

## ATTAC Italia

### Porto Alegre tra democratizzazione e ricerca della sostenibilità Radici locali e replicabilità di un'utopia realizzata

In 'Democrazia fai-da-te', Ed. Carta-Cantieri Sociali, Roma-Napoli, 2000

di Giovanni Allegretti

La riduzione del ruolo e della forza degli Stati determinatasi in parallelo ai processi di globalizzazione economica, da una decina di anni ha aumentato – a livello internazionale - l'attenzione per le soluzioni di ambito locale, soprattutto in relazione ai problemi relativi all'urbanizzazione; le risposte locali ai nuovi dilemmi urbani sono risultate, infatti, frequentemente *più efficaci* ma soprattutto più capaci di giungere *al nucleo delle realtà locali, basandosi sulle percezioni locali, sulle loro motivazioni e culture*<sup>1</sup>.

In Brasile, negli ultimi anni, un alto numero di proposte municipali di intervento e gestione della realtà urbana hanno raggiunto la notorietà internazionale, tanto che ben 55 esperienze figurano fra le *good & best practices* indicate dalle Nazioni Unite. È vero che spesso l'idea di decentramento ha teso a costituire un'alternativa conservatrice alla crisi, servendo, prima di tutto, a scaricare il governo centrale di parte delle sue incombenze e, anche, per creare nuove opportunità di investimento del capitale, in una fase di ristrutturazione del capitalismo su scala mondiale. In alcuni casi virtuosi, però, essa si è rivelata capace di costituire un elemento chiave per la democratizzazione dello Stato, creando le condizioni per l'esercizio democratico di un potere che punti ad un'ampia articolazione della società locale non solo in coincidenza con le decisioni più importanti, ma anche con quelle più legate alla routine amministrativa.

È tra queste ultime che si inserisce l'esperienza di Porto Alegre partita nel 1989: un caso che mostra come la ferma convinzione di Hettne esposta ne *Le teorie dello sviluppo* (1996) - che cioè le politiche di austerità imposte dal FMI a molti Stati finiscono solo per ridurre *la capacità [...] di progettare politiche alternative rivelando una capacità di condizionamento politicamente molto discutibile* - può essere compensata a livello locale da esperienze creative e 'riequilibranti', alcune delle quali persino replicabili con esiti interessanti. L'importante è non limitarsi a leggere e valutare queste esperienze in termini di *'modelli assoluti di governance'* e solo in base all'impatto avuto in termini economici, ma saperne esaminare benefici e limiti attraverso un'analisi a largo spettro di settori diversi dello sviluppo urbano ed in rapporto alle peculiarità dei contesti e dei momenti storici in cui prendono forma<sup>2</sup>. Per questo – nel riflettere su questo esempio di 'utopia realizzata' - è importante ripercorrerne le tappe, ricostruendo le condizioni locali di contesto in cui ogni ognuna di esse ha potuto realizzarsi, di modo da favorire la trasformazione di meccanismi generici di intervento politico-urbanistico in *strumenti di azione locale contestualizzata* strettamente connessi alle caratteristiche storico/identitarie del luogo in cui erano usati.

#### Un 'locale' insieme rappresentativo ed atipico

Porto Alegre – capitale dello Stato del Rio Grande do Sul (il terzo per contributi al PIL brasiliano ma l'ultimo quanto a redistribuzione di risorse da parte del governo centrale) – è di quei casi che nell'ambito della ricerca si definiscono *stressed*, che cioè illumina su pratiche eccezionali e, in modo parossistico, coglie al contempo tendenze medie. Città di quasi 1,5 milioni di abitanti dalle caratteristiche di urbanizzazione escludente simili alle altre capitali brasiliane, essa possiede una struttura economica da realtà 'di confine', centrata sul commercio transfrontaliero e il terziario avanzato (64% con netta prevalenza di microimprese), pur restando fra le poche metropoli brasiliane (e l'unica nel Sud) a possedere una produzione agricola del 5% all'interno dei confini comunali<sup>3</sup>. Localizzata in posizione geografica privilegiata sul lago Guaíba (alla confluenza di varie regioni fisiografiche e idrografiche e in comunicazione con l'Atlantico), Porto Alegre ha un paesaggio ricco di contrasti ed una conformazione orografica complessa, dove 40 promontori occupano il 65% della superficie cittadina, frammentando l'abitato in nuclei minori (quasi autonomi fra loro) tenuti insieme da ventagli di radiali e separati da numerosi vuoti urbani (41% nel 1987), spesso definiti come aree di rischio o di preservazione naturale. Configuratasi come *puzzle* dal tessuto frammentario e disperso, la città – centro di attrazione per emarginati nonostante le condizioni climatiche talora rigide – è stata dagli anni '30 un terreno di sperimentazione di politiche centralizzate di costruzione di alloggi popolari, che l'hanno riempita di tessuti 'artificiali' sradicati dal contesto ma ricchi di fermenti sociali, oggi sovente divenuti nuovi

‘poli’ locali. Porto Alegre, fin dalla sua fondazione, è stata centro di integrazione fra immigrati di diverse provenienze (specialmente tedeschi e italiani), e la stessa evoluzione architettonica è marcata dalle successive ondate migratorie, che ne hanno fatto tra i primi aderenti entusiastici alle battaglie per la Repubblica e l’abolizione della schiavitù. All’inizio del ‘900, la città ha conosciuto 40 anni di continuità politica sotto un’Amministrazione anomala nel panorama brasiliano, il Partito Repubblicano Riograndense (PRR) che con la sua fede positivista tentò di introdurre un nuovo ordine moralizzatore (conseguenza e motore delle azioni di rimodellazione spaziale) segnando – con il primo Piano Urbanistico Globale del 1914 – le linee strategiche a cui attingerà l’intera evoluzione urbana fino ad oggi, e configurando un’evoluzione *continua a tratti* della città.

La tendenza ad assicurare il controllo della forza-lavoro attraverso *l’incorporamento del proletariato nella società moderna* (parte della strategia delle Amministrazioni ‘positiviste’ di inizio secolo) ha contribuito alla formulazione - almeno teorica - delle prime ipotesi di regolarizzazione dell’informale (inizialmente solo in termini di reti di servizi, poi anche fondiaria) che già dalla fine del ‘40 si sono succedute a Porto Alegre, persino in epoca militare. Ma la caratteristica primaria distintiva della capitale *gaucha* resta la tendenziale autonomia politica dal ‘centro’ evidenziatasi già dall’‘800. Connessi a questo aspetto sono il singolare sviluppo e la grande capacità autorganizzativa mostrata nel corso dell’ultimo secolo dai movimenti urbani, esplosi nella loro forza d’incidenza politica dopo la dittatura ed in corrispondenza con le prime elezioni libere comunali del 1985.

In questo quadro, Porto Alegre (quasi unica città brasiliana insieme a Curitiba<sup>4</sup> ad aver potuto elaborare autonomamente dal ‘centro’ il suo statuto da un secolo prima della Costituzione del 1988) ha potuto esercitarsi nel porre attenzione alle specificità dell’articolazione urbana, nonostante in varie fasi evolutive le parti del territorio meno segnate da singolarità morfologiche (specie le zone ‘di frangia’ della piana settentrionale verso l’area metropolitana industriale) siano state usate come semplice supporto al trasformarsi delle attività produttive. La caratteristica di ‘attenzione al locale’ è stata sublimata dal Fronte Popolare, una coalizione variegata di partiti della sinistra socialista e cattolica guidati dal *Partido dos Trabalhadores (PT)*, che – vincendo le elezioni municipali nel 1988 - si trovò a fare i conti con una città ricca ma squilibrata, in cui 400.000 ‘cittadini di fatto’ ma non ‘di diritto’ vivevano in uno stato di totale emarginazione socioculturale e di scollamento dalle proprie rappresentanze politiche<sup>5</sup>.

### Un ricco ‘capitale sociale’ a cui attingere

Proprio a partire dal 1989 il ‘*Bilancio partecipativo*’ (O.P.) si è configurato come lo strumento essenziale intorno al quale aggregare le strategie di trasformazione della politica urbana, rispondendo alle aspettative create dalla campagna elettorale per pervenire ad una ‘democrazia sostantiva’ che cancellasse la divisione netta fra città formale e città informale e desse a tutti i nuovi cittadini uguali possibilità di esprimersi in un corpo urbano unico, ma non per questo omologato.

Su ‘*Carta*’ (n° 1/98) Bernard Cassen ha puntualmente descritto il funzionamento di questa nuova istituzione appartenente ad una *sfera pubblica non statale* che - propiziando una fusione tra democrazia diretta e rappresentativa - lavora in parallelo al sistema solo rappresentativo previsto dalle leggi brasiliane come responsabile delle politiche urbane (Giunta Esecutiva e Consiglio Legislativo Comunale). È, pertanto, superfluo ripercorrere di nuovo puntualmente i meccanismi del funzionamento dell’O.P., potendo il lettore riferirsi al succitato articolo e allo schema qui di seguito riprodotto per farsi un’idea dell’articolazione del ‘*Bilancio Partecipativo*’ in vari livelli di assemblee aperte alla cittadinanza, attraverso cui gli abitanti di Porto Alegre definiscono annualmente obiettivi generali, modi e azioni puntuali delle spese ‘di capitale’ dell’Amministrazione Comunale e armonizzano le proprie previsioni con le elaborazioni dei ‘tecnici’.

È, invece, significativo sottolineare come all’epoca della creazione dell’O.P., la sfida e lo stimolo alla ricostruzione di una città unica ma plurale venne dalle immense differenze sociali che si stratificavano su un territorio estremamente complesso che spezzettava la città in numerosi centri di riferimento, potenziale punto di partenza per una strutturazione del nuovo dialogo fra cittadini e istituzioni. Su questo punto, limitarsi a leggere le ricche pagine web dedicate al ‘Bilancio Partecipativo’ può indurre errori di interpretazione, visto che mancano di una ricostruzione storica della nascita del processo. Non è sulla geografia fisica, infatti, che si è basata la suddivisione della città nelle 16 regioni di strutturazione del dialogo, ma sull’articolazione preesistente dei movimenti popolari urbani e sul senso di appartenenza dei vari sub-quartieri ufficialmente definiti a questa o a quella regione d’influenza. Quella che ha segnato i confini delle zone di articolazione del ‘Bilancio Partecipativo’ è stata un’autorganizzazione dei cittadini in cui l’Amministrazione Popolare non ha voluto mettere bocca, e che si è protratta con numerosi riadattamenti fino al 1995, quando si sono stabilizzati i con-

fini regionali attualmente in vigore che il nuovo Piano Regolatore sistematizza e, per certi versi, ‘congela’. In tal senso, l’O.P. ha messo radici in una ‘geografia umana’ più che ‘fisica’, centrando la sua organizzazione su quello che l’urbanista-umanista Patrick Geddes definiva il *social heritage* della città; coerentemente con questo processo *man-centred* le 16 regioni cittadine non possiedono sedi, ma la struttura annualmente coincide con i suoi rappresentanti popolari ai diversi livelli (veri e propri *uomini-sede* avvicinati direttamente nei locali fortemente pubblicizzati delle riunioni settimanali sparse sul territorio), e vi è solo un contatto più geograficamente formalizzato con il decentramento istituzionale nei 5 CAR, i centri amministrativi regionali che tentano di assumere progressivamente il ruolo anche di centri pianificatori delle azioni di governo del territorio per sub-aree cittadine. L’immagine che Porto Alegre restituisce è così quella di una città in continuo movimento, dove il concetto di ‘territorio’ adottato è quello ricco che salda in un’unione inscindibile le sue risorse fisiche con quelle provenienti dalle reti di socialità continuamente attivate e ricomposte dai suoi cittadini.

