

ORÇAMENTO PÚBLICO: uma investigação sobre sua discussão e aprovação no legislativo municipal de Ipiáçu-MG

Maria Eduarda Reis Pereira – marya.eduarda.reis@hotmail.com
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marli Auxiliadora da Silva – marli.silva@ufu.br

RESUMO

O orçamento público é um instrumento de extrema importância para que o executivo, municipal, estadual ou federal, possa planejar e organizar as finanças e não gaste mais do valor que se é arrecadado. Tendo em vista a magnitude que representa as políticas orçamentárias, o presente estudo se faz necessário para que se possa compreender como o executivo e o legislativo municipal se portam e se relacionam mediante todo o processo de elaboração do orçamento público, especificadamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta pesquisa teve como objetivo geral investigar quais os aspectos que os vereadores consideram quando da discussão e aprovação do orçamento público no município mineiro de Ipiáçu, no estado de Minas Gerais, buscando compreender se e quando ocorrem aspectos relacionados à cooptação e ou coalização, e à compreensão dos legisladores acerca da complexidade do processo de análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do próprio Projeto de Lei Orçamentária Anual. É um estudo exploratório realizado com vereadores eleitos para o quadriênio 2017-2020, mediante análise qualitativa das falas captadas em entrevistas realizadas com dois vereadores. Os resultados indicaram: (i) evidências de cooptação e coalização; (ii) evidências que levam a crer que o executivo tende a interferir no processo de votação da LOA; (iii) percepção positiva de que os entrevistados compreendem o processo de discussão e aprovação da LOA; (iv) percepção de que os vereadores quando de interesse populacional, se aliam deixando de lado a rivalidade partidária.

Palavras-chave: Orçamento público. Legislativo municipal. Executivo. Vereadores. Cooptação e coalizão. Compreensão.

PUBLIC BUDGET: an investigation into its discussion and approval in the municipal legislature of Ipiáçu-MG

ABSTRACT

The public budget is an instrument of extreme importance so that the executive, municipal, state or federal, can plan and organize the finances and not spend more than the amount collected. In view of the magnitude represented by budgetary policies, this study is necessary in order to understand how the executive and municipal legislatures behave and relate to each other throughout the process of preparing the public budget, specifically with the Annual Budget Law. (LOA). The general objective of this research was to investigate which aspects the councilors consider when discussing and approving the public budget in the municipality of Ipiáçu, in the state of Minas Gerais, seeking to understand if and when aspects related to cooptation and/or coalition, and to the legislators' understanding of the complexity of the analysis process of the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Bill itself. It is an exploratory study carried out with elected councilors for the 2017-2020 four-year period, through a qualitative analysis of the statements captured in interviews with two councillors. The results indicated: (i) evidence of co-option and coalition; (ii) evidence that suggests that the executive tends to interfere in the LOA voting process; (iii) positive

perception that the interviewees understand the LOA discussion and approval process; (iv) perception that councilors, when of interest to the population, ally themselves, leaving aside party rivalry.

Keywords: Public budget. municipal legislature. Executive. Aldermen. Cooption and coalition. Understanding.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento orçamentário público é composto de três instrumentos que englobam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é composto por diretrizes da administração pública a serem alcançadas de forma continuada durante quatro anos. A LDO é um conjunto de regras que direciona o orçamento do exercício seguinte, indicando as metas e as prioridades, e a LOA é o orçamento público anual (BRASIL, 1964, 1988), sendo que este último precisa ser compatível com a LDO e o PPA. O orçamento é instrumento de gestão governamental e de controle social, necessitando, portanto, ser transparente na destinação dos recursos arrecadados pelo Estado através dos tributos (REZENDE; CUNHA, 2013). Nenhum gasto deve ser executado sem a devida previsão orçamentária, o qual é pontuado na LOA. Mesmo detendo discricionariedade para executar o orçamento, o executivo precisa de apoio do legislativo para governar, o qual vota e aprova os projetos que são enviados a câmara.

Os projetos de lei dos instrumentos de planejamento são elaborados pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo tem competência para modificá-los antes de sua aprovação, visto que os legisladores podem apresentar emendas aos instrumentos de planejamento, desde que ao aumentar gastos apresentem a origem dos recursos que irão suportá-los, e que mantenham a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento (BRASIL, 1988; 2000; GIACOMONI, 2016). As emendas propostas também podem ser vetadas por seus pares dentro das comissões orçamentárias que discutem o orçamento e elaboram o parecer que servirá de base para a votação em plenário. Sendo a emenda acatada pelos vereadores e incluída no orçamento, ainda assim não há garantias de sua execução (SILVA, 2021).

Quando da discussão e aprovação do orçamento formam-se coalizões, em que o executivo busca apoio junto a membros do legislativo em troca de recursos para emendas, cargos em comissão, influenciando o voto desse legislativo naquilo que é prioridade ao executivo (ABRANCHES, 1988). Assim, quanto menor for a coalizão do executivo maiores serão os recursos liberados por ele para conseguir dos legisladores o apoio e a aprovação dos projetos, o que pode provocar déficits orçamentários. Também no caso de o executivo ser dependente do legislativo para aprovação de seus projetos, aumenta-se a necessidade da negociação (GARCIA, 2013). Situações de cooptação levam a coalizões classificadas como prática de barganha política (GRATON, BONACIM, SAKURAI, 2020).

A forma como os arranjos institucionais são organizados no Brasil criam incentivos para a ampliação de instrumentos de barganha entre os poderes (PEREIRA; FIGUEIRA, 2020), resultando nas coalizões e cooptação. Nesse sentido, a compreensão do conteúdo da peça orçamentária, por membros do Poder Legislativo também influencia em sua aprovação, visto que a compreensão está associada à forma em que determinado assunto é entendido.

Os instrumentos de planejamento orçamentários são complexos, ambíguos e burocráticos, de difícil entendimento, principalmente para vereadores que estão em primeiro mandato legislativo (CUNOW *et al.*, 2012). O cargo de vereador é, quase sempre, a forma inicial de ingresso do cidadão na política, sendo caracterizado pela reduzida experiência do ocupante no exercício do cargo. “Vereadores, representantes eleitos nos pequenos municípios [...], em geral gente do povo que tem pouco ou nenhum preparo para exercer um

cargo público, possuem apenas (e na melhor das hipóteses) muita vontade de realizar ações que beneficiem sua comunidade” (JANNUZZI; NOGUEIRA, 2005, p. 8). Cunow *et al.* (2012) alertam, inclusive, para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com um orçamento complexo e defendem a reeleição porque a experiência pode tornar os legisladores mais hábeis na formulação de políticas, bem como mais competentes, qualificados e com mais representatividade política.

