

SCUOLA ESTIVA ASPROMONTE
23-28 settembre

Venerdì 24 settembre - Seminari monografici sulle pratiche e proposte sociali

FORME DELLA PARTECIPAZIONE

Ivano Spano (ivano.spano@unipd.it) e Alessio Surian (asurian@unimondo.org)

Dis-apprendimenti

Apprendere è questione di processi dinamici, eppure rimane un'attività che soppesiamo a partire dalle sue forme cristallizzate: il Forum Sociale Mondiale è, per esempio, nell'immaginario collettivo Porto Alegre e bilancio partecipativo. Salta, però, all'attenzione il progressivo trasformarsi della partecipazione in feticcio, slogan elettorale, ennesima tecnica della politica. Quale pratica di viaggio collettivo, i forum sono, al contempo, una straordinaria occasione di incontri, cercati e casuali. Fra gli incontri mancati rimane importante quello con Edmund O'Sullivan, energico batterista blues, ma soprattutto gentile maestro coagulatore della riflessione su apprendimento e cambiamento, l'autore di "Transformative learning. Educational Vision for the 21st Century" (Zed, 1999). Edmund sta parlando da qualche parte e, invece di essere ad ascoltarlo, eccoci dall'altra parte di Porto Alegre a coordinare gli sforzi con i colleghi di Ciranda, rete multilingue di giornalisti. All'uscita bastano due parole in italiano per strada col direttore di Unimondo e un argentino di passaggio riconosce la nostra provenienza, vorrebbe saperne di più di MediasetLand, l'ora di pranzo si avvicina (anzi, sarebbe già passata), ci ritroviamo a tavola insieme. Si chiama Daniel Schugurensky, ha lavorato in Messico, ma ora è all'Università di Toronto e lavora con... O'Sullivan al Transformative Learning Centre! Rimandando di appurare se Mediaset sia causa o effetto dell'obnubilato elettorato nostrano, scopriamo di avere in comune, fra i motivi di fascino esercitati dal bilancio partecipativo il fatto che aiuta a mettere in discussione l'idea che l'apprendimento della cittadinanza abbia luogo solo nelle scuole e che finisca per la maggioranza con il termine degli studi scolastici. Cosa c'è di appassionante nel bilancio partecipativo? Per esempio la redistribuzione di capitale politico come processo di dis-apprendimento, a cominciare dalla demistificazione del bilancio, percepito prima del 1989 come opaco oggetto di natura altamente tecnica, da far gestire solo da un gruppo selezionato di esperti, mentre i cittadini comuni non sarebbero in grado di comprenderlo, figuriamoci farne uno. Vale allora la pena praticare il nomadismo di Daniel: centinaia di interviste a Rosario, a Montevideo, a Porto Alegre chiedendo semplicemente a chi interviene alle assemblee di bilancio partecipativo: cosa si impara partecipando? Cosa avviene nel momento in cui le comunità smettono di vedere bilanci, leggi e politiche come beni immanenti ordinati dall'alto, e iniziano a credere nella propria capacità di proporre cambiamenti? Cosa si trasforma laddove i cittadini apprendono la democrazia per mezzo dell'azione e aumentano la propria autostima ed efficacia politica?

Domande simili hanno generato progetti recenti di intersezione fra movimenti sociali e ricerca accademica: dall'Università popolare dei movimenti sociali promossa dalla brasiliana Ibase e coordinata dal sociologo Boaventura de Sousa Santos, all'Università del bene comune animata da Petrella e Amoroso che ha mosso i primi passi quest'anno ad Abano e Roskilde, da esperienze locali, come l'Università Popolare scaturita dalla Maison des Projets del Comune di Bobigny, a reti nazionali come la tanzaniana Mviwata che conta 65 reti locali in 16 regioni agricole e oltre 3000 membri, agli scambi fra reti internazionali come l'Università Popolare Urbana dell'Alleanza Internazionale degli Abitanti. Come un filo rosso, il dibattito fra Piaget e Freire sembra prendere nuovamente corpo nella ricerca da parte dei movimenti sociali di approcci pedagogici coerenti con le proprie strategie di lotta e nell'inquietudine della ricerca accademica vicina ai movimenti sulle forme di produzione delle conoscenze: la ricerca di percorsi di coscientizzazione che favoriscano una razionalità bagnata di emozioni,

un'educazione che, sull'esempio freiriano, sappia partire da una migliore conoscenza di ciò che già conosciamo, leggendolo non solo con gli occhi, ma con tutti i sensi.

