

NICOLAS BAUTÈS – RAFAËL SOARES GONÇALVES

IL PROCESSO PARTECIPATIVO NEI PROGRAMMI DI RISANAMENTO DELLE *FAVELAS* A RIO DE JANEIRO FONDAMENTI E PRATICHE

L'ambizione di una società inclusiva, in cui la riconosciuta singolarità di ciascuno nutre l'incontro e il vivere insieme, richiede che ci si interroghi, oggi più che mai, circa l'eventuale influenza dei nuovi modi di gestione mondiale o locale (*deregulation*, globalizzazione, mondializzazione...) sui processi di sovranità e di partecipazione dei cittadini [Pény, 2005, pp. 151-152].

Oggetto di molte discussioni e di nuovi orientamenti politici, nella ricerca di una gestione equilibrata, etica e democratica della città, la questione della partecipazione dei cittadini si pone, nella politica urbana di Rio de Janeiro, in una maniera molto complessa. In effetti, si tratta di una soluzione che rispecchia i giochi di attori e di interessi espressi da certe realtà di questo spazio urbano, come quelle associate alle *favelas*. Dal loro emergere, alla fine del XIX secolo, e fino a oggi, questi specifici spazi della città hanno finito per occupare un posto centrale tanto nelle politiche urbane, quanto nella realtà quotidiana degli abitanti di Rio ⁽¹⁾. Le *favelas* sono, in genere, associate a tutti i mali sociali e urbani, e simboleggiano una società ancora molto divisa, ma che pure dispone di singolarità molto valorizzate, grazie sia ai poteri pubblici sia alla società civile.

Tra la lotta alla loro stessa esistenza e la valorizzazione delle loro specificità e della varietà culturale di cui sono espressione materiale, le *favelas* si trovano anche al cuore della riflessione sul ruolo degli abitanti nell'azione urbana. Così stando le cose, lo studio della partecipazione, considerata come «insieme di azioni organizzate e finalizzate allo scopo di associare le persone più direttamente interessate alla concezione o alla realizzazione di un progetto complesso» (Kedadouche, 2003, p. 15) appare un analizzatore pertinente dei mo-

(1) Secondo i dati dell'Istituto Brasileiro de Geografia e Estatística, la popolazione di Rio de Janeiro ammonta a 6.093.472 ab. nel 2007. In www.ibge.gov.br (consultato nell'agosto 2008).

di d'azione politica e delle nuove dinamiche che contrassegnano i progetti di gestione e la politica urbana perseguita dalla Municipalità.

A dispetto del recente adeguamento dei discorsi e delle intenzioni dichiarate dalle istituzioni internazionali, di stimolare la partecipazione degli abitanti nei progetti di gestione nel mondo, ci si deve chiedere in quali forme i modi di azione politica nei confronti delle *favelas* brasiliane siano sopravvissuti largamente nel corso del XX secolo. Modi di azione che sono certo evoluti, passando da politiche di sradicamento di questo «problema urbano» al risanamento e all'inserimento nelle dinamiche della città detta «formale». Eppure, queste politiche sono rimaste sostanzialmente inefficaci nel riassorbire le disparità tra città formale e spazi illegali e nel lottare contro i processi segregativi e la marginalizzazione degli abitanti delle *favelas*. In questo contesto, la partecipazione dei cittadini, pur promossa dai pubblici poteri, rimarrebbe più uno strumento che una realtà che attribuisca agli abitanti una vera possibilità di incidere sulle decisioni politiche.

Nel momento in cui i responsabili locali si applicano a operare nella direzione di una democratizzazione dell'azione urbana, è opportuno chiedersi che cosa sia realmente cambiato, a Rio de Janeiro, al livello della partecipazione degli abitanti degli spazi illegali alle decisioni pubbliche (2)...

La partecipazione è qui definita come un processo in base al quale la popolazione urbana, e specialmente i suoi componenti più svantaggiati, beneficia di un diritto di intervento e di scelta nell'allocazione delle risorse, e nella formulazione e attuazione delle politiche. Questa interpretazione si colloca nella linea di quella della Banca Mondiale, che auspica l'integrazione delle popolazioni urbane «a vari livelli e gradi, nelle tappe dell'identificazione, della tempistica, della pianificazione, del disegno, dell'attuazione, della valutazione e della post-implementazione dei progetti di sviluppo» (Imparato e Ruster, 2003, p. 20). Orientamenti che oggi sono vigorosamente imposti dalle istituzioni internazionali agli organi politici locali, soprattutto per il tramite dell'accesso a finanziamenti di sviluppo. Bisogna nondimeno ammettere la difficoltà di mettere in atto questi obiettivi, adattandoli ai processi decisionali e alle logiche di attori da cui la sfera politica di Rio de Janeiro è dominata.

La partecipazione non è solo questione degli auspici provenienti dalla sfera istituzionale – che recentemente sono stati inseriti tra gli orientamenti dei finanziatori internazionali; è prima di tutto piuttosto la formalizzazione di un'esigenza delle società, che a sua volta risulta da movimenti rivendicativi la cui origine è nella storia della lotta condotta dai più svantaggiati per ottenere di essere riconosciuti. Il processo partecipativo, quindi, non può essere in nessun caso assimilato esclusivamente a una novità emersa a partire dal *Summit della Terra* nel 1992 (3). Occorre piuttosto affrontarlo partendo dal contesto storico nel

(2) La definizione di *favela*, fin dalle origini, è stata associata all'idea di illegalità e di marginalità. Le *favelas* sono considerate come occupazioni di terreni altrui, mentre le loro costruzioni contrastano con le norme urbanistiche della città. Per un'analisi della costruzione della *favela* come oggetto giuridico, si veda Soares Gonçalves (2007).

(3) Si veda il principio 10 della *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*, del giugno 1992: «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo». In <http://bcb.minambiente.it/IT/Documenti/PDFFILES/dichiarazionedirio.pdf> (consultato a novembre 2008).

quale è comparso, segnato da movimenti rivendicativi, conflitti e negoziati – tra la società civile e i poteri pubblici – che tentavano d'imporre, attraverso i progetti, una loro visione dell'avvenire dei propri territori.

Analizzare la partecipazione, il suo ruolo e la sua influenza nel processo decisionale urbano, ma anche la strumentalizzazione che ne fa la politica, impone insomma di studiare il contesto in cui essa ha fatto la sua comparsa. La discussione che segue affronterà la questione tramite una triplice riflessione.

Il primo livello di riflessione è quello storico. La partecipazione deve in effetti essere vista come un'espressione e un'esigenza delle popolazioni di mettere mano alla loro storicità; il che ci porta a considerare la sua dinamica storica, che permette di osservare le prime manifestazioni di questa esigenza e il contesto che le ha legittimate o, al contrario, represses.

Il secondo livello è globale: lo studio della partecipazione a Rio de Janeiro si definisce in rapporto a un sistema politico che si vuole universale, nel cui ambito la contestazione popolare è, al tempo stesso, stimolata e, spesso, assorbita, repressa.