Uma vez que é função dos vereadores representarem a população, entende-se que quando aprovam o orçamento com pouca discussão e com erros, comprometem a eficiência e a efetividade da governança democrática do município onde atuam. Nesse sentido, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: como se posicionam os vereadores no momento das discussões e aprovação do orçamento público anual? Sendo o campo de investigação o legislativo de Ipiaçu, município localizado no Pontal do Triângulo Mineiro, esta pesquisa tem como objetivo identificar o posicionamento dos vereadores, no sentido de realizar proposições de emendas e outras alterações no momento da discussão e aprovação do orçamento anual, a fim de analisar se o posicionamento do vereador decorre de sua compreensão quanto ao conteúdo do projeto de orçamento ou se é possível verificar indícios de situações de cooptação e coalizões.

Silva (2021) afirma que a etapa de discussão e aprovação do orçamento pelo Legislativo não tem sido discutida em pesquisas científicas apontando como exceção as pesquisas de Sanches (1995) que traz os problemas que afetam o processo orçamentário e a pesquisa de Pereira e Muller (2002) que trata das negociações orçamentárias, ambas em âmbito federal. Em seu estudo Silva (2021) investigou todo o processo de discussão e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a fim de identificar e analisar quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na discussão e aprovação do orçamento público municipal. A autora concluiu que “no geral os vereadores se preocupam com o valor total do orçamento, buscam identificar erros de estimativa, mas não se atentam para o passivo. Todos esses aspectos contribuem para a imprecisão e as alterações sofridas pelo orçamento” (2021, p. 8), e aponta que o primeiro aspecto que os vereadores consideram na relação com o Executivo é como eles serão avaliados por seu eleitorado, e isso os levam a negociar com o Executivo a liberação de recursos em troca de apoio.

Diante do exposto, esta pesquisa se justifica porque tem como campo o legislativo do pequeno município de Ipiaçu-MG, cuja composição pode revelar vereadores com baixa escolaridade, fato que pode influenciar na compreensão da peça orçamentária. Um fator diferenciador deste estudo e daqueles que compõem a revisão de literatura, além da identificação do posicionamento dos vereadores diante das propostas do orçamento anual é a análise de sua compreensão quanto a essas propostas. Os resultados alcançados podem contribuir com a evolução de estudos sobre a temática, no sentido de obter evidências em relação a forma de atuação do poder legislativo municipal, pois proporcionará maior conhecimento no que tange aos posicionamentos de vereadores ao analisarem, discutirem e aprovarem os projetos de lei orçamentária.

Este artigo está estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda apresenta a revisão da literatura e os estudos anteriores, seguida dos procedimentos metodológicos. Na quarta seção são analisados os resultados obtidos e, por fim, são apresentadas as considerações finais acerca deste estudo.

2 Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas necessário para que os gestores definam as metas para os gastos públicos a fim de não gastarem mais do que se arrecada (COSTA, 2017). Utilizado pelo poder público em um período específico em seu programa de atuação (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA,

2006), o orçamento público é um processo dinâmico e contínuo. Sua elaboração ocorre por meio de algumas etapas previstas no ciclo orçamentário, sendo essas descritas pela Constituição Federal de 1988, no artigo 165, em três instrumentos legais: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO); e os orçamentos anuais (LOA) (BRASIL, 1988).

O PPA é um planejamento desenvolvido para um período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele, são estabelecidas “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, p. 1). No PPA “consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2021, p. 1). Mesmo que o PPA seja desenvolvido para quatro anos a gestão que o desenvolve o utilizará em três de seus quatro anos de governo, assegurando que a próxima gestão dará continuidade aos projetos não acabados, mediante a execução do orçamento por mais um ano de vigência do PPA.

De acordo com a Lei nº 13.971/2019 no PPA devem constar objetivo e meta da administração pública, sendo que o primeiro se assenta na “declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade”; e a meta é a “declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo” (BRASIL, 2019, p. 1). Desse modo, observa-se a importância da elaboração da primeira etapa do ciclo orçamentário, pois esse visa criar diretrizes, objetivos e metas, para as outras etapas.

A segunda etapa do ciclo orçamentário é a LDO, que dispõe sobre as metas e prioridades da administração pública federal. Inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988). É um instrumento que visa a reunião de atividades no curto prazo, e considerando a sua elaboração anual, constitui-se no elo entre o PPA e a LOA. Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA.

Sob a ótica do gestor público também é válido ressaltar a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF estabelece a necessidade de se evidenciar as metas e riscos fiscais quando da elaboração da LDO a fim de se manter o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento; e demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas (FERNANDES; SOUZA, 2019).

A LOA traz a previsão de gastos anuais do município e em função da sua extensão é estruturada em três documentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento, cuja fundamentação legal é dada pelo parágrafo quinto da Constituição Federal, através do artigo 165, incisos I, II e III (BRASIL, 1988). O orçamento é produto de um projeto denominado de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), elaborado e aprovado no ano anterior à sua execução, “formalmente remetido à deliberação do Legislativo pela chefia do Poder Executivo, apreciado pelo Parlamento segundo sistemática definida pela Lei Maior e observada a estrutura e o nível de detalhamento definido na LDO do exercício” (SANCHES, 2004, p. 207).

A LOA precisa ser compatível com a LDO e, tendo em vista que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social, deve apresentar os efeitos de cada proposta sobre as receitas e despesas, inclusive das anistias, remissões, isenções, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia

(BRASIL, 1964; BRASIL, 1988). No Brasil, os projetos de lei dos instrumentos de planejamento são elaborados pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo tem competência para modificá-lo antes de sua aprovação. Por isso, os legisladores podem apresentar emendas aos instrumentos de planejamento, desde que ao aumentar gastos apresentem a origem dos recursos que irá suportá-los, e que mantenham a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; GIACOMONI, 2016).

De acordo com a Constituição Federal (1988) os principais papéis das legislaturas estabelecidos em constituição são legislar e representar os eleitores. A supervisão se refere ao controle das atividades do executivo em nome dos cidadãos aos quais representam na formulação e implementação do orçamento, aprovando as alocações orçamentárias, supervisionando a execução e controlando o desempenho orçamentário. Nesse sentido, diversos aspectos podem influenciar a relação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo no que diz respeito à análise, discussão e aprovação do orçamento anual de cada município.

2.1 Processo de Elaboração do Orçamento: relação entre o Executivo e Legislativo

O processo de elaboração do orçamento público municipal passa por duas etapas. A primeira etapa é de competência do poder Executivo, que é o responsável pela elaboração do orçamento e discussão, entre as suas partes integrantes, de questões como, por exemplo, quais serão os projetos executados, instituições beneficiárias, valor monetário distribuído a cada repartição, e outras (GONTIJO, 2017). A segunda etapa, de responsabilidade do poder Legislativo, inicia-se quando o projeto de lei é encaminhado pelo executivo à Câmara, onde é recepcionado por uma comissão de orçamento e finanças que analisa o projeto de lei, acolhe as emendas dos vereadores, elabora um parecer que será encaminhado à assembleia juntamente com as emendas para debate, discussão e aprovação do orçamento que, posteriormente retorna ao executivo para sanção ou veto (GONTIJO, 2017). Ressalta-se que comissão de orçamento e finanças é criada de acordo com a lei orgânica do município.