L'idea di un Osservatorio Nazionale sui contratti di Quartiere e del progetto di indagine sullo sviluppo locale Koisema (www.koisema.org) nascono nel Dipartimento di Sociologia dell'Università di Padova ricercando l'attualità dell'affermazione di Paulo Freire che "il mondo non è dato, è in costruzione": l'idea del conoscere per cambiare, continuare ad approfondire la distinzione di Habermas fra razionalità strumentale e razionalità comunicativa: se la prima crea le condizioni della dominazione, la seconda chiama ad una società della cittadinanza e dell'apertura, al "realismo utopico" del fare oggi ciò che è possibile fare oggi, per poter fare domani ciò che è impossibile fare oggi. Non si tratta solo di osservare, dunque, ma di svelare. In questo senso è forte l'affinità con l'esperienza del Consiglio Latinoamericano delle Scienze Sociali (CLACSO) che ha dato vita all'Università di Rio de Janeiro al Laboratorio di Politiche Pubbliche (LPP, <http://www.lpp-uerj.net/>). Qui è attivo Pablo Gentili, autore di testi chiave sull'impianto e la propaganda delle riforme educative neoliberaliste nell'America Latina ricattata dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale che interrogano natura e prospettiva dell'attuale ondata di riforme e privatizzazioni in Europa. Per raccontare Rio, racconta Pablo, "devo cominciare dalla mattina in cui passeggiavo con mio figlio Teo che dormiva tranquillamente nella sua carrozzina; decisi di toglierli una delle sue scarpe che si era slacciata e stava per cadere. Pochi secondi dopo un'elegante signora mi avvertì: 'Attenzione! Suo figlio ha perso una scarpina', alcuni metri più in là il portinaio di un edificio, un signore dal sorriso timido e di poche parole, mosse la sua testa in direzione del piede di Matteo, dicendo con un tono grave: 'la scarpa', svoltando all'angolo un surfista ugualmente preoccupato del destino della scarpa di Teo disse 'Tuo figlio ha perso una scarpa', nel supermercato, le persone continuarono a richiamare la mia attenzione". La supposta perdita della scarpa di Matteo non cessava di produrre diverse manifestazioni di solidarietà e allerta e un certo disagio per il professor Gentili: perché il piede scalzo di un bambino della classe media era motivo di attenzione in una città in cui centinaia di bambini vivono scalzi, irrimediabilmente scalzi, dove decine di famiglie vivono per strada? "La possibilità di riconoscere o capire gli avvenimenti, spiega Gentili, è un modo di definire i limiti sempre arbitrari tra "normale" e "anormale", l'accettabile e il rifiutato, ciò che è permesso e ciò che è proibito. E' per questo che, mentre è "anormale" che un bambino della classe media vada scalzo, è assolutamente "normale" che centinaia di bambini di strada camminino senza scarpe, vagando per le vie di Capocabana chiedendo l'elemosina. L'anormalità rende gli avvenimenti visibili, nello stesso modo in cui la normalità, di solito, ha la capacità di occultarli. Il normale si trasforma in quotidiano. E la visibilità del quotidiano svanisce (insensibile e indifferente) come prodotto della sua tendenziale normalizzazione. Nelle nostre società frammentate, gli effetti della concentrazione di ricchezze e l'aumento delle miserie, si sciolgono nella percezione quotidiana, non solamente come conseguenza della frivolezza discorsiva dei mezzi comunicazione di massa (con la loro inestinguibile capacità di banalizzare quello che è importante e sacralizzare le banalità), ma soprattutto per la forza specifica che acquisisce tutto ciò che diviene quotidiano, ossia normale. Per Gentili e per la CLACSO, nelle attuali società dualiste, l'esclusione è invisibile ai nostri occhi e l'invisibilità è il segno più evidente di processi di esclusione che sembrano aver perso la capacità di produrre stupore e indignazione in buona parte della società, per cui due piedi scalzi non sono due piedi scalzi: uno è un piede che ha perso una scarpa, l'altro è un piede che, semplicemente, non esiste. L'esclusione si normalizza e diviene fenomeno naturale: non più un problema, ma solo un fatto. Un fatto che, nella sua banalità, fa sì che ci si abitui alla sua presenza.

