

Il Bilancio Partecipativo come cultura urbana del dialogo

di Giovanni Allegretti

Capitale dello Stato brasiliano del Rio Grande do Sul, Porto Alegre – 1,3 milioni di abitanti nel cuore della Comunità Economica del Mercosul - è oggi il simbolo di una rete di città ‘riformiste ed educatrici’: un’esperienza modello che ha saputo rinnovare il rapporto fra cittadini e istituzioni (prima ancora dei modi di gestione del proprio territorio) ed è universalmente ammirata da prospettive di lettura molto diverse. Così oggi non è solo una ‘best practice’ dell’ONU nel settore del ‘city management’ o la sede ideale voluta dalla World Bank per il vertice sulla Democrazia Partecipativa del 1999, ma è divenuta il simbolo scelto dal cosiddetto ‘popolo di Seattle’ per segnare il passaggio dal momento della protesta a quello della proposta di ‘un nuovo mondo possibile’. Dal 1989, infatti, Porto Alegre fa gestire il suo bilancio direttamente ai cittadini attraverso un complesso meccanismo di assemblee a cui partecipano oltre 40.000 persone. Il processo di democratizzazione locale ha portato a un’inversione di priorità in tutte le politiche municipali di settore, ricostruite con criteri realmente partecipativi a partire dal loro ruolo di strumenti potenziali di riequilibrio delle disuguaglianze sociali della città. Passando per i territori della quotidianità, il metodo è riuscito a portare la discussione fuori dagli egoismi locali, verso una costruzione di obiettivi e visioni strategiche condivise per l’intera città.

‘La felicità non è un porto sicuro; è un modo di navigare’. Questo detto viene spesso ripetuto a Porto Alegre, la città che già dall’inizio del secolo (e ancor di più nell’ultimo decennio) è riuscita a porsi come versione critica e decantata del Brasile, ed ha finito per divenire oggi uno dei portavoce di quel suo grande sostrato di civiltà che alligna tra le bellezze da cartolina e il baratro delle favelas che ne costituisce il controcanto d’immagine. Ed è un motto valido - sia in senso prescrittivo che in senso descrittivo - per il sistema di ‘Bilancio Partecipativo’ (O.P.) che l’Arch. Rebecca Abers descrive sulle pagine di *Plurimondi/Pluralwords* n° 2 e su altre riviste internazionali.

Analizzando qualsiasi aspetto di Porto Alegre negli ultimi 11 anni della sua evoluzione non si può prescindere dallo studio del Bilancio Partecipativo e dei suoi effetti sulla trasformazione della città, molti dei quali appaiono oggi consolidati (come gli interventi massivi per riaccogliere la città informale rendendola città di diritto), mentre altri cominciano ora ad affermarsi o a muovere i primi passi. Tra i testi dei molti ricercatori brasiliani e stranieri che si sono fermati a studiare Porto Alegre, uno dei più anomali ed interessanti è certo quello di Elisete Menegat (1995) che ripercorre per tappe la nascita dell’Orçamento Partecipativo attraverso un salto temporale che ne evidenzia i prodromi. Il poco noto testo della ricercatrice svolge e documenta la tesi che la storia della gestione della città di Porto Alegre sia quella di un progressivo ‘riempimento di senso’ di una serie di istituzioni democratiche, spesso create per facciata da regimi tecnocratici o dittatoriali, e che col tempo hanno acquisito un peso sostantivo fino alla creazione dell’O.P.. In questo processo, l’elemento qualificante per il ‘salto di qualità’ che il Bilancio Partecipativo indubbiamente rappresenta non si sarebbe configurato tanto come ‘empowerment dall’alto’ promosso dalla coalizione che vinse le elezioni comunali nel 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). Questo non sminuisce il ruolo del cosiddetto ‘Fronte Popolare’ già due volte riconfermato alla guida della città; semplicemente riabilita l’altra metà dei combattenti per una gestione del potere trasparente e partecipata, che finora era rimasta un po’ nell’ombra. Soprattutto, rivaluta la capacità propositiva e organizzativa dei movimenti urbani, spesso misconosciuta da una critica sbilanciata nel lodare il ruolo decisivo del Partido dos Trabalhadores e dei suoi alleati nel ricostruire i modi della politica urbana. Quest’ultimo non si può comunque negare, soprattutto perché ha reso ‘coraggio’ quello che di solito è ‘viltà; ovvero ha reso chiaro che i processi di gestione partecipata e