I testi di ricercatrici come Menegat<sup>6</sup> o Abers ripercorrono per tappe la nascita dell’O.P., ben documentando come la storia della gestione della città di Porto Alegre sia quella di un progressivo ‘riempimento di senso’ di una serie di istituzioni partecipative, spesso create per facciata in guisa di ‘scatole vuote’ da regimi tecnocratici o dittatoriali, ma che col tempo hanno acquisito un peso sostantivo fino alla creazione dell’O.P.. Questo non si è, infatti, configurato come ‘*empowerment* dall’alto’ promosso dalla coalizione che vinse le elezioni del 1988, quanto piuttosto sulla base delle elaborazioni dei movimenti urbani cittadini, che nel 1983 trovarono la forza di unirsi nella UAMPA (Unione delle Associazioni di Quartiere di Porto Alegre) e di ‘dettare’ ai candidati alle elezioni dei veri programmi di governo sui quali metterne alla prova la sincerità e concedere nuovamente o ritirare la propria fiducia.

La forte volontà politica della ribattezzata ‘Amministrazione Popolare’ non sarebbe, infatti, stata sufficiente a radicare la nuova istituzione dell’O.P. sul territorio locale se la discontinuità con i tradizionali metodi di governo non si fosse unita ad una ricerca di continuità con la storia delle spontanee rivolte contro lo stesso elaborate dai suoi abitanti, soprattutto a partire dall’avvento della dittatura nel ‘64<sup>7</sup>. Il PT ed i suoi alleati hanno comunque avuto un ruolo fondamentale, non limitandosi a costituirsi come ‘promotori’ di una nuova trasparenza politica, ma accettando che le Istituzioni si aprissero alla pluralità delle critiche, al controllo attivo e continuato della società e ad una diminuzione del proprio potere su di essa. E soprattutto ponendosi come costruttivo anello di congiunzione fra rinnovamenti dal basso e dall’alto, cioè fra quelli che potremmo ribattezzare – seguendo l’icastica definizione di Paba<sup>8</sup> – come ‘cantieri sociali’ auto-organizzati sul territorio portoalegrense, e i primi germi di autentica democratizzazione delle istituzioni generati dall’intenso dibattito riformista che nel 1988 ha portato alla formulazione della nuova Costituzione progressista del Brasile. La vicenda dell’adozione dell’O.P. a Porto Alegre mostra come l’apertura delle istituzioni alla partecipazione popolare possa non significare automaticamente una diminuzione delle responsabilità delle Istituzioni (nella fattispecie il Comune) nella gestione della cosa pubblica, come parrebbe di poter dedurre da molte delle generiche affermazioni ed ‘incitamenti’ contenuti nei documenti di indirizzo internazionale, non ultima l’Habitat Agenda dell’ONU elaborata al Vertice di Istanbul nel ‘96. Anzi, gli sforzi che l’Amministrazione Popolare ha dovuto e deve compiere (ieri a livello di riforme tributarie e amministrative, oggi nel monitorare e suggerire modifiche al processo di O.P. per mantenerlo dinamico, correggerne i limiti e accrescerne la diffusione) è stato ed è notevole. Solo il mantenimento di una significativa capacità di investimento in proprio da parte dell’Amministrazione può, infatti, garantirle autonomia da vincoli economici e politici esterni e far apparire la democrazia come ‘sostantiva’, richiamando alla partecipazione una popolazione che – dopo decenni di aspettative frustrate – avrebbe la tendenza a dubitare di ogni promessa dei suoi governanti. Il primo meccanismo che il Bilancio Partecipativo si propone di combattere è, del resto, proprio la sfiducia nelle Istituzioni che mezzo secolo di tradizione autoritaria, tecnocratica, paternalista e centralistica hanno lasciato nella popolazione. E siccome la ‘sostantività’ dei propri atti è il presupposto della credibilità politica<sup>9</sup>, il primo grande impegno che l’Amministrazione Popolare si è posta nel 1989 è stato di invertire le priorità di intervento sulla città, riconquistando gradualmente ad un senso di fiducia verso il Comune le grandi masse fino ad allora escluse da ogni diritto alla città. Questo è stato possibile grazie al rafforzamento dell’autonomia finanziaria del Municipio, ottenuta con riforme tributarie e adeguamenti strutturali in una direzione che ha suscitato il laudativo interesse della Banca Mondiale in quanto mostratasi capace di dare ‘sostantività’ al concetto di ‘decentramento virtuoso’. Rispetto alle direttrici degli organismi finanziari internazionali, però, Porto Alegre si è distinta per l’elaborazione di una *via propria* che ha nettamente privilegiato la socializzazione dei redditi capitalizzati, in contrasto con altre città dove la crescita di ricchezza ha solo approfondito gli scarti di reddito fra elite e masse, che sono la caratteristica più eclatante del sistema economico brasiliano. Questo ‘progetto’ è stato perseguito con un forte accento sull’efficacia e la coerenza delle scelte portate avanti ma

senza puntare tutto sui concetti di 'governance' e di 'efficienza' delle politiche urbane, che sono state semmai ottenute come effetto di 'ritorno'; il risultato ha in ogni caso guadagnato a Porto Alegre la stima di molte istituzioni internazionali<sup>10</sup> tanto da dare oggi all'amministrazione il coraggio di tentare di 'dettare' alcune condizioni per i finanziamenti dall'estero che cerchino di rispettare il vissuto sociale e l'organizzazione democratica della città<sup>11</sup>. Questo obiettivo è stato raggiunto colmando un'altra delle grosse discrasie tipiche del Paese attraverso l'affiancamento alla Politica della Casa (penalizzata dai tagli governativi e statali) di una politica fondiaria coerente (di spettanza comunale) centrata sullo sviluppo della funzione sociale della città e della proprietà; e se misure come l'IPTU progressivo (una tassa crescente nel tempo sui terreni inutilizzati nelle are di città consolidata) e i massicci espropri a fini sociali hanno inizialmente suscitato l'ostilità dei 'poteri forti', la saggezza di averle proposte ad inizio di mandato - per poterne leggere gli effetti complessivamente positivi sulla città prima delle successive tornate elettorali - ha garantito all'Amministrazione crescenti consensi e la costruzione di un 'patto sociale' allargato dai cittadini tradizionalmente più 'deboli' a molti settori economici avvantaggiatisi della ripresa di uno stabile dinamismo costruttivo sorretto dalle scelte dell'Amministrazione e suggerito attraverso il 'Bilancio Partecipativo' dalla popolazione.

### Verso nuove configurazioni di equilibrio

La costruzione di una città di diritto per tutti ha inevitabilmente finito per sbilanciare per alcuni anni il potere dal lato di quei 'nuovi cittadini' che l'Amministrazione chiamava a raccolta a discutere della gestione del bilancio comunale; ossia, per la stragrande maggioranza, gli abitanti della città informale accorsi in numero sempre maggiore per emulazione man mano che i primi interventi concreti prendevano forma. Ma progressivamente, il configurarsi del Bilancio Partecipativo come un processo pedagogico bilaterale in cui cittadini e Potere Pubblico crescono parallelamente e arricchiscono il loro modo di leggere la città, ha fatto sì che si raggiungesse un maggior equilibrio fra capacità propositive dei due partner di questa 'alleanza per la città'. Tra l'altro, l'efficienza della risposta amministrativa nei diversi settori di intervento urbano, ha per certi versi avuto l'opportunità di 'ridirezionare' parzialmente gli orientamenti popolari, nella misura in cui dopo i primi periodi di 'emergenza', la definizione delle priorità all'interno dell'O.P. ha mostrato di non essere una variabile 'indipendente' (o comunque dipendente solo dalle necessità dei cittadini) ma di subire oscillazioni a seguito della verifica dell'efficienza e dell'efficacia con cui il Comune sa dare risposta a certi bisogni espressi sotto forma di priorità.

In dieci anni la crescita dell'O.P. è un processo incontrovertibile; mentre il Comune apprendeva a conoscere meglio necessità e desideri dei suoi cittadini, questi prendevano coscienza simultaneamente dei diritti e dei doveri che la piena cittadinanza comporta, delle difficoltà e delle 'sovradeterminazioni' con cui l'Amministrazione deve fare i conti nel gestire la macchina politica, e della necessità di uscire dalla passività e dall'atteggiamento meramente critico/rivendicatorio di molte aggregazioni di lotta urbana, per passare ad una battaglia più costruttiva e propositiva.

Oggi, definire l'O.P. come uno 'strumento di gestione della cosa pubblica' è, pertanto, riduttivo. Esso, infatti, è non solo un processo democratico fondato sull'agire comunicativo e sulla valorizzazione dei conflitti ai fini della costruzione di patti concertati fra tutti i soggetti (anche quelli più deboli) che costruiscono quotidianamente la città, ma è prima di tutto uno strumento pedagogico di *apprendistato della democrazia* (Abers, 1998), in cui la partecipazione dei cittadini non si limita a portare al tavolo delle negoziazioni istanze di conoscenza migliore dei luoghi, ma serve per un *recupero del sapere collettivo come luogo di identificazione dei valori dell'abitare* messi a confronto con l'ottica diversa e complementare dei professionisti dell'Amministrazione. E soprattutto contribuisce a modificare progressivamente e a moltiplicare numericamente le stesse strutture dove la partecipazione si organizza.

Attraverso uno strumento come l'O.P. persone ordinarie acquisiscono l'attitudine organizzativa che potranno utilizzare e diffondere in altri spazi e contesti; ed il potere è costretto a rendersi trasparente, a riformulare la sua conoscenza di se stesso e del territorio che amministra, ed anche il suo sapere interno. Tutti elementi che - fuori dal controllo popolare - avevano portato in passato al 'potere dei tecnici' e al predominio di alcuni Assessorati maggiormente detentori di un sapere fintamente neutrale, teso invece a conservare equilibri di potere sbilanciati anche tramite l'esistenza di voci vaghe e ambigue nei bilanci.

Nello stesso tempo, l'utilizzo del continuo confronto fra posizioni evita errori di 'delega unilaterale' come quelli verificatisi a San Paolo nell'89, quando l'amministrazione (simile a quella che dal 1989 governa Porto Alegre) sbagliò strategia e affidò eccessive responsabilità decisionali ed economiche alle già esistenti organizzazioni popolari (AMs), favorendo forme di neoclientelismo su base locale che vanificarono molti degli sforzi compiuti nell'ambito del locale 'Bilancio Partecipativo' per creare una gestione degli interventi

pubblici trasparente e giusta; del resto in quel caso l'affidamento non fu debitamente accompagnato da un impegno parallelo del Comune per indurre un rinnovamento 'dall'interno' di movimenti urbani nati in epoche populiste e legati ad antiche pratiche di gestione delle relazioni fra cittadini e potere. A Porto Alegre, invece, la 'sana competizione' instauratasi fra i quartieri per la captazione dei fondi comunali, lungi dal generare (specie fra i più poveri) una 'concorrenza' esasperata e senza regole per la conquista di benefici nei propri ambiti di vita, è riuscita a fare dell'O.P. un luogo di apprendimento della reciproca solidarietà, visto che la gerarchizzazione delle priorità rende necessario confrontare i problemi, la loro gravità e il loro grado di urgenza. Molte comunità marginali, piccole o poco coese, hanno spesso trovato inattesi alleati per poter condurre in porto le proprie battaglie, anche in virtù del fatto che la capacità di autorganizzazione e mobilitazione spontanea dei cittadini non esaurisce i criteri informativi del processo. Col tempo, infatti, il Comune ha premuto per l'introduzione di meccanismi 'di riequilibrio' delle possibili ingiustizie (ottenuti solo a prezzo di una sofferta battaglia<sup>12</sup>) che minimizzano la legittimazione dei 'poteri forti' - di qualsiasi natura essi siano - e mirano ad accrescere la forza di chi si trovi 'ai margini' della società e privo di capacità aggregativa.