No processo de discussão do planejamento, assim como nas leis federais, há a indicação de relator. Entretanto, no âmbito municipal fica a critério do presidente do poder Legislativo. De acordo com Santos e Almeida (2005, p. 694) o vereador que recebe a função de relator é considerado uma “peça chave” no processo de análise do planejamento orçamentário, uma vez que este atua como “agente informacional da comissão, i.e., de sua delegação para coletar e compartilhar, com seus pares, informação a respeito das consequências de uma política pública específica”. Quando da discussão do orçamento, os vereadores deverão examinar e emitir parecer sobre os planos e programas, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Além disso, poderão apresentar emendas ao projeto, desde que estas não violem as especificações estabelecidas no artigo 33 da Lei nº 4.320/1964 que trata da vedação de se criar despesa sem a correspondente fonte de receitas e sejam compatíveis com o PPA e a LDO.

Como os instrumentos de planejamento orçamentários são, de acordo com Cunow *et al.* (2012), complexos, ambíguos e burocráticos, de difícil entendimento, principalmente para aqueles que estão em primeiro mandato legislativo, a distribuição dos projetos e planejamentos realizados, de forma inadequada, pode gerar análises ineficientes das atividades propostas, sendo que Azevedo e Aquino (2016) entendem que essa análise inadequada tem levado à aprovação dos instrumentos de orçamento com baixa reflexividade e discussão. A atuação insatisfatória de um vereador na discussão e aprovação do orçamento público municipal pode estar relacionada a diferentes aspectos: formação do vereador, experiência anterior do vereador, rigidez da estrutura legal, alinhamento político do vereador em relação ao prefeito e excesso de discricionariedade do prefeito.

Sobre a formação do vereador, Silva e Dantas (2016) explicam que não são solicitados ao candidato a cargo público eletivo quaisquer comprovantes ou documentos

oficiais de alfabetização e que o grau de escolaridade dos eleitos tem pouco impacto. É de se esperar que, sem formação, os legisladores não detenham capacidade técnica para avaliar ou alterar o orçamento, não se envolvendo nos debates; as comissões podem ser fictícias e o orçamento aprovado como apresentado, pois, sem compreendê-lo os vereadores podem aprova-lo sem discussão (SANTISO, 2008, DOMINGOS; AQUINO, 2019).

Quanto à experiência anterior do vereador para questionar os instrumentos de planejamento orçamentário, conhecer os procedimentos para propor emendas e mobilizar a sociedade, Cunow *et al.* (2012) alertam para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com um orçamento complexo. Os autores, inclusive, defendem a reeleição porque a experiência pode tornar os legisladores mais hábeis na formulação de políticas, competentes, qualificados e se produz representatividade política.

Diferentemente do âmbito federal, no contexto municipal as leis não determinam recursos para os projetos dos vereadores, e devido à rigidez da estrutura legal para alterar os projetos de lei enviados pelo executivo ou propor emendas orçamentárias, há um desestímulo e baixo envolvimento dos vereadores nos debates de aprovação do orçamento (AZEVEDO; AQUINO, 2016; REZENDE; CUNHA, 2013). Para os autores mencionados, a legislação ainda estabelece critérios para a proposição de emendas, vincula despesas e permite amplo poder de veto ao executivo sobre as emendas aprovadas.

O alinhamento político do vereador em relação ao prefeito, que resulta em barganha política entre poderes, é outro aspecto a ser considerado. Como é difícil ao prefeito governar com minoria na câmara, são usadas artimanhas para evitar o escrutínio e conseguir aliados para aprovação de seus projetos. Nessa situação, normalmente, são liberados recursos para emendas parlamentares, ou instituídos os cargos em comissão, o que leva o executivo a conseguir o poder de agenda que é a capacidade de influenciar as pautas do legislativo e a composição das comissões que avaliam os projetos enviados à câmara (DOMINGOS; AQUINO, 2019; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009; GARCIA, 2013; GRATON; BONACIM; SAKURAI, 2020; ROEDER, 2018).

No Brasil, conforme discute Silva (2021), o excesso de discricionariedade do prefeito, que detém poderes de legislar, exclusividade sobre as iniciativas de introdução de legislação administrativa, orçamentária, e fiscal, poder de pedir urgência para as leis que apresenta e autoridade de editar decretos com força de lei, também impacta na discussão e aprovação do orçamento. O poder de veto do Executivo sobre as emendas orçamentárias e ainda a influência na formação das comissões legislativas, leva à cooptação de apoio através da concessão de cargos em comissão (ARRETICHE; RODDEN, 2004; DOMINGOS; AQUINO, 2019; SACRAMENTO, 2005; SANTISO, 2008).

Considerando os diversos aspectos apresentados, é necessário que o membro do legislativo tenha compreensão sobre o conteúdo do projeto de orçamento que analisa e aprova. A ausência de compreensão acerca dos termos tratados na lei orçamentária pelo Legislativo pode interferir diretamente em sua análise e consequentemente na votação, uma vez que sem compreender os termos dos textos, o legislativo pode negligenciar pautas que deveriam ser tratadas como prioritárias (VIER; SCHREIBER, 2018). Também pode levar às situações de barganha política, pois durante o processo de análise do orçamento público há a possibilidade de ocorrer situações de cooptação e coalização entre executivo e legislativo, com finalidade de aprovação do conteúdo orçamentário.

Segundo Garcia (2013) a relação entre os dois poderes, Executivo e Legislativo, também se observa na troca de recursos para emendas e outras atividades relacionadas, o que influencia o voto do Legislativo quando da discussão do orçamento. Essa relação de troca pode ser caracterizada por cooptação, coalizão e compreensão.

2.1.1 Cooptação

A palavra cooptação, do latim “*Cooptatio.onis*”, é um substantivo feminino que tem como causa ou efeito cooptar, compreendida como a ação de admitir alguém em uma sociedade sem a necessidade do cumprimento de exigências ordinárias (DICIO, 2021). O conceito de cooptação, no contexto público, foi inicialmente evidenciado por Selznick em meados dos anos 1960. Selznick (1978) afirma que a cooptação é “o processo de absorção de novos elementos na liderança ou estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência”. Gomes e Alves (2017, p. 397) complementam que “a cooptação está inicialmente ligada à teoria de mobilização de recursos. Nessa teoria, a principal variável são os recursos humanos e financeiros, infraestrutura, oportunidades políticas, entre outros”. É importante ressaltar que a cooptação não transfere poder, esta permite apenas canalizar formalmente taxas de participação mais elevadas (VAN TREEK; ARÉVALO, 2015).

