

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO IMPOSIÇÃO LEGAL: REFLEXOS DA OBRIGATORIEDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE LIMA, PERU<sup>12</sup>

*Thiago Henrique Desenzi<sup>3</sup>*

### RESUMO

Este artigo busca analisar o Orçamento Participativo da região metropolitana de Lima, Peru, observando as dinâmicas deste espaço em relação à sua estrutura de funcionamento, ao seu processo de participação e aos resultados ali obtidos, com uma análise comparativa dos processos ocorridos entre os anos de 2011 e 2015. No embate entre o crescimento deste modelo de participação cidadã e as frágeis estruturas democráticas latino-americanas, cada país esboçou uma trajetória, tendo o Peru se destacado devido à implantação obrigatória desta política participativa em todas as suas instâncias de governos. Entendemos que há, aqui, uma concreta possibilidade de aprimoramento dessa política, devido ao embate obrigatório dentro da arena política em disputa, mesmo em contextos políticos adversos à participação. Assim, buscamos entender as particularidades deste caso específico dentro do modelo peruano em relação à sua obrigatoriedade institucional, a partir do estudo de caso do processo limenho, verificando se existe, ali, uma ampliação da participação cidadã, tanto de forma direta quanto residual, mesmo em contextos políticos não entusiastas de tal disposição.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Peru. Participação Cidadã. América Latina.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze the Participatory Budget of the metropolitan area of Lima, Peru, observing the dynamics of this space in relation to its structure of operation, participation process and results obtained, with a comparative analysis of the processes that took place between the years of 2011 and 2015. In the struggle between the growth of this model of citizen participation and the fragile Latin American democratic structures, each country has traced its course, and Peru has stood out due to the mandatory implementation of this participatory policy in all of its levels of government. We understand that there is a concrete possibility of improving this policy, due to the compulsory clash within the political arena in dispute, even in political contexts that are adverse to participation. Thus, we aim to understand the particularities of this specific case inside the Peruvian model in relation to its institutional obligatoriness, with a case study of the Lima process, verifying if there is an expansion of citizen participation, both directly or residual, even in political contexts not enthusiastic about participation.

**Keywords:** Participatory Budgeting. Peru. Citizen Participation. Latin America.

### RESUMEN

Este artículo busca analizar el Presupuesto Participativo de la región metropolitana de Lima, Perú, observando las dinámicas de este espacio en relación a su estructura de funcionamiento, a su proceso de participación y los resultados allí obtenidos, con un análisis comparativo de los procesos ocurridos entre los años de 2011 y 2015. En el enfrentamiento entre el crecimiento de este modelo de participación ciudadana y las frágiles estructuras democráticas latinoamericanas, cada país esbozó una trayectoria, teniendo a Perú destacado debido a la implantación obligatoria de esta política participativa en todas sus instancias de gobierno. Entendemos que hay, aquí, una concreta posibilidad de mejora de esa política, debido al embate obligatorio dentro de la arena política en disputa, incluso en contextos políticos adversos a la participación. Así, buscamos entender las particularidades de este caso específico dentro del modelo peruano en relación a su obligatoriedad institucional, a partir del estudio de caso del proceso limenho, verificando si existe, allí, una ampliación de la participación ciudadana, tanto de forma directa cuanto residual, en contextos políticos no entusiastas de tal disposición.

**Palabras clave:** Presupuesto Participativo. Perú. Participación Ciudadana. América Latina.

<sup>1</sup> Submetido em: 24 de Novembro de 2016. Aprovado em: 20 de Junho de 2017.

<sup>2</sup> DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v8i3.49391>

<sup>3</sup> Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e em Sociologia e Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Pós-graduação *Latu Sensu* em Gestão e Políticas de Cultura (2007) pela Universidade Metodista de São Bernardo do Campo e Mestrado no programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato do autor: [thiago.desenzi@gmail.com](mailto:thiago.desenzi@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

A dinâmica política das democracias latino-americanas deve ser observada, para um melhor entendimento dos mecanismos que a compõem, através de suas particularidades, pois ao mesmo tempo em que apresenta um terreno fértil para o surgimento de novas ferramentas de participação cidadã — tal como o Orçamento Participativo (OP) —, vem a carrear os vícios e limites das democracias não consolidadas que compõem a maior parte dos países da região.

A história da democracia peruana assemelha-se à grande maioria das demais democracias latino-americanas, não havendo uma trajetória de permeabilidade concreta do governo junto aos governados, mas sim projetos de poder que fortaleceram e consolidaram elites políticas locais à custa de uma ampla manutenção das desigualdades sociais (COTLER, 2011).

Contudo, a queda do ex-presidente Alberto Fujimori no ano 2000 trouxe à tona toda a insatisfação popular para com o regime político do país, confluindo em uma pressão social que embasou a chamada “refundação da república” (MCNULTY, 2011). A tônica deste movimento foi uma reforma política amplamente assentada na implementação de mecanismos de descentralização institucional do poder político (REMY, 2011), utilizando da participação popular como instrumento de reestruturação do elo de confiança democrático entre governantes e governados (RICCI, 2014).

Através da grande influência de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, somada a um cenário político e social favorável (MCNULTY, 2011), o OP foi escolhido como um dos instrumentos centrais desta reforma. Apesar da fragilidade do resultado final do conjunto da reforma de descentralização, apontada por María Isabel Remy (2011) como uma colcha de retalhos composta por diversos pontos de vista díspares, o OP acabou por sofrer, nesse processo, poucas alterações em relação à sua proposta inicial de implementação (MCNULTY, 2011), confluindo assim em um dos maiores programas de participação cidadã do mundo<sup>4</sup> na atualidade (sendo, no Peru, estabelecido por lei, em caráter obrigatório, para implementação nas três subesferas de governo)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> São mais de 2000 processos de OP realizados por ano, distribuídos nas 25 regiões, 195 províncias e 1838 distritos peruanos.

<sup>5</sup> Regional, Provincial e Distrital.

A grande crítica tecida em relação ao processo peruano se localiza na estrutura da reforma, que, ao invés de constituir-se de baixo para cima, através de um processo de amadurecimento e de pressões sociais para com o governo, no sentido de estruturar os canais de participação cidadã, fora construída de cima para baixo, ou seja, o governo veio a instituir na letra da lei a obrigatoriedade da implantação dos canais de participação, a partir dos debates no âmbito da da reforma de descentralização (GOLDFRANK, 2012).

Conforme apontam grande parte dos estudos acadêmicos acerca do Orçamento Participativo (BODART, 2016; GOLDFRANK, 2012; OLIVEIRA, 2013; ROMÃO, 2010), podemos verificar este espaço de interação entre governo e sociedade como um campo em disputa política constante, tendo sua implementação um cunho estratégico (WAMPLER, 2008), bem como dependendo do suporte político governamental e das atividades da sociedade civil local que visam seu êxito (BODART, 2014). Tal situação também pode ser verificada nas experiências do OP peruano, cujos resultados seguem dependentes do suporte político e das características organizativas e colaborativas da sociedade civil local (MCNULTY, 2012).

Diferentemente do Brasil, onde a existência dos espaços de participação se apoia em uma premissa constitucional não obrigatória, a garantia da carta constitucional peruana confere um espaço de embate político indispensável, constante e aberto às demandas da sociedade civil organizada. Contudo, apesar de os governantes não poderem oficialmente fechar tais espaços de acordo com suas concepções políticas e de governo, estes se utilizam de arranjos cooptativos na busca por controlar a dinâmica de participação local de acordo com seus interesses (RICCI, 2014).

Dada a amplitude de ação desta ferramenta participativa, mesmo com a possibilidade de ações de cooptação a partir de interesses políticos governamentais, é possível verificar diversos resultados que apontam para o sucesso das políticas de participação, conforme demonstrado na compilação dos estudos já realizados sobre o tema de Arniela Renique Vega (2015). Contudo, conforme o mesmo trabalho desenvolvido por Vega, apenas os estudos de caso locais puderam verificar com maior precisão os reflexos indiretos palpáveis das políticas de participação cidadã no Peru, fato este que vem ao encontro da premissa inicial deste artigo, de acordo com a qual devemos nos atentar às particularidades das experiências democráticas latino-americanas para um melhor entendimento de sua dinâmica.

