. (2012). O controle externo orçamentário e financeiro em nível municipal: o caso da Câmara de Vereadores de Olímpia-SP. *Anais do 5o Encontro de Administração Pública e Governança*.

- Silva, B. S., & Dantas, H. (2016). Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, 48.
- Speeden, E. A., & Perez, O. C. (2019). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paul. *Administração Pública e Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517>
- Stapenhurst, R. (Eds). (2008). The Legislature and the Budget. In *Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In Clegg, S. R., Hardy, C., Nord, W. R. (Orgs.), *Handbook of organization studies* (p. 175–190. London: Sage.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2020). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo, TCE. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/respostas.html>. 2020.
- Tribunal Superior Eleitoral. *Repositório de dados eleitorais*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. 2019.
- Vasselai, F., & Mignozzetti, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, 57(3), 817-853. <https://doi.org/10.1590/00115258201425>
- Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. In Stapenhurst, R. et al. (Eds). *Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank. 2008.