A ação de cooptação na política brasileira surge da necessidade do fortalecimento de grupos políticos para amplificar sua voz e autoridade na execução de diretrizes, e ocorre, principalmente, para aprovação de leis municipais, uma vez que as legislações municipais usam diferentes recursos para beneficiar população e município. Selznick (1978) aponta duas modalidades de cooptação: formal e informal. A cooptação formal resulta da necessidade de se estabelecer a legitimidade da autoridade ou de tornar a administração acessível ao público a que se dirige, e ocorre quando utiliza mecanismos abertos e públicos, de modo a tornar o processo de inserção de novos atores mais transparente, sempre pautados nos parâmetros ou regras exigidos pela política.

Karsten (2015, p. 1) explica que “[...] a cooptação formal reparte a autoridade, com o objetivo essencial da distribuição dos símbolos públicos, das responsabilidades técnicas, sem a transferência do poder substantivo, de forma que os elementos cooptados não escapem ao controle, o que requer controle informal sobre eles”. Já a cooptação informal é resultado da necessidade de ajustamento às pressões de centros específicos de poder na sociedade (SELZNICK, 1978). O modelo de cooptação, segundo Gomes e Alves (2017, p. 397) apresenta uma dualidade: a primeira se pauta na objetividade de aprovação de leis que podem beneficiar a própria comunidade, através da divisão de responsabilidade e poder, criando comprometimento, dificultando as críticas, dentre outros; o outro lado está assentado na necessidade de os cooptados agirem de forma a tirarem vantagem do coletivo, em prol de si mesmo, ou até mesmo em eliminar potenciais ameaças.

Lira (2012) analisou a representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, e observou que ações de cooptação eram realizadas de modo a beneficiar interesses próprios de vereadores e prefeito. O autor aponta que o presidente da Comissão de Orçamento cancelava reuniões em último minuto em função de compromissos próprios, não permitindo que o vice assumisse a reunião.

2.1.2 Coalizão

Conceitualmente, a coalizão está relacionada ao ato de unir forças de modo a atingir um mesmo objetivo. Zeitlin (1975, p. 47) afirma que a concepção de coalizão está relacionada a uma “liga momentânea entre elementos com interesses antagônicos, para os quais as partes se voltam depois de atingidos os fins desta espécie de liga”, que une duas ou mais pessoas com finalidade de modificar o curso ou o resultado de algo.

Ianoni (2017) explica que a coalizão é uma situação observada principalmente na ciência política, pois teve seus estudos direcionados às diferentes áreas de atuação política, com ênfase no setor legislativo. Para Abranches (1988, p. 27) a teoria empírica das coalizões “[...] permite identificar algumas questões que ajudam a compreensão da intrincada dinâmica política e institucional associada a governos de aliança”, sendo que o processo de formação das coalizões envolve três momentos típicos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de política, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação (ABRANCHES, 1988, p. 27-28).

As coalizões são formadas com diferentes finalidades, seja para unir força ou dispersar força da oposição ou ambos (IANONI, 2017). A importância da coalizão no ambiente político se assenta na capacidade decisória dos governantes, não desconsiderando a sua atuação em função do povo. Caso contrário, qualquer coalizão diferente disso é prejudicial ao desenvolvimento de uma sociedade justa e equitativa. Contudo, observa-se que a coalizão é uma relação estabelecida de modo a obter maiores vantagens administrativas frente a política, seja ela municipal, estadual ou no país.

Sartorelli e Pires (2012) explicam que as coalizões que representam minorias, em muitos casos não desempenharão papéis decisórios no setor que atuam porque a coalizão majoritariamente quantitativa “barra” sua função política. Em seu estudo, os autores citam como exemplo o caso em Olímpia, no estado de São Paulo, em que a comissão da câmara não questionava a aprovação indiscriminada de créditos adicionais.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nessa pesquisa é analisado o processo de votação da Lei Orçamentária Anual (LOA) em Ipiacu, pequeno município de Minas Gerais, apontando o modo como os vereadores se posicionam durante as votações, bem como expõem suas motivações nesse processo decisório. Para realizar a discussão do tema proposto foi realizada uma análise qualitativa que segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 32) “se preocupa, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”. Quanto ao objetivo é uma pesquisa exploratória.

O campo de investigação se delimita ao município de Ipiacu-MG devido à acessibilidade às informações. Preliminarmente à coleta de dados a fim de responder ao problema de pesquisa, foram solicitadas informações à secretária da Câmara Municipal para elaboração de fluxograma que represente o processo de discussão do PLOA no município, desde a formação da Comissão de Orçamento e Finanças ao processo de discussão e aprovação do orçamento, de forma a compreender todas as etapas de discussão do PLOA.

A Câmara de Ipiacu é composta por 09 (nove) vereadores, sendo esta a população investigada. Todavia devido às dificuldades para estabelecimento dos contatos e agendamento das entrevistas, realizou-se entrevistas com dois vereadores, um com o maior número de mandatos e outro um vereador no primeiro mandato, para compreender se variáveis como experiência, tempo de atuação no cargo, e escolaridade influenciam em suas percepções sobre o processo de discussão e aprovação do orçamento público do município. Buscou-se identificar em suas falas elementos que se inserissem em três categorias: (i) compreensão; (ii) cooptação; e (iii) coalizão.

Para o tratamento das informações coletadas foi usada análise interpretativa para discussão dos trechos extraídos das atas e das respostas dos entrevistados, na discussão eles serão identificados por Vereador, seguido dos números 1 e 2 para se referir aos entrevistados, a fim de manter o sigilo e anonimato.

4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

O município de Ipiacu, localizado no Pontal de Triângulo Mineiro, no estado de Minas Gerais, possui população de 4.107 habitantes (IBGE, 2010), dos quais 3.721 são eleitores da comarca de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2021). É considerado um município de pequeno porte pelo critério de densidade populacional que considera pequenos os municípios com até 50.000 habitantes. (IBGE, 2017).

As eleições no município, historicamente, são concorridas desde 1963 e o mandato político de prefeitos sofre alternâncias entre os partidos do prefeito anterior e do prefeito atual, bem como de seus apoiados. A vida política do município apresentou momentos conturbados entre os anos de 2007 a 2014, devido a cassação de três mandatos políticos por motivos eleitorais, o que levou à participação de 8 (oito) prefeitos em um período de 8 (oito) anos, pois conforme as cassações ocorreram a prefeitura era assumida pelo presidente da câmara em exercício até que a justiça eleitoral marcasse e realizasse eleições extemporâneas.