Infine, un livello territoriale, in quanto le realtà della partecipazione non possono essere comprese se non considerando i dispositivi politici localizzati. In Brasile, come in altre regioni al mondo, il decentramento – attribuendo più poteri e competenze alle municipalità – rivela una varietà di modi locali di tradurre in atti i principi universali.

Questi tre livelli di riflessione sono qui strutturati attraverso lo studio della politica urbana a Rio de Janeiro e della sua evoluzione nel corso del XX secolo. Questa politica conosce un cambiamento dopo la promulgazione della Costituzione federale, nel 1988, che prevede – tramite un processo partecipativo – la definizione e l'attuazione di «schemi direttori» (*planos diretores*) per tutte le città con più di 20.000 abitanti. Il *Plano diretor* di Rio de Janeiro è entrato in vigore nel 1992 e si è rivelato strumento centrale, in grado di inquadrare la pianificazione urbana. A partire da allora, la Municipalità (*Prefeitura*) di Rio mostra l'ambizione di stimolare il processo partecipativo. Al tempo stesso, tuttavia, essa si sforza di dissimulare un modo di azione politica entro il quale la partecipazione si traduce, nel migliore dei casi, in un processo di consultazione. A questo scopo, emana nel 1995 un «piano strategico» – *Plano estratégico* – che diventa un argomento di freno all'attuazione degli avanzamenti democratici perseguiti dal *Plano diretor* del 1992.

Questa posizione dei poteri pubblici comunali non è nuova come farebbe pensare lo studio delle azioni politiche recenti. Essa non risulta esclusivamente da logiche recenti legate all'adozione di principi urbanistici strategici inizialmente sperimentati a Barcellona ⁽⁴⁾, ma ha origine nei fondamenti della politica brasiliana. Lo studio delle politiche di recupero urbano delle *favelas*, adottate nel quadro del programma *Favela-Bairro* ⁽⁵⁾ ci consentirà di discutere l'evoluzione del concetto di partecipazione a Rio, e dei mezzi messi in atto per favorire il processo partecipativo o per farne uno strumento che rafforzasse una politica dis-egualitaria e autoritaria. Questo lavoro non pretende in nessun caso di rendere conto dell'insieme delle realtà che caratterizzano i progetti urbani a Rio de Janeiro – realtà tradotte da contraddizioni sia nei discorsi sia nei dispositivi che accompagnano i progetti di risanamento urbano. Sarà privilegiato lo studio delle strategie soggiacenti, che evidenziano differenti tipi di partecipazione cittadina, differenti secondo che si inseriscano a monte o a valle dei progetti urbani.

(4) L'architetto catalano Jordi Borja ha d'altronde partecipato attivamente, in veste di consulente, alla stesura del piano strategico di Rio de Janeiro.

(5) È il progetto-guida della politica comunale delle *favelas* a Rio. Avviato nel 1995, il progetto ha monopolizzato gli sforzi delle autorità pubbliche riguardo al recupero urbano delle *favelas* a Rio per tutti gli anni 1990.

Politica populista e miraggi della partecipazione. – Le riforme urbane che furono avviate, nei primi due decenni del secolo scorso a Rio de Janeiro, volevano essere l'eco del progetto di costruzione nazionale della Prima Repubblica brasiliana (1889-1930). Quelle politiche ingaggiavano una modernizzazione della capitale sul modello della Parigi haussmanniana, secondo principi modernisti e igienisti che consistevano nell'aprire grandi viali e nello spianare varie colline del sito della città, per lasciare spazio a un florido mercato immobiliare. La riforma urbanistica risolveva in parte i numerosi problemi sanitari del centro storico, dove le epidemie avevano sporadicamente falciato la popolazione, con gravi conseguenze sul dinamismo commerciale del porto. Si trattava di fare, a furia di piccone, della città schiavista e malata una metropoli commerciale decisamente moderna.

Questi primi vigorosi interventi nello spazio urbano adottavano una posizione forte nei confronti degli strati operai e dei più poveri. La distruzione dei *cortiços* ⁽⁶⁾ del centro, contro la volontà dei residenti – principalmente famiglie di lavoratori e di ex schiavi liberati – mette in evidenza l'antinomia tra un progetto urbano improntato a una volontà modernista e la realtà dello spazio sociale *carioca*, segnato da profonde disegualianze. Se la retorica igienista conosce allora un vasto consenso politico, la posizione dei poteri pubblici subisce invece aspre critiche da parte degli strati più modesti della popolazione, ma anche di intellettuali e di proprietari di *cortiços*. La «partecipazione» degli sfollati si manifestò solo nel tentativo di trovare da alloggiare nei pressi dei vecchi luoghi di vita e di lavoro. L'assenza di una politica di alloggi popolari e i costi elevati per insediarsi in periferia portarono all'occupazione delle colline intorno al centro della città.

In conseguenza dell'impossibilità di fare fronte alla crisi degli alloggi e della necessità di conservare la manodopera vicina al mercato del lavoro, senza pregiudicare gli interessi del mercato immobiliare, i poteri pubblici, in un primo momento, ebbero tendenza a tollerare queste occupazioni di suoli di modesto valore immobiliare, senza tuttavia concedere particolare attenzione al fenomeno. La posizione dei poteri pubblici, tra tolleranza passiva e rifiuto di adottare una posizione sulla regolazione di questo fenomeno, insieme urbanistico e sociale, fu gravida di conseguenze, mentre rivelava l'incapacità dei pubblici poteri di controllare queste occupazioni, sempre più numerose, tanto da diventare uno dei principali problemi urbani.

Dall'iniziale tolleranza verso le occupazioni alle demolizioni nel quadro dei programmi di «sradicamento» degli anni 1960-1970, la politica urbana ha continuamente oscillato, e anche esitato, al punto di convivere con una situazione in cui coesistono un ordine ufficiale – largamente ipotetico – e un disordine, differente dalla norma urbanistica adottata dai pubblici poteri in materia di insediamento e di occupazione dello spazio. Una situazione che, oltre ad apparire ambigua e a porre la questione della capacità – o della volontà – di applicare la legge da parte del potere locale, svela l'esistenza di un patto informale tra poteri incapaci di regolare queste dinamiche e abitanti bisognosi di spazio. Allo stesso tempo, mette in luce la realtà del contesto politico brasiliano ai tempi della Prima Repubblica, un contesto nel quale la società civile non aveva nessun legittimo spazio di esistenza. Quest'assenza di legittimazione contraddistingue la prassi politica nei confronti delle *favelas*. Essa non solo rende sterile qualsiasi rivendicazione popolare, ma obbliga i poteri pubblici a dar prova di fermezza nei riguardi di spazi che, proteggendosi con il ricorso a processi di chiusura, vedono emergere dei contro-poteri poco inclini ad accettare un intervento pubblico pur considerato puntuale e opportuno.