Per una logica plurale

Se l'aumento e l'acuirsi dei processi di esclusione sembrano essere i tratti distintivi delle dinamiche dell'attuale globalizzazione, tanto più necessario diviene allenarsi a pensare avendo come riferimento una logica plurale. Appare improbabile poter pensare una "nuova economia", una "nuova politica" che vedano il governo delle comunità insediate senza riflettere sulla mancanza di un'antropologia, di una nuova dimensione dell'esperienza umana che sappia affrontare e ridare senso allo sviluppo di processi sociali, alle dinamiche economiche, a esperienze dense di democrazia. Dare rinnovato senso alla vita indica la necessità di

recuperare e far dialogare tutti gli spazi, dalla città all'economia sociale ai movimenti dove ci si sforza di cercare e produrre democrazia. Si impone una rottura della costruzione autoreferenziale del soggetto che non riconosce più l'individualità come espressione della socialità: un soggetto stretto oggi fra l'universalismo giuridico dei diritti astratti e la società dei doveri ossessionata dalla sicurezza. Una società che cede tutti debitori, legati esclusivamente dal dovere di restituzione. Di fronte al soggetto astratto e egoriferito appare urgente mettere al centro la risignificazione dei legami sociali, la costruzione sociale delle conoscenze e dei significati: agire favorendo l'emancipazione vuol anche dire aprire la possibilità di far ritrovare alla società la sua dimensione regolativa.

In linea con queste tensioni, i dodici interventi raccolti nel testo "Forme della partecipazione" sono stati sollecitati per offrire punti di vista diversi sui territori dei processi decisionali inclusivi. Non affrontano dimensioni di tipo tecnico, finanziaria o normativa. Non offrono esempi di semplificazioni di bilancio o approfondite analisi metodologiche: le pubblicazioni in questo ambito non mancano (Allegretti, 2003; Amura, 2003) e cominciano a delineare un quadro nazionale decisamente in movimento (Bobbio, 2004). Si concentrano sui diversi modi di leggere i territori e di concepire l'agire locale in contesti diversi in Italia, in Europa, in America Latina.

Il testo comprende interventi di:

Bruno Vezzani (Università di Padova), Le narrative territoriali
Marco Deriu (Università di Parma), Per un'idea non ingenua di partecipazione
Giovanni Allegretti (Università di Firenze), Problematizzando la democrazia: riflessioni ai margini di alcune sperimentazioni italiane ispirate al Bilancio Partecipativo
Matteo Paduanello (Università di Padova), Ricerca, accompagnamento sociale e partecipazione
Carlo Cellammare (Università di Roma), Partecipazione e processi progettuali sul crinale tra ambiguità ed autonomia
Davide Bazzini (Università di Torino), Il Programma di Recupero Urbano di Mirafiori Sud
Chiara Luisa Pignaris (Cantieri Animati, La Spezia), La partecipazione attraverso i Laboratori di quartiere
Yves Cabannes (Harvard University), Partecipazione e indicatori locali a confronto
Sergio Baierle (Cidade, Porto Alegre), Monitorare e leggere la partecipazione: Il punto di vista di una ONG sulla partecipazione popolare a Porto Alegre
Jez Hall (Community Pride, Manchester), Ripensare la governance a livello locale: Le opportunità offerte dall'uso del Bilancio Partecipativo in Gran Bretagna
Richard Hatcher (University of Central England, Birmingham), Partecipazione democratica e processi educativi
Daniel Shugurensky (Transformative Learning Centre, Toronto University), La partecipazione civile nella democrazia locale: rappacificazione o presa di potere?

Appendice: 19 temi di indagine dallo studio preliminare della Rete Urb-Al 9

Dimensione Partecipativa

Tema 1. Dove si prendono le decisioni di bilancio? Chi ha il potere di decisione rispetto ai bilanci?