Também no Poder Legislativo observam-se muitas candidaturas e nos últimos pleitos o município tem eleito pessoas que antes não haviam exercido cargos políticos. No quadriênio analisado nesta pesquisa, 2017-2020, a Prefeitura e a Câmara Municipal de Vereadores possuíam a composição que pode ser observada no Quadro 2.

Quadro 2 – Composição da Prefeitura e Câmara de Vereadores para o quadriênio 2017-2020

Função	Partido/Sigla		Formação (Escolaridade)	Idade	Experiência anterior
	I.M*	F.M*			
Prefeito	PSD	PSD	Técnico em Contabilidade	43	2º mandato
Vereador 1	PR	PSD	Graduando em Engenharia Civil	33	1º mandato
Vereador 2	PP	PP	Ensino Fundamental Completo	51	6º mandato
Vereador 3	PR	PR	Graduanda em Pedagogia	34	1º mandato
Vereador 4	PSC	PSC	Ensino Fundamental Incompleto	39	1º mandato
Vereador 5	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	46	3º mandato
Vereador 6	PR	PR	Ensino Médio Completo	53	2º mandato
Vereador 7	PSD	PSD	Ensino Fundamental Completo	32	1º mandato
Vereador 8	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	53	3º mandato
Vereador 9	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	61	1º mandato

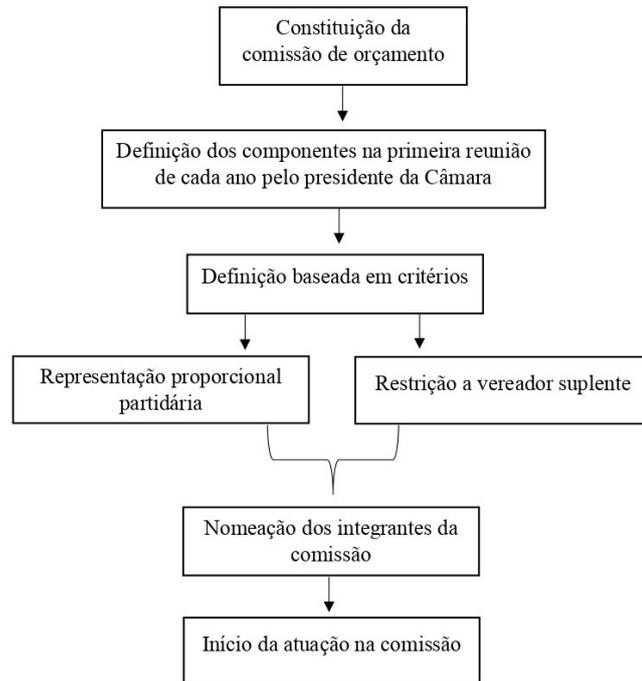
* I.M (Início do Mandato); F.M (Final do Mandato).

Fonte: dados da pesquisa.

A Câmara Municipal de Ipiacu constitui comissões para a análise dos projetos de lei encaminhados para votação, conforme determina a Lei Orgânica do Município. A criação da Comissão é feita por meio de indicação do presidente da câmara eleito no ano de vigência. Essa criação se dá através da proporcionalidade de blocos partidários, sendo um terço do total dos membros do Poder Legislativo, três vereadores com base no número total de vereadores do município (IPIAÇU, 2013), cujos critérios constam da Figura 1.

A comissão é recomposta anualmente e dada como permanente conforme a legislação do município, para atuação durante todo o decorrer de um ano. Ao serem escolhidos, os vereadores podem se considerar inaptos e recusar-se a fazer parte de algumas das comissões instituídas.

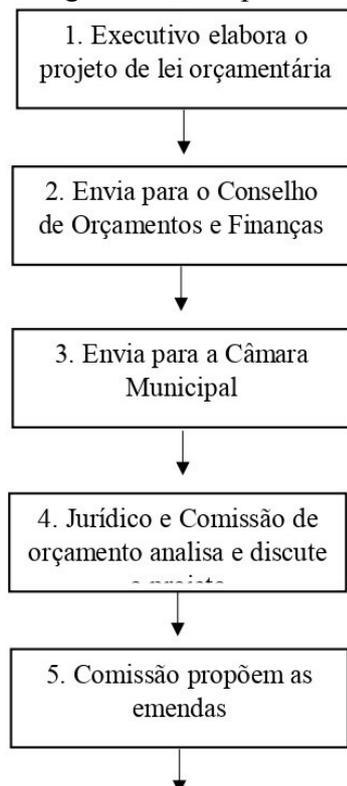
Figura 1 – Fluxograma do processo de constituição da Comissão de Orçamento

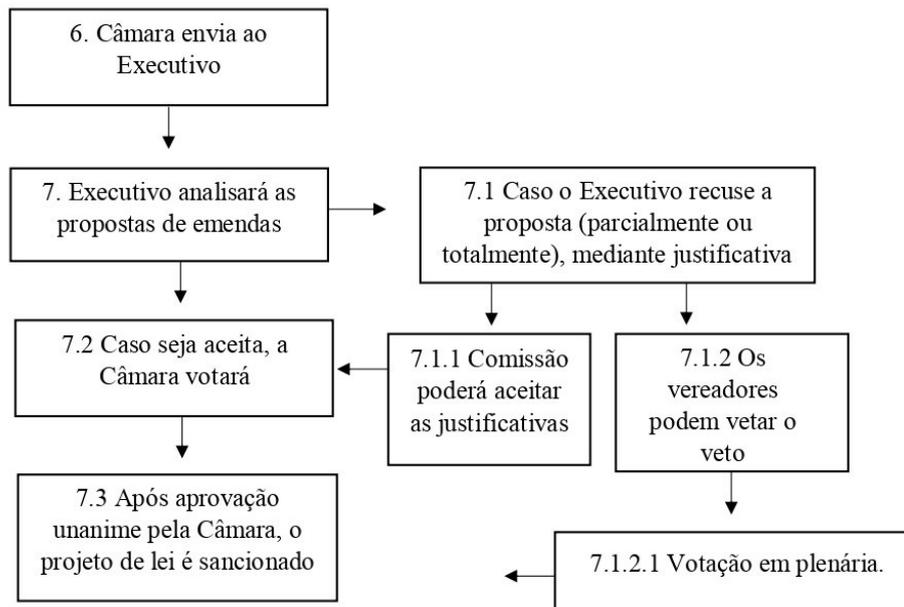


Fonte: elaboração própria (2021).

A Câmara ao receber o Projeto de Lei Orçamentária Anual o encaminha para a Comissão de Orçamento e Finanças e para o setor jurídico, para que seja analisado se o orçamento encontrasse de acordo com o PPA e a LDO. O fluxo que retrata todo o processo de análise e discussão do PLOA no município de Ipiacú é visto na Figura 2.