(6) Vecchie case borghesi spesso collocate nel centro della città e suddivise in piccole stanze insalubri, affittate a basso prezzo agli strati meno favoriti della popolazione.

La rivoluzione del 1930 inaugurò in Brasile una nuova fase politica. Il regime di Getúlio Vargas, mediante un discorso populista, si impegnò a recuperare quelle categorie povere della popolazione che potevano costituire una vivace forza di opposizione. I regimi populistici che si consolidarono in quel periodo in America Latina diedero alle popolazioni piuttosto l'illusione di una partecipazione, senza che si mirasse ad altro, in generale, che a perpetuare l'abituale subalternità. Si trattava in effetti di concessioni fatte in cambio della lealtà e del sostegno popolare ai regimi insediati (Levine, 2001, p. 163). Di fatto, il regime avviato da Vargas in Brasile ha, secondo Hermet, «dato alle masse povere l'impressione che tutto cambiasse nella forma, perché niente cambiasse, in definitiva, nella realtà» (Hermet, 2000, p. 49). In un contesto di urbanizzazione accelerata, il populismo effettivamente assicurò qualche beneficio alle masse urbane, ma con l'unica preoccupazione di meglio controllarne le rivendicazioni.

A scala locale, la designazione del medico Pedro Ernesto come sindaco di Rio, nel 1931, cambiò sensibilmente i rapporti tra poteri pubblici e *favelados*, istituendo un modello amministrativo più sensibile alle questioni sociali. La Municipalità riconobbe di fatto l'esistenza delle *favelas* e cercò di migliorare le condizioni di vita di questi spazi. Pedro Ernesto, d'altra parte, sostenne attivamente i primi «centri per il miglioramento dei quartieri» (precursori delle associazioni di residenti), messi in piedi un poco per volta nel decennio 1930 con l'obiettivo di migliorare le infrastrutture delle *favelas* e di lottare contro il pericolo dei sequestri giudiziari. Da pioniere del populismo in Brasile, il «medico dei poveri» fece ombra alla popolarità di Getúlio Vargas, «padre dei poveri», che infine licenziò il sindaco nel 1936.

Le premesse di una forza rivendicativa popolare e il limite populista. – Il progetto pionieristico dei «parchi proletari» (7), attuato nel corso del decennio 1940 dalla Municipalità di Rio, prevedeva la distruzione delle *favelas*, ma offrendo nuovi alloggi agli espulsi. Il programma doveva svolgersi in due tempi: in una prima fase si doveva procedere allo spostamento delle persone espulse dai loro luoghi di vita, considerati illegali, in parchi provvisori – spazi destinati a questo scopo – e a sistemarli in case di legno, nell'attesa che si installassero in alloggi definitivi, che avrebbero dovuto essere costruiti dove prima sorgevano le *favelas* demolite. Gli alloggi definitivi non furono mai costruiti e i parchi proletari provvisori divennero a loro volta delle *favelas*. Il progetto si scontrò tuttavia con forti resistenze che provocarono il rafforzamento di un movimento sociale embrionale, il quale si tradusse, nel corso del decennio, nella costituzione di molte associazioni di residenti il cui scopo era battersi contro il possibile trasferimento nei parchi proletari.

Questa più forte organizzazione dei *favelados*, rafforzata dalla crescente influenza del Partito Comunista dopo la Seconda guerra mondiale, provocò una reazione dei settori più conservatori della città. Con lo slogan «bisogna salire nelle *favelas* prima che i comunisti ne vengano giù» (SAGMAGS, 1960, I, p. 28), la Chiesa cattolica e i poteri pubblici presero di petto la questione dell'alloggio dei più poveri (8). Pur conservando il carattere precario e provvisorio di quegli spazi, questa politica tentò di autolegittimarsi tramite interventi pun-

(7) Benché il progetto prevedesse di interessare l'insieme delle *favelas* della città, la municipalità fece costruire solo tre parchi proletari durante gli anni Quaranta.

(8) La creazione della Fundação Leão XIII nel 1947 e quella della Cruzada São Sebastião nel 1955 furono decise nella prospettiva di anticipare la potenziale minaccia comunista, suscettibile di incidere sugli strati più poveri della popolazione, che vivevano nelle *favelas*.

tuali e limitati ⁽⁹⁾, adottando una «ideologia del favore» (Junqueira, 1992, p. 439). In tutti questi interventi, come nei discorsi politici che li accompagnavano, i pubblici poteri in effetti non riconoscono i *favelados* come soggetti di diritti. L'assenza di riconoscimento va di pari passo con una vera e propria vittimizzazione di queste popolazioni, ritenute incapaci – secondo i poteri pubblici e le classi dominanti – di progettare il loro proprio avvenire.

In un tale contesto, il ventaglio delle possibili rivendicazioni si trova limitato, nella misura in cui i politici, intrisi di logica populista ed elettoralista, di regola si rivolgono ai *favelados* mescolando promesse collettive (miglioramento degli impianti di uso collettivo) e individuali (vantaggi personali: impiego, cure mediche...) (Goirand, 2000); promesse che tendono – almeno in parte – a dissolvere o a rallentare i processi di aggregazione a vantaggio della ricerca di vantaggi individuali e/o puntuali. In effetti, in un contesto in cui una parte dei *favelados* deve far fronte a gravi problemi di alloggio (insalubrità), di salute o di assenza di mezzi di sussistenza, ogni possibile miglioramento delle condizioni di vita dell'individuo e della sua famiglia viene giudicato utile per uscire da condizioni difficili. Secondo questo schema, la relazione tra politici e *favelas* si manifesta come uno «scambio d'interessi» che di fatto torna a vantaggio di entrambe le parti (Leeds e Leeds, 1978, p. 206), ma limita i progressi – rispetto alla condizione della collettività – degni di nota; valorizza il ruolo di assistenza dei poteri pubblici, senza però costringerli a dare avvio a politiche in collegamento con la popolazione o a sottomettere i progetti avviati alla valutazione della comunità *favelada*.

La strumentalizzazione dello sviluppo comunitario. – Non si tratta, malgrado tutto, di negare l'emergenza e la capacità di resistenza delle comunità *faveladas*, ma piuttosto di osservare – partendo dal modello generale che caratterizza la storia delle relazioni tra comunità e poteri pubblici nelle *favelas* di Rio – l'incapacità della popolazione locale a mobilitarsi. Stato di fatto che deriva – sembrerebbe – dalla volontà dei più poveri di inserirsi in un sistema politico che li rende vittime della loro propria esclusione sociale e urbana.

