



A difusão do orçamento participativo na América Andina: Embaixadores da participação e a transferência em escala nacional¹

Osmany Porto de Oliveira

Introdução

Experiências de participação popular em nível local, bem como práticas de autogestão, proliferaram entre os anos 1980 e 1990 na América Latina. A comunidade de Villa El Salvador, no Peru, tornou-se internacionalmente reconhecida por suas experiências de autogestão, recebendo, em 1987, o prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”. No Equador, com a ascensão ao poder municipal de diversos prefeitos de origem indígena, com propostas progressistas,

surgiram experiências híbridas, como em Cotacachi, associando práticas tradicionais de participação a inovações institucionais. A adoção do Orçamento Participativo (OP) na região andina se alastrou progressivamente a partir de 2000, complementando ou substituindo práticas preexistentes, compondo, nesse movimento, verdadeiros mosaicos de participação.

Este artigo percorre a difusão do OP em dois países andinos. A expansão dos OPs nesta região foi um marco importante no processo de sua difusão. O Peru tornou-se um caso emblemático, uma vez que neste país foi conduzido um processo pioneiro de transferência da escala local para a nacional, que levou o OP a se consagrar como uma política de Estado, institucionalizada por lei (McNulty, 2012). Se na Bolívia, em 1997, já havia sido implementada uma lei nacional sobre participação, no Peru o dispositivo normativo é mais específico, pois desde 2003 prescreve que todos os municípios e regiões devem realizar o OP, o que produziu um equivalente, nos dias atuais, a cerca de 2.778 casos (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2013). A República Dominicana, na América Central, em 2007, sancionou uma lei semelhante, que criou um Sistema municipal de OPs no país.

O Equador seguiu o mesmo movimento do Peru e da República Dominicana, mas deu um passo mais ambicioso. Nesse caso, o OP foi incluído na mais alta hierarquia normativa do país: a Constituição, promulgada em 2008. Esse ato produziu uma experiência normativa sem precedentes no âmbito da participação social. O dispositivo constitucional foi complementado pela lei de participação cidadã em 2010, dando início, desta forma, a uma expansão massiva dos OPs. Pouco tempo depois a República Dominicana também inseriu o OP em sua Constituição.

Como ocorreu a difusão do OP na América Andina? Que fatores foram determinantes para que a adoção do OP ocorresse? Que mecanismos contribuíram para que o OP fosse transferido do nível do município para a escala nacional? A análise da difusão do OP na região Andina é realizada a partir de dois casos: Villa El Salvador, no Peru, e Santa Ana de Cotacachi, ou simplesmente Cotacachi, no Equador. Situada na Região metropolitana de Lima, Villa El Salvador foi uma ocupação iniciada em 1971, que cerca de dez anos mais tarde se tornou município e hoje conta com 400 mil habitantes. O OP foi implementado em

2000 e, poucos anos mais tarde, serviu como exemplo para desenvolver o modelo do OP nacional. A coletividade semi-rural de Cotacachi, localizada a cerca 150 km da capital Quito, implementou o OP no início dos anos 2000, adaptando o modelo de Porto Alegre às características multiétnicas e pluriculturais de sua sociedade. O êxito do OP de Cotacachi fez do município um exemplo em nível internacional.

A dinâmica das difusões segue um movimento de “baixo para cima”, em que a partir de experiências locais se desenvolvem processos de OP que alcançam o Estado. Uma vez alcançado este nível, as experiências aumentam massivamente. A transferência em escala nacional faz singular a trajetória nestes dois países. Os processos, ainda que diversos em seus movimentos, apresentam um conjunto de semelhanças em relação à trajetória da difusão.

O argumento central deste artigo defende que a interação entre indivíduos (autoridades locais, funcionários de organizações internacionais e ONGs), militantes do OP ou “embaixadores da participação” (Porto de Oliveira, 2013), e instituições (ministérios, municípios, organizações internacionais e ONGs) é determinante para a adoção e a ascensão em escala do OP. Além disso, um conjunto de mecanismos facilitou este processo. Mecanismos são elementos que, quando acionados, auxiliam na produção de um resultado. Em outras palavras, os mecanismos aceleram e propiciam a difusão do OP. Os mecanismos identificados operando nos casos são: a **cooperação** internacional; o **rastreamento** externo das experiências por parte de organizações internacionais; a **legitimação** de boas práticas por meio da atribuição de prêmios; o *networking* na forma de organização de eventos; a **circulação institucional** de indivíduos; a **renovação política**; a **transferência em escala nacional**; a **indução** por meio de lei.

O artigo está dividido em três grandes seções, respectivamente: sobre as teorias, sobre a difusão de políticas e sobre a difusão do OP no Peru e no Equador. A narrativa apresenta os dois processos, introduzindo a gênese das formas de participação social, que é seguida pela transferência do OP de Porto Alegre para o contexto municipal em ambos os países e, por fim, a ascensão nacional.

1. Difusão de políticas públicas e o conceito de ascensão em escala

A América Latina é um campo fértil para a análise da difusão de políticas públicas, tendo sido um objeto de interesse para numerosos pesquisadores internacionais. De fato, por um lado, semelhanças de natureza histórica, econômica, cultural e geográfica, muitas vezes, favorece que países latino-americanos adotem políticas públicas semelhantes, como os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família brasileiro (Osorio, 2012). Por outro lado, muitas vezes ocorre que políticas públicas são incentivadas ou impostas por instituições externas, como ocorreu com as reformas estruturais induzidas pelo FMI ao longo dos anos 1990 (Weyland, 2008). Há diversos estudos sendo produzidos sobre difusão de políticas públicas na região latino-americana, e o OP é um objeto interessante para compreender tal fenômeno, por ter tido ampla repercussão regional (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2013).

A literatura sobre a difusão e transferência de políticas públicas abrange especialmente campos como a sociologia, ciência política e relações internacionais. A análise pode relacionar a variável independente, ou seja, o processo, à variável dependente, isto é, o resultado (Dolowitz; Marsh, 2000, p. 8). Outros insistem na influência de diversos atores, coletivos ou individuais, como elemento explicativo da difusão, ou seja, enfatizam o papel exercido por instituições (nacionais ou internacionais), partidos políticos, redes de *advocacy*, ONGs, entre outros. Cabe notar também que na literatura há distinção entre os diferentes atores participantes da difusão, como os empreendedores (Finnemore; Sikkink, 2008, p. 895), mediadores (Givan; Roberts; Soule, 2010, p.12) e os adotantes (McAdam; Rucht, 1993, p. 56).

A leitura da reflexão produzida neste campo de pesquisa permite distinguir um conjunto de elementos presentes nos estudos: o objeto empírico (a democracia, repertórios de ação, paradigmas macroeconômicos, etc.), a variável analisada (independente, o processo, ou dependente, o resultado), as diferentes abordagens (cognitiva, dos atores, dos mecanismos, etc.) e estratégias metodológicas (qualitativa, quantitativa ou mista). Poucos são, todavia, aqueles que se dedicam à compreensão da difusão de políticas como um processo de “ascensão em escala”.

Sidney Tarrow (2005) trata da “mudança em escala” (*scale-shift*) referindo-se à difusão de formas de contenção nos processos de ação coletiva. A mudança pode operar “para cima” ou “para baixo”. De acordo com o autor, quando ocorre uma “ascensão em escala” há uma coordenação da ação coletiva em um nível mais alto em relação à origem das práticas, o que pode se traduzir numa mudança para o nível regional, nacional ou internacional. Já quando há uma mudança em escala, para baixo, a coordenação da ação coletiva ocorre em um nível mais local do que sua origem. Neste artigo será utilizado o conceito de “transferência em escala” para designar o processo de ascensão do OP do nível local ao nível nacional. O termo difusão se refere a um processo de adoção coletiva, como por exemplo, nos municípios peruanos; já o termo transferência de uma adoção em particular, em Cotacachi.

2. Da “Villa” ao Estado: a ambição nacional do OP no Peru

A cidade de Villa El Salvador representa uma experiência de sucesso pioneiro com o OP nos Andes. Para entender a experiência participativa de Villa El Salvador é preciso remontar aos seus antecedentes. O processo de construção desse município na periferia de Lima e sua experiência de autogestão, participação comunitária e resistência já havia tornado a cidade conhecida internacionalmente. Em 1987, Villa El Salvador recebeu o prêmio “Príncipe de Astúrias de Concordia”, da Espanha. Durante este período, a ação do prefeito Michel Azcueta foi importante para criar as bases para a transferência do OP.