### L'opzione dell'informalità

Le progressive trasformazioni del rapporto fra cittadini e Istituzioni sono state rese possibili dall'opzione più 'radicale' compiuta dall'Amministrazione Popolare sull'onda delle rivendicazioni dei movimenti urbani: mettere fin da subito nelle mani della cittadinanza il potere decisionale su una consistente fetta delle scelte economiche, cioè le spese di capitale. Se poi - nella prassi della gestione urbana - l'influenza esercitata dagli orientamenti definiti dalla popolazione nelle pubbliche assemblee si è progressivamente estesa a direzionare anche le spese di personale e di gestione amministrativa (portando l'incidenza degli investimenti in opere dall'11% a quasi il 25% del totale), lo si deve non solo al crescente interesse mostrato dalla popolazione per la partecipazione alla costruzione quotidiana della città, ma anche ad un'altra opzione radicale che l'Amministrazione Popolare ha difeso nel tempo da ogni trasformazione. Questa è la struttura del processo di 'Bilancio Partecipativo', che non appare formalizzato in nessuna normativa ufficiale del Comune e si regge su un codice di autoregolamentazione interno annualmente rivisto da una Commissione mista che ne propizia la crescita attraverso riadattamenti critici delle regole organizzative. Proprio perché a tutt'oggi l'O.P. non si presenta come un processo perfetto, esso si fa vanto di una struttura che lo renda almeno perfezionabile, in grado cioè di trovare soluzioni in corso d'opera ai suoi limiti attraverso eventi e cambiamenti passati per il terzorio e non costruiti in astratto su ideologie o riflessioni teorico/metodologiche, ma sperimentati per gradi insieme ai cittadini, in un lento processo di riadattamento e '*messa a regime progressiva*' dei meccanismi partecipativi, che si lega ad una strategia di ascolto e osservazione paziente mirata a costruire una formula adatta al 'territorio locale' parallelamente *ad un passaggio dall'emergenza alla normalità della gestione urbana*; e questo a partire dalla risoluzione dei problemi più visibili e urgenti dei poveri.

La potenzialità di 'apertura' del processo è un elemento vitale dello stesso, anche nella misura in cui la sperimentazione decennale dell'O.P. a Porto Alegre e ormai - grazie anche alla notorietà procurata dall'inserimento fra le '*Best Practices*' divulgate dall'ONU - in altre 70 città (del Brasile e non solo) ha dimostrato che la partecipazione popolare non è possibile solo dove i problemi sono semplici, proprio perché crea dei sistemi di controllo che stimolano la stessa Amministrazione a perfezionare la sua capacità di fornire ai cittadini informazioni chiare e semplici, seppur non semplificate, sulla stessa articolazione dei problemi da discutere<sup>13</sup>.

Questo aspetto di 'informalità' o di 'minima copertura formale' - per cui l'O.P. si regge su un solo generico articolo dello 'Statuto comunale' ed affida la continuità dell'esperienza alla forza del movimento popolare che la sostiene e vi esercita sopra il proprio spirito critico - è certo un'arma a doppio taglio. Apre, infatti, la possibilità di un continuo perfezionarsi dei contenuti democratici dell'O.P. permettendogli di non ristagnare e di non restare impigliato nella burocrazia, ma lo rende altresì 'fragile', soggetto alla volontà politica del momento, non garantendolo in linea teorica contro l'eventuale decisione di un futuro Esecutivo di spazzarlo via dalla scena pubblica. L'ambiguità è avvertita, ma l'istituzionalizzazione del Bilancio Partecipativo è ritenuta un inevitabile 'inizio della fine'; si preferisce lasciare che le fondamenta dell'O.P. si radichino nella prassi, nella formazione sociale che esso porta avanti anche come base per la propria salvaguardia ottenuta attraverso la coscienza dei propri diritti che trasfonde nei cittadini e che teoricamente lo rendono un sistema '*difficilmente reversibile*' (Abers, 1997). Così la possibilità di autodeterminazione dei cittadini sul loro principale strumento di partecipazione ai pubblici poteri è stata sempre strenuamente difesa: non solo dall'Amministrazione (che può cautelarsi contro i rischi di un cambio di maggioranza legandosi a doppio filo

alla sua 'creatura') ma anche dalla popolazione, che dal '92 ad oggi ha affossato numerose proposte di legge tese alla formalizzazione del Bilancio Partecipativo nello Statuto Comunale.

Del resto le migliori dimostrazioni che 'informalità' qui non significhi anarchia ma cultura del dialogo, giusta miscela di regolamentazione e apertura in cui i due contraenti del patto di co-gestione della città (Comune e cittadinanza) hanno delle regole del gioco chiare di impegno alla trasparenza e al rispetto reciproco ed un 'percorso determinato' da rispettare, sono venute proprio dagli adattamenti interni subiti dall'O.P. nel tempo: dall'autodelimitazione delle 16 regioni di bilancio alla variazione dei criteri di distribuzione dei finanziamenti per una dispersione equa delle iniziative pubbliche su tutto il territorio urbano<sup>14</sup>, fino alla nascita nel 1994 delle Assemblee Tematiche. Queste – affiancandosi a quelle su base regionale - hanno permesso all'O.P. di uscire dall'ambito della discussione localizzata e immediatista, per ampliare gli orizzonti della popolazione all'intervento sulla città nel suo complesso (almeno nelle sue linee strategiche), e valorizzare aggregazioni su base tematica già esistenti in città, fino ad allora non convogliate nel dibattito per costruire le linee di indirizzo del Bilancio. Ma si sono anche poste come lo strumento per un 'riequilibrio' fra i poteri delle Istituzioni e dei cittadini, favorendo un parziale recupero da parte del Comune di un ruolo propositivo-decisionale forte nei confronti di alcune politiche di settore (in particolare in ambito economico, ambientale e culturale) e riavvicinando al dibattito i diffidenti tecnici comunali ereditati dalle passate gestioni politiche e membri di classi sociali che, pur avendo contribuito in modo determinante all'elezione dell'Amministrazione Popolare, erano rimaste per anni in silenzio, schiacciate dalla necessità delle masse più povere di stornare a proprio favore le risorse di un Comune che per decenni le aveva segregate ai margini della città di diritto.

Tra gli effetti spesso non rilevati conseguenti all'applicazione dell'opzione dell' 'informalità' vi è stato anche il rafforzamento dell'Amministrazione nel suo orientamento teso a proporre un'accezione più ampia del concetto di legalità, operando non fuori ma semmai 'ai bordi' di quello tradizionale. Il confronto duro con la realtà cittadina ha portato all'emergere di una *zona grigia (wild zone)* nell'azione del Comune di Porto Alegre sulla città spontanea, una sorta di 'contaminazione' biunivoca in atto a livello di strategie fra alcuni aspetti della città formale e di quella informale, specie per quanto attiene al rispetto di prassi e procedure amministrative. In molte città questa *zona grigia* esiste a vantaggio 'alte sfere sociali'; è il caso delle barricate stradali fatte a São Paulo dagli abitanti dei quartieri ricchi per controllare il loro territorio (al di fuori di ogni permesso di legge), dove emerge l'arretramento dello Stato su due fronti: la spinta di una criminalità diffusa, dal basso, e l'indifferenza alle leggi, dall'alto. A Porto Alegre vi è invece un controllo abbastanza attento sulla 'città dei ricchi'; ma nella città dei poveri è come se nel tentativo di favorire una 'correzione di tiro' di diversi aspetti dell'informalità e *assumere un ruolo regolatore* sulla crescita della città povera il Fronte Popolare si fosse trovato 'invischiato' in essa. Per questa via il Comune è stato forzato a cogliere quel *concetto-guida di necessità* che è alla base dei principali paradigmi organizzatori dello spazio dell'informale, e per questa via è come se – paradossalmente - avesse dovuto accettare alcuni aspetti di una '*legalità adiacente*' (Genro, in Allegretti 2000) per poter concludere i suoi molteplici programmi a beneficio della cittadinanza direttamente interessata e della città nel suo complesso; cosa che non avrebbe potuto fare rispettando al dettaglio ogni procedura prevista da leggi sovente imm modificabili perché sovracomunali. Questo ha portato anche effetti positivi, ovvero una migliore comprensione fra gli universi della città formale e di quella autorganizzata, ed un ampliamento semantico del concetto di 'informalità' adottato dall'Amministrazione Popolare, inteso quale universo dell'apertura alla pluralità delle necessità e dei desideri, e della flessibilità delle regole. Tra l'altro, ha offerto un solido appoggio per dare sostegno alla lotta per l'autoregolamentazione dell'O.P. e il rifiuto di una sua codificazione in legge, come per la costruzione del nuovo Piano Regolatore; ma soprattutto per comprendere che la Riforma oggi più urgente sia quella Amministrativa, senza cui fiumi di buone intenzioni politiche e di sforzi popolari 'dal basso' per emergere ed accettare i vincoli della legalità saranno continuamente resi vani dai formalismi della burocrazia e dalla reazionalità del potere giudiziario brasiliano.

Oggi, uno dei maggiori pregi del sistema di costruzione delle scelte urbane sperimentato a Porto Alegre è proprio quello di non rapportarsi alla legislazione come ad un castrante 'vincolo formale' ma come ad un bacino di 'potenziali creativi' che devono essere lasciati liberi di prendere forma nel tempo in situazioni diverse, e che se si tentasse di preconizzare tutti nel momento di istituzionalizzazione di una legge in breve verrebbero 'congelati', privati dell'opportunità di compiere un cammino virtuoso che vada di pari passo con l'educazione e la crescita della società. È così che percorsi formalmente non contemplati o difficilmente inseribili nel quadro di imm modificabili legislazioni superiori hanno acquisito peso nella prassi fino a raggiungere forme di istituti capaci di autoimporsi nell'ambito delle politiche cittadine. Oggi, oltre al caso del 'Bilancio Partecipativo', si possono citare altri 'progetti' saldamente radicatisi nella pratica della gestione di Porto Alegre. Ad esempio l'opzione con cui molte ditte appaltatrici ricorrono a percentuali elevate di manodopera

locale suggerite attraverso la mediazione del Comune, nell'intervenire nelle diverse parti di città; o istituiti in grado di sostituirsi alle poche forze pubbliche destinabili alla vigilanza sul modificarsi della città, come le 'Commissioni popolari di controllo' (organismi informali attraverso cui i cittadini monitorano l'operato delle imprese beneficiarie di appalti pubblici, specie nelle aree spontanee dove a lungo i privati hanno mostrato la tendenza ad eseguire i lavori in modo impreciso) o i patti di protezione e valorizzazione ambientale fra municipio e comunità locali, anche nelle aree informali regolarizzande.

Proprio il moltiplicarsi di patti sociali diversi e complementari sembra oggi radicare sempre più l'O.P. a Porto Alegre, illuminando il fondamentale passaggio dalla sostenibilità sociale ed economica a quella territoriale e ambientale. Se per anni l'Amministrazione Popolare ha deciso di concentrare tutti gli sforzi sulla ricostruzione dei cittadini come esseri umani e come soggetti politici, è stato perché riteneva che solo così si sarebbe potuto dare alle trasformazioni del territorio sostenibilità, cioè una durata dovuta alla comprensione e all'adesione a quelle trasformazioni da parte della maggioranza dei cittadini, specie su temi come la protezione dell'ambiente o delle memorie storiche - apparsi a lungo agli 'esclusi' come un lusso e un privilegio superfluo da ricchi, e non come misure positive per la loro stessa qualità di vita.

### **Il dialogo coi 'locali', preludio ad un'azione congiunta su scala cittadina**

In occasione del decennale dell'O.P., la riflessione sulle trasformazioni apportate nel tempo alla sua struttura flessibile aiuta a comprendere la portata delle sfide maggiori che in questo momento il processo si trova a dover affrontare. Come già accennato, Porto Alegre ha una lunga tradizione di attenzione alle specificità dell'articolazione urbana; e l'impulso al recupero di un dialogo costruttivo della città con i suoi molteplici 'locali' ai fini di un arricchimento degli strumenti e delle linee di intervento sulla città nel suo complesso ha trovato in questi anni punti di partenza diversi, ma tutti convergenti nei diversi livelli di discussione del 'Bilancio Partecipativo', dove l'attenzione alle specificità culturali sollecitata dall'incontro fra le politiche pubbliche ed il pluriverso dei movimenti urbani (dalle tradizioni religiose afro-americane agli indios) ha teso a tradursi in una progressiva riscoperta *tout-court* dei loro diversi territori di appartenenza, nella loro dimensione non solo di organizzazione sociale ma anche fisico/morfologica.