Deste modo, apoiados nesta premissa teórica e metodológica, buscamos, aqui, elaborar um estudo de caso com o objetivo de verificar com maior precisão os resultados diretos e indiretos do OP, contribuindo assim de forma mais substantiva ao debate acadêmico acerca do tema da participação cidadã na América Latina.

A escolha da região metropolitana de Lima (RML) deve-se, centralmente, a dois motivos: i) a região concentra pouco menos de um terço da população peruana, com cerca de 8,5 milhões de habitantes, sediando uma das experiências mais complexas e exitosas do Orçamento Participativo deste país (ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES, 2015); e ii) seu quadro político sofreu uma alteração significativa nas últimas gestões governamentais metropolitanas, transitando de um campo mais entusiasta da participação para um campo não entusiasta.

A gestão Susane Villarán, no período de 2011–2014, fruto de uma coalizão partidária com concepções políticas de esquerda, impulsionou amplamente os espaços de participação metropolitanos, e mais centralmente o OP. O sucessor Luís Castañeda Lossio, eleito para o período de 2015–2018, conhecido como um político de características mais centralizadoras e não entusiasta da participação cidadã, acabou por alterar essa dinâmica, conferindo um papel mais figurativo aos espaços de participação em sua gestão.

Neste panorama de alternância do quadro político da região, dentro de uma experiência exitosa e significativa do OP no Peru, entendemos haver uma situação concreta para um estudo de caso. Deste modo, a proposta deste artigo é observar a dinâmica deste período, verificando as tensões e particularidades de uma gestão mais entusiasta da participação e de uma gestão não entusiasta, além de sua relação com a influência da obrigatoriedade da realização do OP, de modo a permitir um melhor entendimento quanto aos reflexos da obrigatoriedade constitucional em contextos políticos divergentes no que diz respeito ao seu efetivo suporte ao funcionamento exitoso desta ferramenta participativa.

## 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Nossa análise foi dividida em dois eixos estruturais, sendo: i) participação; e ii) resultados. O primeiro eixo se utiliza da pesquisa bibliográfica dos estudos e dados existentes, bem como de entrevistas presenciais<sup>6</sup>, visto que a percepção dos atores do processo do OP pode nos apresentar particularidades fundamentais verificadas nos microprocessos (MARTINS, 2004) desta ferramenta participativa. A análise deste eixo foi dividida em três categorias: i.i)

---

<sup>6</sup> A relação de entrevistados encontra-se disposta no Anexo 1 deste artigo.

Mobilização: de que forma os agentes participantes<sup>7</sup> se relacionam com os demais membros da sociedade; i.ii) Discussão e deliberação: de que forma ocorre o processo de debate e decisão quanto às pautas do OP junto aos seus atores; e i.iii) Interação e controle social: de que forma ocorre a relação entre os agentes participantes e a administração da municipalidade, além de como os agentes participantes desempenham o papel de controle das ações do governo.

O segundo eixo de análise busca avaliar o resultado do OP, de modo comparativo, entre os anos de 2011–2016, verificando o perfil dos projetos priorizados, o percentual financeiro direcionado ao OP em relação ao orçamento de investimento, a relação entre o valor empenhado e o valor liquidado dos projetos e a relação entre os prazos estabelecidos para sua execução e sua realização, bem como demais elementos resultantes do processo. Em tal eixo se utilizou a técnica de pesquisa quantitativa, realizando-se uma análise a partir de banco de dados do portal de transparência do governo central e também, do governo local. Utilizamos também dos resultados de nossas entrevistas presenciais, analisando os resultados obtidos.

As pesquisas foram realizadas em campo entre os dias 21 de julho de 2015 e 26 de setembro de 2015, através de alocação como pesquisador visitante junto ao Instituto de Estudios Peruanos (IEP). A amostra de entrevistas foi selecionada de modo a conferir uma ampla visão do processo em relação às diferenças entre as duas gestões e suas perspectivas, bem como dos agentes participantes membros da sociedade civil, em relação ao OP<sup>8</sup>.

## 2.1 PARTICIPAÇÃO

Um dos aspectos mais importantes do estudo em questão é verificar de que modo a participação foi configurada no Orçamento Participativo da RML (OPRML), entendendo-se assim os aspectos diretos e indiretos da mobilização e o envolvimento da sociedade civil com o processo.

Primeiramente, devemos apresentar de forma breve a estrutura do processo e suas etapas, instituídas através da definição do Ministério de Economia e Finanças Peruano (MEF). O processo é dividido em 4 fases, compostas por distintas atividades, devidamente adaptadas às diretrizes do governo metropolitano. O organograma ilustrado a seguir foi adotado pela gestão Susanne Villáran, sendo fruto de um amplo debate junto à sociedade civil e ratificado

---

<sup>7</sup> No OP peruano, os agentes participantes são os membros da sociedade civil organizada ou os representantes de esferas do governo que são credenciados a participar do processo.

<sup>8</sup> Uma das limitações da amostra se refere ao governo atual de Castañeda (2015–2018), pois, apesar das diversas tentativas de contato com várias secretarias do governo, estes não se mostraram abertos a nos conceder entrevistas.

através do Decreto metropolitano nº1712/2013<sup>9</sup>, conforme nos foi informado na entrevista de Ricardo Muñoz, Subsecretário Regional de Planejamento e Orçamento e responsável direto pelo processo do OP nesta gestão.

GRÁFICO 1 – ORGANOGRAMA DO OP



A fase 1 engloba as etapas preparatórias do OP, enquanto a fase 2 engloba as etapas voltadas à apresentação dos projetos de investimento público (PIP)<sup>10</sup> através dos agentes participantes, sendo estes membros da sociedade civil ou órgãos de governo. Os projetos que serão priorizados são escolhidos com a utilização de critérios técnicos e de votação, com o uso de tabelas de pontuação e de avaliação, tendo-se, ao final deste processo, a publicação da ata dos projetos escolhidos dentre aqueles apresentados por todos os agentes participantes. A fase 3 refere-se à coordenação política entre as distintas esferas de governo envolvidas no processo, entendendo-se que, devido ao caráter metropolitano do OP, havia a necessidade do envolvimento do governo local dos distritos atingidos. Finalmente, a fase 4 se dirige a parâmetros de formalização e controle, voltados à execução dos projetos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Decreto emitido pelo governo metropolitano de Lima em 18 de junho de 2013. Disponível em <[http://www.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/pgrlm/planeamiento-y-organizacion/instrumentos-de-gestion/manual-de-procedimientos-mapro/mapro-normas-y-procedimientos/doc\\_details/447500990-ordenanza-n-1712](http://www.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/pgrlm/planeamiento-y-organizacion/instrumentos-de-gestion/manual-de-procedimientos-mapro/mapro-normas-y-procedimientos/doc_details/447500990-ordenanza-n-1712)> Acesso em 05/03/2017.

<sup>10</sup> Segundo a definição do MEF, um PIP deve ser uma intervenção em tempo limitado, que utilize os recursos públicos para melhoria dos bens e serviços coletivos.

<sup>11</sup>Para entendimento mais detalhado de tais etapas, acessar Peru (2010a).

## 2.2 MOBILIZAÇÃO

A mobilização acaba por ser um dos itens mais problemáticos em relação à sociedade civil da região metropolitana de Lima, devido ao baixo engajamento social da população em associações de cunho político<sup>12</sup> e à baixa permeabilidade na região das organizações da sociedade civil vinculadas ao processo.