A política de governança participativa oriunda de Porto Alegre foi introduzida em 2000, a partir da iniciativa do prefeito da época, Martin Pumar, que seguia uma linha de governo que vinha progressivamente aprofundando a participação. A adoção do OP em Villa El Salvador mostra uma dinâmica de transferência internacional, de Porto Alegre, seguida por uma transferência em escala interna, com a criação da lei nacional em 2003. O processo é marcado pela participação de atores de diversas instituições nacionais e internacionais que se apropriam, cada um a seu modo, do OP. Esta seção descreve o movimento de transferência do OP em dois níveis no Peru.

2. 1 *Villa El Salvador: ocupação, autogestão e resistência no deserto de Lima*

“Porque nada tenemos, lo haremos todo...”

Lema de Villa El Salvador

No início do ano de 1971, durante o regime militar do general Velasco, cuja tendência política era socialista, um conjunto de ocupações passou a ocorrer às margens do sul da capital do Peru, Lima. Improvisando suas moradias com esteiras de palha, inicialmente cerca de uma centena de famílias se instalaram na região de Pamplona. Mais famílias foram chegando hora após hora. O governo militar reprimiu a ocupação, durante uma operação que deixou uma pessoa morta e diversos feridos. O episódio se tornou um escândalo nacional e produziu uma crise interna no governo, que culminou com a demissão do Ministro do Interior. Dias depois, o governo militar, após concertar com a sociedade, encontrou como solução o reassentamento destas famílias numa região próxima e deserta. Caminhões do exército ajudaram a realocar as famílias em outro areal, na região de “Hoyada Baja de la Tablada de Lurín”. Foi neste lugar que, no dia 11 de maio, surgiu Villa El Salvador, localizada a 26 quilômetros de Lima.²

O governo tinha se proposto a oferecer o suporte necessário para a instalação dos novos habitantes, tendo como objetivo construir uma cidade modelo para os mais pobres (Bocanegra, 2009, 93). De acordo com Ramiro Garcia, o general Velasco encarregou um jovem engenheiro chamado Fernando Romero para realizar um projeto de cidade autogerida, e não construir simplesmente uma cidade dormitório.³ A estrutura de Villa El Salvador foi traçada “quadra por quadra”, afirma Jo-Maire Burt (1999, p. 273). O governo contribuiu para desenvolver uma ocupação do território, que passou a aplicar um modelo organizacional autogestionário. A cidade estava organizada por 24 lotes familiares, cada um com 16 casas, compondo grupos residenciais, organizados em diversos setores.

Em 1973, um auto-censo indicava que Villa El Salvador havia alcançado mais de cem mil habitantes (Zapata, 1996). Nesse mesmo ano fundou-se a Comunidade Urbana Autogestionada de Villa El Salvador (CUAVES). Tratava-se de um “corpo de governo central

[...], que supervisionaria o desenvolvimento da comunidade e a representaria diante do governo e das demais agências externas” (BURT, 1999, 273, tradução nossa). Surgia em Villa El Salvador uma das mais importantes experiências de autogestão da história do Peru e quicá da América Latina. Efetivamente, a região consagrou-se como um exemplo de comunidade bem organizada, em que dinâmicas sociais solidárias estavam presentes e onde a participação democrática era uma prerrogativa. O suporte inicial do governo de Velasco Alvarado à Villa El Salvador foi abandonado em 1975, quando ocorreu um golpe liderado por Francisco Morales Bermudez, cuja ação foi mais rígida com os setores populares. O regime militar se tornou cada vez mais antipopular e contribuiu para a emergência de movimentos políticos como o da “nova esquerda”, que ganha espaço em Villa El Salvador; de acordo com Jo-Marie Burt (1998, 265), Villa El Salvador possuía uma ampla rede de organizações sociais.

É desse meio que surge um de seus maiores líderes, o professor Michel Azcueta, um imigrante espanhol, que na década de 1970 mobilizou e organizou a sociedade para conquistar serviços básicos do governo (AMPUERO, 1946). Em maio de 1983, o decreto-lei, n. 23.605 criou o distrito de Villa El Salvador. As eleições foram convocadas para novembro do mesmo ano e o primeiro prefeito eleito foi o próprio Michel Azcueta, que permaneceu por dois mandatos ininterruptos (1983-1986 e 1986-1989) e, depois, se reelegeu e governou novamente entre 1996 e 1999.

A gestão de Michel Azcueta foi marcada pelo comprometimento com o modelo de esquerda e a participação popular. O prefeito incentivou a criação de novas organizações comunitárias e contribuiu para o fortalecimento de ONGs locais a partir de financiamento internacional para diversos projetos de formação técnica (Burt, 1998, p. 285). A partir dos anos 1980 as organizações de mulheres passam a desempenhar um papel cada vez mais importante na cidade. As condições de pobreza se agravavam e as organizações procuravam soluções. Essas organizações passaram a ter cada vez mais força⁴ e romperam com a CUAVES, dando origem à Federação Popular de Mulheres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), cuja liderança era exercida por Maria Elena Moyano. Além do incentivo às associações, o prefeito obteve assistência nacional e internacional para a implementação do Parque Industrial de Villa El

Salvador, onde se estabeleceram cerca de 200 pequenos empresários (Burt, 1998, p. 285).

Nas eleições de 1989, Michel Azcueta lançou a candidatura de José Rodrigues, conhecido por Jonny Rodrigues, que venceu as eleições. María Elena Moyano foi eleita vice-prefeita. Este foi um período em que se governou numa situação complicada e tensa em Villa El Salvador. Neste mesmo ano, em que no Brasil ocorria a campanha eleitoral às primeiras eleições diretas para Presidente da República, desde o golpe militar de 1964, o então candidato à Presidência da República no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, visitou Villa El Salvador e esteve com o prefeito Michel Azcueta, que tecia relações com líderes progressistas de outros países.

No início dos anos 1990, o movimento maoísta Sendero Luminoso, passou a se deslocar do campo para avançar nas áreas urbanas, mirando a capital. O assédio em Lima se deu entre 1991 e 1992, período em que ocorreram diversos ataques (Burt, 1998, p. 266). A periferia da capital e Villa El Salvador, em particular, eram regiões estratégicas para controlar Lima. O Sendero penetrou em Villa El Salvador durante este período, que ademais era um símbolo da “esquerda revisionista”, por suas práticas de organização e participação social, e deveria ser eliminado (Burt, 1998, p. 266).

A presença do Sendero deixou um clima de medo e insegurança em Villa El Salvador. As ameaças ao grupo de Michel Azcueta foram constantes.⁵ De acordo com Jo-Marie Burt “a presença do Sendero em Villa havia se tornado decididamente mais agressiva e de alto perfil. Havia começado uma campanha para intimidar e eliminar as autoridades locais” (1998, p. 287, tradução nossa). María Elena Moyano se consagrou como uma das críticas mais acirradas das ações do Sendero Luminoso e, após convocar as organizações de Villa El Salvador para uma manifestação pública contra o grupo maoísta, foi assassinada. De acordo com Ramiro Garcia, em seu enterro havia muita gente. As pessoas vinham de todos os lados do Peru para a ocasião.⁶ Pouco tempo depois, com Alberto Fujimori no poder, o chefe do Sendero Luminoso foi capturado e um acordo de paz foi alcançado, cessando a violência extrema que se dava no país.

2.2 A transferência do OP de Porto Alegre

“Tudo que fazíamos em Villa El Salvador dava certo.”

Uma consultora internacional

Com Fujimori no poder, ao mesmo tempo em que se verificou o encerramento das ações violentas do Sendero Luminoso e a implementação de políticas sociais, também houve ajustes estruturais macroeconômicos que geraram um incremento significativo da inflação e o aumento das práticas de corrupção no Peru.