Alcuni dei bilanci partecipativi sono consulte cittadine, che possono rappresentare un passo avanti in termini di democratizzazione in alcuni contesti. Si incontrano ugualmente Consigli di bilancio partecipativo – COP- che hanno un potere reale di decisione e che sono generalmente composti da delegati della Società Civile. Tuttavia non tutte le città hanno un COP ma si reggono su strutture sociali preesistenti. Concezioni differenti, implicite ed esplicite, stanno dietro a queste modalità di lavoro.

Tema 2. Quali sono gli obiettivi dei bilanci partecipativi?

Logica per migliorare la gestione (il bilancio partecipativo come strumento)? Logica sociale di cambiamento delle priorità e di costruzione di nuove relazioni tra Società Civile e Governo? O logica politica della radicalizzazione della democrazia verso un potere dei cittadini?

Il bilancio partecipativo si rivela come un terreno di confronto di queste logiche.

Tema 3. Controllo sociale delle decisioni. Chi controlla e verifica l'attuazione del bilancio e i processi di realizzazione delle opere?

Esistono forti divergenze tra le varie modalità, dal controllo a partire dall'esecutivo, al controllo di organizzazioni di vicini, senza un mandato specifico, passando per una vasta gamma di commissioni e consigli. Il controllo sociale cittadino, una volta approvato il bilancio, appare come un elemento centrale per conservare la qualità del processo e garantire la sua trasparenza fino all'inaugurazione delle opere o dei servizi approvati.

Tema 4. Partecipazione diretta o rappresentatività cittadina?

Due forme di partecipazione sono state identificate nei bilanci partecipativi; la prima è diretta, generalmente attraverso plenarie tematiche o di quartiere, la seconda, è indiretta ed avviene per mezzo delle organizzazioni sociali, di base, di gruppi. I cittadini sono rappresentati dai loro leaders. Questo secondo modello, indica una "Democrazia rappresentativa comunitaria" distante a livello concettuale dalla Democrazia partecipativa diretta.

Tema 5. Ruolo dei professionisti (ONG, università, organizzazioni internazionali, "partner esterni", ecc.)

Le organizzazioni professionali, in particolare le ONG, attuano in maniera molto differente da un'esperienza all'altra: per esempio, consulenza, formazione, ricerca o promozione volontaria. Nella maggioranza dei casi questi organismi sono totalmente distanti da chi prende le decisioni, mentre in altri hanno un ruolo di consulenza "organica" a livello municipale o fanno parte delle istanze di decisione di bilancio. (Buenos Aires per esempio).

Tema 6. Partecipazione degli emarginati

Si sta dando poca attenzione alla partecipazione degli emarginati e ad una maggior rappresentatività dei gruppi sociali tradizionalmente esclusi: immigranti, lavoratori in nero, afro-americani, indigeni, portatori di HIV/AIDS, gays & lesbiche, bisessuali e transessuali, terza età, portatori di deficienze fisica, senza tetto.

I bilanci partecipativi si sviluppano generalmente in plenarie tematiche e distrettuali. Alcune città, tuttavia, hanno una "prospettiva di attuazione", nella quale i "segmenti esclusi e vulnerabili" sono considerati in modo diverso.

Tema 7. Meccanismi municipali di valutazione e monitoraggio

I municipi dispongono di strumenti e di metodi molto limitati per registrare i progressi, i problemi, i successi e gli impatti del bilancio partecipativo tanto nella città, come all'interno del governo locale.

Tema 8. Conferimento e rafforzamento delle competenze dei governi locali

Una delle sfide per i municipi è quella di poter qualificare il proprio personale perchè possa affrontare le esigenze e le sfide dell'introduzione del bilancio partecipativo. Ciò riguarda i vari livelli dell'amministrazione municipale.

Dimensione finanziaria

Tema 9. Gestione della scarsità o controllo delle risorse pubbliche

La distanza finanziaria e politica è enorme tra le esperienze che discutono meno dell'1% del bilancio e quelle che viaggiano verso il 100% del bilancio municipale. Si può parlare in entrambe i casi di bilancio partecipativo?

Un'argomento posto da vari movimenti sociali è che discutere "valori simbolici" è semplicemente fare "una gestione delle scarsità", o "battagliare per le briciole della festa", senza molta prospettiva.

Tema 10. Finanze municipali e bilanci municipali

Una delle conclusioni di questo documento è che approfondire la comprensione del tema di bilancio municipale e dei suoi vincoli con la parte partecipativa, è un compito urgente e assolutamente necessario. Uno dei principali deficit di conoscenza si riferisce alla parte tributaria municipale, base di una maggiore autonomia dei municipi.