Os agentes participantes que são considerados os representantes da sociedade dentro do processo do OP cumprem sua função através de suas organizações devidamente regulamentadas junto ao governo metropolitano. Trata-se do modelo corporativo, limitado à participação de representantes de entidades sociais, tais como assembleias de bairros (BANCO MUNDIAL, 2008). Conforme aponta Remy (2005), a participação política através das organizações e não individualmente busca representar uma maior amplitude dos setores sociais, e não apenas o número total de votos individuais que cada um pudesse angariar dentro de uma assembleia do OP. Entretanto, outros estudos, como os de Montecinos (2009) e Ricci (2014), divergem desta possibilidade, dada a baixa difusão do processo e o baixo envolvimento social da população.

A gestão Villarán buscou fomentar a relação dos representantes políticos com as organizações sociais, principalmente, com as suas lideranças. Contudo, pouco fora ampliado em relação à mobilização junto à sociedade em geral, devido ao próprio modelo corporativo do OP adotado. As políticas de descentralização da gestão participativa foram capazes de ampliar o número de organizações participantes (ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES, 2015), mas não a intensidade da mobilização social de forma substantiva.

Conforme apontado na entrevista de Vega e Muñoz, uma das únicas iniciativas que pôde promover a abertura do OP junto à sociedade em geral na gestão de Susane Villarán foi a adoção da Consulta Virtual Cidadã, fato que possibilitou uma tímida<sup>13</sup>, porém concreta, articulação das organizações participantes em redes sociais e espaços públicos locais, tais como escolas e universidades. Tais organizações buscavam por apoio aos seus projetos no OP, uma vez que nessa plataforma o voto era aberto a todos os cidadãos metropolitanos, através da

---

<sup>12</sup>Na RML, cerca de 70% da população tem nenhum ou pouco interesse por política (CÁCERES; SALMAN; NEYRA, 2012).

<sup>13</sup>No ano de 2013 houve 17.364 votantes, enquanto no ano 2014 foram 14.794 votantes, correspondendo a, aproximadamente, menos de 0,5% dos eleitores — número pouco expressivo em relação ao total da população metropolitana.

*internet*, e poderia auxiliar na priorização de determinados projetos apresentados em detrimento de outros<sup>14</sup>.

Carmen de la veja, em sua entrevista, ilustra a grande articulação promovida na região norte de Lima com o dispositivo de consulta virtual, permitindo a promoção e o contato entre agentes participantes e a sociedade em geral através da internet e do telefone, de forma que os agentes podiam obter apoio para seus projetos apresentados no OP. Tal articulação também ocorreu dentre as próprias organizações, visando-se o apoio na votação presencial, o que propicia um maior contato entre as diferentes organizações da cidade e o estabelecimento de alianças temporárias.

As organizações da sociedade civil participantes do OP são preponderantemente organismos de cunho social e ONGs (RICCI, 2014). O papel das organizações não governamentais no território metropolitano de Lima merece destaque, considerando-se a ampla função de articulação e formação por elas exercida. A relação das ONGs com a sociedade se dá através do desenvolvimento de projetos, principalmente com financiamento internacional, atuando-se na capacitação e formação de lideranças locais, bem como no desenvolvimento de projetos específicos nos âmbitos mais vulneráveis da região metropolitana (tais como desenvolvimento local, direitos humanos, entre outros).

Cabe ilustrar que algumas das lideranças mais atuantes no processo do OP são fruto da atuação destas organizações em tais territórios. Como exemplo, podemos mencionar Richard Mamani, diretor do Colectivo Lima Sur, resultado do trabalho de formação e capacitação de lideranças desenvolvido pela ONG Fovida<sup>15</sup>, com grande atuação na parte sul da região metropolitana de Lima. Destacam-se também ONGs ligadas à Igreja, tal como o SEA<sup>16</sup>, que atuam com grande efetividade na formação e capacitação de lideranças locais no que diz respeito ao fomento de instrumentos de descentralização e participação.

Outro aspecto a se ressaltar em relação à ação das ONGs é o trabalho integrado junto a governos municipais no desenvolvimento de projetos de investimento público, envolvendo de forma conjunta as organizações locais. Destacamos como exemplo em nossas entrevistas o trabalho de assessoria da ONG Fovida junto aos distritos de Villa Maria del Triunfo e Villa El Salvador, na formulação de um projeto de casas de proteção para as mulheres.

---

<sup>14</sup> Os votos podiam ser conferidos através da internet, via site da municipalidade, ou através de postos de votação espalhados em pontos da região metropolitana.

<sup>15</sup> A Fomento de la Vida (Fovida) é uma ONG de desenvolvimento criada em 1984.

<sup>16</sup> A Servicios Educativos El Agustino (SEA) é uma ONG voltada à educação popular criada em 1978.

Os próprios distritos participantes do processo<sup>17</sup> não podem ser considerados de forma homogênea como estanques no que diz respeito à participação social. Conforme aponta a entrevista concedida por Andres Pacori, cada distrito tem uma dinâmica própria de discussão: em Villa El Salvador e San Juan de Miraflores, por exemplo, o processo é muito mais rico; há estruturas de debate e, inclusive, os indivíduos podem votar nos projetos que vão apresentar. Já em outros distritos, contudo, apenas os membros do governo escolhem os projetos a serem apresentados.

As entrevistas realizadas reforçam a percepção de fragilidade da sociedade civil peruana (REMY,2011) em relação a falta de articulação entre as organizações da sociedade civil participantes e a população local. Existem lideranças, em certas localidades, que se destacam e, assim, passam a fazer parte de uma “classe representativa”, participando dos processos do OP. Porém, tais lideranças não podem ser vistas como amplamente permeáveis pelo conjunto da sociedade local, mas sim como representantes de seus anseios individuais através da sua articulação na localidade. Conforme dados do Observatorio Ciudadano (2013), o engajamento social e a participação da população dentro da região metropolitana de Lima estão mais relacionados a grupos religiosos e organizações culturais, não havendo grande adesão junto a organizações de cunho político e social.

A baixa adesão social a estas organizações reflete o baixo suporte à democracia dentro da região metropolitana de Lima, bem como o baixíssimo percentual de conhecimento do processo de Orçamento Participativo dentro da sociedade em geral<sup>18</sup>.

Outro fator a ser ilustrado é a baixa participação de partidos políticos dentro do OP. Nas entrevistas pouco foi relatada a presença de partidos políticos com influência efetiva no processo, estando tal fato ligado à fragilidade dos partidos políticos peruanos. Conforme aponta o amplo estudo de Zavaleta (2014), os partidos políticos no Peru não exercem um trabalho de base junto à população local, assim como não contam com capacidade de mobilização social para participação concreta dentro destes espaços. É possível verificar, a partir das entrevistas, alguns posicionamentos individuais e interesses localizados, mas nada substancial.

Em relação à fragmentação social, pudemos verificar a participação de organizações da sociedade civil com atuação em temáticas diversas, tal como educação, gênero, empoderamento local, infraestrutura, dentre outros. As entrevistas de Sonia Vidal

---

<sup>17</sup> A RML é composta pelo distrito de Lima Centro, somada a outros 42 distritos, participantes do OP.

<sup>18</sup> Conforme estudo elaborado pelo Observatorio Ciudadano (2013), a participação populacional no Orçamento Participativo nos distritos limenhos teve resposta positiva de apenas 2,7% da população, sendo que na RML apenas 3,8% da população tem conhecimento do processo do OP.

(representante da Asociación de red de alcancías comunales de Lima Metropolitana y Huarochirí), Eulálio Vasquez (representante da Frente unido de defensa del ex fundo la Estrella de asociaciones y asentamientos humanos) e Luís Vela (representante do Comité de gestión integral pro pavimentación de la Av. Antunez de Mayolo cdra 17 a 26 smp) demonstram haver uma periodicidade de reuniões destas organizações e um corpo social local participante, com pequeno contingente.