Se questa situazione caratterizza il problema delle *favelas* durante la prima parte del XX secolo, non si può non constatare che il periodo più recente rimane fortemente improntato a queste logiche, a dispetto delle riflessioni e degli sforzi attuati nel corso degli anni 1960 per stimolare uno sviluppo comunitario nelle *favelas*. L'emergere del modello di sviluppo comunitario, all'epoca particolarmente in voga in America Latina, all'inizio degli anni Sessanta portò i servizi sociali della città ad accompagnare la costituzione di oltre 75 associazioni di residenti di *favelas*, intenzionate a rafforzare l'identificazione degli abitanti nei loro luoghi di vita e destinate a imporsi come la voce ufficiale delle *favelas*. malgrado un ideale più democratico, questo modello si è però tradotto nel rafforzamento della subordinazione politica dei *favelados* ai poteri pubblici (Burgos, 1998, p. 31).

Con il legittimare le associazioni di residenti e con l'attribuire loro un ruolo di mediazione nelle decisioni riguardanti l'avvenire di questi spazi – che si tratti di progetti riferiti alle abitazioni, all'infrastrutturazione o al trattamento sociale delle popolazioni – i poteri pubblici hanno garantito agli abitanti che le loro aspettative non solo sarebbero state ascoltate, ma che sarebbero state oggetto di un'attenzione pubblica e ufficiale, alla sola condizione di transitare per il tramite dell'associazione. Questa situazione ha rapidamente porta-

(9) Comunemente definita *política da bica d'agua* (del rubinetto) in riferimento alla facilità con cui un candidato poteva assicurarsi i voti dei *favelados* impiantando o promettendo, alla vigilia delle elezioni, di impiantare un rubinetto collegato con le tubazioni dell'acqua corrente.

to a incanalare ogni rivendicazione troppo vivace, e ha ratificato l'influenza politica della «borghesia *favelada*» ⁽¹⁰⁾ (L.A. Silva, 1967). Le associazioni hanno più che altro assicurato gli interessi dell'*élite* locale, facendo posto a un sistema negoziato di controllo dei *favelados* che poco a poco si è allontanato dalle loro aspettative (A.A. Silva, 2002). Sul piano politico in quanto tale, la creazione e la legittimazione delle associazioni di residenti, da parte delle autorità municipali, testimonia la maniera in cui, in nome di intenzioni democratiche, le autorità sono riuscite a strumentalizzare lo sviluppo comunitario e la partecipazione popolare, per farne uno strumento politico che venisse incontro ai loro scopi.

Le politiche repressive di trasferimento nel contesto della dittatura militare. – Al discorso sullo sviluppo fondato sul riconoscimento comunitario delle popolazioni marginalizzate della *favela*, ha fatto seguito una politica di trasferimento particolarmente violenta, che si è saldata con lo spostamento verso la lontana periferia di decine di migliaia di persone tra 1962 e 1975. Malgrado il quadro politico decisamente repressivo, dopo il colpo di Stato militare del 1964, questi interventi si sono scontrati, almeno in un primo momento, con forti resistenze. La Federação das Associações de Moradores das Favelas do Rio de Janeiro (FA-FERJ) dello Stato di Guanabara tentò coraggiosamente di opporsi alla politica di trasferimento, forte dello *slogan* «risanamento sì, trasferimento mai» (Burgos, 1988, p. 36). La repressione militare, tuttavia, non ha avuto requie nell'imporre il silenzio a ogni moto di protesta. Allo scopo di portare a realizzazione le operazioni di trasferimento, oltre a potenziare le misure clientelari di un tempo, tentando di incorporare il sostegno di *favelados* con dei favori personali al momento del trasferimento ⁽¹¹⁾, i poteri pubblici hanno cercato di attenuare o anche di sopprimere il ruolo politico delle associazioni di residenti. Queste erano state ormai poste sotto il controllo diretto della Coordenadora de Serviços Sociais, privandole di ogni carattere contestatario. Strutturato sotto l'influenza populista, il movimento sociale dei *favelados* si è rivelato incapace di resistere alle pressioni e agli interventi esterni di un regime autoritario. L'apertura politica della fine degli anni Settanta ha comunque reso possibile il ritorno, in seno alla società brasiliana, di un discorso rivendicativo, che si è centrato su una profonda riforma legislativa che facesse apparire in tutte le istanze giuridiche la partecipazione dei cittadini come un principio fondamentale delle politiche urbane.

Abbandonata definitivamente la politica di sradicamento delle *favelas*, gli sforzi pubblici si sono rivolti piuttosto verso il loro risanamento. All'inizio degli anni Ottanta, la Municipalità ha intrapreso un'azione imperniata sulla cooperazione e la promozione dell'autocostruzione, che ha influenzato gli ulteriori progetti di risanamento delle *favelas* della città. La natura stessa di questa politica ha costretto i poteri pubblici a prendere atto dell'importanza della questione della partecipazione, identificata come priorità per assicurare le basi di uno sviluppo più equilibrato.

In base a questo orientamento, i beneficiari di ogni progetto urbano devono essere in grado di svolgere un ruolo più attivo nella formulazione delle priorità e nell'accompagnamento all'applicazione delle varie fasi del progetto. Come nota Ephim Shluger (1984), tut-

(10) Le *favelas* non sono mai state una realtà socialmente omogenea. Vi si è rapidamente costituita una vera e propria *élite* locale, che per esempio controlla il mercato immobiliare informale o il commercio locale.

(11) Si può citare, per esempio, l'offerta – a membri di associazioni di residenti – di impieghi pubblici o di posti di amministratore nei nuovi complessi residenziali. Allo stesso titolo, i primi commercianti ad avere collaborato hanno acquisito il diritto di occupare i pochissimi spazi commerciali esistenti in quei complessi.

tavia, i modelli rigidi della burocrazia amministrativa hanno ostruito il processo partecipativo e non sono riusciti ad assorbire le rivendicazioni sociali. Parimenti, la maggior parte delle associazioni di residenti continuava a disporre, di fronte ai pubblici poteri, di livelli molto deboli di autonomia, che non consentivano di rispondere alle vere aspettative della popolazione. Il motivo è, in parte, nel fatto che le istituzioni pubbliche hanno attribuito alle associazioni competenze che normalmente spettavano allo Stato, facendone il tramite dei poteri pubblici, e questo particolarmente nelle *favelas* ⁽¹²⁾. Per questo tramite, le istituzioni sono riuscite ad assicurarsi il sostegno delle associazioni, neutralizzando così ogni tentativo di opporsi all'intervento pubblico e, nello stesso momento, protestandosi attori rispettosi della «esigenza» della partecipazione popolare.

La partecipazione dei cittadini al cuore dei principi di gestione democratica della città: universalizzazione e traduzione del concetto nella realtà politica brasiliana. – Dato il consolidamento della politica di risanamento delle *favelas* a Rio, le rivendicazioni dei movimenti sociali urbani si sono prioritariamente rivolte a un profondo cambiamento legislativo capace di assicurare una piena partecipazione della società civile nello sviluppo urbano locale, e di attribuire finalmente un supporto giuridico efficace ai vari argomenti a favore della politica di risanamento.