Figura 2 – Fluxograma das etapas de discussão e aprovação do PLOA





Fonte: elaboração própria (2021).

Se o orçamento sofrer emendas volta para o Executivo para que as propostas sejam aprovadas ou vetadas.

4.1 Análise do posicionamento dos vereadores na discussão e aprovação do PLOA a partir das entrevistas

Para verificar como os vereadores do município de Ipiacú se posicionam no momento de discussão e aprovação do projeto de orçamento no legislativo municipal, foi realizada entrevista com dois vereadores em exercício de mandato que faziam parte do Legislativo de Ipiacú no mandato que compreende os anos de 2017 a 2020.

As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2021, mas devido à pandemia do COVID-19 houve dificuldades para a realização da entrevista com todos os vereadores. Sendo assim, a escolha dos entrevistados foi definida com base em dois critérios, sendo: *i)* experiência política e *ii)* escolaridade. Buscou-se analisar se a experiência e escolaridade do vereador poderiam influenciar em seu posicionamento e/ou sua percepção no momento de análise e votação do PLOA. Com relação à experiência política, buscaram-se representantes com maior e menor tempo de atuação; já no segundo critério, escolaridade, analisou-se a formação acadêmica dos atuantes.

O primeiro entrevistado, Vereador 1, é graduando em engenharia civil, possui 34 anos e está no 2º mandato. A entrevista ocorreu no dia 15 de outubro de 2021, às 17h e 30min, com duração de 15 minutos e 48 segundos. O segundo entrevistado, Vereador 2, possui 51 anos, seu grau de escolaridade é o ensino fundamental incompleto, e está no 7º mandato. A entrevista ocorreu no dia 21 de outubro, às 16 horas, com duração 31 minutos e 16 segundos.

A formação da comissão orçamentária se dá de diferentes formas, porém, leva em consideração a Lei Orgânica Municipal e o regimento interno da câmara. Desse modo, ao questionar ao Vereador 1 como se dá a criação da comissão de orçamento e quais os critérios utilizados para essa formação, o entrevistado respondeu que “(...) geralmente os membros são decididos através do presidente da Câmara. O presidente atual que escolhe os membros de cada parte da comissão”. A afirmação do respondente está de acordo com a Lei Orgânica Municipal e o regimento interno da câmara.

Considerando que a atuação na comissão depende do presidente da câmara, o Vereador 1 afirmou que não fez parte da comissão de orçamento em nenhum momento durante seu primeiro mandato. Segundo o respondente, a motivação pela qual não compôs a comissão pode ter sido influenciada pela sua oposição partidária bem como à base do prefeito. Essa ação pode ser considerada um movimento de coalizão, no qual uma base ou um grupo de pessoas se unem para barrar a atuação de outras pessoas ou grupos, como observa-se na sua fala:

Maria é igual eu te falei. A escolha todo ano é feita pelo presidente da câmara, no mandato passado eu fui oposição do prefeito e a maioria dos vereadores que fazia parte dos presidentes atual que era tudo da base do prefeito, então geralmente eles procuram colocar os vereadores que era oposição do prefeito e (pequena pausa) em partes que influenciam menos principalmente na parte de orçamento (...) (VEREADOR 1, 2021).

A discussão do projeto orçamentário pela comissão é importante para que seja analisada as pretensões financeiras do município. Ao perguntar ao Vereador 1 como ocorre o processo de discussão do projeto de orçamento na comissão, o entrevistado respondeu que:

Primeiro acontece o parecer jurídico, o assessor da câmara que é o nosso assessor jurídico recebe o projeto, vê se o projeto tem constitucionalidade, depois que esse projeto passa pelo jurídico ele é lançado para a comissão aonde tem o presidente o relator e o membro, depois que é passado também pelas comissões esse projeto é levado em discussão, levado em plenário e depois chega a votação entre todos os vereadores (VEREADOR 1, 2021).

É possível identificar que o entrevistado mesmo não tendo participado da comissão de orçamento e finanças até o momento, compreende como ocorre todo o processo de análise e posteriormente de votação do PLOA. O que também pode ser visualizado na fala do Vereador 2, que descreve as etapas da formação da comissão de orçamento

A comissão (pausa) é formada pelo presidente, relator e o membro da comissão (é). Com base no regimento interno da câmara municipal a nomeação do presidente tanto do relator como do membro é feita por nomeação do presidente da câmara, do presidente da casa ao qual deve observar né a proporcional dos partidos políticos. (VEREADOR 2, 2021).

Ao questionar o Vereador 1 se o processo de votação da PLOA sofre algum tipo de influência do Executivo apontou:

[...] se eu te falar que não existe eu estaria mentindo. Porque o orçamento é uma das partes mais importante para o executivo, é onde ele vai trabalhar para pagar suas contas, seus fornecedor, pagar folha de salário, parte de educação, parte de saúde e nessa parte aí creio eu que o prefeito sempre busca sempre a base aliada dele [...]. (VEREADOR 1, 2021).

Já na perspectiva do Vereador 2, observa-se que:

[...] a maioria das vezes na hora que o prefeito muito precisa do vereador é na hora de uma suplementação... O ex-prefeito vinha nessa casa frequentemente, já veio várias vezes para trazer algumas explicações, mostrar algumas dúvidas, esclarecer algumas dúvidas pra nós vereadores que a gente tinha e as vezes pedir algumas coisas e mostrar as dificuldades que o município estava passando [...] (VEREADOR 2, 2021).

Com isso, observam-se diferentes atuações do executivo frente às necessidades público-administrativas. Segundo o Vereador 2, a sua participação junto à câmara, às vezes, se restringe aos momentos de suplementação, para que a verba seja realocada a outro setor. Nesse caso a atitude do executivo pode ser caracterizada como cooptação e coalizão para obter um maior número de pessoas que apoie suas políticas. Questionado ainda se o executivo chega a buscar apoio pessoalmente junto aos vereadores respondeu que *“com certeza ele chama seus aliados, fazem reuniões e até mesmo para que esses aliados acabem influenciando outros vereadores que não fazem parte da Base se entendeu? Então eu acho que ele usa isso mesmo [...]”*. Pode-se assim, analisar que o Executivo busca cooptar e coalizar os vereadores quando é de seu interesse aprovar determinada parte do PLOA.