A experiência comunitária e de auto-gestão, bem como os anos de governo de Michel Azcueta, haviam introduzido a participação como um componente da vida em sociedade em Villa El Salvador. Em 1999, aos 28 anos, Martin Pumar foi eleito prefeito. O jovem prefeito insistiu na ideia de renovar a política do município. Entre as propostas cogitadas durante seu mandato estava o aprofundamento da participação com o lançamento de um terceiro Plano Integral de Desenvolvimento (PID), seguido pela implementação do OP.

O primeiro PID em Villa El Salvador ocorreu em meados dos anos 1970. O PID estava orientado para o aporte em matéria de trabalho e recursos primários, aspirando construir uma cidade industrial, tendo como lema “primeiro as fábricas, depois as casas”, ao passo que o segundo plano foi realizado em meados dos anos 1980, tendo como lema “Villa El Salvador: Cidade produtiva” (Hordijk, 2002, p. 12).

O primeiro plano foi estabelecido entre a CUAVES e o Estado e ocorreu quando Villa El Salvador ainda não havia se tornado um município. Nas palavras de Ramiro Garcia “este primeiro plano era da CUAVES e do governo, eles o fazem juntos, porque tinham os projetos para fazer as ruas, para construir hospitais, para construir os centros de saúde, as escolas”.⁷ O segundo plano, se deu durante o governo de Michel Azcueta. Tratava-se de um processo que partia da prefeitura. O plano teve como orientação essencial a promoção do “desenvolvimento econômico a partir do impulso de microempresas e formação do parque industrial [...] e também buscou fortalecer a Gestão Municipal” (Villa El Salvador, 2002, p. 5, tradução nossa). Villa El Salvador havia se tornado um município e o seu desenvolvimento havia trazido novas questões à cidade.⁸

Durante o governo de Michel Azcueta ocorreu uma fase de preparação e sensibilização, entre 1996 e 1998, quando Martín Pumar era membro do conselho municipal encarregado pelo PID (Echegaray, 2001, p. 20). A partir de 1998 se constituiu um Comitê Técnico de Planejamento. Este comitê era composto por um líder, um comissário especial, um encarregado pela prefeitura, uma equipe composta por quadros da administração municipal e duas ONGs, DESCO e CALANDRIA.

Um ano mais tarde, com Martín Pumar no governo, o terceiro plano foi posto em prática. No plano nacional, os anos do governo Fujimori estavam para terminar e o governo mostrou sua face mais dura e autoritária, com influência na mídia e no poder judiciário.

Neste contexto, Martín Pumar, introduziu um PID orientado para a participação social. O objetivo era desenvolver um “Plano da Cidade, elaborado por seus cidadãos”.⁹ Ao longo do ano, durante um ciclo, realizaram-se diversas atividades no âmbito do plano, que foram em sua maioria oficinas participativas e consultas públicas, nas quais se produziram diagnósticos sobre os diversos aspectos de Villa El Salvador, de modo a contribuir para dar uma linha estratégica para o município.¹⁰

Inicialmente se convocou um debate público. Em seguida o distrito foi dividido em oito zonas de trabalho, nas quais foram realizadas oficinas territoriais. Foram realizadas, por seu turno, oficinas temáticas. O processo foi acompanhado por consultas nas ruas e por um fórum específico para as mulheres, organizado pela FEPOMUVES. Antes da conclusão do ciclo, as propostas foram sintetizadas, no dia 11 de setembro de 1999, para então se realizar uma consulta de casa em casa em Villa El Salvador e, durante um novo encontro, definir o plano de gestão (ECHAGERAY, 2001).

O OP foi implementado no ano seguinte, de maneira experimental, inspirando-se inicialmente em Porto Alegre. Ramiro Garcia, que participou do processo, conta que uma vez desenhado e realizado o PID faltava uma metodologia para discutir as questões referentes ao orçamento público. Partiu-se então à procura da experiência de Porto Alegre. Nas palavras de um quadro da ONG Desco, o processo ocorreu da seguinte maneira:

conformamos uma espécie de equipe técnica, [...] o governo local nos convocou, as ONGs que trabalhamos no distrito para fazer uma equipe técnica de todo este processo [...]. Então, se faz somente consulta cidadã destes eixos, os que depois serviram para fazer o processo do Orçamento Participativo. Porque a pergunta final foi ‘ah! Já temos visão, temos eixos. Bom e como fazemos agora este plano, de onde saem os orçamentos?’ E saindo o prefeito disse **‘Bom, tem Orçamento Participativo em Porto Alegre [...] usemos este mecanismo, em que as pessoas discutem uma porção do orçamento’** e está aí, por exemplo, onde na Desco dissemos ‘bom, que interessante, Porto Alegre, que venha!’ fazemos um encontro internacional do Orçamento Participativo’ [grifo e tradução nossa]¹¹

A descrição do ex-prefeito Martín Pumar, durante sua intervenção no I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo, é semelhante à de Ramiro Garcia e corrobora boa parte de suas afirmações, como se pode inferir do excerto abaixo

Com nosso terceiro Plano de Desenvolvimento aprovado, estabelecemos a pergunta: Agora que temos um Plano de Desenvolvimento, como podemos fazer para administrá-lo democraticamente? Porque muitas vezes a participação é entendida como “promover aquilo que o povo opina”, mas nada mais. Na hora da tomada de decisões, deixa-se de lado a população e um grupo reduzido de pessoas começa a fazer as coisas de acordo com seus próprios critérios. Então surgiu a ideia do Orçamento Participativo, que não significa outra coisa senão procedimentos democráticos para que a população decida sobre o gasto público, sobre o orçamento municipal, mas isso sim, que decida em função do nosso plano de desenvolvimento (PGU-ALC, 2000, s/p).

O OP deveria integrar o PID como um instrumento capaz de trazer dinâmica ao processo de planificação (Echegaray, 2001, 6). O processo de transferência foi mediado pelo PGU-ALC, que participou por meio

do “City Consultation Project”, da ONG Calandria (Villa El Salvador; Desco, 2001). O PGU-ALC patrocinou um encontro internacional destinado a reunir diferentes experiências internacionais de OP (PROGRAMA DE GESTÃO URBANA, 2001, s/p). Tratava-se do Primeiro Encontro Internacional sobre o Orçamento Participativo – PEIOP, organizado pela prefeitura de Villa El Salvador, DESCO e a Escola Maior de Gestão Municipal.

O encontro, que ocorreu entre 31 de agosto e 2 de setembro de 2000, previa no programa a intervenção de representantes de Villa El Salvador, Porto Alegre, Santo André, Montevidéu, Cidade Guayana. Além das exposições individuais ocorreram quatro comissões de trabalho a respeito do OP.¹² A implementação do OP em Villa El Salvador foi envolvida em um processo de aprendizagem com a experiência originária de Porto Alegre e de outras mais, que teve como um dos espaços de transferência o “Seminario Internacional del Presupuesto Participativo (SIPP)”. O prefeito Martín Pumar tinha por objetivo com este seminário colher subsídios de experiências mais avançadas para a construção do OP em Villa El Salvador.

No momento do evento ainda não se podia prever que o OP se tornaria uma lei nacional e tampouco, pelos registros encontrados, havia uma proposta de fazê-lo. O OP de Villa El Salvador não era o único neste momento. Havia outras experiências importantes em andamento, em particular no município de Ilo, ao sul do país, e em Limatambo, na província de Cusco. O OP de Villa El Salvador serviu como modelo para o projeto de lei, e seu êxito foi justificativa para a criação do dispositivo normativo aprovado em 2003, que passou a ser implementado no ano seguinte.

2.3 Villa El Salvador e a transferência em escala: a criação da lei nacional

A “*Ley Marco de Presupuesto Participativo*” N. 28.056 e seu respectivo regimento aprovado pelo Decreto Supremo N. 171-2003/EF, no Peru, em 2003, constituíram os primeiros dispositivos legais a tornar o OP uma lei nacional. O processo de transferência em escala nacional se deve em parte às experiências de Villa El Salvador e Ilo, que foram municípios pioneiros em matéria de OP e serviram de porta de

entrada para o dispositivo no país. Por seu turno, políticos, instituições domésticas, ONGs e agências de cooperação internacional estiveram envolvidas no processo.