democratica (tanto lodati a parole in sede internazionale da Istituzioni come l'UNCHS o la World Bank) non sono necessariamente dei modi per scaricare responsabilità, ma spesso richiedono un aumento di impegno e un'alta continuità del livello di 'attenzione critica' da parte dell'Amministrazione che li promuove. Ne è prova l'impegno mostrato dal Sindaco Dutra (1989-1992) per risanare prima il sistema finanziario e poi quello di pianificazione cittadina e dare 'sostantività' al processo di democratizzazione della politica. Un'altra prova è la decisione di non formalizzare l'O.P. in una Legge, ma di lasciarlo come struttura aperta e flessibile, in grado di evolvere in parallelo con la progressiva crescita dei suoi cittadini nel processo pedagogico a due sensi che esso struttura.

L'O.P. è un meccanismo legale, perché la stessa Costituzione Federale e lo Statuto del Comune di Porto Alegre prevedono genericamente la partecipazione diretta nella gestione dello Stato secondo le competenze dei vari livelli istituzionali; ma per il resto resta un processo 'informale' perché non regolato da una legge, ma autoregolato attraverso un semplice statuto interno che muta quasi ogni anno. Questo aspetto di 'informalità' costituisce un lato inedito e forse non ancora sufficientemente indagato del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre; l'idea è che la garanzia di continuità e di ampliamento dell'esperienza si fonda sulla forza del movimento popolare che la sostiene e può – anzi, deve – esercitare il suo spirito critico. Ma l'informalità è un'arma a doppio taglio. Se da un lato, infatti, apre la possibilità di un continuo perfezionarsi dei contenuti democratici dell'O.P. e permette che non ristagni né resti impigliato nella maglie della burocrazia, dall'altra lo rende 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 molto sentita, ma l'istituzionalizzazione del Bilancio Partecipativo è avvertita come un'inevitabile 'inizio della fine' per un processo per cui l'apertura è garanzia di non invecchiamento. Ecco perché nel maggio 1999 la proposta di Legge del Consigliere Comunale Isaac Anhiorn è stata avversata dai cittadini di Porto Alegre, e sembra essere scomparsa come altre simili minacce del passato.

Flessibilità e informalità sono un pericolo e una sfida. Se il pericolo è stato finora sempre esorcizzato, la sfida è sempre in atto. Dagli adattamenti interni subiti dall'O.P. sono giunte finora le migliori risposte alla sua crescita: ad esempio l'autodelimitazione delle 16 regioni cittadine in rapporto alle identità culturali e al senso di appartenenza dei loro abitanti e dei movimenti urbani preesistenti, la variazione dei criteri di distribuzione dei finanziamenti per una dispersione equa delle iniziative pubbliche su tutto il territorio urbano, ma soprattutto la nascita nel 1994 delle Assemblee Tematiche. Queste – affiancandosi a quelle su base regionale - hanno permesso di uscire dall'ambito della discussione localizzata, per ampliare gli orizzonti di lettura della popolazione alla città nel suo complesso. In questo modo l'O.P. ha mostrato il suo potenziale di moltiplicatore del dialogo a livelli diversi e ha potuto estendere il suo potere di controllo – e di indirizzo - su nuove voci del bilancio come i costi fissi di gestione e di personale. Ma soprattutto ha innescato una discussione vivace sulla città capace di coinvolgere nuovi strati della popolazione; e attraverso le Assemblee della Città Costituente e i Congressi della Città (alla cui preparazione fu dedicato per intero uno dei tre turni di assemblee plenarie dell'Orçamento Partecipativo del 1993) ha portato all'elaborazione di un nuovo Piano Regolatore, proprio mentre la città assurgeva alla notorietà internazionale e si legava ad una rete di scambi di esperienze progressiste nei diversi campi della gestione urbana. Oggi la sfida dell'informalità si trova davanti a un bivio; se la possibilità dell'Orçamento Partecipativo di essere 'contagioso' altrove è una realtà, verificata in oltre 70 città del mondo, vi è l'opportunità di un 'contagio' interno rappresentato da un ampliamento di scala del processo in ambito statale, e dal Piano Regolatore attualmente in fase di approvazione.