La struttura aperta e flessibile data all'O.P. ha, in tal senso, notevolmente favorito la composizione dei conflitti che hanno rischiato di generarsi dall'incontro del nuovo processo di dialogo fra cittadini e Istituzioni con le molteplici anime di una città così complessa. Essa ha avuto, infatti, la capacità di adattarsi con formule differenti alle esigenze locali e pervenire a nuove configurazioni di equilibrio diverse dall'articolazione originaria, in grado di valorizzare quanto gli abitanti delle diverse regioni e quartieri della città erano stati e si mostravano in grado di proporre e produrre autonomamente, trasformando così le 'resistenze' incontrate in molti ambiti locali dotati di spiccata 'personalità' in 'energie' progressivamente utilizzabili a pro della città nel suo complesso e del perfezionamento degli strumenti per la sua gestione. Ad esempio, nel distretto delle Isole della Laguna, dove la protezione ambientale ha costituito un insormontabile impedimento allo sviluppo delle poverissime popolazioni locali fin dall'Istituzione del Parco Statale nel '79, il discorso della 'democrazia sostantiva' non dava stimolo all'O.P., scontrandosi ogni richiesta di infrastrutturazione dell'area con i vincoli ambientali. Il Comune dovette così studiare un'organizzazione alternativa del 'Bilancio Partecipativo' attraverso assemblee plenarie in ogni isola e commissioni tematiche (come il forum sulla miseria) che pervennero a presentare all'Amministrazione un'inusuale richiesta di finanziamento di uno studio *sulle limitazioni* giuridiche poste alla sopravvivenza della popolazione dall'area di preservazione e su *come aggirarle*. Nella regione del centro storico di Porto Alegre, l'arretrata e frammentata articolazione dei preesistenti movimenti urbani dette invece origine ad una struttura ancora più atipica delle riunioni dell'O.P.; aperte a conferenzieri invitati da fuori esse si articolavano intorno alla discussione del ruolo dell'*individuo come soggetto storico nella sua comunità*, secondo una concezione molto diversa da quella collettivistica che caratterizzava altre aree urbane, utile anche per propiziare il recupero di alcuni quartieri 'messi ai margini' ma dalla spiccata personalità come quello ebraico di Bom Fim e quello omosessuale di Olaria, oggi assurti a centri nevralgici della vita culturale e notturna portoalegrense senza snaturare i propri caratteri distintivi. Nella regione Eixo Baltazar, il Bilancio Partecipativo accettò che la contrapposizione fra cittadini più poveri e ceti piccolo-borghesi desse origine nel 1995 ad una scissione in due regioni autonome con priorità di interventi molto diverse e difficili da affrontare nei meri termini dell'urgenza e della necessità. Il caso più interessante resta comunque la Restinga, vera città ai margini della città nata negli anni '70 come ghetto per abitanti 'informali' cacciati da aree di valorizzazione fondiaria; la sua peculiare evoluzione l'aveva resa un luogo di scambi clientelistici con i poteri istituzionali, oggi sradicati dalla costruzione di un Centro Amministrativo Regionale attento ad incarnare i principi etici del nuovo Esecutivo, mediatore fra le Istituzioni e le rivendica-

zioni comunitarie che ha saputo abituare gli abitanti al nuovo vocabolario delle negoziazioni. La formazione di nuovi leader di quartiere estranei alle vecchie pratiche clienteliste costituì in quest'area un impegno prioritario all'atto della creazione del Bilancio Partecipativo e, con la costituzione del Distretto Industriale e del Parco Tecnologico, è divenuto lo scenario di un'interessante battaglia della popolazione locale contro le industrie inquinanti, da cui si sono poi originate altre lotte per il recupero ambientale delle colline circostanti che hanno permesso al Comune di sviluppare strategie di partenariato per la protezione dell'ambiente con le associazioni di molte favelas, estese oggi a tutto il territorio urbano. Attualmente la regione della Restinga è uno dei 'centri culturali' della città (con oltre 80 Associazioni culturali e sportive) e l'area-volano di una serie di iniziative imprenditoriali autorganizzate che hanno stimolato il Comune a creare programmi di appoggio alle microimprese in aree marginali. Nel settore dell'abitazione essa è stata una delle poche regioni a non insistere in sede di O.P. per la costruzione di alloggi, preferendo scegliere la via del 'meno e subito', e quella dell'autorganizzazione degli spazi abitativi; facendosi finanziare 'embrioni' e 'lotti urbanizzati' senza attendere i tempi lunghissimi e penalizzanti che le poche forze del Dipartimento alla Casa hanno richiesto altrove per l'organizzazione di nuovi insediamenti o la regolarizzazione fondiaria di quelli esistenti, la Restinga ha così delineato la storia di una città quasi autonoma in crescita tutto sommato equilibrata, nonostante le sue origini di 'ghetto popolare'. E anche in questo caso è servita da terreno-pilota per iniziative di interesse globale per Porto Alegre. Lo stesso sembra fare oggi il quartiere popolare di Rubem Berta, i cui alloggi incompleti furono occupati per protesta nel 1998 (raddoppiandone a quasi 35.000 abitanti la popolazione prevista); adesso va rinascendo grazie all'approvazione di un piano di recupero urbanistico elaborato con la partecipazione degli abitanti organizzati in 'officine' e riuniti intorno ad una propositiva Associazione di Quartiere.

L'entrata in vigore dal 27 marzo 2000 del nuovo Piano Regolatore di Sviluppo Urbano e Ambientale costituisce un momento di grande importanza, una sorta di 'riscossa del territorio' che – volutamente tenuto da parte per anni almeno nelle sue dimensioni fisico-morfologiche in attesa di risolvere alcune improcrastinabili urgenze di natura sociale – da tempo sembrava chiedere una riscoperta delle sue peculiarità di ambito locale. Le pratiche del 'corpo a corpo' suggerite dal 'Bilancio Partecipativo' per costruire informalmente un dialogo più serrato tra tecnici e cittadini, dare risposte più attente alle richieste dei diversi ambiti territoriali ed arginare alcuni degli errori favoriti dalla dimensione 'emozionale' dei processi partecipativi, hanno avuto un peso decisivo nell'istituzionalizzazione di progetti 'pilota' di partecipazione alle scelte urbanistiche, su cui ancorare l'innovatività del nuovo PRG. Favorendo una quotidianità della conoscenza del territorio hanno dato l'impulso decisivo a mettere sul tavolo della discussione pubblica un nuovo strumento di pianificazione urbana in grado di togliere al Bilancio Partecipativo il suo carattere di 'isola' (vissuta da molti settori dell'Amministrazione come vincolo o alibi per scaricare le proprie responsabilità operative), sintonizzando la regolazione dello sviluppo cittadino con la sua caratteristica di 'assemblea cittadina permanente' e arricchendone il ruolo di 'moltiplicatore' delle trasformazioni fisiche attraverso un recupero dei contenuti della discussione fra cittadini e Istituzioni, ancora confinata in una mera definizione delle priorità dell'azione. Il 2° Piano Regolatore di Sviluppo - con il suo carattere a metà fra il piano strategico e il piano-processo – è stato, infatti, discusso in 5 anni di assemblee pubbliche e formalizza un legame con le 16 regioni urbane autodefinite in sede di 'Bilancio Partecipativo'. Di quest'ultimo assume i caratteri di apertura, flessibilità e definizione progressiva da attuarsi con la partecipazione dei cittadini; in particolare per quanto attiene alla questione della valorizzazione ambientale (che sostituisce il vincolismo passivo del precedente strumento urbanistico), alle zone di interesse sociale con i loro parametri negoziabili e differenziati a seconda del diverso grado di formalità che caratterizza la nascita delle diverse parti della città, e all'eliminazione in molte aree delle destinazioni d'uso, da negoziare direttamente con l'Amministrazione anche in collaborazione eventuale con gli antichi 'produttori informali di città' che si tenta di cooptare nelle negoziazioni sul modello delle innovative aree a '*normas minimas*' sperimentate nel decennio passato in Colombia.

La formulazione del nuovo Piano Regolatore pare propiziare un salto di qualità dell'azione istituzionale, dando coerenza ad alcune sperimentazioni isolate e frammentate finora compiute dall'Amministrazione Popolare, come la rilocalizzazione *in situ* di alcune favelas ubicate in aree di alto valore commerciale per ribadire il 'diritto al centro' anche delle fasce più povere della popolazione, o i programmi di educazione ambientale mirati a riassumere nella città i territori dell'informale con pari dignità, anche attraverso la valorizzazione di alcuni aspetti estetici delle favelas lette come luoghi di produzione di una parte della cultura cittadina. Proseguendo nell'attacco alle radici della burocrazia attivato dall'O.P. - attraverso la logica dell'agglomerazione e del coordinamento opposta a quella dell'isolamento monadico e della separazione delle funzioni – il nuovo Piano Regolatore Integrato si pone come ulteriore gradino nella diffusione di una cultura della concertazione e del dialogo al di fuori di pericolose *sovradeterminazioni formali* che potrebbero

agire come inibizioni al confronto e alla crescita delle posizioni dei diversi soggetti in gioco, in particolare di quelli tradizionalmente più deboli chiamati con pari dignità ai tavoli di costruzione delle scelte per la città. Ed inoltre contribuisce a tradurre il concetto di policentrismo urbano in moltiplicazione dei luoghi del dialogo sia per arginare i pericoli di 'monopolio del dibattito' da parte dell'O.P. che per rafforzare l'efficacia delle politiche territoriali, facendo sì che i cittadini si appropriino dei loro significati e contribuiscano a monitorarle e a correggerne il tiro. In questo senso, la formalizzazione del piano solo 'in seconda battuta' rispetto all'approntamento dei percorsi di 'gestione' del corpo urbano, è un atto di saggezza che ha colto il rischio che affrontare da subito il tema delle 'azioni strategiche' potesse delineare un approccio perdente, creando solo dei terreni di forte ed improduttivo scontro fra 'poteri forti' e masse impreparate. Per anni l'opzione strategica è così rimasta defilata, definendosi come strategia della pazienza orientata a mettere la maggioranza dei cittadini in grado di costruire a breve termine i propri ambienti di vita quotidiana e far loro rilevare nel migliore regolamento di questi quella 'sostantività' dell'azione promossa dai pubblici poteri che sola può fare da base ad una reale comprensione dei meccanismi complessi di organizzazione e gestione dell'intero corpo urbano, e quindi precludere alla costruzione di scelte strategiche condivise a scala più vasta e con obiettivi di medio-lungo termine. La strategia seguita dall'Amministrazione Popolare – influenzata dalle tesi pianificatorie strategiche dell'ex-ministro cileno di Allende Carlos Mattus e di Mário Testa, e dalla 'comunicazione libera' di Habermas - è stata quindi quella di ricostruire parti significative di città abitabile come preludio per costruire un'intera città degli abitanti; e per ora sembra delineare concrete possibilità di produrre dei risultati significativi e dare coerenza propositiva e progettuale alle azioni di stampo 'emergenziale' finora prioritariamente portate avanti in città.

### **Ampliamento di scala e replicabilità: le sfide maggiori per il futuro**

Scrivendo nel 1994 l'Assessore alle Finanze di Porto Alegre Augustin: *La democrazia diretta funziona. Questa è la principale conclusione del processo vissuto a Porto Alegre. Non solo funziona, ma rivoluziona anche le relazioni sociali nelle comunità partecipanti, creando condizioni perché la popolazione, dopo aver assunto il controllo della decisione sui servizi pubblici municipali, passi a voler farlo anche sulla sfera pubblica statale e nazionale.*

In questo momento, la sfida maggiore che il 'Bilancio Partecipativo' si trova davanti è proprio quella del suo ampliamento di scala, che mette in luce la potenzialità di analoghi strumenti di democrazia diretta di costituire un luogo di armonizzazione, un ponte fra esigenze globali e locali che non subordina queste ultime alle sovradeterminazioni imposte dalle altre, ma muove anzi dalla loro propositività. A seguito delle elezioni del 1988, l'estendersi del processo di Bilancio Partecipativo a livello Statale – seppur ancora in una forma immatura e caotica alla ricerca di una propria 'configurazione di equilibrio' – è l'occasione per verificare l'importanza del ruolo pioniero determinante che i municipi possono oggi ricavarsi per una riforma dal basso dei rapporti fra livelli politici (e fra essi e la popolazione) non costretta dalle penalizzanti regole della 'sussidiarietà' imposte da istituzioni internazionali e governi centrali.