O contexto político do Peru nos anos 2000 é importante para compreender o surgimento do OP no país, bem como sua transferência em escala nacional. O governo do presidente Alberto Fujimori havia sido marcado pela centralização do poder e por repetidas práticas de corrupção, além de ter deixado o país numa séria crise econômica. O novo presidente Alejandro Toledo, que assumiu o governo em 2001, deu início a uma ampla agenda de reformas, na qual se previa, entre os diversos temas, reestruturar as leis sobre a descentralização. De acordo com Michaela Hordijk, a introdução do OP por meio de uma lei nacional fazia parte desta iniciativa (HORDIJK, 2009). O processo não foi desprovido de conflitos e antagonismos entre indivíduos e instituições. A autora sintetiza um conjunto de atores-chave que estiveram envolvidos neste movimento, como se pode observar a partir do excerto:

Apesar de que alguém possa dizer aproximadamente que os promotores do OP se encontravam entre políticos de esquerda – o prefeito de Ilo da antiga IU [Izquierda Unida] sendo um dos catalisadores por trás da lei – e seus opositores da direita, esta divisão não estava de forma alguma claramente delineada. Opositores argumentavam que o OP poderia prejudicar as instituições da democracia representativa. Entre a burocracia de Estado estavam protagonistas e antagonistas, com a Diretoria Geral para o Orçamento no Ministério da Economia [... que] ainda começaram a pilotar projetos de Orçamento Participativo em nível regional em 2002, ainda antes que as leis relevantes fossem adotadas (2009, *passim*, tradução nossa).

Atores como o ex-prefeito de Ilo, mencionado acima, foram importantes para trazer o OP para dentro do Congresso. Esta evidência surgiu em mais de uma entrevista. Ademais, Michaela Hordijk, (2005, p. 223) menciona outro ex-prefeito, que havia experimentado políticas de governança participativa em seu município, eleito posteriormente

no Congresso Nacional. No excerto de um de nossos entrevistados é possível perceber este movimento interno dentro do Congresso

O Ministério de Economia e Finanças, da direção do orçamento lança uma ideia de promover a participação cidadã na planificação e mandam o projeto de lei ao Congresso [...] há vários ex-prefeitos que haviam promovido a participação, entre eles o ex-prefeito de Ilo. Então se procura dar um novo corte participativo para a nova lei dos municípios e tiram isto do Orçamento Participativo”¹³

Ernesto Becerra esteve no executivo de Ilo durante quatro mandatos consecutivos, de 1990 a 2001. O OP foi adotado neste município precocemente em relação ao contexto peruano, incluindo Villa El Salvador, em 1999, no âmbito de um programa mais amplo, o “*Plan de Desarrollo Sustentable (PDS)*”, aspirando programar o desenvolvimento numa ação de longo prazo de 2001-2015 (ILO, s/d, s/p), de modo semelhante ao ocorrido em Villa El Salvador. No ano de 2001, Ernesto Becerra foi eleito para o Congresso da República, assumindo no mês de julho.¹⁴

Entre os dias 5 e 6 de fevereiro de 2002, no ano seguinte ao primeiro SIPP, ocorreu no Congresso da República do Peru o Seminário Internacional “*Presupuesto Participativo y gobiernos locales*”. Organizado pela ONG Foro Ciudades Para la Vida, com apoio da *United States Agency for International Development (USAID)*,¹⁵ o evento foi aberto pelo presidente do Congresso e foi selado com o discurso do Primeiro Vice-Presidente do Poder Legislativo, Henry Paese Garcia, que insistiu no fato de que o Peru e sua classe política “requerem muita força de vontade para deixar para trás os vícios do antigo estilo e proceder à renovação da democracia incorporando as decisões da sociedade civil. (FORO, 2002, p. 2, tradução nossa)”. Nota-se a partir do discurso de Henry Garcia que o OP se insere num contexto de vontade de ruptura com práticas antidemocráticas e abertura à participação. O incentivo à adoção do OP em nível nacional conta também com o apoio de instituições internacionais, tendo representantes programados para intervir no evento.

Na programação estavam previstas as intervenções de Ken Yamashita, diretor adjunto da USAID, Yves Cabannes, Michaela Hordijk, da

Universidade de Amsterdam, e diversos representantes de municípios do Peru, Argentina e Brasil (Porto Alegre e Santo André). O encontro contou com 362 participantes, entre prefeitos, vereadores, representantes de ONGs, e outros (Foro, 2002, p. 3). O evento que se constituiu como um espaço de trabalho e reflexão sobre os OPs¹⁶ também procurou produzir efeitos normativos, no sentido de que reivindicou a sua implementação. Nos termos da Declaração Pública produzida após o evento, recomendam-se ao Governo Central, municipalidades, ONGs e à cidadania que

a reforma da Constituição Política e as leis sobre a descentralização, governos regionais e locais, incorporem o princípio de obrigatoriedade para implementar gradualmente o Orçamento Participativo, articulado ao “Plano de Desenvolvimento Local concertado”, incluindo como causa de revocatória seu descumprimento particularmente se este não conta com a participação e vigilância da sociedade civil (FORO, 2002, p.10, tradução nossa).

Efetivamente, dentro das instituições nacionais, o órgão que liderou o projeto foi o Ministério de Economia e Finanças (MEF). Trata-se de um órgão técnico, que tem em sua agenda de ações melhorar a qualidade do gasto público e a transparência fiscal. Desde 2002 o MEF já havia iniciado experiências piloto de OP no Peru (McNulty, 2012, p. 7; Hordijk, 2009, p. 48). De acordo com Stephanie McNulty, é o MEF que desenha o programa (2012, p. 7). Em 2004, o MEF promulgou o dispositivo normativo destinado a regulamentar a aplicação do OP no Peru, por meio da Resolução Diretorial 010-2004-EF/76.01, na qual se aprova o “*Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo*” (Propuesta Ciudadana, 2004, s/p). O dispositivo descreve os princípios do planejamento geral concertado e o OP, bem como as formas de articulação entre planos e OP, e propõe um esquema para operacionalizar o processo.

A transferência em escala nacional do OP no Peru é a primeira experiência desta natureza na América Latina. Este movimento inspira outras políticas semelhantes, como no caso da República Dominicana e do Equador. O pioneirismo do Peru serviu como exemplo para outros governos que aspiraram seguir na mesma direção.

3. Santa Ana de Cotacachi: o OP Multiétnico e Pluricultural

AMA KILLA, AMA LULLA, AMA SHWA.¹⁷

A cidade de Cotacachi é particular entre a miríade de transferências do OP, pois, como Villa El Salvador, trata-se de um caso pioneiro nos Andes. Com uma receita de cerca de US\$ 2 milhões (em 2005),¹⁸ o município semi-rural, situado a 132 km ao norte de Quito, em meio a dois majestosos vulcões (Imbabura e Cotacachi), na Província de Imbabura, conta com aproximadamente 37 mil habitantes, dos quais 80% vivem na zona rural. A despeito da pequena receita em relação ao porte da cidade, Cotacachi ganhou quatro prêmios internacionais, sendo três deles por suas políticas de governança participativa. Mais: o OP de Cotacachi serviu de modelo não só para o país em que se situa, o Equador, mas também para a região andina e cidades na Europa caracterizadas pela diversidade cultural.

Para entender o processo de transferência do OP em Cotacachi é preciso remontar às primeiras eleições municipais ocorridas em 1996. A genealogia poderia ir mais longe, considerando o fato de que nesta região dos Andes os povos indígenas já tinham uma cultura participativa com decisões comunitárias por meio da chamada *Minga*. O ponto de partida para a gênese do processo se estabeleceu com o ingresso de Auki Tituaña no governo. Em seguida será apresentada a transferência do OP de Porto Alegre e, por fim, o processo de nacionalização do dispositivo. O processo de transferência é permeado por um jogo complexo de interações entre sociedade civil local, indivíduos e agências de cooperação internacional.

3.1 *Uma geração de políticos indígenas e a institucionalização da governança participativa*

O OP é implementado em Cotacachi durante o mandato de Auki Tituaña Males, o primeiro prefeito indígena eleito no Equador como representante do Movimento Pachakutik, em particular, e um dos primeiros na história do país. Auki Tituaña assumiu a prefeitura em 1996, pouco tempo após a criação do movimento que representava, e deixou o cargo em 2009. O ex-prefeito declara-se da nacionalidade

“quíchua, um povo milenar do Equador”.¹⁹ A despeito de suas origens, Auki Tituaña tem uma trajetória de circulação internacional que se destaca entre os indígenas do Equador.