Em relação à mobilização popular a partir da sua organização territorial, deve-se destacar a prerrogativa do governo metropolitano de dividir as organizações por nível de atuação, de forma a enquadrá-las de acordo com suas capacidades de implementar projetos que atendessem a mais de um distrito<sup>19</sup>. Eulálio Vasquez destaca que chegou a integrar organizações de quatro distritos — em seu caso, Ate, El Augustino, Chaclacayo e Lurigancho (Chosica) —, devido à necessidade de apoio mútuo na apresentação de projetos.

Cabe ilustrar que a parte leste de Lima conta com um espaço deliberativo próprio, fruto do histórico de mobilização social mais acentuado nesta região. Ali, as organizações da sociedade civil se reúnem de forma antecipada e discutem as linhas temáticas prioritárias para sua região, bem como definem um rodízio de distritos na apresentação de projetos no OP. Desta forma, acabam por priorizar antecipadamente os pontos mais importante da região e apoiam os projetos de modo conjunto no processo. As demais regiões ainda apresentam processos embrionários quanto a articulação para formulação e apresentação de projetos, sendo mais perceptíveis, após a região leste, no norte, através do Grupo Impulsor Lima Norte juntamente com a ONG Alternativa. Nas partes sul e centro da cidade inexistem tais dispositivos de articulação da sociedade civil de modo orgânico.

Outro importante ponto a ser considerado diz respeito à própria estrutura das organizações da sociedade civil de Lima, sobre as quais Sônia Vidal, em sua entrevista, afirma: “a estrutura das organizações sociais em geral não tem abertura às novas gerações, são muito fechadas, querem representar aqui e ali, mas não são muito permeáveis a população”.

Neste sentido, cabe ilustrar a grande resistência que houve durante o governo Villarán, por parte dos agentes participantes membros da sociedade civil, quanto à adoção da consulta virtual dentro do OP. Conforme a entrevista de José Lopez Ricci, os agentes participantes tinham a ideia de que a consulta virtual sobrepujava a sua representação no OP e, assim,

---

<sup>19</sup> Para que um projeto de investimento público pudesse ser apresentado no OP metropolitano de Lima, deveriam ser atendidas as seguintes condicionantes: i) valor de implementação  $\geq$  S/. 3.000.000,00; ii) atender a 3 ou mais distritos; e iii) impactar um percentual  $\geq$  5% da população regional, conforme orientação do MEF.

buscaram acabar com a o uso da plataforma (mesmo que sem sucesso). Em suas palavras, “os agentes participantes buscavam proteger seus pequenos poderes”. Pode-se verificar que os próprios membros da sociedade civil participante entendem sua função como a de representantes de uma parcela da sociedade local, sem primar pela ampliação da participação na localidade que representam. As entrevistas de Vasquez e Mamani apontaram, ainda, para utilização da participação no OP como uma plataforma política para projetos futuros, corroborando com os apontamentos de Burt (2011).

De acordo com Johnny Zas Friz, as bases sociais da região metropolitana de Lima são estruturadas a partir de uma rede clientelista, sendo este um traço fundamental da relação entre governo, organizações da sociedade civil e indivíduos.

A partir deste quadro nota-se que há pouco respaldo ao engajamento dos indivíduos junto às organizações locais com vistas à obtenção de seus anseios, ratificando-se a percepção social de que as manifestações de rua e a relação de favores junto a membros do governo seriam mais efetivas do que o engajamento político nestas organizações (REMY, 2005).

Este quadro ilustra a chamada “fragilidade” do tecido social peruano (RICCI, 2014), relativa à fragmentação das demandas daquela população e ao seu baixo engajamento político. Contudo, por não acreditar no conceito de fragilidade, Carmen de la Vega traz uma visão divergente desta. Segundo ela, todos os programas sociais que “mudaram a cara do país” têm definitivamente a marca da pressão social em sua implementação, pois a mobilização social na região metropolitana de Lima não tem características de massa nem cunho político claro, estando mais ligada a temas específicos (moradia e infra estrutura urbana) e a disputas por espaços políticos.

Com base nos elementos descritos é possível verificar a baixa amplitude da mobilização a partir do OP, de modo que mesmo as organizações participantes não entendem a mobilização junto à sociedade local como um fator fundamental de tal processo.

A tímida mobilização social ali verificada incrementou-se devido às modificações do OP implementadas durante a gestão de Villarán (ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES, 2015). Contudo, as ações iniciais da gestão de Castañeda, com o cancelamento da consulta virtual, a diminuição na divulgação do processo e a restrição à articulação junto às organizações sociais, apontam como as causadoras de uma potencial redução da mobilização na região metropolitana.

Pode-se afirmar apenas que, se tomado por base enquanto uma amostra da sociedade civil, capaz de ampliar o debate democrático e o acesso às decisões quanto à orçamentação pública, há pouca efetividade na proposta do o OP. Porém, é possível verificar também que sua

existência de forma contínua ao longo das gestões estudadas possibilitou de forma indireta o aumento do capital político de novas lideranças políticas locais, advindas destas organizações participantes, bem como pôde estimular o diálogo e o contato entre estas mesmas organizações, ampliando seu potencial de ação e sua capacidade de questionar do governo.

## 2.3 DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO

Dentro da fase 2, de consulta, as etapas dirigidas à discussão e deliberação do OP são aquelas voltadas à elaboração, apresentação e priorização dos PIPs.

O processo do OP tem início pelas oficinas presenciais de capacitação e priorização, onde os membros da gestão metropolitana apresentam os eixos estratégicos que devem nortear os projetos a serem elaborados e apresentados, vinculados ao Plano Estratégico Institucional Metropolitano de cada uma das gestões. Paralelamente, apresenta-se também o Ciclo de Projetos do SNIP<sup>20</sup>, que fiscaliza e controla os projetos a serem apresentados.

Contudo, conforme aponta a entrevista de Saenz, “a discussão é muito superficial, o que manda são as fichas de projeto”. Tais “fichas de projetos” são os formulários de apresentação dos projetos de intervenção propostos por cada um dos agentes participantes. Deste modo, entende-se que o embate se dá de maneira a se prezar mais pela escolha e priorização de suas propostas, e não pelo debate junto aos demais participantes.

Por um lado, podemos entender tal fator como um limitador da participação social no OP, sendo tais interações apenas conglomerados de opiniões parciais advindas de diferentes grupos. Entretanto, por outro lado, podemos também entender que existe um papel de protagonismo conferido a estas organizações, devido à possibilidade de elaboração e apresentação de seus próprios projetos.

De forma geral, ratificando a afirmação de Saenz, as entrevistas não apontaram haver discussões dentro do processo em relação aos projetos a serem apresentados, mas sim fora dele — ou seja, dentro das próprias organizações ou grupo de organizações, com variação acentuada de região para região metropolitana. Seguramente, o exemplo mais substantivo de articulação social foi verificado na região leste de Lima, onde as organizações se agrupam e promovem

---

<sup>20</sup> O Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) é um sistema administrativo que dirige os Projetos de Investimento Público (PIP) através de um conjunto de normas técnicas e procedimentos que certificam e autorizam a execução dos projetos, tendo por objetivo a maior efetividade do gasto público no que diz respeito aos impactos sociais e econômicos do investimento.

anualmente um processo de discussão e deliberação organizada a respeito dos temas prioritários em suas localidades, escolhendo, via votação, os projetos que devem ser apresentados dentro do OP.

Os chamados “combos de Lima Este” são caracterizados como um conjunto de projetos predefinidos que chegam à etapa de priorização com o apoio deste agrupamento de organizações e, desta forma, alcançam melhores resultados na seleção dentro do OP. Destaca-se, por exemplo, o rodízio dos distritos dentro dos “combos”: se em um determinado ano apresentam o projeto organizações com atuação em Ate e El Augustino, no ano seguinte apresentam as organizações de Santa Anita e Cieneguilla, e assim sucessivamente. Verifica-se também uma articulação estruturada na região norte de Lima, com grande influência do trabalho desenvolvido pela ONG Alternativa (atuando no fomento, na estruturação e na assessoria às organizações da sociedade civil local), juntamente com o Grupo Impulsor Lima Norte (no que diz respeito à articulação junto às organizações sociais).