Come primo luogo del contatto diretto fra popolazioni locali e istituzioni i Comuni hanno l'opportunità di conoscere le diverse caratteristiche dei vari territori, e di ripristinare un rapporto di fiducia fra società 'istituente' e società 'istituita' a partire dalla creazione di strutture che sappiano porsi in sintonia con le forme peculiari di autorganizzazione e mobilitazione di quest'ultima. È quindi più facile che siano le Amministrazioni periferiche a costituire il primo luogo-gradino di incontro della società politica con i 'cantieri' della società locale, consolidando istituti intermedi di democrazia e 'sfere pubbliche non statali' di organizzazione del controllo e dell'iniziativa sociale che non siano percepite come imposizione dall'alto, ma siano punto di incontro a metà del cammino fra percorsi paralleli di crescita autonoma di cittadini e Istituzioni. Difficilmente, però, questo percorso di avvicinamento ed interazione bilaterale può limitarsi ai municipi: rischierebbe, infatti, di restare 'monco', finendo per scontrarsi ed essere sconfitto da sovradeterminazioni politiche ed economiche che premono da livelli superiori. Il caso di Porto Alegre lo chiarisce bene; per anni l'Amministrazione ha portato avanti un lungo lavoro di costruzione di reti di 'legami deboli' a vari livelli, soprattutto con altri Comuni (ed in particolare nell'ambito del rapporto Sud-Sud fra le città appartenenti alla costruenda comunità del Mercosul) per lo scambio di esperienze e la costruzione dal basso di una forza di rottura e rinnovamento delle politiche cittadine. Oggi ha trovato al momento giusto un importante alleato per compiere un salto di qualità e poter avere una nuova voce anche su ambiti – come quello economico – che alla lunga rischiano di schiacciare un Comune con i loro ricatti e la loro forza contrattuale, al punto di snaturarne le migliori iniziative di democratizzazione della società mettendogli contro i suoi stessi cittadini.

Da quando il Fronte Popolare ha conquistato il Governo dello Stato del Rio Grande do Sul molte cose ap-

paiono in cambiamento. Partendo da un programma di austerità e da una filosofia analoga a quella che aveva guidato l'Amministrazione a Porto Alegre nel 1989 (e con al vertice lo stesso uomo di allora, Olivio Dutra) il nuovo Esecutivo Statale ha ribaltato l'ottica di 'opposizione a tutti i costi' che finora aveva contrapposto i due livelli istituzionali, ponendosi come anello di livello superiore di una catena di valorizzazione delle relazioni fra Stato e Società che muove dal basso pur a partire da un impulso apparentemente top-down. Il primo grande atto del nuovo Governo è stato di tener fede alle promesse elettorali di organizzare un processo di 'Bilancio Partecipativo' a livello statale (O.P./RS) in collaborazione con i diversi Comuni dello Stato; società e istituzioni insieme quando queste ultime accettavano di collaborare, solo la prima laddove maggioranze recalcitranti si attestavano su posizioni di chiusura, che non è però mai giunta ad essere completa dato il potere 'induttivo' di convincimento dello Stato quale organo istituzionale di livello superiore. Il fatto veramente positivo del nuovo processo democratico – che ha dato voce a nuove 'periferie dell'Impero', come le campagne, i villaggi di montagna e i centri più poveri dell'area metropolitana – è stato l'aver innescato una serie di politiche collaterali di resistenza attiva ad ogni sovradeterminazione imposta dall'alto, ad ogni eteronomia contro cui apparisse proficuo ribellarsi. Se a Porto Alegre la discussione pubblica delle clausole di un prestito che il Comune voleva sottoscrivere con la Banca Interamericana di Sviluppo è stata l'occasione per questo 'salto di qualità' nell'autodeterminazione della cittadinanza, a livello Statale uno dei primi episodi emergenti è stato il blocco bancario imposto al trasferimento all'Unione di tutti i fondi che lo Stato era incaricato di raccogliere e passarle, in attesa del compimento delle promesse del Governo Centrale Brasiliano di rinegoziare il debito dei suoi stati; e in questa rivolta il Rio Grande do Sul ha trovato alcuni inattesi alleati come il ricco stato del Minas Gerais. Il secondo episodio è stato quello della rinegoziazione di un contratto già concluso dal Governo neoliberale precedente con la Ford e la General Motors per l'apertura di 2 impianti produttivi nello Stato, che prevedeva insostenibili aiuti finanziari alle due imprese e vincoli ritenuti immorali dal nuovo Esecutivo come il pagamento di appartamenti, trasporti e rette scolastiche in costose istituzioni straniere per le famiglie dei top-manager delle filiali da aprire. La conclusione di quest'ultima estenuante vicenda – che oggi costa al Governatore Dutra un processo di *impeachment* intentato dall'opposizione – è estremamente indicativa dello scontrarsi di due mentalità di conduzione del rapporto fra centro e periferia. Mentre la General Motors non si è opposta alla rinegoziazione dialogando con il locale e accettando (anche a suo beneficio) quanto esso offriva in termini di 'saperi', di manodopera e di infrastrutture, la Ford ha lasciato lo Stato, accendendo la spietata concorrenza di altri governatori brasiliani per offrire le condizioni più vantaggiose per il 'benefattore straniero', e riconfermando come la grande prerogativa del 'globale' sia quella di accettare solo rapporti asimmetrici ed anticooperativi con il locale, fatti di 'sfruttamento delle risorse e di restituzione di dominio' a proprio esclusivo vantaggio (Magnaghi, 1999<sup>15</sup>), disinteressati alla valorizzazione del territorio e che accettano di scendere a patti solo con il singolo locale per frammentare ogni opposizione nel rispetto dell'antica saggezza del *'divide et impera'*. Questa logica del globale è in fondo la stessa che stava dietro il clientelismo che per tanto tempo ha dominato e in parte ancora domina il Brasile; una cultura politica che concretizza la rottura di ogni possibile solidarietà dando ascolto alle rivendicazioni popolari in modo selettivo, attraverso contatti individuali o con piccoli gruppi staccati dalla grande massa della popolazione, che stimolano la competizione fra oppressi.

L'O.P. ha combattuto per dieci anni come suo primo nemico questa filosofia d'azione, perché foriera di uno svuotamento della dimensione pubblica (cioè impersonale e collettivamente orientata ai beni comuni) delle istituzioni nelle loro varie articolazioni, a vantaggio di un'appropriazione del loro potenziale attuativo da parte di interessi privati. La creazione del Bilancio Partecipativo/RS sta oggi tentando di estendere allo Stato la *lotta contro l'eteronomia*, la capacità di rivitalizzare e sfruttare il potenziale creativo delle culture locali per costruire socialità fra aggregazioni diverse di cittadini potenzialmente in grado di autoalimentarsi ed estendere i propri orizzonti di lettura delle realtà locali e sovralocali, la moltiplicazione di sottosistemi regionali cooperanti (e tendenzialmente solidali) ad un livello di dialogo orizzontale. L'O.P./RS si è costituito quindi non solo come forma di estensione della democrazia ma come strategia ad alta densità sociale attraverso cui il locale sfrutta le tensioni e le energie del suo essere plurale, messe a contatto in un processo dove è strutturale la creazione di 'tifoserie' che la sfera pubblica in cui si manifestano legittima, togliendo l'utilitarismo dall'oscurità della politica clientelista per trarlo alla luce del dibattito democratico. Attraverso questo modo d'agire, il locale può innalzare le sue pressioni sul globale, producendo delle contro-sollecitazioni che – come il caso della General Motors nel Rio Grande do Sul illustra – possono aprire dei varchi nella strategia di dominio che questo usa a livello locale.

È presto per dire se l'O.P. Statale – nato fra mille difficoltà e finora duramente messo alla prova dall'alleanza fra magistratura conservatrice e opposizione politica - riuscirà a insediarsi saldamente alla guida di un moto sempre meno periferico di opposizione alle logiche omologanti della globalizzazione economica. Certo è che

si tratta di un'ipotesi progettuale da tenere sotto osservazione per le sue potenzialità, e a cui una struttura 'informale' e aperta alla crescita (come quella riprodottasi per contagio e gemmazione in molti comuni del Rio Grande do Sul a livello di O.P. municipale) può offrire possibilità di non-invecchiamento e di maturazione rapida. Quando l'O.P./RS nacque, gran parte dei promotori non avrebbe scommesso sulle sue concrete possibilità di affermarsi, sia per la difficoltà tecnica di organizzare un processo di partecipazione così ampio, sia per l'ostilità politica di molte amministrazioni locali e quindi per le difficoltà di coordinamento dei processi decisionali, sia per i problemi logistici di un processo in cui i rappresentanti della popolazione si impegnano a titolo gratuito con tutte le difficoltà, i tempi e i costi personali connessi ai grandi spostamenti necessari per riunire tutti i delegati e i consiglieri nelle assemblee di discussione e decisione, sia – infine – perché toccava aree spesso prive di qualsiasi tradizione strutturata di auto-organizzazione e di mobilitazione popolare. Le 622 assemblee tenutesi nello Stato fra marzo e maggio '99 (con oltre 190.000 partecipanti e l'elezione di 160 consiglieri popolari) hanno invece decretato una buona partenza per il nuovo processo partecipativo, a dispetto dell'avvertenza che i fondi esistenti 'non permetteranno di fare molto nel primo anno di governo statale'.. Anzi, il primo Bilancio - per il 2000 - è stato approvato il 29/11/99 (sotto gli occhi vigili di oltre 320 osservatori nella tribuna dell'Assemblea Statale) con 50 voti favorevoli e nessun contrario, pur avendo le forze di opposizione la maggioranza nel parlamentino statale. L'approvazione si è trasformata in un momento di inattesa festa con abbracci tra gli avversari politici, e un folla di alcune migliaia di persone in strada che seguiva l'approvazione su un megaschermo, a riprova che persino un 'momento tecnico' come potrebbe apparire la discussione di un bilancio, può divenire un evento diffusamente 'sentito' se solo si dà alla cittadinanza la possibilità di comprenderlo e di sentirsi realmente influente nell'orientamento delle scelte politiche che la riguardano.

I primi passi dell'OP/RS hanno così messo in luce che anche a scale comprensoriali di media grandezza il funzionamento virtuoso di strumenti di democrazia diretta è tutt'altro che impensabile, così come già il caso di Porto Alegre aveva dimostrato per la prima volta la fattibilità di una loro applicazione a scala metropolitana e non solo limitatamente ad ambiti locali minori come si era pensato dopo le esperienze sviluppatasi tra gli anni '70 e '80 nei piccoli centri riograndensi di Ijuí e Pelotas. Divengono inoltre evidenti le grandi possibilità che un tale processo offre agli enti locali quanto a collaborazione e complementarità fra livelli istituzionali: per specchiare e confrontare il livello di pluralismo e democrazia raggiunto, per uscire dall'ottica di campanile, e soprattutto per superare la logica autocentrata del 'Bilancio Partecipativo'. Il quale – non va mai dimenticato – è uno strumento di distribuzione dei fondi esistenti ma non di creazione di risorse finanziarie nuove, a meno che non si ponga come stimolo all'adozione di parallele politiche improntate allo stesso spirito che lo anima e ad una moltiplicazione dei tavoli dove realizzare dialoghi non preordinati quanto a logiche di articolazione e soggetti partecipanti.

### **Nuovi occhi per la ricerca e l'azione**

Porto Alegre non è una città ideale esente da difetti, e non solo perché porta sul suo territorio i segni del passato, ma perché anche nel suo pur ammirevole presente permane legata al suo destino di città 'ricca fra le povere', proiettata verso la modernizzazione, incapace di sovvertire alla radice le logiche globali della concorrenza fra metropoli, che ne fanno terreno di conquista per catene di *shopping center* e terreno di attecchimento di non meglio identificati 'poli tecnologici'. Questo non toglie che da oltre un decennio – grazie ai suoi processi perfettibili di democratizzazione e alla forte volontà politica che ne sostiene la crescita - essa indichi un cammino (forse uno fra i tanti possibili) per tentare di arginare con le poche forze del locale gli squilibri che un'epoca globalizzata determina ad ogni latitudine attraverso processi sovente istantanei quando non decisamente isterici o insondabili.