O ex-prefeito formou-se em economia em Cuba, para onde viajou em 1984, com sua esposa, que iria cursar medicina. De acordo com o mesmo, ambos foram os primeiros a se beneficiar de uma bolsa de estudos estabelecida entre uma organização de jovens quáchuas e o governo de Cuba, um programa que se tornou anual em 1986, com a criação da CONAIE, permitindo a formação universitária de muitos jovens do movimento e consolidando relações com o Partido Comunista Cubano. Além disso, Auki Tituaña não era um indígena do campo, mas vivia na região urbana.

A passagem por Cuba marca as ideias políticas de Auki Tituaña, que se aproxima de experiências de organização e participação social. Com efeito, de acordo com seu depoimento, “tivemos as bases teóricas para uma nova sociedade e também para as experiências práticas dos contrastes entre as políticas justas no social [...] assim como os esforços de uma economia planificada” [tradução nossa].²⁰ Ao assumir o governo, o prefeito indígena já esperava ampliar o diálogo com a sociedade, bem como pensava na inclusão dos indígenas na política. Em certa medida, tratava-se de traduzir ideias, em parte trazidas de sua experiência em Cuba, à prática.²¹

Em Cotacachi havia, portanto, uma vontade política oriunda do programa de governo que aspirava aprofundar a democracia. Este primeiro passo foi dado com a proposta de um programa de planificação participativa. O prefeito assumiu em agosto de 1996 e no dia 11 de setembro convocava uma reunião entre o município e cidadãos, a Primeira Assembleia de Unidade Cantonal (AUC). A sociedade civil organizada já tinha como maior expressão em Cotacachi a Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). A UNORCAC foi criada em 19 de abril do ano de 1977, a partir de uma liderança de jovens intelectuais indígenas da região, que num contexto por sua vez rural e indígena, exerciam a atividade de educadores nas comunidades; entre os membros da organização havia Alberto Andrango Bonilla, fundador da mesma (ORTIZ CRESPO, 2004, *passim*, 67-69). Este último sucedeu Auki Tituaña no vértice do executivo de Cotacachi em agosto de 2009.²²

Alberto Andrango também é de origem quíchua e desde jovem milita pela defesa dos direitos indígenas. Educador de profissão, foi eleito vereador de 1980 a 1984, e em seguida, em 1990, em Cotacachi, considera-se o primeiro vereador indígena lançado pela UNORCAC, organização da qual foi presidente. O atual prefeito (2012) também foi vice-presidente da Confederação Nacional de Organizações Camponesas, Indígenas e Negros (Fenocin), uma importante organização social a nível nacional, ligada ao Via Campesina, na América Latina, e ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil. A sociedade de Cotacachi desde os anos 1970 milita pela causa indígena.²³

A participação tradicional nas comunidades indígenas é uma marca forte nesta região andina. Entre as diversas entrevistas e documentos consultados, sobressai a prática da *Minga*, que significa em quíchua “trabalho coletivo realizado em favor da comunidade” e que nas palavras de Alberto Andrango “todos participam e todos se beneficiam [...], isto nos ensinaram os incas”.²⁴

Esta forma de incluir toda a comunidade nos assuntos que lhes dizem respeito, própria à tradição indígena, contribuiu, de acordo com Andranga, para envolver todos os setores nas políticas participativas municipais. Quando o OP foi implementado, Cotacachi já estava, portanto, engajada num processo participativo mais amplo e socialmente enraizado que, por um lado, deriva das práticas tradicionais presentes nas comunidades indígenas, com a *Minga*, e, por outro lado, se insere na planificação participativa moderna e institucionalizada na prefeitura, introduzida com a Assembleia de Unidade Cantonal. O OP vem, por conseguinte, compor um sistema de participação mais abrangente.

3.2 *A transferência do modelo entre reivindicação social, vontade política e cooperação internacional*

A transferência do OP em Cotacachi segue uma lógica particular. Não havia simplesmente a vontade política do prefeito de implementar o OP e sua “importação” de Porto Alegre. Existiam, ao menos, outros dois componentes. Houve uma mobilização da sociedade civil para a implementação do OP, bem como um suporte de agências de

cooperação internacional em nível técnico e de formação. Neste movimento complexo é difícil estabelecer precisamente de onde surgiu a iniciativa. Esta seção não procura mostrar o estopim da adoção, mas reconstruir a complexa trama de relações em interação durante seu processo.

É certo que já havia um movimento de adoção do OP e demais políticas de participação social nos Andes no início dos anos 2000. O I Seminário Internacional sobre Orçamento Participativo, descrito na seção anterior, é uma prova desta tendência, bem como a introdução do OP em Cuenca em 2001, que foi o primeiro município a adotá-lo no Equador, em suas paróquias rurais.

A ação conjunta desses atores – radicados na sociedade civil, no governo e na cooperação internacional – permitiu a formalização de um modelo inovador em Cotacachi. O projeto de governo de Auki Tituaña, iniciado em 1996, tinha como mote uma forma de gestão municipal baseada em três princípios dos povos andinos “Ama Killa, Ama Lulla, Ama Shwa”, que significa em quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (MEYERS, 2005, p. 9). A política de governança participativa no município de Cotacachi tem início em 1996 com a convocação da I Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC). O objetivo era, assim que o prefeito fora eleito, dar início a uma gestão marcada pela ampliação da participação política e intensificação do diálogo com a sociedade, de modo a construir orientações de planejamento municipal que pudessem contar com vozes de ambas as partes.

A primeira assembleia contou com a participação de diversas organizações, instituições públicas, privadas, grêmios artesanais, entre outros (MEYERS, 2005, p. 11) e em 2000 já haviam ocorrido quatro assembleias, que contaram com a participação de representantes das diferentes regiões do país: Andina, Intag, Subtropical e Urbana.

O processo participativo era complementado, ademais, por oficinas, seminários, fóruns e intercâmbios de experiências nas áreas temáticas. Em seus primeiros anos, a AUCC aprovou a elaboração do Plano de desenvolvimento e criou comissões de trabalhos temáticos (ORTIZ, 2004, 125). Em 2000 a experiência recebeu o prêmio da UN-Habitat de Dubai, constituindo um primeiro marco no processo de legitimação da experiência e a entrada de Cotacachi no cenário internacional.²⁵

A AUCC, com a sucessão das eleições de Auki Tituaña, evoluiu e adquiriu estrutura organizativa própria. A organização reúne Organizações da Sociedade Civil presentes em todo o vasto *cantón* de Cotacachi, o que contribuiu para a construção de um tecido social que se espalha pela região.²⁶ A AUCC consolidou-se como um conjunto de encontros, tendo como sua máxima expressão a reunião anual, mas que integra também um conselho de desenvolvimento, o órgão executivo, em que estão presentes representantes de cada OSC presente em Cotacachi (sendo um total de 26) e mais o representante do executivo, o representante do legislativo e representantes das juntas paroquiais.

Após quatro anos de experiência da AUCC, um conjunto de organizações participantes das assembleias passou a considerar a implementação do OP, tendo como referência o que se passava em Porto Alegre. No depoimento de um dos membros, que integra a AUCC desde 1996, a inclinação para adotar o OP se deu da seguinte forma:

Entrevistado: Quando se entrou com as assembleias e com o prefeito Tituaña se criou a Assembleia Cantonal. Se faziam muitos fóruns, debates. Então, quando a cidadania já se foi organizando, foi encontrando e buscando novos desafios. E lá houve uma reflexão que se disse que o poder está realmente no dinheiro, que é preciso influenciar. Então em uma assembleia promovida pelo Presidente da Federação de Bairros, daquele momento, Ulpiano Saltos, foi colocado que se deveria trabalhar com o Orçamento Participativo. Então isto foi acolhido e já se começou a trabalhar [...] e se influenciou muito com Porto Alegre.

Entrevistador: e como se conheceu a experiência de Porto Alegre?