Il Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), creato negli anni Settanta, bene illustra questa più ampia articolazione tra rivendicazioni sociali e cambiamento legislativo, che si traduce nella possibilità di sottoporre al Congresso Nacional ⁽¹³⁾ delle proposte di legge popolare. La proposta dell'MNRU è arrivata a riunire parecchi attori sociali e ha ottenuto un grande sostegno popolare. Alcune rivendicazioni sono state effettivamente accolte dalla Costituzione del 1988 nel suo capitolo sulla politica urbana (articoli 182 e 183). In compenso, a partire dal 1988 i movimenti rivendicativi si sono affievoliti. Lo Stato, accogliendo certe rivendicazioni sociali, ha disperso e frammentato la capacità di pressione di questi movimenti. Il progetto conservatore di transizione della *Nova República* ⁽¹⁴⁾ e la posizione neoliberale dello Stato brasiliano durante gli anni Novanta hanno significato il fallimento del progetto politico avanzato da questi movimenti sociali (A.A. Silva, 1990, p. 31). Come ha sottolineato Jacobi, le prospettive di cambiamento non hanno corrisposto alle attese di questi movimenti né sul piano della partecipazione popolare né su quello delle realizzazioni (Jacobi, 1989, p. 118).

A partire dagli anni Ottanta, a fronte dell'aumento dei quartieri illegali e alla loro rapida moltiplicazione nella città, i responsabili locali dichiarano la volontà di attuare una politica urbana che riconosca le specificità architettoniche delle *favelas* come parti a tutti gli effetti

(12) Con qualche variazione secondo la *favela*, le associazioni sono normalmente responsabili della distribuzione della posta, del sistema telefonico, della radio locale, dei servizi idrici, dei controlli edilizi e dei passaggi di proprietà immobiliari, della manutenzione della viabilità e del controllo del commercio. In sostanza, le associazioni sono diventate dei *mini-comuni* (Fausto Neto, 2000, p. 188) privi di qualsiasi carattere rivendicativo.

(13) La Costituzione brasiliana prevede la partecipazione della società mediante la presentazione di proposte di legge popolare al Congresso Nacional. Una proposta di legge dev'essere avanzata da almeno tre associazioni e portare almeno 30.000 firme. La proposta di Forum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) è stata presentata da sei associazioni nazionali e da decine di associazioni regionali, con 160.000 firme.

(14) La Nuova Repubblica è nata con l'elezione del primo presidente civile dopo la dittatura militare e dura tuttora.

dello spazio urbano di Rio, mettendo a disposizione la *buona tecnica* per qualificare e creare nuovi quadri urbanistici in questi spazi». Come si è già ricordato, la cooperazione e la promozione dell'autocostruzione prendono, da quel momento, un posto rilevante negli interventi urbani. Il cambiamento di posizione dei poteri pubblici municipali nel trattare il *problema* delle *favelas*, non può in nessun modo essere analizzato come un processo isolato, per quanto rimanga largamente centrato sull'organizzazione infrastrutturale di questi spazi. Esso si manifesta come risposta a una dinamica urbana sempre più escludente e generatrice di profonde disuguaglianze sociali, ma soprattutto si coniuga con un necessario adattamento dei principi di gestione urbana agli imperativi definiti nel quadro di negoziati internazionali, che mirano ad assicurare la stabilità politica e a promuovere la democratizzazione dei processi politici su tutto il continente americano. La democratizzazione è infatti vista, dagli organismi internazionali, come il primo passo per assicurare l'equilibrio e la vitalità dei mercati economici:

La stabilità politica e l'insediamento di un regime di diritto devono apportare ai governi il clima di pace sociale di cui hanno bisogno per perseguire le riforme economiche intraprese e, grazie alla concertazione con la società civile, accrescere la loro legittimità. [Questo impegno] va oltre una vaga apologia della democrazia come migliore forma di governo: mira all'instaurazione di una democrazia civile che riconoscerebbe e incoraggierebbe, se non la piena partecipazione della società civile, almeno quella di alcuni settori ai processi politici [Benessaieh, 2004, p. 4].

La partecipazione della società civile si afferma così, a poco a poco, al cuore degli orientamenti adottati dai poteri pubblici brasiliani, non solo in materia di gestione urbana, ma più estesamente, al livello dell'insieme delle decisioni politiche inerenti all'amministrazione del territorio nazionale. Questa partecipazione si traduce, in primo luogo, in un processo di decentramento amministrativo che mira a rafforzare il ruolo politico delle municipalità negli affari di interesse locale. La nuova Costituzione del 1988 conferma, in particolare, questo processo, pretendendo dalle municipalità che si dotino di un piano urbanistico (*plano diretor*) e che assumano la responsabilità di tutte le questioni di interesse locale.

La questione della partecipazione popolare assume così una posizione centrale nella Costituzione federale, come dimostrano le disposizioni dell'articolo 29, XIII, che indicano la possibilità, per «l'iniziativa popolare» di dare impulso a progetti urbani. Anche l'insieme della legislazione infracostituzionale si è impegnata ad attribuire un ruolo rilevante alla partecipazione popolare nei progetti di gestione urbana. L'articolo 231 della Costituzione dello Stato di Rio de Janeiro, promulgata nel 1989, al comma 4 prevede la garanzia della partecipazione popolare a scala cittadina, «tramite entità rappresentative, nelle fasi di elaborazione e di attuazione del piano direttore». Il comma 3, dal canto suo, impegna i poteri pubblici ad assicurare, nella definizione di ogni direttiva e norma relativa allo sviluppo urbano, la «partecipazione attiva delle entità rappresentative nello studio, nell'accompagnamento e nelle soluzioni di problemi, piani, programmi e progetti che lo riguardino».

A livello municipale, questo impegno si traduce anche nella nuova «legge organica» del 1990 (una sorta di costituzione municipale), per la quale la Municipalità di Rio de Janeiro deve organizzare le sue azioni «sulla base di un processo permanente di gestione e di pianificazione» (art. 271, c. 5). La legge insiste poi sull'importanza di assicurare «la partecipazione della società civile nell'elaborazione, l'accompagnamento e il controllo dell'esecuzione degli strumenti previsti in materia di definizione delle priorità, degli obiettivi di spesa pubblica e delle forme di sviluppo municipale, dei piani pluriennali, del bilancio annuale e

del piano direttore». La partecipazione popolare nel processo di assunzione delle decisioni e nel decentramento politico risulta essere, analogamente, «la base della realizzazione della politica urbana» (art. 426).