Nel gennaio del 1999 anche lo Stato del Rio Grande do Sul dove Porto Alegre si trova è stato 'conquistato' dalla stessa coalizione che governa la capitale. E la prima misura sperimentata in questi nove mesi è stata la creazione del Bilancio Partecipativo Statale (O.P./RS): un processo ancora disordinato e senza un'anima propria, ma che con oltre 2500 assemblee ha mostrato le potenzialità della democrazia partecipativa a 190.000 persone delle città dell'interno e delle campagne (nel 2001 sono arrivate a 500.000). Ha cioè ridato voce alle periferie L'O.P./RS non ha

avuto vita facile a causa di molte interruzioni che hanno visto coalizzate le opposizioni politiche e una giustizia che costituisce il potere più arretrato del Brasile. Ma è sopravvissuto, dimostrando un forte potenziale di complementarità con le città che già possedevano un Bilancio Partecipativo Municipale. E sulla capacità di crescita e di adattamento critico dei principi che lo muovono si gioca il suo futuro; ovvero sull'apertura della sua struttura all'autoregolamentazione dal basso.

Sull'altra grande sfida, quella del Piano Regolatore, vi sono stati dei passi avanti. In una città che ha conosciuto oltre 50 anni di pianificazione tecnocratica, una delle sfide che lentamente l'O.P. sta vincendo è quella della sburocratizzazione del sistema pianificatorio. L'inversione delle priorità realizzata attraverso anni di investimenti nelle periferie povere è stata il primo atto; ma l'O.P. ha anche aggredito la burocrazia alle sue radici introducendo la logica dell'agglomerazione e del coordinamento che contrasta quella dell'isolamento monadico e della separazione delle funzioni caratteristica della burocrazia (Pessin and Mainieri Paulon, 1994). Ha inoltre sollecitato la nascita di nuovi attori istituzionali e le pratiche di 'corpo a corpo' fra tecnici e cittadini nei luoghi di svolgimento della vita quotidiana; e sta aiutando a sostituire la logica del risiedere con quella dell'abitare i luoghi. Non è un caso che oggi nei piani dell'Amministrazione di Porto Alegre riemerge nelle sue specificità locali quel territorio che per anni fu coscientemente messo da parte.

L'idea del Fronte Popolare nel 1989 fu di concentrare tutti gli sforzi sulla ricostruzione dei cittadini come uomini e come soggetti politici. Solo così si sarebbe potuto dare alle trasformazioni del territorio sostenibilità, cioè una durata dovuta alla comprensione e all'adesione a quelle trasformazioni. I modi con cui l'O.P. ha dovuto cambiare faccia e organizzazione nelle diverse parti di una città morfologicamente e socialmente complessa come Porto Alegre sono stati la prova che se esistevano delle 'resistenze' nel locale esistevano anche delle 'energie' progressivamente utilizzabili a pro della città. Ma bisognava aspettare perché i cittadini – specie la grande massa degli 'esclusi' - accettassero temi come la protezione dell'ambiente o delle memorie storiche non come un lusso, un privilegio superfluo da ricchi, ma come misure positive per la loro stessa qualità di vita. Oggi che i nuclei di educatori ambientali lavorano a tempo pieno nelle favelas per presentare agli abitanti una nozione di ambiente complessa che coraggiosamente include anche la valorizzazione degli sforzi profusi dai più poveri per costruire le loro baracche e le loro tipologie stradali neo-medievali, è giunto il momento del grande passo.