Em relação à deliberação, pudemos verificar que as organizações da sociedade civil têm baixa capacidade de decisão efetiva a respeito dos projetos escolhidos no OP. Conforme apontou Johnny Zas Friz, o próprio decreto<sup>21</sup> criado dentro da gestão Villarán para regulação do OP na região metropolitana de Lima seguia uma premissa constitucional peruana que limita a participação na representação, elemento presente desde as discussões constitucionais da reforma de descentralização pós-Fujimori.

Para a seleção final dos projetos, estes eram analisados utilizando-se critérios técnicos<sup>22</sup>, que conferiam uma pontuação a cada um destes. Ao final do processo, aqueles que obtivessem as maiores notas seriam escolhidos e incluídos na ata final de acordos e compromissos do OP. Dentre os critérios técnicos adotados, o item referente à situação do projeto junto ao SNIP, com declaração de “viabilidade” na análise da OPI<sup>23</sup>, correspondia à maior parcela da pontuação, sendo elemento fundamental na decisão. A viabilidade era concedida a projetos que já estivessem em um elevado nível de desenvolvimento, ou seja, a projetos executivos de intervenção, estimativas de prazo, custo e titularidade.

---

<sup>21</sup> O Decreto nº1712 de 18/06/2013, que regula o funcionamento do OP, definiu o papel de seus atores e processos, com destaque para atribuição formal do papel do Comitê de vigilância na supervisão dos acordos priorizados no OP. Também foram instituídos subprocessos temáticos: i) Ciência, Tecnologia e Inovação; ii) Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres; e iii) Crianças e Adolescentes.

<sup>22</sup> Para verificação dos critérios, acessar a página digital do Orçamento Participativo do Governo Metropolitano de Lima. Disponível em <<http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo>>. Acesso em 03/05/2017.

<sup>23</sup> A OPI (Oficina de Programación e Inversiones) funciona como o escritório local do MEF na verificação do atendimento às premissas legais do SNIP.

Deste modo, os projetos apresentados por agentes participantes membros de outras esferas de governo, ou até mesmo do governo metropolitano, contavam com uma ampla vantagem, visto que se utilizavam do aparato técnico próprio para o desenvolvimento destes. Já as organizações da sociedade civil apresentavam os projetos em nível de ideia<sup>24</sup>, sendo que, para que pudessem chegar ao nível de “viabilidade”, precisavam de um prazo de, em média, 12 a 18 meses.

Para além do fator técnico, após a escolha e a publicação da ata de acordos e compromissos, a própria gestão definia os projetos que seriam efetivamente executados no ano subsequente.

Deste modo, com base nestes elementos, observamos que mesmo com toda a disposição das organizações sociais na apresentação de projetos e na busca de apoio social nas votações, o processo do OP não primava pela deliberação horizontal junto aos membros da sociedade civil, mas sim pelo caráter consultivo das demandas sociais que seriam, então, priorizadas através do olhar do agente público a cargo da gestão.

Tal quadro veio a confluir em um amplo sentimento de desilusão das organizações sociais participantes do OP, principalmente na gestão Villarán, quando estas depositaram amplos esforços no engajamento, na participação e no monitoramento do processo. Conforme a entrevista de Flor Ruiz, “o número pequeno de projetos viabilizados faz com que muita gente perca as esperanças no processo, os projetos não são implementados e a gente deixa de participar, deixa de acreditar no processo, não se inscreve, já não participava, e assim deixa de acreditar”.

No primeiro ano da gestão Castañeda, os processos de discussão e deliberação estiveram ainda mais enfraquecidos, considerando-se quase inexistente a difusão do OP, bem como o fechamento dos espaços de diálogo junto aos agentes participantes. Entretanto, vale ressaltar que as organizações sociais participantes do processo buscaram se articular de forma a cobrar da gestão maior abertura e transparência do OP, em muito se utilizando dos conhecimentos adquiridos nas oficinas de capacitação realizadas na gestão Villarán e por meio da relação mais permeável que haviam passado a manter com os membros da gestão.

---

<sup>24</sup> O SNIP permite a apresentação de projetos em três níveis de maturação: i) ideia; ii) formulação; e iii) viabilidade.

## 2.4 INTERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A interação acaba por se configurar como um dos pontos mais sensíveis na diferença entre as duas gestões estudadas. Verifica-se uma substancial interação com as organizações sociais do governo Villarán, quando, devido à ampla permeabilidade da gestão pelos membros da sociedade civil, estes tinham grande acesso à discussão das políticas de participação, bem como um papel ativo na formulação das normas específicas do OP que seriam implementadas.

Contudo, conforme observou María Isabel Gonzales Mimbela, existe um ponto de inflexão na participação ativa dos membros da sociedade civil neste processo, que acaba por ilustrar as próprias divisões internas do governo. Por um lado, havia um claro projeto governamental de estímulo à participação, no sentido de se legitimar o governo através das bases da participação e da transparência. Por outro lado, ocorreu uma mudança de cenários políticos, com a gradativa queda dos níveis de aprovação popular devido à percepção de que havia, por parte do governo, uma paralisia decisória. Somada às pressões dos demais partidos políticos de oposição e da mídia, tal queda resultou na revocatória<sup>25</sup> do mandato, selando o enfraquecimento do governo e da gestão Villarán.

Neste ponto de inflexão há uma mudança de rumos dentro da gestão, que em determinado momento passa a prezar mais por seus objetivos políticos, pois a primazia estratégica passa a ser condição de sobrevivência política no quadro metropolitano. Pode-se ver que existe uma linha tênue entre o primado pela participação enquanto bandeira de governo e o controle das ações do OP no sentido de conferir benefícios políticos à gestão, o que vem ao encontro das teses acadêmicas antes citadas — de Wampler (2008), Romão (2010) e Bodart (2016) —, que tratam da ideia de que o OP pode ser utilizado como uma extensão do poder político local.

---

<sup>25</sup> O referendo revocatório do mandato se trata de uma consulta popular para verificação da permanência ou não de um candidato eleito a um cargo executivo, sendo que o processo é deflagrado com a coleta do número de assinaturas necessárias à solicitação do pleito.

Quanto ao controle social desempenhado pelos agentes participantes, houve maior preponderância da Equipe técnica (ET)<sup>26</sup> junto à Assembleia metropolitana (AM)<sup>27</sup>, com menor intensidade do Comitê de vigilância (CV)<sup>28</sup>.

Na gestão Villarán houve uma ampla abertura da Equipe técnica aos membros da sociedade civil participante, bem como da AM, fato que fez com que estes dispusessem de livre trânsito e acesso às informações do processo junto aos membros da gestão, conforme aponta Mariluz Maldonado. Paralelamente, a Equipe técnica sempre era convocada para a análise conjunta dos projetos apresentados, para a discussão das etapas e para demais ações a serem tomadas. O CV ganhou maior preponderância quanto a sua atuação. Contudo, devido ao fato de a eleição dos membros do CV dar-se em um determinado ano, para a sua implementação apenas no ano seguinte, bem como à falta de infraestrutura de operação (quando eram desconsideradas despesas de deslocamento e operação, entre outras), este acaba por cumprir um papel pouco efetivo. Mesmo nas ocasiões onde havia um trabalho mais substantivo do CV, a falta de amparo legal para que suas indicações pudessem ser realmente consideradas no processo vem a colocá-lo com um órgão pouco efetivo no OP.

Nos primeiros meses da gestão Castañeda, tanto a interação quanto o controle social foram amplamente cerceados. Os espaços de discussão conjunta entre membros da gestão e membros da sociedade civil foram esvaziados, bem como o trânsito destes nos departamentos responsáveis pela operação do OP. A AM também acabou por não mais ser consultada nos assuntos relativos ao OP, chegando ao ponto de seus membros tomarem conhecimento das datas de realização das oficinas do processo através da mídia impressa, antes de qualquer contato da gestão, conforme nos apontou Flor Ruiz. O Comitê de vigilância também foi enfraquecido, conforme nos aponta Sônia Vidal, que fazia parte dele: “O processo de vigilância deste ano não existiu, foi algo ilustrativo”.