Ancora nella legislazione municipale, l'articolo 151, relativo al piano decennale di gestione urbana, promulgato per la prima volta a Rio nel 1992, prevede l'integrazione delle *favelas* nelle dinamiche urbane dette «formali». L'articolo incoraggia e obbliga, così, a prendere in considerazione questi spazi in qualsiasi programma che miri a orientare o regolare lo sviluppo urbano e, più in generale, a ridurre le disuguaglianze socio-spaziali. I programmi di questo tipo devono essere realizzati a partire dalla definizione delle *favelas* in cui è considerato prioritario l'intervento urbano, tenendo conto della partecipazione della comunità, della «vitalità» tecnica del progetto, stabilito in base all'analisi dei costi e benefici sociali inerenti all'intervento, e tenendo conto dell'esistenza di aree soggette a eventuali rischi naturali nonché della prossimità di aree protette.

Per quanto la legislazione promossa presenti inesorabilmente elementi molto progressisti, non ha potuto essere pienamente applicata per via dell'assenza di una legge che regolamenti le disposizioni costituzionali sulla politica urbana. Questa legge è stata promulgata solo nel 2001 (*Estatuto da Cidade*, «Statuto della Città», legge federale 10257/2001) e ha significato il consolidamento delle rivendicazioni popolari circa la democratizzazione della gestione delle città in Brasile. L'*Estatuto da Cidade*, nella sezione in cui considera la partecipazione popolare, stabilisce che la gestione democratica e la partecipazione popolare sono tra i principali attributi di ogni politica urbana (art. 2) e che, per assicurare la gestione democratica, i poteri pubblici devono prevedere *a)* organismi collettivi che permettano di accompagnare la politica urbana alle varie scale del potere; *b)* discussioni, audizioni e consultazioni pubbliche; *c)* conferenze sui vari progetti urbani; precisa, infine, *e)* che all'iniziativa popolare è riconosciuta la capacità di presentare proposte di legge e progetti di sviluppo urbano (art. 43).

In questo quadro, la creazione di un Ministero della Città (*Ministerio da Cidade*), da parte del governo Lula, è un passo importante nello sforzo delle autorità pubbliche di imporre una prassi politica più democratica. Il Consiglio delle Città – organo collettivo di natura deliberativa e consultiva, istituito nel 2004 con il decreto federale 5031 – propone di riunire rappresentanti della società civile e dei poteri pubblici allo scopo di formulare e mettere in atto la politica nazionale di sviluppo urbano, nonché di valutarne l'applicazione in conformità alle prerogative dell'*Estatuto da Cidade*. Il lavoro del Ministero della Città sulle *favelas* mette in pratica l'impegno del governo federale di assicurare una buona attuazione dei programmi di risanamento e di legalizzazione delle *favelas*. Malgrado i necessari adeguamenti, il Ministero tende ad assicurare una più ampia partecipazione della società civile nelle decisioni e nelle azioni di accompagnamento dei progetti urbani in Brasile.

La volontà dei pubblici poteri di consacrare il concetto di partecipazione della società civile, nelle discussioni e nell'assunzione di decisioni legate alle politiche pubbliche (Teixeira, Dagnino e Almeida, 2002), si inserisce in un progetto più vasto di ampliamento della democrazia. Essa si motiva anche con una necessità, divenuta fondamentale per i poteri pubblici, di rafforzare il loro ruolo nelle *favelas*, spazi in cui si trovano ad affrontare l'emergere di forze politiche che mettono in discussione il loro potere e la loro legittimità presso la popolazione. Si tratta, inoltre, di prevedere un trattamento pubblico globale dei problemi di questi spazi. È in questa prospettiva, in particolare, che sono state prese iniziative come l'istituzione dei *Conselhos Gestores de Políticas Pública* (consigli di gestione delle politiche pubbliche) e dei bilanci partecipativi che, prendendo le mosse dall'esperienza pionieristica di Porto Alegre, saranno applicati in circa cento città brasiliane – per la maggior parte guidate da esponenti del *Partido dos Trabalhadores* (Partito dei Lavoratori, PT).

Benché i cambiamenti imposti, in questi ultimi anni, alla politica urbana a scala nazionale cerchino di rovesciare il «progetto di Stato minimo»⁽¹⁵⁾, l'analisi della politica urbana di Rio de Janeiro nei riguardi delle *favelas*, dopo il 1990, svela piuttosto la convivenza di due visioni politiche antagoniste che, pure, poggiano su obiettivi in apparenza comuni: lavorare alla produzione di uno sviluppo urbano sostenibile.

Dal 1994 la politica municipale è diretta dal sindaco Cesar Maia (1992-1996, 2000-2008), politico che non dimostra una grande coerenza – proveniente dalla corrente del populismo di sinistra, aderisce attualmente al partito di destra dei *Democratas* (DEM). La politica urbana seguita da C. Maia fin dal suo primo mandato sembra esprimersi attraverso due grandi ambizioni: da una parte, ristabilire «l'ordine urbano» nei quartieri agiati della città, conducendo grandi operazioni di risanamento di questi quartieri⁽¹⁶⁾; dall'altra parte, prendere di petto il risanamento delle *favelas*, considerato il peso del capitale elettorale di questi spazi nello scacchiere politico locale. Si tratta del famoso progetto *Favela-Bairro*.

La partecipazione dei cittadini di fronte al programma Favela-Bairro. – Per affrontare lo studio dei processi partecipativi e delle realtà che essi esprimono nei programmi urbani riguardanti la *favela*, abbiamo scelto un approccio fondato sulle osservazioni raccolte nel quadro di inchieste effettuate tra 2004 e 2006 in molte *favelas* di Rio de Janeiro⁽¹⁷⁾. La nostra attenzione si è fermata più precisamente sulle modalità di scelta delle località sottoposte a questi programmi, e sulla maniera in cui sono state applicate le decisioni relative agli interventi avviati dalla Municipalità.

La definizione, nel 1993, del programma *Favela-Bairro* si iscriveva in una linea di continuità con molti precedenti programmi, cui la Municipalità di Rio aveva dato vita nella prospettiva di urbanizzare gli spazi residenziali informali. Il programma si presenta come il primo ampio progetto stabilito con la preoccupazione di assicurare la partecipazione di ogni comunità nell'elaborare, progettare e applicare i piani, «attraverso i suoi organi di rappresentanza» (Petersen, 2003). L'obiettivo enunciato dalla Municipalità, di stimolare e garantire la partecipazione, appare allora piuttosto come un principio acquisito in vista della necessità di rispondere agli obblighi imposti dai finanziatori internazionali⁽¹⁸⁾.

Malgrado un notevole progresso in questo campo, riflesso nel riconoscimento della partecipazione come priorità delle politiche pubbliche in ambito urbano, non si può tuttavia che constatare l'esistenza di numerosi ostacoli che hanno rallentato e limitato il processo partecipativo che accompagna il *Favela-Bairro*.

Questi ostacoli sono, intanto, di ordine generale e rimandano alle modalità secondo cui il ruolo dello Stato, quello del mercato e quello della società civile si combinano nel contesto brasiliano. Senza alcun dubbio, lo studio dei processi partecipativi richiede neces-

(15) Il progetto si sostanzia nel ritiro dei poteri pubblici dal loro ruolo di garanti dei diritti, tramite l'abbandono progressivo delle loro responsabilità sociali, implicitamente trasferite alla società civile.