Entrevistado: Penso que se conheceu a experiência através do CIGU, que tinha outro nome [...], Yves Cabannes e as pessoas que ali estavam envolvidas.²⁷

A posição de Jomar Seballos é de que a iniciativa partiu da sociedade civil organizada para então se dirigir ao governo. Todavia, afirma-se que a experiência é conhecida por meio do PGU-ALC e, em particular,

por Yves Cabannes. A cooperação internacional está envolvida com o apoio a diversos projetos em Cotacachi, seja com programas sobre temas variados, seja com projetos de capacitação da sociedade civil. A ONG espanhola Xarxa de Consum Solidari, por exemplo, oferece apoio a organizações e tem projetos alocados na AUCC, bem como na UNORCAC.²⁸ A relação com a cooperação internacional também pressupunha determinadas orientações, pois como afirma Auki Tituaña “também lutamos contra a cooperação, eram muito assistencialistas, queriam nos impor suas regras.”²⁹ A cooperação, ainda que possa contribuir para capacitar a sociedade civil ou a administração pública é marcada por relações de tensão entre as duas partes: cooperação internacional, por um lado, e ONGs e governos locais, por outro.

O prefeito Auki Tituaña é quem estava no vértice do executivo no momento da implementação do OP. A trajetória internacional de Cotacachi já havia iniciado quando recebeu um primeiro prêmio de “boa prática” em matéria de gestão urbana, promovido pela UN-Habitat, outorgado em 2000 pelo município de Dubai, nos Emirados Árabes. De acordo com Auki Tituaña teriam sido Jaime Vásconez e Yves Cabannes que lhe informaram sobre o prêmio, sugerindo a candidatura.³⁰ Para Jaime Vásconez, havia certo ceticismo a respeito do prêmio, pois se acreditava que uma cidade tão pequena teria dificuldade de competir em nível internacional.³¹ O OP surge após o sucesso inicial da AUCC. Trata-se de um elemento que teria por objetivo dar maior impulso e alcance à participação social em Cotacachi.

A proposta de Cotacachi era, todavia, trabalhar a construção da mesa, como aludido anteriormente, que se traduzia na construção de um “tecido social”, isto é, construir uma “cultura participativa”³² na região, de modo a poder dinamizar a participação social e criar um pensamento político. Trata-se de uma iniciativa que teve sua primeira expressão institucional a partir da AUCC. Essa instituição serviria como um polo centralizador das demandas sociais. O propósito era trazer para a discussão dos assuntos públicos toda a sociedade, que estava espalhada em diversas comunidades distribuídas na zona rural. Em outras palavras, significava trazer a sociedade para o Estado. O OP se integra a Cotacachi como um complemento a esta dinâmica. Auki Tituaña insiste em seu papel de liderança no processo de transferência do OP, como se pode notar da passagem que segue

Com Raul [Pont] conversamos sobre as nossas experiências [...]. Sempre liderei eu este processo sem monopolizar os espaços, como dizia a você, meu compromisso era, e minha consciência, de compartilhar esta responsabilidade de administração da sociedade e do poder político [...]. Nós com Gerard Burgwal e Rodica Meyers e nós os amigos trabalhamos em um projeto mais municipal, que tinha um componente social, porque nós somos os mentalizadores de tudo isto [...]. Esta relação com os agentes externos ONGs e centros de investigação traziam elementos importantes. Yves [Cabannes], especialmente, conhecia esta experiência de Porto Alegre, a experiência de Villa El Salvador no Peru e ele transmitia, compartilhava seu ideal de que em Cotacachi, aplicar este exercício também pode ser uma qualificação do processo e da experiência. Então nos estimulou, porque estávamos em uma etapa de reflexão para estabelecer a experiência de participação cidadã.³³

O processo de construção do modelo é permeado pela influência dos três atores mencionados. Para esta finalidade, ocorrem viagens de formação, seminários e consultorias. A sociedade civil se deslocou a Porto Alegre para uma viagem de formação, financiada pelo Unicef. O PGU-ALC, instalado em Quito, esteve presente no processo de construção dos dispositivos de governança participativa desde os primeiros anos da AUCC.

A ação com a inclusão da participação das crianças gerou frutos internacionais. Em 1998 uma criança de Cotacachi, Zayra Badahona, viajou ao Japão para representar o município num evento internacional. O OP de Cotacachi passou a envolver diversos grupos e setores na participação, como as crianças, as mulheres, os indígenas, provenientes de zonas rurais e urbanas.

O PGU-ALC já vinha operando na construção de redes e intercâmbios em matéria de OP e desempenhou um papel relevante na formação, como já foi apresentado na seção anterior com o caso de Villa El Salvador. Em 2001, um Encontro Internacional sobre o OP ocorreu

em Cotacachi, que reuniu especialistas de Porto Alegre, como seu coordenador na época, Luciano Brunet, com outros municípios, e no qual cerca de 40 autoridades locais assinam uma carta de compromissos para promover o OP (Sauliere, 2009, 23). A cooperação alemã estava envolvida no processo, sobretudo com ajuda à formação técnica e produção de material, como manuais e guias informativos sobre o OP.

No elã destas relações entre sociedade civil, sociedade política e cooperação internacional surge o OP em Cotacachi. A assistência técnica internacional foi importante para desenvolver o modelo e a proximidade com o PGU e agências de cooperação contribuíram para lançar a experiência internacionalmente. Jaime Vásquez descreve o processo da seguinte forma:

a luta de Auki foi verdadeiramente incrível, porque uma cidade com esta dimensão dificilmente pode ter peso no contexto internacional e chegou a dar uma hierarquia e força extraordinária. E ademais [...], com uma visão muito contemporânea, uma visão da realidade muito interessante. Então dois ou três anos mais tarde, parece que para o 2000 decidiram implementar o Orçamento Participativo.³⁴

Os feitos e o destaque internacional fizeram com que o prefeito da época viajasse muito, pois recebia convites de diversas partes. Da mesma forma ocorria o contrário, Cotacachi acolhia muitos visitantes de outros países.³⁵ Este pequeno município coordenou um Projeto Comum importante, no âmbito da Rede – 9 do programa URB-AL, que se intitulava “Impactos dos Orçamentos Participativos em cidades multiétnicas e pluriculturais” e tinha como parceiros na América Latina, os municípios de Azores (Equador), Samaniego (Colômbia)³⁶ e o CIGU, como membro externo, e na Europa os municípios de Anderlecht (Bélgica), Pont de Calaix (França) e o Periferia (Bélgica), como sócio externo. O reconhecimento internacional do OP em Cotacachi a partir dos resultados obtidos no início do processo foram surpreendentes. Com efeito, tratava-se de uma cidade pequena do Equador, com poucos recursos, e isto não impediu que a mesma concorresse com grandes municípios obtendo diversos prêmios internacionais de prestígio.

3.3 A constitucionalização do OP: a transferência em escala nacional no Equador

Cotacachi, bem como outras experiências de sucesso com o OP, serviu para inspirar a transferência em escala no Equador. O processo iniciou com a reforma constituinte, impulsionada pelo Presidente Rafael Correa desde sua campanha, em 2006, e que teve como seu primeiro produto a promulgação da nova Constituição de 2008 no país. O OP se tornou no Equador um dispositivo normativo constitucional. Trata-se do primeiro caso no mundo de constitucionalização do OP. O Título IV da Constituição de 2008, que trata da “Participación y Organización del Poder”, em sua terceira seção sobre a “Participación en los diferentes niveles de gobierno”, no artigo 100, prescreve que

Em todos os níveis de governo se conformaram instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime dependente e representantes da sociedade em âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regidas por princípios democráticos. A participação nestas instâncias se exerce para: 1. Elaborar planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre os governos e a cidadania. 2. Melhorar a qualidade do investimento público e definir as agendas de desenvolvimento. 3. **Elaborar orçamentos participativos dos governos** [grifo nosso]. 4 Fortalecer a democracia com mecanismos permanentes de transparência, prestação de contas e controle social. 5. Promover a formação cidadã e impulsionar processos de comunicação. Para o exercício desta participação se organizarão audiências públicas, fiscalizações, assembleias, conselhos populares, conselhos consultivos, observatórios e as demais instâncias que promovam a cidadania (EQUADOR, 2008, *passim*, tradução nossa).³⁷