Nota-se que os espaços de controle social dentro do OP carecem de respaldo legal para poderem operar de modo mais substantivo. Não existe nenhuma clara penalidade à gestão quanto ao não obediência das premissas normativas do OP, sendo necessário ao MEF,

---

<sup>26</sup> Compostos por membros da sociedade civil e do governo, tem por função o apoio à estruturação do processo, bem como a oficinas, análises técnicas e financeiras dos projetos apresentados e à definição dos projetos aptos à votação, conforme disposições do processo.

<sup>27</sup> Um órgão consultivo, de discussão e coordenação, integrado pelo Prefeito Metropolitano, pelos 42 prefeitos dos distritos metropolitanos e pelos representantes da Sociedade Civil. Sua principal função é emitir uma opinião consultiva sobre o Orçamento Participativo, o PDC e outros aspectos, quando solicitada pela municipalidade.

<sup>28</sup> Composto por membros da sociedade civil eleitos no OP, tem por função a fiscalização do cumprimento dos acordos firmados no processo, bem como informar a respeito dos desvios do OP os Conselhos de Coordenação.

quanto à conformidade do processo com a legislação e à manutenção do repasse do governo central ao governo regional/local, apenas documentos que comprovem a sua realização, desconsiderando-se a forma pela qual este foi realizado e o respeito a tais espaços de controle através da sociedade civil.

### 3. RESULTADOS

Aqui, buscamos analisar os resultados obtidos pelo OP entre as duas gestões estudadas. Quanto aos gráficos apresentados, vale ressaltar que o período fiscal ilustrado de 2012 a 2015 se refere aos anos de gestão de Villarán (2011–2014), enquanto o ano fiscal de 2016 se refere ao primeiro ano da gestão Castañeda (2015).

**TABELA 1 - NÚMERO DE PIPS POR ANO**

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Número de PIPs apresentados	116	218	265	213	87

**FONTE:** MML, 2015.

O número de propostas de investimento público apresentadas aponta um crescimento nos primeiros anos da gestão Villarán, seguidos por uma leve queda ao final do seu mandato. Já no primeiro ano de gestão de Castañeda, podemos verificar uma ampla queda no número de projetos apresentados.

É possível, através deste quadro, verificar a influência da ampliação na divulgação do processo, da convocação de organizações e de demais ações da gestão Villarán na ampliação do número de organizações e projetos apresentados, bem como observar uma potencial influência da desilusão das organizações participantes da sociedade civil em relação ao OP na ligeira queda do número de projetos apresentados no último ano de sua gestão. O decréscimo acentuado no primeiro ano da gestão de Castañeda responde ao processo de cerceamento da divulgação e de demais espaços de relação da gestão junto à sociedade civil organizada.

**TABELA 2 - PROJETOS VIÁVEIS E VALOR**

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Número de projetos viáveis priorizados até 30 de novembro	17	10	15	39	7
Valor da previsão orçamentária para o OP — em soles peruanos (S./)	52.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	140.000.000,00	Não divulgado

Valor total dos projetos viáveis — em soles peruanos (S./)	60.390.470,00	39.274.090,00	60.490.380,00	110.409.190,00	36.052.240,00
--	---------------	---------------	---------------	----------------	---------------

\* Valores em soles peruanos (S./)

FONTE: MML, 2015.

Constam na Tabela 2 os dados das atas de acordos e compromissos finais de cada ano do OP, com número de projetos declarados viáveis até 30 de novembro do ano corrente do processo, data limite para informação ao MEF e inclusão da execução destas intervenções no orçamento do ano subsequente, conforme ano fiscal do processo. Consta também o valor orçamentário (em soles peruanos) previsto e efetivado de cada processo.

Pode-se verificar que o número de projetos priorizados e aprovados dentro do processo do OP com certificado de viabilidade junto ao MEF veio a oscilar muito ao longo dos anos. Contudo, seu ponto de máxima ocorreu no último ano de gestão de Villarán, dentro de um quadro político que já indicava pouquíssimas possibilidades de reeleição da prefeita. Assim, apesar do grande número de projetos e da alta previsão orçamentária, sua execução seria realizada na gestão seguinte, de Castañeda, que acabou não executando quase nenhum destes projetos relacionados e aprovados.

O baixo número de projetos priorizados no processo de 2016 acabou por ser justificado pela gestão Castañeda como resposta à real capacidade financeira da gestão para o processo, apoiando-se em uma crítica à gestão anterior em relação a falta de cumprimento dos acordos firmados na gestão Villarán.

Quanto ao valor informados, são apenas uma previsão orçamentária, uma carta de boas intenções — não condizente com a efetiva execução do orçamento no ano seguinte. Dos 81 projetos priorizados com certificado de viabilidade dentro dos processos de OP de 2012 a 2015, verifica-se que apenas 15 projetos foram efetivamente executados até o final de a gestão. Assim, pode-se verificar o crescimento do banco de projetos metropolitano e de suas opções de investimento, mas a decisão final quanto à efetiva implantação destes ainda é da gestão a cargo do governo metropolitano.

**TABELA 3 - PROJETOS DO OP EXECUTADOS**

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Número de projetos viáveis	17	10	15	39	7
Número de projetos executados	7	3	3	3	–
Percentual de projetos executados por processo do OP	41%	30%	20%	7,7%	–

FONTE: SNIPNET, 2015.

O percentual de projetos executados nos processos do OP pode explicar as queixas dos agentes participantes quanto à frustração em relação à sua participação no processo. O percentual médio de execução dentro da gestão Villarán foi de 19,75%, isto se considerados apenas os projetos viáveis. Cabe ilustrar que o número total de projetos dentro dos quatro anos desta gestão, somando-se todos os níveis de apresentação, totalizam 556 projetos, sendo que destes, conforme apontou Ayalla (2014), nenhum dos executados é fruto da ação de organizações da sociedade civil que houvessem chegado com o projeto em nível de ideia e tornado seu projeto viável e executado por meio do OP. Ainda, apenas 16 projetos foram executados nos 4 anos da gestão Villarán. Verifica-se, assim, um baixo índice de execução, apesar do incremento do número de projetos viabilizados. Os projetos executados respondem a uma quantia muito mais baixada que aquela estimada pela gestão na previsão orçamentária anual, bem como em relação ao valor total dos projetos viabilizados anualmente dentro de cada processo do OP. No ano de 2012, a taxa de execução financeira foi de 11,50%, em 2013, de 23,13%, em 2014, de 43,06% e em 2015, de 9,60%. Vale mencionar que todos os projetos executados na gestão Villarán se referem a infraestrutura urbana.

TABELA 4 - TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Valor da previsão orçamentária para o OP — em soles peruanos (S./)	52.000.000	100.000,000	100.000,000	140.000,000	—
Valor total dos projetos viáveis — em soles peruanos (S./)	60.390,470,00	39.274.090,00	60.490.380,00	110.409.190,00	36.052.240,00
Valor total dos projetos executados do processo do OP — em soles peruanos (S./)	6.962.590,00	9.085.710,00	26.050.688,00	10.600.853,00	—
Saldo — em soles peruanos (S./)	53.427.880,00	30.188.380,00	34.439.692,00	99.808.337,00	—

\* Valores em soles peruanos (S./)

FONTE:SNIPNET, 2015.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência da lei que torna obrigatória a realização do OP permite a existência de modo permanente do “campo de disputa” político entre sociedade civil e governo, apesar da

ampla vantagem deste nesse embate. A chave para motivar a implementação do OP no Peru fora o cálculo político dos atores envolvidos em tal processo (GOLDFRANK, 2012). A razão do apoio à participação também tem como elemento chave o cálculo político dos atores a cargo da gestão local, conforme apontou McNulty (2011), bem como Romão (2011) e Wampler (2008). Contudo, a estrutura política e social peruana conferiu dificuldades à solução desta equação política, conforme ilustra Remy (2005, p. 130):

Efetivamente um governo local que impulsiona a participação faz depender suas prioridades e até sua legitimidade junto à população, da consistência, força e representatividade das organizações sociais. Isto que é sua força principal teórica, em um contexto de fragilidade das organizações, fragmentação e ausência de mecanismos de renovação de dirigentes e da elaboração coletiva de agendas e mandatos, o enfraquece.