(16) «Il mio discorso è quello dell'ordine. L'elettorato conservatore ha scelto la mia candidatura e sono imbattibile in quel gruppo. Farò vedere che si può essere riformatori con la destra». Cesar Maia, in «Jornal do Brasil» 10.2.1995, citato da Vainer (2000, p. 105).

(17) Le inchieste sono state condotte mediante un questionario propinato a 100 famiglie nella *favela* Morro da Providência. A questo sono state aggiunte varie altre serie di inchieste per intervista semi-direttiva a *leaders* comunitari, funzionari della Municipalità e architetti. Questi ambiti sono del resto oggetto di un'osservazione continua – le ultime interviste sono state effettuate nell'agosto 2008.

(18) Si veda le disposizioni del decreto legislativo 129 del 1995, riguardante i programmi di risanamento urbano e di costruzione di alloggi popolari a Rio de Janeiro (PROAP-RIO).

sariamente una riflessione sull'esercizio del potere – e questa non è una specificità del contesto brasiliano – come testimonia in particolare l'impiego corrente del termine «empowerment», usato per definire lo sforzo di quelli che sono in basso, di quelli che sono più in difficoltà, di imporre le loro rivendicazioni nel dibattito politico. La questione della partecipazione è, così, strettamente legata alla capacità dei gruppi e degli individui di organizzarsi per contribuire, affiancare, od opporsi rispetto a decisioni prese unilateralmente e/o non rispondenti alle loro attese.

Altri ostacoli alla partecipazione sono poi inerenti al programma *Favela-Bairro* in sé, dalla formulazione e dalla produzione di discorsi che hanno accompagnato la sua definizione da parte dei poteri pubblici, fino all'implementazione. È giocoforza, il più spesso, osservare non solo uno sfasamento tra discorso e azione – cosa che accade spesso in campo politico – ma anche un'«esplosione» del concetto di partecipazione. Questa osservazione richiede un chiarimento del concetto e delle realtà che esprime nel contesto più recente.

Il fatto che i *favelados* siano stati sistematicamente assimilati a «invasori» sprovvisti, in quanto tali, di diritti sul suolo che occupavano, rende difficile l'esercizio della cittadinanza. La partecipazione degli abitanti non si concentra sull'acquisizione di diritti di occupazione e di uso, ma sull'istituzione di un gran numero di accordi informali con i vari attori sociali e con le autorità pubbliche; accordi che non modificano in profondità le loro condizioni di vita, ma permettono di ottenere, quando i giochi sociali sono favorevoli, alcuni sporadici miglioramenti. La partecipazione è tanto più complessa per via della coesistenza, nelle *favelas*, di differenti poteri legali e criminali, che rendono delicata qualsiasi operazione di *empowerment* promanante dalla società civile – la quale, oltre a essere difficilmente definibile in questi termini, include un insieme di individui-abitanti sottoposti senza sosta a pressioni da parte degli attori più influenti. Questi, provenienti dalla sfera pubblica, dal narcotraffico o, infine, dalle milizie private, non solamente tendono a rendere più complesso il gioco partecipativo, ma anche a indebolire la volontà degli abitanti di far sentire la propria voce.

Prima di procedere all'analisi tipologica delle forme e dei livelli della partecipazione detta «cittadina» nel programma *Favela-Bairro*, è opportuno ricordare rapidamente l'emersione del concetto e del discorso di partecipazione nei primi programmi di risanamento urbano impostati a Rio de Janeiro.

Mutirão Remunerado o i primi passi verso l'urbanizzazione delle favelas e il loro inserimento nella città nel quadro di «azioni integrate» partecipative. – Il primo programma di intervento urbano a grande scala, nelle *favelas*, viene impostato dalla Municipalità nel 1981, in risposta alla pressione proveniente dagli abitanti di molte *favelas* della città. Questo programma è il primo a includere una dimensione partecipativa, concretizzata nella creazione di impieghi comunitari remunerati destinati agli abitanti. L'iniziativa – che tra 1981 e 1983 sembra abbia riguardato il 26% delle 480 *favelas* della città (Fontes e Coelho, 1989, p. 54) – si rivela però molto limitato, nella sua capacità di generare cambiamento, tanto sul piano del risanamento delle infrastrutture e della lotta contro l'*habitat* precario, quanto sul piano dello sviluppo sociale, che il progetto intendeva promuovere in maniera prioritaria.

Se gli effetti del *Mutirão* non sono stati all'altezza delle aspettative popolari, bisogna pur ammettere che la sua messa in opera è stata resa possibile da una rivendicazione popolare che ha contribuito a un cambio di prospettiva, se non nella realtà della partecipazione cittadina, almeno della concezione a cui al riguardo la Municipalità aderiva. La pressione popolare ha così permesso di modificare il discorso municipale sulla partecipazione,

persuadendo i poteri pubblici ad associare la comunità *favelada* nei lavori di risanamento. Si è trattato di una profonda differenza, rispetto alle iniziative precedenti, in cui la comunità era esclusivamente mobilitata nel quadro di un lavoro prestato gratuitamente come contropartita di ogni iniziativa pubblica. Ciononostante, questo cambio di percezione non può essere assimilato a un processo partecipativo: certo, il *Mutirão* innovava, remunerando un gruppo composto di abitanti della *favela*, impegnato nelle opere di miglioramento della rete fognaria e degli scarichi delle acque reflue, ma in nessun caso associava gli abitanti alla scelta degli interventi previsti. Il potere degli abitanti di intervenire sulla definizione delle priorità era insomma limitatissimo.

Questa posizione, individuata come pionieristica, è purtroppo sempre ampiamente diffusa nella società locale, che la considera come «una nuova tappa nella concezione e nel consolidamento dei concetti preliminari» che costituiscono le premesse dell'integrazione delle *favelas*, che da allora sono privilegiate dagli «interventi multidisciplinari in interrelazione con la partecipazione comunitaria» (Petersen, 2001, p. 51), nell'ambizione di operare per uno sviluppo urbano socialmente orientato. Bisogna ammettere che questo primo programma tendente al trattamento urbano delle *favelas* è stato di esempio, dato che da allora in poi, almeno sul piano del discorso, il processo partecipativo è stato inserito in ogni progetto pubblico d'intervento nelle *favelas*.

L'azione pubblica si accompagna così a un discorso che assegna un posto sempre più importante alla componente concettuale, dando testimonianza, per questo tramite, di un'ambizione dichiarata «per la promozione della qualità della vita della popolazione locale e per la riduzione degli impatti fisici, ambientali e sociali della città» (*ibidem*, p. 52). Questa tendenza si riscontra per tutta la durata del programma *Mutirão Remunerado*, come nel programma *Favela-Bairro* che, a partire dal 1994, dà continuità a quella visione, fondata sull'attuazione nelle *favelas* di «progetti integrati di urbanizzazione comunitaria» nei quali la partecipazione della popolazione e la qualità della vita costituiscono concetti-chiave che permettono di impostare uno sviluppo urbano sostenibile.