Ao justificar sua participação na comissão de orçamento o Vereador 2 afirmou que *“[...] eu já participei, no entanto, de quase toda [as comissões] que a gente são ano a ano a presidência da câmara (pausa) e a presidência das comissões vai por ano também, eu sempre fui, varia vezes presidente da comissão de orçamento, de todas as comissões eu já fiz parte como presidente, membro, relator (...)”*. Com o exposto, observa-se que o respondente atuou em diferentes cargos da comissão, o que contribui para sua compreensão do processo orçamentário. Questionado como ocorrem as etapas de discussão do PLOA na comissão e se as reuniões para esse processo são pacíficas, o Vereador 2 afirmou que:

Maria Eduarda, quanto ao protocolo dos projetos o mesmo é destinado à nossa assessoria jurídica da câmara municipal para parecer né e em seguida na próxima reunião é distribuída para as comissões para parecer e sempre tramitara seja colocada em duas seções, duas votações. As vezes tem alguns projetos que só precisa de votação, mas a maioria é em duas votações, e a gente reúne, conversa, troca ideia, o que que é melhor, se for preciso de fazer algumas ementadas todas as comissões têm o poder [...] (VEREADOR 2, 2021).

Ao questionar o Vereador 2 se o mesmo já buscou apoio junto a sua base aliada para analisar o PLOA, o entrevistado respondeu *“sim, o Projeto de Orçamento é analisado e discutido junto de todos os vereadores”*, além de consultar a assessoria jurídica para que a compreensão do projeto esteja em concordância com os princípios legais.

A presença de critérios para análise e aprovação de projetos pode facilitar a compreensão do que está sendo analisado, desse modo, ao perguntar ao Vereador 2 quais os critérios ele considera ao analisar e aprovar o PLOA, respondeu que *“desde que por exigência legal, eu analiso a legalidade, constitucionalidade e o mérito da questão”*.

Levantado o questionamento sobre como os vereadores se portam quando enviam emendas para o executivo e essas são vetadas, o Vereador 2 respondeu *“[...] já aconteceu isso, às vezes, de agente fazer algumas emendas manda para o prefeito e ele vetar, mas chegando nessa casa de volta novamente a gente também pode derrubar o veto do prefeito com maioria absoluta [...]”*. Diante disso, observa-se o movimento de coalizão, uma vez que em caso de haver veto por parte do executivo, os vereadores se unem para vetar o veto. O processo descrito, inclusive está em conformidade com o fluxograma das etapas do processo de análise e aprovação do PLOA descrito na Figura 2.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado buscou analisar o posicionamento dos vereadores do Legislativo do município de Ipiáçu, em Minas Gerais, frente às discussões e aprovação do Projeto de Lei de Orçamentária Anual, uma vez que este processo é de suma importância para que o executivo possa administrar as contas públicas e realizar projetos que venham a ser de grande necessidade do município.

A falta de estudos na área estudada foi uma das dificuldades encontradas para a realização do mesmo. Outra dificuldade foi a pandemia da Covid-19, que dificultou a coleta de dados e a realização de um número maior de entrevistas com outros vereadores. Entretanto mesmo com as dificuldades apontadas durante o percurso, foi possível alcançar os resultados esperados para este estudo, mediante a interpretação de suas falas ao discorrerem sobre sua participação, permitindo observar elementos que evidenciaram compreensão sobre o processo, bem como situações de coalizão e cooptação.

Os entrevistados compreendem como ocorre todo o processo de discussão e aprovação da LOA, mesmo que um deles esteja em primeiro mandato. No entanto, constatou-se que quanto mais experiente é o vereador maior é a sua “bagagem” e mais influente ele tende a ser, mesmo que sua formação não seja em nível superior. Esse resultado é corroborado por Cunow *et al.* (2012) que alertam para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com um orçamento complexo, defendendo inclusive a reeleição porque a experiência pode tornar os legisladores mais hábeis na formulação de políticas e na representatividade política.

Confirmou-se que o presidente da câmara possui grande poder sobre as comissões, já que a escolha dos membros é feita pelo próprio e não por uma votação, mesmo que se respeite a proporção partidária esse fato tende a ser uma vantagem para o Executivo caso o presidente da casa seja simpatizante ao prefeito, o que pode resultar em coalizão e cooptação. Em relação a essa questão constatou-se que o presidente pode deixar de fora da comissão de orçamento e finanças algum legislador que seja oposição ao prefeito.

A coalizão foi fortemente confirmada, pois mesmo sendo de partidos opostos ou de bases contrárias, as falas confirmaram que os vereadores se uniriam para vetar ou dar ênfase a um determinado projeto ou emenda. Por fim, o posicionamento dos vereadores do Legislativo do município de Ipiacu, sujeitos dessa pesquisa, deram fortes indícios que há cooptação e coalizão por parte do executivo no processo de aprovação do PLOA, quando há algum projeto que seja de interesse do prefeito.

Como confirmado e citado, a falta de estudos na área estudada possibilita sugerir que pesquisas futuras sejam realizadas a fim de ampliar as considerações sobre temáticas relacionadas ao orçamento público. Assim, estudos comparativos entre o processo de discussão e aprovação da LOA pelo Legislativo nas cidades que compõem a microrregião do Pontal do Triângulo Mineiro podem confirmar os achados desta pesquisa e do estudo de Silva (2021), por exemplo. Análises comparativas sobre a discussão do PLOA em nível estadual e municipal também é uma sugestão que pode contribuir para as discussões.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.

Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300004>

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2352/235245929007.pdf>. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – consulta por município/zona eleitoral**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>. Acesso em: 05 jun. 2021.

COSTA, W. P. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 210-234, jul. 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/389>. Acesso em: 05 abr. 2021.

CUNOW, S. *et al.* Reelection and legislative power: surprising results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 533-558, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262088407_Reelection_and_Legislative_Power_Surprising_Results_from_Brazil. Acesso em: 08 set. 2020.

DICIO. Dicionário Online de Português. **Cooptação**. 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/cooptacao/>. Acesso em: 14 set. 2020.

DOMINGOS, F. D.; AQUINO, A. C. B. Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, nov./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122019000601161&script=sci_arttext. Acesso em: 08 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441>

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

GARCIA, J. G. **Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio

Vargas, São Paulo, Brasil, 2013. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10655>. Acesso em: 08 set. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. amp. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n3/1982-3134-rap-51-03-00388.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

GONTIJO, V. **Orçamento da União: instrumentos de planejamento e orçamento**. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 18 maio 2021.

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, set./out., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/vRW5qtKKttnHVg3f3M485wz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 10 jun. 2021.

IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 13, p. 131-201, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/09/IANONI-Marcus.-Por-uma-abordagem-ampliada-das-coaliz%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ipiacu/panorama>. Acesso em: 06 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ipiacu/historico>. Acesso em: 06 jun. 2021.

IPIAÇU, Prefeitura Municipal de. **Lei orgânica do município de Ipiacú-MG**. 2013.

Disponível em:

https://ipiacu.mg.gov.br/temp/15052021174307lei_organica_do_municipio.pdf. Acesso em: 01 abril 2021.