O dispositivo que torna constitucional a participação cidadã, em geral, e o OP, em particular, é complementado pela “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*”, sancionada em 2010, que assegura os direitos de participação e define as formas de seu exercício no país. O título VII da lei intitula-se “*De los Presupuestos*

Participativos”, que do artigo 66 ao 71 define o OP, suas características, sua articulação com os planos de desenvolvimento, os procedimentos para sua elaboração e seu caráter obrigatório. O artigo 71, em particular, intitulado “Obrigatoriedade do Orçamento Participativo” (tradução nossa) afirma que

É dever de todos os níveis de governo formular os orçamentos anuais articulados aos planos de desenvolvimento no marco de uma convocação aberta à participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil; outrossim, estão obrigados a oferecer informações e prestar contas dos resultados da execução orçamentária. O descumprimento dessas disposições irá gerar responsabilidades de caráter político e administrativo (Equador, 2010, p. 34, tradução nossa)

O dispositivo normativo de caráter vinculante torna o OP obrigatório para todos os municípios e ainda prevê sanções de caráter político e administrativo para aqueles que não aplicarem a lei. O efeito imediato previsto após a criação desta norma é uma difusão massiva do OP no Equador, cujas consequências a longo prazo somente poderão ser avaliadas em alguns anos.

Conclusão

As dinâmicas que produziram a difusão do OP nos Andes são diversas e operaram numa imbricação estreita entre planos local, nacional e internacional. A justaposição de Villa El Salvador e Cotacachi fez notar um conjunto de semelhanças, ainda que seus contextos sejam diferentes. Villa El Salvador e Cotacachi contavam com uma forma de “cultura participativa” antes da implementação do OP. No caso da primeira com a experiência acumulada durante os anos de autogestão, ao passo que na segunda as *Mingas* e a AUCC também propiciaram esta característica. Ambas as cidades são casos representativos de uma primeira geração de transferências de OP nos Andes, que se tornam internacionalmente célebres por suas experiências. O objetivo deste artigo foi reconstruir a trajetória da difusão, de modo que fosse possível

mostrar este complexo processo em que indivíduos e instituições (domésticas e internacionais) interagiram determinando a adoção do OP em nível local e sua transferência em escala nacional.

A ação dos indivíduos foi determinante na adoção do OP, em nível local e nacional, e a mediação de instituições foi fundamental. Em Villa El Salvador, Michel Azcueta inaugurou e impulsionou o tema da participação, e Martin Pumar adotou, de fato, o OP, inspirando-se na experiência de Porto Alegre. As ONGs como DESCO auxiliaram o processo de Villa El Salvador. No caso de Cotacachi, Auki Tituaña é importante para a transferência do modelo e a mobilização da sociedade civil é fundamental. Efetivamente foi mostrado ao longo do artigo, há uma reivindicação de parte da sociedade civil organizada na Asamblea de Unidad Cantonal.

Em ambos os casos a adoção é mediada pelo PGU-ALC. A ação de Yves Cabannes na orientação das autoridades locais e também na promoção de conexões entre indivíduos e instituições latino-americanas. O coordenador do PGU-ALC foi um “embaixador do OP”. Por seu turno, no caso da transferência em escala nacional no Peru Becerra, o ex-prefeito de Ilo, ao circular de uma instituição local para uma instituição nacional pareceu favorecer a criação da lei, desempenhando também o papel de “embaixador do OP”.

A circulação internacional e interna nos diferentes níveis do Estado (local/nacional) de indivíduos foi um mecanismo que esteve presente no Peru facilitando a transferência em escala nacional, por meio da adoção da lei sobre o OP. A transferência em escala nacional no Peru se beneficiou também da renovação política, mecanismo que operou com a substituição dos quadros no governo nacional, após a queda de Fujimori. Foi aberta neste contexto a possibilidade de introduzir inovações políticas em uma situação de “trauma” com problemas de corrupção em relação ao governo. O Equador também apresentou este mecanismo, que operou quando ocorreu uma mudança de política no Estado, com a Constituinte, o que abriu espaço para que o OP se tornasse lei e se constitucionalizou.

A organização de eventos favoreceu a construção e ampliação de redes em ambos os casos estudados. Os eventos são importantes na medida em que ativam o mecanismo de *networking*, permitindo a construção de

as relações travadas junto aos municípios que facilitam o intercâmbio entre as diversas ideias e tecnologias de governança participativa presentes na América Latina. No caso peruano foi identificado inclusive um importante evento no movimento de transferência em escala nacional, no qual a ONG Foro Ciudades por la Vida foi crucial para organizar o evento que agrega as vozes e forças que deram impulso à criação da lei nacional.

O mecanismo do rastreamento externo por parte das instituições internacionais associado ao mecanismo de legitimação por meio da atribuição de prêmios às experiências foi importante. De fato, os prêmios internacionais conferiram o *status* de exemplaridade de ambos os casos e deram destaque ao OP. A cooperação internacional também colaborou para dar destaque às experiências e para sua manutenção. Além disso, permitiram seu fortalecimento. Efetivamente as relações com programas de cooperação, bem como o financiamento recebido por instituições internacionais, como o Programa URB-AL, no caso de Cotacachi, facilitou a divulgação da experiência e a presença de recursos.

Além das instituições nacionais, as instituições do Estado foram centrais. O Ministério de Economia e Finanças no Peru que produziu o modelo de aplicação do OP para o país e desenhou suas formas de articulação com os níveis de planejamento. Já no Equador, a cooperação internacional em Cotacachi contribuiu para a elaboração de seu desenho.

O mecanismo de indução, por meio de lei nacional, intensificou a adoção do OP nesta região. A lei entrada em vigor no Peru produziu mais de 1.800 experiências. No Equador, que já contava com um certo número de experiências consolidadas em 2009,³⁸ com a promulgação da lei, todos os municípios deverão adotá-lo. Com este mecanismo institucionalizado a região andina passa a ser, muito provavelmente, aquela em que se encontra a maior concentração de experiências no mundo. O grande desafio é, diante de um número tão elevado de experiências situadas num contexto geográfico permeado pela Cordilheira dos Andes, controlar a qualidade e o bom funcionamento das mesmas.

Sites internet consultados

Cesar Fernandez Juárez, 1971, disponível em <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, consultado em agosto de 2013.

<http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm>

-Habitat: http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061, consultado em 09/09/2012

NOTAS

1. As informações contidas neste artigo se baseiam em evidências coletadas durante investigação de campo realizada no Peru e no Equador entre 2012 e 2013. A pesquisa foi realizada com metodologia qualitativa, com entrevistas em profundidade, visitas *in loco*, análise de documentos e observação participante dos processos participativos.
2. Cesar Fernandez Juárez, 1971, disponível em <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, consultado em agosto de 2013.
3. Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.
4. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
5. Entrevista: pesquisador, Lima, 2013.
6. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
7. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
8. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
9. Excerto de uma declaração de Martin Pumar (PGU-ALC, 2001, s/p).
10. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
11. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.

12. As comissões de trabalho eram respectivamente: 1) Os mecanismos de participação dos moradores: administração do território e das áreas temáticas; 2) A relação dos municípios com outros atores, como o Estado e a iniciativa privada; 3) As técnicas do orçamento: Aspectos financeiros, critérios para a concessão de recursos, construção de indicadores; 4) O marco legal e normativo (PGU-ALC, 2001, s/p).
13. Entrevista: Vereador de Villa El Salvador, Villa El Salvador, 2013, tradução nossa.
14. <http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm>
15. Agência do governo dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional.
16. Ocorreram quatro grupos de trabalho: 1) Agenda 21 e OP; Manual do OP; 3) Marco normativo nacional e OP; 4) Proposta de Ordenança para o OP.
17. Do quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (Slogan do programa político de Auki Tituaña). Princípios indígenas milenários para um bom governo e lema da governança participativa durante a gestão de Auki Tituaña.
18. Ano de referência de nossos documentos de análise.
19. Entrevista: ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*
22. Entrevista: Prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012. Ver também Santiago Ortiz Crespo, 2004, p. 67 e UNORCAC: <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>. Consultado em 01 de julho de 2013.
23. *Ibid.*
24. Entrevista: Prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
25. Cf. Ficha no Banco de Dados dos prêmios de Dubai UN-Habitat consultado em 09/09/2012: http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061.
26. Entrevista: Presidente da AUCC, Cotacachi 2012.
27. Entrevista: membro da AUCC, Cotacachi, 2012.