La lezione di questo momento di duplice sfida che il Bilancio Partecipativo affronta a Porto Alegre e nel Rio Grande do Sul evidenzia l'importanza di un mutamento di mentalità anche da parte di chi si avvicina con interesse alla disamina di queste pratiche di governo. Ovvero l'abbandono di un approccio per 'modelli' (che risente pericolosamente del mito della replicabilità diffuso in ambito internazionale da schedature spesso superficiali delle esperienze di gestione territoriale come quelle proposte dalle 'Best Practices' dell'ONU) in favore di un modo di pensare per 'stili di sviluppo' che - opponendosi a forme ibride e asimmetriche di contaminazione fra locale e globale (siano esse chiamate 'glocale' o 'lobale' la sostanza non muta molto) - muova dalla contestualizzazione delle esperienze e dalla ricerca delle loro radici locali in direzione di una strategia coerente di opposizione alla globalizzazione a partire dalle periferie.

Non va dimenticato, del resto, che la 'non esportabilità totale' di un processo che trova radici nei patrimoni socio-territoriali locali non significa 'inesportabilità' di riflessioni e obiettivi alla base di singole esperienze

di successo. Proprio per questo da mesi a Porto Alegre i responsabili organizzativi dell'O.P. lavorano alla costruzione di una piattaforma di domande, una sorta di autoriflessione su tre punti da proporre ad altre Amministrazioni: sulla possibilità di creare una democrazia diretta, di istituire efficaci sistemi di controllo partecipato sul bilancio delle istituzioni e di studiare meccanismi di autoregolamentazione dei processi deliberativi, indipendentemente da strumenti e modi organizzativi che a tale scopo ogni contesto deciderà poi di scegliere. *'Imitare con intelligenza per emanciparsi progressivamente'* è il percorso che a Porto Alegre suggeriscono, consci che 'la democrazia ha problemi di tempo e di spazio' ma anche che lottare perché la democrazia diretta si radichi nei diversi territori rispettandone le peculiarità non vuol dire rinunciare a piccole forzature che ne stimolino la crescita e la coscientizzazione politica e sociale, così come è accaduto in alcune esperienze che - iniziando da una 'copia' dell'O.P. di Porto Alegre - hanno trovato col tempo strade molto diverse dal modello originario, o sono state fatte proprie da partiti politici di area diversa da quella del PT. Lo si capisce pensando a casi coronati da successo che - muovendo dalla 'traslazione' del processo di Porto Alegre sul loro territorio - ne hanno poi declinato l'articolazione secondo formule più strettamente connesse a tradizioni radicate nel locale: penso a una piccola città agricola dell'interno dello Stato brasiliano di Santa Caterina che ha scelto una forma di O.P. legata alla 'pianificazione agricola su piccola scala', mentre nel Rio Grande do Sul un comune ad alto tasso di cattolici praticanti ha trovato nelle chiese a fine messa il luogo privilegiato per la discussione dei problemi comunitari. Per citare anche un esempio di 'traslazione' dell'O.P. portoalegrense a scala internazionale (ormai diffusa da Barcellona a Buenos Aires, fino a piccole città francesi o coreane), si pensi al caso del Senegal, dove alcuni comuni hanno richiesto la consulenza organizzativa diretta dell'Amministrazione Popolare per scoprire di avere già in casa un potentissimo strumento su cui far leva per l'attecchimento rapido del processo; ovvero il coinvolgimento delle *confraternite religiose sufi* che - unendo all'egualitarismo musulmano forme di 'mutuo soccorso' organizzate per circoli locali e fondate sull'etica del lavoro - da anni rappresentano un efficace contrappeso alla pressione dello stato, esercitando sulle sue azioni un potere contrattuale *virtualmente senza paragone altrove in Africa*<sup>16</sup>. Così è capitato persino che - nel tentativo di radicare il 'Bilancio Partecipativo' nella cultura locale - altre città abbiano elaborato formule organizzative in grado di restituire idee nuove a Porto Alegre come *feed-back*; è il caso della paulista S. André, che ha squarciato il velo di grigiore burocratico (oggi si direbbe veterocomunista) che a Porto Alegre ha marcato per lungo tempo il momento della consegna delle priorità regionali al Comune da parte della popolazione, trasformandolo in una sorta di passeggiata carnevalesca in cui le scuole di samba della città compiono un percorso simbolico dal Comune al Consiglio Comunale costringendo anche gli organi di stampa più ostili a parlare dell'evento celebrato in forma di festa, alla maniera forse più adatta allo spirito brasiliano<sup>17</sup>.

I più riusciti processi di democratizzazione istituzionale e di reimpostazione partecipativa delle politiche urbane sottolineano la necessità di articolare secondo schemi complessi il rapporto fra gli aspetti di universalità che connettono simili esperienze alle varie latitudini e quelli di legame e radicamento nel territorio locale, necessari a fornire alle esperienze forme più dinamiche e contestualizzate, che garantiscano il reale successo *hic et nunc* ai singoli percorsi di crescita comune della 'società politica' e di quella 'civile' delle città, a progetti cioè impegnati a costruire ciò che in brasiliano si riassume nella parola 'cidadania', un concetto ampio che abbraccia le nostre circonlocuzioni di 'diritto di cittadinanza' (oggettivo) e di 'senso di cittadinanza' (sentimento d'appartenenza soggettivo) celando un'accezione sostantiva e costruttiva della democrazia. Il caso di Porto Alegre, al di là delle peculiarità 'locali' che l'hanno reso tanto notevole, puntualizza varie necessità imprescindibili per la riuscita di un rinnovamento di tale portata. Qui vale la pena estrapolarne tre:

- 1) Il bisogno di guardare in modo nuovo al decentramento, che non può essere limitato a semplice misura amministrativa, ma dovrebbe rappresentare una delle condizioni della democratizzazione dello Stato, il cui quantitativo democratico ha più importanza del contributo all'efficienza ottenibile dalle stesse politiche successivamente attivate. Esso deve cioè porsi prioritariamente come strumento di perfezionamento e crescita parallela delle istituzioni, della cittadinanza nel suo complesso ed in particolare delle organizzazioni della società civile la cui tendenza - in un contesto di crisi economica - può essere quella di appiattirsi su rivendicazioni di tipo immediatista (confondendo la giusta salvaguardia di una posizione di indipendenza organizzativa davanti al governo e ai partiti con l'autonomia politico-ideologica davanti alla società in generale) quando non di accettare compromessi di natura clientelista. È proprio a questo scopo che ad essere messe in discussione non devono essere singole strategie di azione, ma lo stesso concetto di *bene pubblico*, da ridefinire relazionalmente come risultante di tensioni nascenti da quella diversità irriducibile che genera talvolta risultati imprevedibili e stimoli creativi frutto di necessità diverse. A Porto Alegre, l'Amministrazione è partita da alcuni punti fermi - riassunti nel *'Diritto alla città per tutti'* inteso come *'umbrella right'* di altri diritti individuali e collettivi tradizionalmente non garantiti a molti - e così ha chiarito alcuni valori ritenuti non negoziabili, per aprire poi un dibattito mirato alla definizione progressiva del 'bene comune'; l'ha inteso,

quindi, non come un dato considerato costituito *prima e al di fuori* dei processi di politiche e di piano (Crosta, 1998), ma come un valore composto dalla combinazione di presupposti necessari dell'agire e di esiti eventuali – talora non intenzionali – prodotti dall'agire stesso, magari guidato di volta in volta da obiettivi differenti.

2) Questo modo di procedere si è impennato su un'attenuazione delle relazioni di ruolo fra gli attori dei processi di governo cittadino, non basate sulla sottolineatura di contrasti fra pubblico e privato, né sulla discrasia fra tecnici e politici o fra istituzioni e società civile, quanto sull'esplicitazione di diritti e doveri comuni all'uomo-cittadino nei diversi ruoli che può assumere all'interno della città<sup>18</sup>. Solo all'interno di questo sistema di riforme 'centrato sull'uomo' e sulla ricostruzione di rapporti fra persone e fra collettività, più che fra blocchi di poteri contrapposti, ha potuto prendere piede quel consistente fenomeno di crescita e apprendimento mutuo che è una delle principali caratteristiche distintive dell'O.P. anche in confronto ad altri processi di democrazia diretta sviluppati altrove. Questo perché la frequenza e l'intensità degli incontri pubblici – uniti alla leggibile sostanzialità degli effetti che essi inducono nel ridirezionamento delle politiche – hanno generato in molti partecipanti e nell'associazionismo di base il desiderio di essere preparati ad affrontare 'paritariamente' quei rappresentanti delle istituzioni chiamati a rapportarsi direttamente con i cittadini. Si è così verificato come il meccanismo partecipativo - 'sciogliendo' in esseri umani singoli il fronte prima compatto e insuperabile della barriera burocratico-amministrativa, per decenni identificata *tout court* come 'le Istituzioni' - possa stimolare da due direzioni diverse un avvicinamento a mezza strada che colmi la distanza fra società politica e società civile; e serva a smaterializzare quel terzo potere che potremmo definire '*società tecnica*' che ad ogni latitudine del pianeta costituisce entità sfuggente, che si spaccia per emanazione e 'braccio attuatore' del potere politico, ma che in realtà si pone come un vero contropotere nei confronti di questo, ponendogli tutti i vincoli che il foucaultiano *potere del sapere* sa inventare, e facendo leva sull'enorme forza contrattuale che la non licenziabilità dei quadri tecnici offre. Nel percorso creato a Porto Alegre, la partecipazione – criterio raccomandato ormai nei documenti di tutte le istituzioni Internazionali e finanziarie, soprattutto come strumento di *pax sociale* e mezzo per far accettare misure ridotte ed interventi minimi degli enti pubblici – è stata per certi versi 'deideologizzata'; non è stata, infatti, individuata dall'Amministrazione come strumento di acquisizione di un assenso, ma come mezzo di produzione di senso e al contempo di consenso (inteso quale *senso in comune*) per le stesse politiche. Il consenso non è stato, pertanto, ridotto a oggetto di strategia, ma se ne è riconosciuta la natura interattiva ed eventuale, frutto di una costruzione multipla e di lungo periodo in cui gli stessi tecnici possono talora intervenire come semplici 'cittadini' mentre i percorsi di formazione attuati a vantaggio di questi ultimi li fanno talora assurgere a 'quasi-tecnici' nell'esame di problemi e nell'individuazione di soluzioni; e il risultato sembra essere stato 'solido', come dimostra la triplice rielezione dell'Amministrazione Popolare alla guida della città. Quello che si è così sviluppato è stato un processo che ben *risponde alle sfide della modernità e, soprattutto, alla crisi di legittimità degli Stati contemporanei*, incorporando la convinzione che i problemi *dell'esclusione sociale e della concentrazione degli insediamenti umani nei centri urbani non possono essere trattati solamente attraverso politiche compensatorie* di impianto tecnicistico, ma richiedono l'attuazione di *politiche pubbliche che modifichino la distribuzione della rendita e del potere nelle città e negli stati, concretizzando forme di partecipazione diretta nelle gestioni pubbliche*<sup>19</sup>.