IPIAÇU, Prefeitura Municipal de. **História do Município de Ipiacú-MG**. 2021. Disponível em:

<http://ipiacu.mg.gov.br/?pag=T1RjPU9EZz1PVFU9T0dVPU9HST1PVEE9T0dFPU9HRT0=&idmenu=214>. Acesso em: 06 jun. 2021.

JANNUZZI, A. P.; NOGUEIRA, A. L. **A gestão de pessoas nas Câmaras de Vereadores de municípios de até 50.000 habitantes**. 2005. Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5944/gestao_pessoas_jannuzzi_nogueira.pdf?sequence=2&isallowed=y. Acesso em 10 jun. 2021.

KARSTEN, M. **Cooptação**: um mecanismo para estabilidade organizacional. 2015. Disponível em: <https://marciokarsten.pro.br/?p=263>. Acesso em 10 jun. 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Limongi/publication/267254175_Poder_de_Agenda_e_Politiclas_Substantivas/links/55a9537308aea3d086803a6d/Poder-de-Agenda-e-Politiclas-Substantivas.pdf. Acesso em: 08 set. 2020.

LIRA, R. A. **Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Tese-Doutorado-Rodrigo-Lira-Vers%c3%a3o-Final.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Governo Federal. **O Plano Plurianual - PPA**. 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 05 abr. 2021.

PISCITELLI, R.; TIMBÓ, M.; ROSA, M. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, F.; CUNHA, A. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ROEDER, K. M. 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**, v. 9, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/59139>. Acesso em: 08 set. 2020.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 10, n. 47, jul. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042/42965>. Acesso em: 08 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>

SANCHES, O. M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. atual. amp. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SANTISO, C. Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. 2008. In: STAPENHURST, R. *et al.* (Editores). **Legislative oversight and budgeting - a world perspective**: the international bank for reconstruction and development. The World Bank, 2008.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/fgVjZ6Z4VCMx3pY9HFDSHqp/?lang=pt&format=pdf>.

Acesso em: 30 mar. 2021.

SARTORELLI, F.; PIRES, V. O controle externo orçamentário e financeiro em nível municipal: o caso da Câmara de Vereadores de Olímpia-SP. **Anais eletrônicos...** Encontro de Administração Pública e Governança, 5, 2012, Salvador, Bahia. BA. Disponível em:

http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG18.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 93-100.

SILVA, B. S.; DANTAS, H. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 48, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/10906>. Acesso em: 08 set. 2021.

SILVA, E. P. **Atuação do Poder Legislativo no processo de aprovação do orçamento público municipal**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/32665/3/Atua%c3%a7%c3%a3oPoderLegislativo.pdf> Acesso em: 08 set. 2021.

VAN TREEK, E. V.; ARÉVALO, P. Y. Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. **Polis: Revista Latino-Americana**, Santiago, v. 14, n. 40, p. 469-488, fev. 2015. Disponível em:

<https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v14n40/art22.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

VIER, M. B.; SCHREIBER, D. Análise do processo de planejamento orçamentário e de custos no âmbito municipal. 2018. **Anais eletrônicos...** Congresso Brasileiro de Custos, 25, Vitória, Espírito Santo, 2018. Disponível em:

<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4490/4491>. Acesso em: 21 maio 2021.

ZEITLIN, M. P. Coalizões como se formam e como surge o conflito. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 47-53, jan./fev. 1975.

Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v15n1/v15n1a04.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Informações prévias sobre o percurso político do vereador são necessárias: quantidade de mandatos; comissões das quais participa ou participou; propostas de emendas ao orçamento.

Questões norteadoras

1. Conte-me um pouco da sua experiência como vereador. Você poderia me dar um exemplo de dificuldades que tenha vivenciado? Após o primeiro mandato, o que mudou na sua atuação como vereador?

CAPTAR: entender como o vereador foi adquirindo conhecimento durante seu(s) mandato(s) de vereador.

2. Enquanto vereador, você atuou na Comissão de Orçamento e Finanças? Que cargo era o seu? Você pode me contar a sua experiência?

OBS.: Entrevistadora deve possuir informação prévia. A pergunta é apenas confirmatória.

CAPTAR: conhecer a experiência do vereador.

3. Como você se tornou membro da Comissão de Orçamento e Finanças? Foi indicação? Indicação de quem? Quais critérios são utilizados para definição dos membros nessa comissão?

CAPTAR: identificar situações de coalizão ou cooptação.

4. Fale-me sobre como ocorre a discussão do projeto de orçamento na Comissão Orçamento e Finanças? Como são as reuniões?

OBS.: Entrevistadora quer identificar se reuniões são tranquilas, se tem consenso; se ocorrem acordos.

CAPTAR: identificar situações de compreensão da peça orçamentária, e situações de coalizão ou cooptação.

4.1. Você buscou apoio junto a sua base para analisar o PLOA quando foi membro da Comissão de Orçamento e Finanças?

CAPTAR: As dificuldades em compreender o PLOA.

4.2. Como era o seu alinhamento com o prefeito e os membros do seu partido e dos outros partidos?

CAPTAR: Identificar situações de coalização ou cooptação.

4.3. Você aceitou alguma sugestão dos membros dessa comissão ou propôs mudanças no projeto encaminhado pelo prefeito?

CAPTAR: Identificar situações de coalização ou cooptação.

5. Sobre o processo de discussão do PLOA o que ocorre depois que a Comissão de Orçamento analisa o projeto?

OBS.: confrontar respostas com o fluxograma (Figura 2). Por exemplo: vai para a Câmara para votação? Volta para o executivo fazer alterações? Se houver alterações volta para a Comissão ou vai direto para a Câmara de Vereadores? Quando volta o PLOA o que acontece sem alterações? O que vocês fazem?

CAPTAR: compreensão sobre o processo de discussão e aprovação do orçamento.

6. Você enquanto vereador e membro da comissão de orçamento, quais critérios são considerados ou utilizados para aprovação do orçamento?
7. A sua base aliada costuma analisar os documentos que serão discutidos na comissão orçamentária? Se sim, a sua decisão na comissão é fundamentada com a análise da sua base aliada?
8. A sua decisão na comissão é fundamentada nas necessidades da população? Como você busca conhecer as necessidades da população?
9. Nesse processo de discussão e aprovação do orçamento existe alguma influência por parte do Executivo? Se há algum projeto que seja muito importante para o prefeito, ele costuma pessoalmente pedir apoio da Comissão de Orçamento?
10. Os diferentes partidos/vereadores já se juntaram para priorizar algum tipo de 'demanda' constante no projeto de orçamento?
11. Quando os vereadores propõem as emendas ao projeto enviado pelo Executivo e estas são cortadas, como a Comissão e os vereadores resolvem essa situação?