28. Durante a pesquisa de campo foram encontradas registros de diversas instituições internacionais com projetos em Cotacachi, como: Action Aid, Oxfam Italia, US-AID, Banco Mundial, DED, entre outras .
29. Entrevista: Ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
30. *Ibid.*
31. Entrevista: ex-presidente de ONG, Quito, 2012.
32. Emprestamos o termo de Catherine Neveu, 2006.
33. Entrevista realizada com Auki Tituaña, *ibid.*
34. Entrevista: Presidente de ONG, Quito, 2012.
35. Entrevista: ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
36. O documento oficial do Projeto inclui o município de Samaniego no projeto, mas este não é incluído nos estudos de caso, onde aparece Rosário (Argentina). Há evidências de que o município colombiano tenha sido substituído pelo argentino no projeto.
37. Constituição da República do Equador.
38. Em um relatório da UN-Habitat de 2009 contam-se cerca de 30 experiências nesta data (UN-Habitat, 2009, p. 25).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ampuero, N. P. (1997). “Gobierno local, ciudadanía e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador”. In: Balbi, C. R. (ed.). *Lima: aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 135-164.
- Bocanegra, V., A., M. A. (2009). Política urbana em bairros populares no Peru: limites e desafios para o desenvolvimento e a inclusão social. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 188.

- Burt, J. M. (1999). Sendero luminoso y la “batalla decisiva” en las barriadas de Lima: el caso de Villa El Salvador. In: Steve, J. *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980 – 1985*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. P. 263-300.
- Dolowitz D., Marsh D. (2001). “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”. *Governance*, v. 13, v. 1, 2001, p. 5-24.
- Ecuador. Constitución de 2008. República do Ecuador. 2008.
- Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. República do Ecuador, 2010.
- Finnemore, M.; Sikkink K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917.
- Foro. Ciudades para la vida: la agenda 21 en marcha. N. 7. Lima 2002, p. 1-10.
- Givan, R.; Roberts, K.; Soule, S. (2010). *The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects*. Nova Iorque. Cambridge University Press.
- Mcadam, D; Rucht, D. (1993). “The cross-national diffusion of movement ideas”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 52, p. 56-74.
- McNulty. S. (2012). “An Unlikely Success: Peru’s Top-Down Participatory Budgeting Experience”. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-19.
- Meyers, R. (2005). *Cotacachi – Presupuesto Participativo: Manual*. Quito. Argudo & Asociados. 2005.
- Ortiz, S., O. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito. FLACSO. P. 204.
- Osorio, C. G. (2012). “The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America”. Paper presented at the X Chilean Congress of Political Science, organized by the Chilean Political Science Association (ACCP). Santiago, 17th -19th October 2012.

- Porto de Oliveira, O. (2013). *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.
- Programa de Gestão Urbana. I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo. Quito. 2001, s/p
- Propuesta Ciudadana (2004). Documento de trabajo N. 3: Marco Legal del Presupuesto Participativo. Documento eletrônico. s/p
- Sauliere, S. (2009). *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*. UN-Habitat. Documento eletrônico 131 p.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. e Allegretti, G. (2012). *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Engagement Global. Bona.
- Tarrow, S; Mcadam, D. (2005). “Scale shift in transnational contention”. In: Della Porta, D.; Tarrow, S. (org.) *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham, Rowman & Littlefield, p. 121-150.
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Nova Jersey. Princeton University Press. P. 297.
- Zapata, A. “Villa El Salvador”. In: Jarquín, E.; Pietri, A. C. (Eds). (2000). *Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. P. 285-294.

SUMMARIO

A difusão do Orçamento Participativo na América Andina: Embaixadores da participação e a transferência em escala nacional

Experiências de participação popular em nível local, bem como práticas de autogestão, proliferaram entre os anos 1980 e 1990 na América Latina. A comunidade de Villa El Salvador, no Peru, tornou-se internacionalmente reconhecida por suas experiências de autogestão, recebendo, em 1987, o prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”. No Equador, com a ascensão ao poder municipal de diversos prefeitos de origem indígena, com propostas progressistas, surgiram experiências

híbridas, como em Cotacachi, associando práticas tradicionais de participação a inovações institucionais.

Como ocorreu a difusão do OP na América Andina? Que fatores foram determinantes para que a adoção do OP ocorresse? Que mecanismos contribuíram para que o OP fosse transferido do nível do município para a escala nacional? O argumento central deste artigo defende que a interação entre indivíduos, militantes do OP ou “embaixadores da participação”, e instituições foi determinante para a adoção e a ascensão em escala nacional do OP. A análise da difusão do OP na região Andina é realizada a partir de dois casos: Villa El Salvador, no Peru, e Cotacachi, no Equador. A dinâmica das difusões segue um movimento de “baixo para cima”, em que a partir de experiências locais se desenvolvem processos de OP que alcançam o Estado. Uma vez alcançado este nível, as experiências aumentam massivamente. Foram realizadas duas missões de pesquisa de campo em cada país entre 2012 e 2013 para coletar dados in loco para este estudo.

ABSTRACT

The Dissemination of Participatory Budgeting in Andean America: Ambassadors of Participation and its Nationwide Transfer

Various experiences of popular participation at the local level, as well as self-management practices, proliferated between 1980 and 1990 in Latin America. The community "Villa El Salvador" in Peru became internationally renowned for its self-management experience and it was awarded UN Peace Messenger City status in 1987. In Ecuador, when several mayors of indigenous origin took office and presented progressive proposals, they gave rise to hybrid experiences such as Cotacachi, combining traditional participatory practices with institutional innovations. How was Participatory Budgeting (PB) disseminated in Andean America? What were the decisive factors for the adoption of PB? What mechanisms contributed to transferring PB from the municipal to the national arena? The core argument of this article is that the interaction between individuals -PB advocates or "ambassadors of participation"- and institutions constituted a determining factor for the nationwide adoption of Participatory Budgeting. The analysis of the dissemination of PB in the Andean region is carried out based

on two cases: "Villa El Salvador", in Peru, and "Cotacachi", in Ecuador. The dissemination process follows a bottom-up approach. Based on local experiences, PB processes are developed at the State level. Once they reach this level, these experiences increase massively. Two research missions were carried out in each country between 2012 and 2013 to collect on-site data for this study.

RESUMEN

La difusión del Presupuesto Participativo en América Andina: Embajadores de la participación y su transferencia a la escala nacional

Diversas experiencias de participación popular en nivel local, así como de prácticas de autogestión, proliferaron entre los años 1980 y 1990 en América Latina. La comunidad de Villa El Salvador, en el Perú, se tornó reconocida internacionalmente por sus experiencias de autogestión, recibiendo, en 1987, el premio de la ONU de "Ciudad Mensajera de la Paz". En Ecuador, con la ascensión al poder municipal de diversos alcaldes de origen indígena y sus propuestas progresistas, surgieron experiencias híbridas, tal como en Cotacachi, que asocian prácticas tradicionales de participación con innovaciones institucionales. ¿Cómo ocurrió la difusión del Presupuesto Participativo (PP) en la América Andina? ¿Qué factores fueron determinantes para la adopción del PP? ¿Qué mecanismos contribuyeron para que el PP se transfiriera del nivel municipal a la escala nacional? El argumento central de este artículo plantea que la interacción entre individuos –militantes del PP o "embajadores de la participación"– e instituciones fue determinante para la adopción en escala nacional del PP. El análisis de la difusión del PP en la región Andina es realizada a partir de dos casos: Villa El Salvador, en el Perú, y Cotacachi, en Ecuador. La dinámica de las difusiones sigue un marcha "desde abajo hacia arriba". A partir de experiencias locales se desarrollan procesos de PP que alcanzan el Estado. Una vez alcanzado este nivel, las experiencias aumentan masivamente. Se realizaron dos misiones de investigación en cada país entre 2012 y 2013 para recolectar datos in situ para este estudio.