Dimensione territoriale

Tema 11. Decentrare fino a che punto?

Una caratteristica dei bilanci partecipativi è quella di anticipare e di approfondire i processi di decentramento che avvengono nelle città. Una domanda aperta continua ad essere: Fino a dove decentrare? Quante regioni o sotto regioni per i bilanci partecipativi? Esiste una misura ideale? Come vincolarsi alle Unità Territoriali di Pianificazione quando esistono?

Tema 12. Bilancio Partecipativo per il quartiere o per la città?

Le necessità primarie per i bilanci partecipativi, nella maggioranza dei casi, si riferiscono alle condizioni di vita a livello di quartiere o a livello comunitario. Tuttavia esistono necessità di investimenti che vanno oltre il quartiere, a livello di circoscrizione, di municipio nel suo insieme ed anche a livello extra municipale. Come affrontare l'antagonismo quartiere-città a livello di bilancio partecipativo? Alcune città hanno risposte, a volte parziali, a volte innovatrici, creando per esempio nuove centralità urbane nei distretti tradizionalmente dimenticati e periferici.

Dimensione normativa e giuridico-legale

Tema 13. Processo sperimentale o processo normativo?

Varie città difendono la tesi che "il movimento sociale" deve essere il motore del bilancio partecipativo, che i bilanci partecipativi devono andare secondo il ritmo e nella direzione dei cittadini e dei loro rapporti con i governi locali. Non si preoccupano di istituzionalizzare in breve tempo i processi. In opposizione a questa visione "dal basso verso l'alto", si trovano bilanci partecipativi stabiliti "dall'alto", dal potere politico. Quali sono i rischi ed i limiti di ognuno di questi percorsi?

Tema 14. Fino a che punto formalizzare o istituzionalizzare?

Molti dei bilanci partecipativi, in particolare i brasiliani si "autoregolano" e si autoregolamentano, adeguando annualmente le regole del gioco contenute nei Regolamenti Interni, principalmente grazie alle decisioni dei Consigli di Bilancio Partecipativo. All'opposto si trovano città che formalizzano e legalizzano le regole del gioco con ordinanze e/o decreti. Indicano una chiara istituzionalizzazione che, sebbene perda in flessibilità e dinamica cittadina, riceve una legalità formale.

Tema 15. Vincoli tra Piani di Sviluppo o di Ordinamento Territoriale e bilanci partecipativi

Le principali necessità espresse attraverso il processo del bilancio partecipativo sono dirette ad una migioria del quartiere o del distretto. Molto raramente le necessità fanno riferimento alla città nel suo insieme. Come fare concretamente il collegamento tra i bilanci partecipativi e la pianificazione?

Come conciliare esigenze a breve scadenza della popolazione con quelle a lunga scadenza della città come bene sociale?

Dimensione Politica. Governabilità e Democrazia

Tema 16. Informazione, Comunicazione e Bilancio Partecipativo

La qualità dei rapporti tra Governo locale e Società Civile dipende prima di tutto dalla qualità della loro comunicazione. Varie città hanno prodotto innovazione a questo livello, e ciò dimostra un'interesse reale per il tema. Tuttavia, e paradossalmente, poca "comunicazione" sta avvenendo tra le città rispetto delle loro pratiche.

Tema 17. Rapporti con il potere legislativo ed i consiglieri. Il ruolo politico dei bilanci partecipativi.

Il bilancio partecipativo occupa un vuoto della democrazia rappresentativa? È un sostituto della democrazia rappresentativa? O è un elemento centrale di una democrazia partecipativa?

Il bilancio partecipativo tende a rafforzare il ruolo del Sindaco (e dell'esecutivo) rispetto ai consiglieri ed al legislativo?

Tema 18. Bilancio Partecipativo e Modelli di Democrazia Partecipativa

Non sarà che i bilanci partecipativi si limitano a costruire una democrazia Partecipativa di "prossimità", ovvero limitata al quartiere?

Tema 19. Come evitare la cooptazione (recupero da parte dei meccanismi politici tradizionali), la burocratizzazione e la standardizzazione del processo?