Observa-se que a fragilidade das organizações da sociedade civil conduz à fragilidade do elo social e, conseqüentemente, ao pouco estímulo quanto à implantação dos espaços de participação como mecanismo estratégico da gestão política. Assim, organizar um processo participativo não é garantia de reeleição (PANFICHI; DAMMERT, 2007), conforme comprova a gestão de Villarán, bem como as experiências de Ilo e Villa El Salvador<sup>29</sup>, também ocorridas na região metropolitana de Lima.

Em nossas entrevistas junto a membros da administração metropolitana ligados ao OP não é possível identificara existência de uma motivação estratégica política quanto à abertura da participação cidadã, da inclusão e da transparência de dados do governo, pois o “erro de cálculo”, se assim podemos dizer, da gestão quanto à divulgação das possibilidades do OP para além de sua real capacidade de gestão e operação motivou seu descrédito junto às organizações da sociedade civil participantes.

A premissa inicial que sustentou a implantação destas políticas esteve assentada na concepção político-ideológica do governo ena própria trajetória política de Villarán, bem como na ampla permeabilidade no que diz respeito à participação de membros de ONGs dentro da gestão. Vale ressaltar que a surpresa causada pela eleição da coalizão de partidos da esquerda para o governo regional de Lima trouxe consigo conflitos internos entre os partidos membros da coalizão da base governista, que deixaram claro o embate entre o ideário de gestão e a prática

---

<sup>29</sup>Fruto das iniciativas da esquerda peruana democrática após os anos 80.

de manutenção do poder, um dos fatores centrais na limitação do êxito do processo participativo.

Conforme aponta parte da literatura acerca do tema (MONTECINOS, 2009; MCNULTY, 2011; GOLDFRANK, 2012; BODART, 2016), o apoio dos membros da gestão a cargo do governo, devido à ideologia ou a cálculos eleitorais, é fator essencial para a ampliação dos espaços de participação locais. Contudo, a manutenção desta relação de apoio dentro das gestões de governo é um tanto quanto frágil, conforme bem observamos na gestão Villarán.

Dada a fraca estrutura política e a frágil base social deste governo, seria muito difícil acreditar que a gestão pudesse implementar o OP após sua eleição. Um governo que tivesse por objetivo a dinamização do OP poderia desenvolver um trabalho a partir de espaços existentes na estrutura institucional, fato este que seguramente conferiria maiores possibilidades de êxito e melhoria dos processos, bem como de disputa contínua a partir da sociedade civil.

Dentre os pontos analisados ao longo deste artigo, podemos destacar como elementos positivos centrais do OP da gestão de Susane Villarán os seguintes:

- a. Aumento da interação entre governo e organizações sociais na formulação e acompanhamento do processo do OP;
- b. Aumento dos conhecimentos técnicos e políticos das organizações sociais participantes;
- c. Aumento da capacidade de articulação entre as organizações sociais participantes;
- d. Aumento da transparência quanto às informações do processo, auxiliando o trabalho das instâncias de controle;
- e. Estímulo à mobilização local das organizações sociais junto à sociedade a partir da Consulta Virtual Cidadã.

Estes pontos confirmam que esta gestão, em relação à sua disposição de ampliar sua permeabilidade junto à sociedade civil, bem como a ênfase dada à questão da transparência dos processos participativos, foi efetiva em sua proposta. Para além dos resultados diretos obtidos com tais ações, soma-se ainda o incremento do conhecimento técnico e político das organizações sociais participantes do processo, que, juntamente com o aumento da articulação entre estas organizações, foi capaz de produzir uma pequena rede de demandas que, mesmo na ausência de um governo metropolitano entusiasta da participação, utiliza-se do capital

adquirido ao longo dos anos anteriores para questionar e pressionar a gestão metropolitana a respeito da ampliação e da melhoria dos procedimentos do OP<sup>30</sup>.

Tal comportamento divide espaço também com a frustração dos agentes participantes. Conforme bem ilustrou Goldfrank (2012), as intenções democráticas geralmente são frustradas no OP. Como os indivíduos são aqueles que mantêm vivo tal processo, a frustração para com as possibilidades do OP é o maior perigo para a sobrevivência deste. Ainda, observamos nas palavras de Sônia Vidal e Félix Guillen um amplo sentimento de frustração com relação ao processo, mas mais vontade à implementação na gestão Villáran do que ao processo de decisão do OP em si.

Uma das afirmações mais correntes quanto à estrutura da sociedade civil limenha diz respeito à sua fragilidade (RICCI, 2014). Podemos verificar que o baixo engajamento político, somado à fragmentação de demandas, é o responsável por esta parcela de fragilidade, conforme disposto por Remy (2005). Entretanto, é impossível deixar de verificar a mobilização das organizações sociais, ocupando tais espaços institucionais de participação, mesmo com todas as suas limitações operativas. Assim, para além de uma sociedade civil frágil, existe também uma organização mais concreta, num processo de participação fragilizado. María Isabel Remy (2011) já apontava que a pouca vontade política em ceder poder aos representados resultara em mecanismos frágeis na relação entre governo e governados, e, através dos elementos descritos, podemos ratificar sua visão.

Apesar das fragilidades crônicas do processo, a obrigatoriedade atua de modo positivo em permitir que a sociedade civil permaneça no seu lento e gradativo processo de consolidação, construindo laços de confiança social entre si e uma relação com as esferas políticas.

Quanto à gestão de Castañeda, pudemos constatar, dentre os elementos analisados, que o não entusiasmo da gestão em relação à participação cidadã veio a afetar em especial os pontos ligados à interação e ao controle social, não percebendo-se substanciais mudanças em relação aos resultados obtidos nos demais itens. A obrigatoriedade quanto à realização do processo não impediu o encerramento da consulta virtual, o fechamento dos espaços de interação entre sociedade civil e gestão política, a diminuição da transparência em relação à informação dos dados do processo e a diminuição na difusão do processo. Contudo, em relação aos outros

---

<sup>30</sup> Félix Guillen, Luis Echevarria Vela, Eulálio Vasquez, Richard Mamani, Flor Huanaya Ruiz e Sonia Vidal Tejedase mobilizaram contra a gestão de Castañeda, questionando o cerceamento dos processos participativos do OP no processo realizado no ano de 2015.

resultados obtidos, pouco fora substancialmente alterado. Isto se deve à manutenção de certas características limitantes dentro do OP da RML, sendo elas:

- a. Oficinas de formação e capacitação pouco efetivas quanto à deliberação;
- b. Falta de obrigatoriedade na execução dos projetos priorizados de acordo com a ordem estabelecida na ata de acordos e compromissos;
- c. Preponderância dos critérios técnicos na pontuação conferida aos projetos apresentados;
- d. Falta de amparo legal e recursos estruturais das instâncias de controle para uma efetiva fiscalização do processo;
- e. Visão política estratégica da gestão na seleção final dos projetos executados;
- f. Baixa permeabilidade social das organizações sociais junto à sociedade;
- g. Falta de obrigatoriedade legal quanto à liquidação do orçamento conforme sua destinação dentro do processo.

Os pontos acima listados são verificados em ambas as gestões e respondem por grande parte da falta de efetividade verificada no OP limenho. Conforme o quadro abaixo<sup>31</sup>, podemos verificar que apenas no quesito de Interação e controle social pode-se verificar uma concreta alteração em relação aos resultados obtidos no período.