3) Una terza ed ultima riflessione riguarda, infine, un tema importante ai fini della riproducibilità o della 'traslazione di contesto' dell'esperienze portoalegrense in ambiti diversi. Il Bilancio Partecipativo è un processo nato e cresciuto in posizione centrale, ma grazie all'interessamento di chi era 'ai margini', senza cui probabilmente non sarebbe mai decollato. Solo di recente, infatti (soprattutto a partire dall'Istituzione delle Assemblee Tematiche nel 1994) sta conquistando ceti più abbienti della popolazione, ed è ancora ben lontano dall'entrare 'a pieno regime' quanto a partecipazione estesa della cittadinanza<sup>20</sup>. Le teorie sociologiche sulla forza dei legami deboli da quasi 30 anni osservano che di solito coloro che adottano precocemente un'innovazione – i cosiddetti *early innovators* – per lo più sono individui 'marginali', che rischiano meno dei soggetti in posizione 'centrale', sono meno frenati da conformismi e apparenze sociali e agiscono spinti dalla necessità per poi scoprire (o talora neppure rendersi conto) di aver aperto una nuova strada che anche altri percorreranno, di aver quindi agito come *ponti locali*<sup>21</sup> per un rinnovamento voluto anche 'dall'alto' ma costruito secondo criteri 'bottom-up'. Il 'Bilancio Partecipativo' ha preso piede proprio grazie alla 'forza dei legami deboli', e - per crescere in coesione e diffusione - continua ad affidarsi anche ai reticoli di relazioni interpersonali casuali, a quelli dove la rarefazione di alcuni dei fattori indicativi dell'intensità dei legami crea *ponti incompleti*<sup>22</sup>; il meccanismo conta sul fatto che se almeno il messaggio della propria utilità per le comunità che partecipano arriva (e attraverso i legami deboli può farlo in modo più ampio e rapido, superando più facilmente le distanze sociali e gettando connessioni tra reti differenti di relazioni già organizzate) sarà

poi il contatto diretto stabilito al suo interno fra Amministrazione e cittadini ad approfondire qualitativamente i nuovi legami. Questo è un fattore da tenere in debito conto specie quando si pensa di riproporre processi analoghi all'O.P. nei contesti occidentali, dove i fenomeni di povertà urbana non sono così massivi da potersi assumere 'a priori' come leve di sicura presa per il lancio e l'attecchimento della democratizzazione, a somiglianza di quanto è avvenuto in molti Paesi definiti 'in via di sviluppo'. In questi, infatti, la gravità dei macroscopici problemi condensati nei centri maggiori ha potuto servire talora da *sfida* per innescare fenomeni 'virtuosi' di discontinuità con le modalità tradizionali di gestione urbana e per radicare politiche innovative virtuose. Bisognerà quindi cercare forme alternative perchè anche nei nostri contesti le Amministrazioni periferiche possano incisivamente ampliare il significato delle 'politiche sociali compensatorie' del disimpegno statale che sono chiamate ad approntare, e - riducendo i contenuti competitivi ed il 'centralismo locale' che (in assenza di un reale decentramento di risorse non limitato ad uno 'scarico di responsabilità' in nome del nebbioso concetto di sussidiarietà) oggi rischiano di mettere in moto - sappiano candidarsi a guidare una riforma dal basso dei rapporti fra livelli politici e fra essi e la cittadinanza<sup>23</sup>.

### Per una bibliografia accessibile

Di seguito sono indicati alcuni testi d'approfondimento di caso reperibili o ordinabili in librerie e/o biblioteche anche in Italia:

- Abers, Rebecca (1997); *Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil*, in *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, edited by Michael Douglass and John Friedmann, 39-65. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons.
- Abers, Rebecca (1996); *From ideas to practice. The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil*, in *Latin American Perspectives*, n. 91, vol. 23
- Abers, Rebecca (1998); *La Participation populaire*, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81.
- Abers, Rebecca (2000); *Practicing Radical Democracy - Lessons from Brazil*, in *Plurimondi*, n. 2
- Allegretti, Giovanni (1999); *Porto Alegre, città felice?*, in *Testimonianze*, n. 406, Firenze
- Allegretti, Giovanni (2000); *Sindaci a confronto: un'esperienza brasiliana*, in *Testimonianze*, n. 408, Firenze
- Allegretti, Giovanni (2000, in uscita); *Democrazia diretta e sostenibilità sociale: due poli per un dialogo della città con i suoi locali*, in *Macramé. Trame e ritagli di urbanistica*, Allegato Bollettino DPUTA, n. 3/2000, Firenze
- Baierle, Sergio (1998); *The explosion of Experience: the Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil*, in Alvarez, Sonia et al. (a cura di); *Cultures of politics, politics of cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Westview Press
- Cassen, Bernard (1998); *Porto Alegre*, reportage su *Carta*, n° 1, anno I°.
- Keck, Margaret E. (1992); *Brazil's PT: Socialism as radical democracy*, in *NACLA: Report on the Americas*, n. 5, maggio
- Löwy, Michael (1987); *A new type of party: the Brazilian PT*, in *Latin American Perspectives*, n. 14
- Souza, Célia Ferraz de (1997); *Fra la città del desiderio e la città del possibile: il Plano Geral des Melhoramentos di porto Alegre nel 1914*, in *Storia Urbana*, n. 78, gennaio-marzo
- Il sito Internet del Comune di Porto Alegre è: [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br)
- Il sito Internet dello Stato del Rio Grande do Sul è: [www.estado.rs.gov.br](http://www.estado.rs.gov.br)

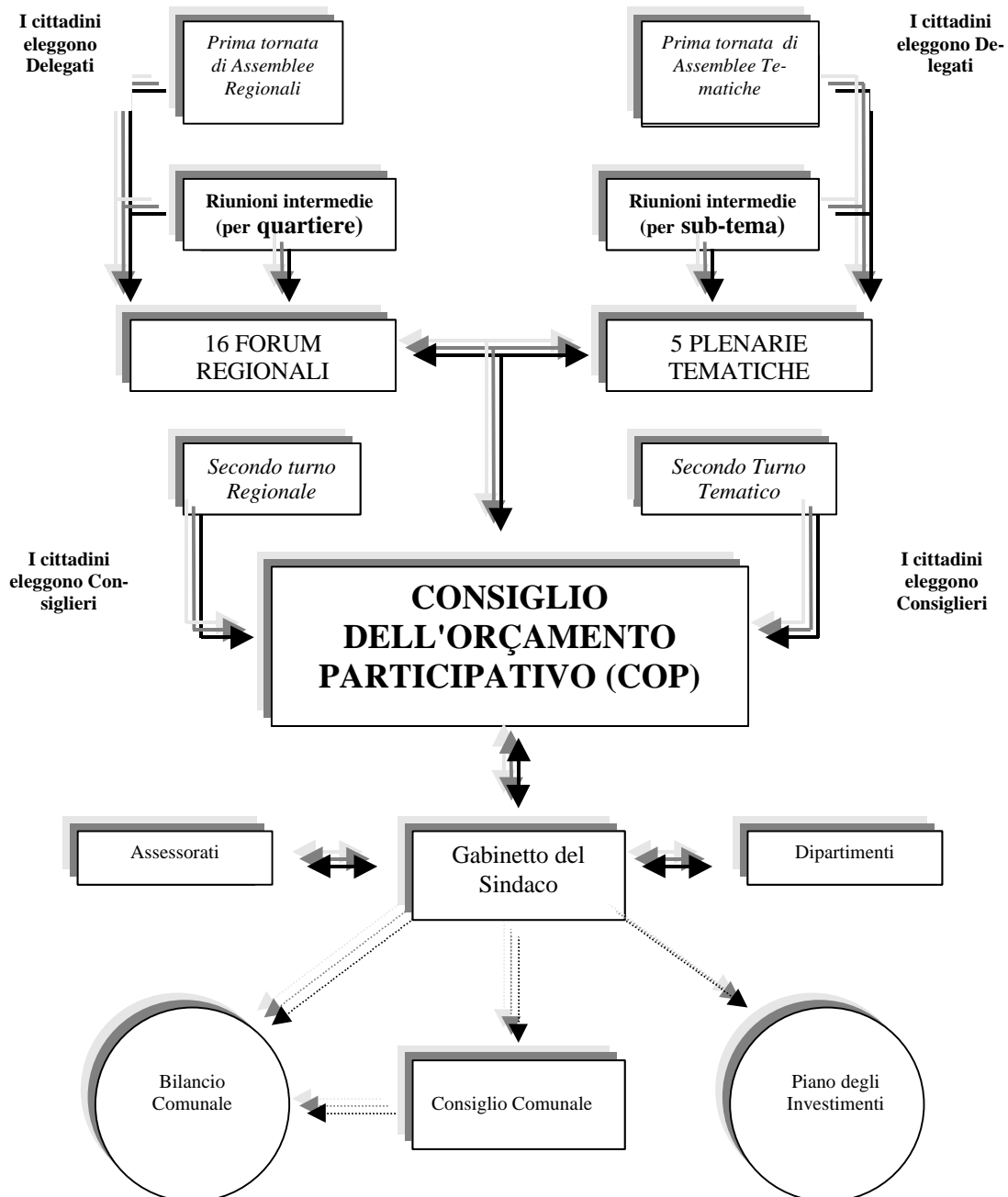
Per quanto riguarda la sterminata bibliografia 'inaccessibile' dall'Italia, i testi di ambito locale sottoelencati - distribuiti dal Comune di Porto Alegre - possono eventualmente essere richiesti scrivendo alla Coordenação de Comunicação Social (Praça Montevideo, 10 - CEP 90010-170 Porto Alegre - Rs - Brasile - E-mail: [gi@gp.prefpoa.com.br](mailto:gi@gp.prefpoa.com.br) - Fax 0055-51-2253553) oppure alla Secretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais (SECAR - Prefeitura de Porto Alegre - Rua André Puente, 50 - Cep. 900035-150 Porto Alegre - RS - Brasile - E-mail: [secar@secar.prefpoa.com.br](mailto:secar@secar.prefpoa.com.br) - Tel-fax 0055-51-3111417):

- Andreatta, Humberto (1997); *Orçamento Participativo Porto Alegre. Você è quem faz uma cidade de verdade*, con foto di Jacqueline Joner, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre
- CIDADE (1997a); *Desdobrando o Orçamento de Porto Alegre*, stampa in proprio, Porto Alegre
- CIDADE (1997b); *O ciclo do Orçamento Participativo*, stampa in proprio, Porto Alegre

- Horne, Carlos Henrique (1994, a cura di); *Porto Alegre: o desafio da mudança*, Ortiz, Porto Alegre
- Prefeitura de Porto Alegre (1997); *A experiência do 'Orçamento Participativo em Porto Alegre (1989-1996)*, in *Democracia e Participação Popular na Esfera Pública*, Comune di Porto Alegre
- All'AVSI Italiano (E-mail: [avsi@linknet.it](mailto:avsi@linknet.it) oppure [avsimi@tin.it](mailto:avsimi@tin.it)) può invece essere richiesto il testo:
- AVSI/UNCHS (1995); *Os desafios da Cidade Informal* (1995); *Atti del Seminário Internacional*, 11/15 settembre 1995, Belo Horizonte. Qui – fra le altre - sono contenute due esperienze di partecipazione popolare in progetti urbanistici sviluppate a Porto Alegre.

**ABSTRACT:** *Per 10 anni, un'anomala città del sud del pianeta ha sperimentato la fattibilità della democrazia diretta attraverso il 'Bilancio Partecipativo'. L'inatteso e faticoso successo con cui la 'traslazione' dell'esperienza a livello statale e in altre città del mondo si fa strada è oggi occasione per sottolineare i binari principali su cui si muove la rivoluzione innescata da questa esperienza radicale: il recupero di un dialogo costruttivo della città con le specificità dei suoi molteplici 'locali' e la costruzione di un potenziale 'ponte' fra locale e globale a partire dalle esigenze e dalle capacità propositive del primo.*

**Diagramma schematico dell'Orçamento Participativo**  
(Rielaborato e tradotto da Abers, 1997)



---

**NOTE:**

<sup>1</sup> Ruble A. Blair et alii (1996); *Globalism and local realities – Five paths to the Urban Future*, in *Preparing for the Urban Future*, Woodrow Wilson Center Special Studies, Washington

<sup>2</sup> Così, i risultati del Bilancio Partecipativo non possono e non devono essere misurati attraverso numeri e percentuali, sebbene questo sia fondamentale per provare che la partecipazione, la trasparenza e la democrazia rendono la spesa pubblica più efficiente; il rischio sarebbe, infatti, quello di dimenticare molti progressi di tipo qualitativo che esso induce nel rapporto fra cittadini e istituzioni e nella riorganizzazione dei tessuti di azioni locali.

<sup>3</sup> Addirittura, il quartiere di Vila Nova è il principale produttore di pesche da tavola dell'intero Brasile.