Il nuovo Piano Regolatore Urbano (e questa volta anche Ambientale) è lo strumento che è stato costruito insieme alla popolazione per questo salto di qualità. Certo, ancora non si sa quali modifiche gli verranno apportate in corso di approvazione, ma per ora appare maturo, equo, realista, lungimirante e umile. Maturo perché ha atteso di verificare almeno per 15 anni gli effetti del suo antecedente senza affrettarne la sostituzione, e correggendone i difetti; ma anche perché si è innestato sul sistema della microregionalizzazione cercando di accreditare una lettura molteplice e unitaria della città a partire da alcuni strumenti di gestione rodati quali il Bilancio Partecipativo. Equo – e democratico – per come è stato redatto, perché si allinea alle regole dello Statuto municipale (unanimemente riconosciuto come il più progressista del Brasile), e perché corregge una struttura e una forma ingiuste che permettevano solo agli iniziati la più conveniente applicazione dello strumento urbanistico (Müzell, 1998). Realista perché non pretende di sovrapporre dall'alto delle regole disconoscendo ciò che realmente sta avvenendo su un territorio per vocazione policentrico; e per questo parte proprio da un attento studio della città informale con tutte le sue ricche contraddizioni, riconoscendo che 'tutto è città' (il motto delle Assemblee Costituenti dove fu discussa la redazione del piano con la cittadinanza). E per questo riconferma alcuni progetti sperimentati in questi anni in variante del vecchio Piano Regolatore, come 'i Centri di Quartiere' e i 'Corridoi di Centralità', che tra le loro varie funzioni non dimenticano quella dell'abitazione sociale (Menegassi, 1998) e mettono in campo indicatori qualitativi nuovi come 'l'animazione' dei quartieri (Albano, 1998). Il piano è, infine, lungimirante per la sua caratteristica di piano-processo in continua redazione, strutturato intorno ad alcune idee chiare come il policentrismo, la valorizzazione del rapporto tra città e lago che ha strutturato la storia urbana di Porto Alegre, ma soprattutto la valorizzazione ambientale 'attiva' del sistema delle acque e della vegetazione nativa che copre i 40

‘morros’ che intervallano lo spazio costruito cittadino. Quest’ultima muove da una serie di partnership già sperimentate in questi anni con le scuole e soprattutto con gli abitanti delle favelas consolidate, che dal 1993 hanno organizzato i primi nuclei di vigilanza per la preservazione delle aree protette dagli speculatori come dalle occupazioni di altri senz’altro.

Quanto all’umiltà che il piano lascia trasparire, essa è evidente nella sua struttura aperta, che non pretende di imporre troppe regole, ma semmai le spiega, aprendo alla possibilità ad una discussione di singoli punti o di politiche settoriali più facilmente comprensibili alla popolazione che non il suo complesso o i suoi dettagli. Inoltre il 2° PDDUA è un piano che ‘vuole crescere’ e per questo emula la struttura aperta e flessibile del Bilancio Partecipativo. Avanza nella politica dell’informazione e della coscientizzazione, ma si apre al dialogo, alla discussione, alla negoziazione su singoli progetti e prospettive, pur nel rispetto di alcuni pilastri fondamentali. Un piano ‘dialogico’, insomma; ovvero l’opposto dei vecchi piani normativi che hanno fatto la storia urbana di Porto Alegre fino ad oggi. Ancora una volta manca la garanzia contro future manipolazioni, ma vi è una sfida a crescere con la popolazione che dovrà vivere e operare dentro le sue regole. Un altro passo dell’Amministrazione Popolare verso l’informalità, non come sinonimo di illegalità o anarchia, ma come cultura dell’autodeterminazione, del dialogo e dell’educazione reciproca nella sperimentazione. La lezione di Paulo Freire e degli Experimental Workshop on Theory of Organization di Clodomir Santos de Moraes trasposta sul territorio e nell’organizzazione della politica cittadina, per dissolvere e fondere i differenti interessi privati nell’elaborazione di un progetto pubblico permanentemente aperto, democratico e trasformatore. Quello che, appunto, a Porto Alegre si sente riassumere col detto ‘La felicità non è un porto sicuro; è un modo di navigare’.