**TABELA 5 - RESUMO DE ANÁLISE**

<b>Item</b>	<b>Gestão Villarán (2011–2014)</b>	<b>Gestão Castañeda (2015–2018)</b>
Mobilização	Baixa	Baixa
Discussão e deliberação	Baixas	Baixas
Interação e controle social	Médias	Baixas
Resultados	Baixos	Baixos

**FONTE:** O próprio autor (2017). .

Deste modo, ratifica-se a percepção quanto aos limites estruturais do OP na RML verificados dentro da gestão Villarán no momento em que os objetivos políticos e estratégicos da gestão passam a sobrepor sua premissa inicial quanto à efetividade da participação cidadã. Os resultados encontrados apontam que, mesmo com a ênfase dada pela gestão Villarán ao OP,

<sup>31</sup> Utilizou-se como critério para determinação destas categorias a percepção dos atores envolvidos com o processo do OP verificados em nossas entrevistas juntamente com os demais resultados descritos neste trabalho, conferindo assim categorias orientativas que buscam apenas indicar ao leitor de forma ampla os principais elementos de destaque quanto as iniciativas do OPRML dentre as distintas administrações metropolitanas relativas a nossa proposta e metodologia de análise.

não houve incrementos concretos em relação ao estímulo à mobilização social local, ao processo de discussão e capacidade de deliberação dos agentes participantes e, principalmente, em relação aos resultados palpáveis a tais organizações, no que diz respeito à execução dos projetos priorizados no processo. Nestes pontos, não é possível indicar alterações de vulto em relação a ambas as gestões.

Finalmente, entendemos, aqui, que a obrigatoriedade da implementação do OP em contextos distintos quanto ao suporte às políticas participativas pode ser considerado um fator importante para a atuação das organizações da sociedade civil e para a manutenção dos espaços de embate junto ao governo. Contudo, isoladamente, sem uma ampliação efetiva dos espaços participativos com capacidade deliberativa, acabam por ter pouca efetividade.

Assim, a menos que exista uma reforma institucional com a inclusão de dispositivos legais que isolem devidamente os aspectos participativos da democracia da parcela representativa, não haverá uma relação complementar entre representação e participação (LÜCHMANN, 2014), mas sim uma relação de subordinação desta em relação àquela (MONTECINOS, 2009).

## REFERÊNCIAS

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (ANGR). *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: SINCO, 2015.

AYALA, F. G. *Presupuesto Participativo de Lima Metropolitana: Una experiencia que tiene que seguir mejorando*. Lima: SEA, 2014.

BANCO MUNDIAL. *Brazil: Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*. Washington, 2008.

BODART, C. N. Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades. *Prelúdios*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Atuação dos partidos políticos e dos movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social*. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BURT, J.-M. *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP, 2011.

CÁCERES, R. B.; SALMAN, J. M.; NEYRA, E. V. *El Perú Avanza o los peruanos avanzamos?* El Estado actual de la movilidad social en el Perú. Lima: IEP, 2012.

COTLER, J. Paradoxes of development. In: CRABTREE, J. *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. Londres: University of London, 2011. p. 53-66.

GOLDFRANK, B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 2, n. 2, p. 1-18, dez. 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, set./dez. 2014.

MARTINS, H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MCNULTY, S. L. *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. *Journal of Public Deliberation*, Chicago, v. 8, n. 2, p. 6-30, ago. 2012.

MONTECINOS, E. El Presupuesto Participativo en América Latina: ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 44, p. 145-174, jun, 2009.

MML. Municipaliad Metropolitana de Lima. Disponível em: <<http://www.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal>>. Acesso em 15/06/2017.

OBSERVATORIO CIUDADANO. *Encuesta Lima cómo vamos 2013*. Lima: Observatorio Ciudadano: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013. p. 55.

OLIVEIRA, O. P. D. *Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a Partir do Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PANFICHI, A.; DAMMERT, J. L. Participación, Concertación y Confrontación en Puno: La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza del Departamento de Puno. In: PANFICHI, A. *La Participación Ciudadana en el Perú: debates, confluencias, tensiones*. Lima: PUCP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. Peru: USAID/Perú ProDescentralización, 2010a. Disponível em: <[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/presu\\_partic/guia\\_prodes\\_presupuesto\\_participativo\\_VF\\_DIC2010.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf)>. Acesso em 15/06/2017.

PERU. Ministério de Economia e Finanças Peruano (MEF). *Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados*. Peru, 26 mar. 2010b. Disponível em: <[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto\\_publico/normativa/RD007\\_2010EF7601.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto_publico/normativa/RD007_2010EF7601.pdf)>. Acesso em 15/06/2017.

DESENZI, T. H. *Participação cidadã como imposição legal: reflexos da obrigatoriedade do orçamento participativo na região metropolitana de Lima, Peru*

REMY, M. I. *Los múltiples campos de la participation en el Perú*. Lima: IEP, 2005.

\_\_\_\_\_. *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Grupo Propuesta Ciudadana — Cuadernos Descentralistas*, Lima, n. 28, maio 2011.

RICCI, J. L. *Presupuesto Participativo 11 años después: ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo? Cuadernos Descentralistas — Grupo Propuesta Ciudadana*, Lima, v. 30, out. 2014.

ROMÃO, W. D. M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SNIPNET. Sistema Nacional de Inversión Pública – Ministério de Economía y Finanzas. Disponível em: < <https://www.mef.gob.pe/es/inversion-publica-sp-21787/189-aplicativos-snipnet> > . Acesso em 15/06/2017.

VEGA, A. R. *La implementación del proceso de presupuesto participativo en la municipalidad metropolitana de Lima en el período 2011-2014*. Monografia (Graduação em Ciências Políticas) – Facultad de Ciencias Sociales - Pontificia Universidad Católica del Perú(PUCP), 2015.

WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 69-95, 2008.

ZAVALETA, M. *Coaliciones de Independentes: Las Reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

#### ANEXO 1 –ENTREVISTAS REALIZADAS NA PESQUISA

Origem	Nº	Cargo	Nome
GOVERNO METROPOLITANO DE LIMA (2011-2014)	1	Secretária de Participação Local	Mariella Bazán
	2	Assessor da Secretária de Participação Local	José López Ricci
	3	Membro da Secretaria de Igualdade Social	Yvonne Yupanqui
	4	Secretária de Desenvolvimento Social (2013-2014)	Paola Lazarte
	5	Secretária de Desenvolvimento Social (2011-2012)	María Isabel Gonzales Mimbela
	6	Assessora da Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Mariluz Maldonado
	7	Subsecretário de Planos e Programas	José Carlos Chávez Alzamora
	8	Secretário de Planejamento	Luís Paredes Morales
	9	Assessor da Secretária de Participação Local	Johnny Zas Friz

	10	Coordenador/Promotor — Macrorregião Lima Sul	Andrés Pacori
	11	Secretário do Programa de Governo Regional (PGRLM)	Manuel Iguñiz
	12	Subsecretário Regional de Planejamento e Orçamento	Ricardo Muñoz
GOVERNO METROPOLITANO DE LIMA (2015)	13	Subsecretário Regional de Planejamento e Orçamento (2015)	Javier González- Olaechea Gallardo
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	14	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)	Jorge Luis Saenz
	15	Fovida (ONG)	Flor Huanaya Ruiz (CV)
	16	Cenca (ONG)	Jesus Quispe Romero
	17	Asociación de red de alcancías comunales de lima metropolitana y Huarochirí	Sonia Vidal Tejeda
	18	Alternativa (ONG)	Carmen de la Vega
	19	SEA (ONG)	Felix Guillén
	20	Colectivo Lima Sur	Richard Mamani
	21	Frente unido de defensa del ex fundo la estrella de asociaciones y asentamientos humanos	Eulálio Vicente Vilcapoma Vasquez
	22	Comité de gestión integral pro pavimentación de la Av. Antunez de Mayolo cdra 17 a 26 smp	LuisEchevarria Vela

FONTE: O próprio autor, 2017.