<sup>4</sup> A chi sta al di qua dell'oceano, il sito web del Comune di Porto Alegre - pluripremiato esempio di democrazia sostantiva *on-line* - dà l'impressione di una città 'svizzera': le mappe sempre aggiornate dei lavori stradali in corso, gli orari e le piantine dei percorsi dei bus, l'educazione ambientale, il giornale virtuale e le schede per segnalare guasti alle reti di adduzione causano non raramente - quando valutate nei termini di 'efficienza ed efficacia' a noi abituali - accostamenti 'empi' con l'efficientissima Curitiba, altra grande capitale nota agli urbanisti come 'macchina' dal funzionamento quasi perfetto. Nulla di più sbagliato. Curitiba nasconde al mondo le sue favelas, le ricostruisce ai bordi perché dai funzionali stradoni di scorrimento veloce si confondano con la città borghese, omologa i suoi quartieri storici e le loro origini etniche differenti. Porto Alegre (versione critica e decantata del tradizionale spirito brasiliano) affronta i suoi problemi alla luce del sole considerandoli *uno stimolo a migliorare*, e riguardo alle favelas (che legge come espressione fisica delle contraddizioni della modernità piuttosto che come una sua 'disfunzione') valorizza la gente che vi abita e le energie e le sapienze che hanno presieduto alla costruzione della città informale. Il sito web non è solo un modo di Porto Alegre per affermare la sua esistenza al mondo, ma una scelta per dare un'informazione corretta e completa ai suoi concittadini più abbienti e concentrare ogni altro sforzo economico per comunicare - nei modi ad essi più comprensibili - con la grande maggioranza di quelli finora rimasti 'ai margini'.

<sup>5</sup> Porto Alegre aveva enormi problemi di congestione del traffico e deterioramento del patrimonio storico/architettonico e naturale; gli insediamenti informali erano cresciuti (prima per la trasformazione del modello agricolo brasiliano, poi delle varie crisi economiche) a un tasso annuo che nel 1987 aveva raggiunto il 7,6% (l'impoverimento progressivo è testimoniato dal fatto che parallelamente la media di crescita della popolazione urbana era 1,4%), 200 favelas si trovavano in aree di rischio idrogeologico, e le fognature non raggiungevano neppure il 47% degli abitanti dell'intera città.

<sup>6</sup> Menegat, Elizete (1995); *“Coragem de mudar”*: *fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*, Tesi di maestrato, Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR, Rio de Janeiro, 1995. Il testo, interessantissimo, non è purtroppo pubblicato ed è reperibile solo in alcune biblioteche Brasiliane. È però possibile comunicare con l'autrice, scrivendole all'indirizzo: zete-paixao@uol.com.br

<sup>7</sup> [...] *Si ha apprendimento in situazioni d'interazione sociale “a legame debole”, cioè sovrabbondanti, pleoriche, che presentano delle indeterminatezze che possono costituire occasione e risorsa per l'invenzione sociale. Dal che sembrerebbe di poter ricavare l'indicazione a lavorare non alla progettazione di nuove reti d'interazione sociale, bensì all'“ispessimento” di zone delle reti già esistenti: non alla creazione di connessioni tra attori finalizzate ad obiettivi specifici, ma al riuso delle connessioni già in essere, orientato ad esaltarne la disponibilità a finalizzazioni molteplici* (Crosta, 1998).

<sup>8</sup> Paba, Giancarlo (1998); *I cantieri sociali per la ricostruzione della città*, in Magnaghi A. (a cura di); *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod-Masson, Milano

<sup>9</sup> È quasi naturale che la partecipazione decresca se i cittadini si sentono usati per la costruzione di un consenso a scelte predeterminate che nella realtà prescindono dagli esiti delle consultazioni popolari se non per minimi aggiustamenti 'di facciata'.

<sup>10</sup> Come ha sottolineato in un'intervista l'ex-sindaco di Porto Alegre e futuro candidato sindaco dell'attuale maggioranza cittadina: *Credo che le relazioni con entità come la Banca Interamericana di Sviluppo o la Banca Mondiale debbano essere sempre e inevitabilmente solo di interesse, a partire dai criteri collocati come giusti dalla città; a partire da qui si possono stabilire relazioni di interesse reciproco, ma la stima difficilmente sarà a due sensi. Non è possibile prendere una posizione isolazionista come non si può cedere ai loro criteri; la cosa migliore è essere ben accetti e lottare dall'interno senza farsi sopraffare. A Porto Alegre abbiamo molti finanziamenti o semplici riconoscimenti da parte di queste istituzioni. Eppure non ci hanno mai chiesto di privatizzare nulla o di cambiare politica. Anche perché abbiamo spinto sulla trasparenza e sulla partecipazione che loro almeno formalmente chiedono. Il segreto è essere efficienti, e soprattutto dei buoni pagatori. Noi lo siamo, e per questo hanno interesse a lavorare con noi* (in Allegrèti, 2000).

<sup>11</sup> Le 'condizioni' consistono essenzialmente nel chiedere finanziamenti per opere non precisamente pre-definite progettualmente nel rispetto del carattere 'progressivo' che hanno, ad esempio, i programmi di 'urbanistica partecipata'.

<sup>12</sup> La maggior parte dei militanti - specie i meno istruiti - si è sempre dimostrata inflessibile circa la concessione di benefici a chi non partecipa direttamente all'O.P., senza accettare di comprendere le 'condizioni al contorno' e i 'costi partecipativi' che spesso bloccano i più poveri dall'intervenirvi. Una sorta di 'etica del lavoro' legata al concetto di 'diritti e doveri della cittadinanza' (che in questo caso pare ritorcersi contro la classe politica che ha lottato per diffonderne la comprensione) ha reso a lungo difficile il dialogo in favore dei più poveri. Il termine 'carona' (autostop) è spesso usato spregiativamente per negare a chi non partecipa all'O.P. (almeno con qualche rappresentante per quartiere) il diritto di 'andare a traino' dei benefici procurati dai più impegnati, per puro spirito di servizio e solidarietà.

<sup>13</sup> Questo non sempre accade o vuole accadere per volontà politica 'dall'alto'. Proprio a Porto Alegre, ad esempio, il tentativo di di-

---

scutare nei dettagli il nuovo Piano Regolatore cittadino con la popolazione è parzialmente naufragato, proprio perché il Comune non ha saputo (o qualcuno al suo interno non ha voluto) spiegare ai cittadini più semplici in che cosa uno strumento urbanistico complesso ed onnicomprensivo influisce quotidianamente sulla vita di ognuno.

<sup>14</sup> In origine il criterio prevalente era quello della distribuzione maggiore agli ambiti territoriali più attivi nella mobilitazione e nella partecipazione al processo.

<sup>15</sup> Magnaghi Alberto (1999); Come il “fare società” sia il solo antidoto alla guerra, su Carta, giugno 1999.

<sup>16</sup> L. Villalon (1995); *Islamic Society and State Power in Senegal. Disciples and citizens in Fatick*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>17</sup> Di recente anche a Porto Alegre alcune richieste di investimento, decise dalla cittadinanza nel settore dell’educazione, non sono state semplicemente consegnate nelle Assemblee Plenarie, ma presentate sotto forma di progetti, usando come risorse diapositive, animazione teatrale e musicale o video in modo da stimolare la sensibilità e le riflessioni dei partecipanti in modo nuovo, capovolgendo il ruolo di *appendice fornita dal settore governativo* a cui nell’O.P. è spesso relegato il lato culturale e intellettuale dell’incontrarsi, attraverso esposizioni collettive pianificate da varie scuole per conquistare l’attenzione del pubblico (*De Olho no Orçamento*, 7/98).

<sup>18</sup> Concentrarsi sul raggiungimento dell’efficienza intesa come effetto di un coordinamento finalizzato ad assicurare *l’ordinata realizzazione del sistema delle interdipendenze* associato ad una questione di ruoli riconosciuti ed accettati (Crosta, ‘98) avrebbe, infatti, richiesto un ruolo pressoché totalizzante per l’attore pubblico (che a livello municipale il ‘decentramento incompleto’ brasiliano rende difficoltoso) o un’efficienza di tipo manageriale (che sostanzialmente contrasta con le aspirazioni della coalizione al Governo a Porto Alegre). Il Comune di Porto Alegre ha scelto piuttosto la sfida costituita dall’interagire continuo con i propri cittadini, la via dell’azione congiunta, della corresponsabilizzazione, dell’operare politico non come sommatoria di azioni individuali di attori coordinati, ma come risposta risultante di diverse intenzionalità interagenti con quadri di riferimento sovente differenziati che negoziano fra loro e per tale via cercano di arrivare ad un’azione congiunta che può anche rappresentare talora *l’esito non intenzionale di un’esperienza di condivisione* spesso indipendente dalla stessa volontà di condivisione (id.).

<sup>19</sup> Ubiratan De Souza (1997), in DeSouza-Genro; *Orçamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre*, Editora Fund. Perseu Abramo, 1997, San Paolo, pag. 75

<sup>20</sup> Secondo l’osservatorio comunale della CRC, nel 1999 sono stati oltre 35.000 i partecipanti alle assemblee cittadine del 1° e del 2° turno, escludendo quindi quelli difficilmente calcolabili che hanno partecipato alle ‘intermedie’ svoltesi quartiere per quartiere.

<sup>21</sup> In tal senso, attraverso i ‘*legami deboli*’ (Mark Granovetter, 1999, *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli) l’O.P. si è costituito come un ‘dispositivo’ nell’accezione che ne dà Foucault, cioè di qualcosa che *è nato per rispondere ad un’urgenza, con una predominante funzione strategica*, e che solo dopo si costituisce propriamente come tale, e rimane dispositivo nella misura in cui *è luogo di un duplice processo, processo di surdeterminazione funzionale da una parte, poiché ciascun effetto [...] finisce con l’entrare in risonanza, o in contraddizione con gli altri, e sospinge verso una ripresa, una risistemazione degli elementi eterogenei che insorgono qua e là. Processo di continuo riempimento strategico, dall’altra che rinvia ad una molteplicità di meccanismi di appoggio [...] che inventano, modificano, riadattano, a seconda delle circostanze del momento e del luogo: cosicché si ottiene una strategia globale, coerente, razionale, al punto che non si può neanche più dire chi l’abbia concepita* (Michel Foucault, 1994, *Eterotopia*, Ed. Millepiani).

<sup>22</sup> I fattori sono: quantità di tempo, intensità emotiva, grado di intimità (confidenza reciproca) e dei servizi reciproci (Granovetter, 1999)

<sup>23</sup> Come scriveva sul quotidiano *Zero Hora* il Sindaco di Porto Alegre Tarso Genro alla vigilia della premiazione al vertice ONU di Istanbul (1996): *Questo nuovo soggetto del Diritto Internazionale Pubblico – le città – non può essere pensato isolatamente da un progetto di Paese. Anche se si contrappone al processo in corso, egemonizzato dalle vecchie classi [...] La prima funzione di questo nuovo soggetto è fare da contraltare a tutto questo. Non solo recuperando la sua capacità finanziatrice di politiche sociali, ma anche producendo spazi politici, culturali e urbanistici perché le classi si riconoscano e affermino le proprie identità. Perché dialoghino e disputino progetti di futuro. La sua prima funzione è, pertanto, il recupero della visibilità politica della democrazia e la demistificazione delle barriere sociali che segregano ed escludono, perché i conflitti fluiscono in maniera regolata, in un movimento capace di produrre trasformazioni positive per quelli ‘in basso’. La sua seconda funzione è esercitare sul piano internazionale una politica di integrazione e cooperativa, a partire dagli interessi della maggioranza della popolazione: le richieste di coloro che il mondo globale ricaccia in basso alla condizione solamente di vittime senza influenza, siano essi impresari o lavoratori. Una funzione, pertanto, politica ed economica, non solo attraverso lo scambio culturale e scientifico con altre città che patiscono di problemi simili, ma anche combattendo, a partire dal proprio esempio, per un’altra visione dello Stato e della cittadinanza. Per questo Porto Alegre lavora molto anche sul terreno del marketing urbano come necessaria misura per avere forza politica, e rappresentare la città come un nuovo soggetto internazionale che integra potere pubblico e cittadini come produttori di città, dotandosi di una ben riconoscibile personalità, collocandosi nella sua regione di appartenenza come dotata di una specificità e instaurando relazioni fruttifere di tipo politico, economico e culturale* (Genro, in Allegretti 2000).