Favela-Bairro, nuova matrice della partecipazione dei cittadini nella politica urbana carioca. – Il riconoscimento internazionale delle metodologie impiegate, a monte degli interventi urbani e degli sforzi messi in atti per ridurre la povertà urbana nel quadro di progetti come *Mutirão Remunerado*, ha permesso alla Municipalità di Rio di immaginare in maniera serena l'attuazione di un programma più vasto, costituito come un «obiettivo convergente di articolazione e di implementazione di politiche e di azioni integrate» (*ibidem*). Inserito «in una forma di gestione macro» (*ibidem*), dalla sua attuazione il programma *Favela-Bairro* si presenta come una nuova matrice in materia di intervento urbano nelle *favelas*. Pilastro della politica urbana municipale, da allora orienta il ruolo e la natura della partecipazione, per come è concepita dai poteri pubblici nei progetti riguardanti le *favelas*.

Questa concezione, che rivela le ambizioni della Municipalità in materia di gestione urbana, si vede però sempre più contrastata da reazioni provenienti da attori – cittadini, organizzatori popolari, oppositori politici – che si oppongono alla visione e agli interventi della Municipalità, tentando di far passare nuove concezioni e nuove pratiche partecipative.

Un programma a vocazione urbanistica e socioeconomica. – Il programma *Favela-Bairro* viene attuato dalla Municipalità con un duplice obiettivo: innanzi tutto urbanistico, in quanto mira a integrare le *favelas* nel tessuto urbano e sociale della città, tramite il miglioramento delle condizioni di vita, la creazione di impieghi e la formazione; e poi socioe-

conomico, lavorando al rafforzamento del legame sociale e al riconoscimento dell'esistente – vale a dire, quanto è stato creato dalle comunità stesse (Inter-American Development Bank - IDB, 1988) – il che permette, localmente, di stimolare l'iniziativa economica.

Il progetto, realmente lanciato nel 1995 nel quadro di un forte contributo finanziario della IDB, ha finora riguardato circa 350.000 persone, abitanti in 149 *favelas* di Rio. È stato attuato dalla Municipalità tramite la Secreteria Municipal do Habitat, in coordinamento con la Secreteria Municipal de Obras e Serviços Públicos e con la Secretaria Municipal de Assistência Social. L'istituzione nel 1993 di un assessorato per le questioni insediative (Secreteria Municipal do Habitat) si spiega, secondo la Municipalità, con la necessità di dotarsi di una «struttura organica con funzione di matrice» (Petersen, 2003), compatibile con i bisogni del programma a venire e in grado di indurre: *a*) il decentramento delle decisioni, sulla base di azioni già attuate dalla Secretaria Municipal de Assistência Social, e l'integrazione delle decisioni tra gli agenti di gestione del programma e i vari coordinamenti; *b*) la selezione dei sotto-gestori tecnici per il coordinamento dei progetti e dei lavori; *c*) il ricorso a studi di architettura delle metodologie di urbanizzazione delle *favelas*, promossi dal SEH, l'associazione degli architetti brasiliani – e dall'IPP, l'istituto municipale di urbanistica «Pereira Passos».

Il metodo attuato è lo stesso per ciascuno dei terreni d'intervento scelti, nel tentativo di operare in più fasi. Lo schema in tabella 1 propone una descrizione delle diverse fasi.

Come mostra lo schema, la procedura di elaborazione dei progetti inclusi nel *Favela-Bairro* esplicita a diversi livelli il ruolo della partecipazione: dall'informazione alla consultazione, dalla concertazione alla decisione, mediante l'organizzazione di dibattiti e riunioni, nonché la definizione di gruppi e l'assegnazione di competenze a questi gruppi, che interagiscono in diverse fasi del progetto. La volontà di costituire «cooperative di competenze pratiche» e «centri di lavoratori autonomi», sollecitati nelle varie fasi di attuazione dei progetti di risanamento e/o di rivitalizzazione economica delle *favelas* prescelte, rappresenta un passo avanti indubitabile nel trattamento della gestione partecipativa, dato che, in particolare, permette «di superare la visione generalizzante degli spazi dei poveri e di impiantare nuovi sistemi di informazioni che meglio rendono conto delle realtà» (Bitoun, 2003).

Proprio come la dimensione «integrata» e «integrante» dei progetti municipali, la dimensione partecipativa appare fortemente razionalizzata, oggetto di «azioni integrate di sviluppo comunitario» messe in pratica a partire da consigli comunitari creati in un'ottica partecipativa specifica: vale a dire, secondo la Municipalità stessa, «mobilitando tecnici, servizi sociali, agenti comunitari e comunità» (Petersen, 2003, p. 57). Questa prassi, tradotta nell'istituzione di «strutture partecipative», attiene alla sola Municipalità che, designando gli attori e gli individui che devono costituire queste strutture, così come i loro ruoli, evidentemente non conferisce loro il potere di agire liberamente. Questa impostazione non corrisponde al concetto di partecipazione, che implica la decisione di agire insieme nella prospettiva di raggiungere un obiettivo comune (Estivill e altri, 2006, p. 14).

Dallo scarto tra il discorso formale esposto dal progetto e le pratiche concrete della Municipalità, di fatto deriva, sul campo, una partecipazione quanto meno «teatrale» (*ibidem*, p. 18). L'ambizione partecipativa delle politiche urbane serve, così, soprattutto come strumento di autolegittimazione della politica municipale nei confronti degli organismi di controllo, che questi facciano capo al potere federale o a istituzioni internazionali.

Questa tendenza è stata osservata in molte *favelas* interessate da interventi municipali: nel Morro da Providência – che, dal 2005, vede l'attuazione di un progetto di «museo all'aperto della *favela*» – oltre alle sue prerogative, legate alla realizzazione di infrastrutture, l'intervento pubblico ha previsto la costituzione di varie strutture: un *cybercafé*, i cui gestori sono stati designati dai responsabili municipali, e una istituzione «non governativa di cui

Tab. 1 – *Le tappe del processo partecipativo nel programma Favela-Bairro*

<i>Tappa</i>	<i>Procedura</i>
Informazione dei gruppi interessati	Raccolta di informazioni e dati esistenti, a cura di un gruppo tecnico (composto da membri dei servizi municipali e da esperti esterni)
Mobilitazione dei gruppi interessati	Costituzione di: cooperative di mestieri (31) – sarti, edili, pulizie, servizi... centri di lavoratori autonomi («strade dei servizi»), dove si concentrano servizi diversi (il ruolo dell'amministrazione pubblica è di facilitare queste concentrazioni) centri informatici, con corsi e affitto di materiale, gestiti dalle associazioni di quartiere
Consultazione	Realizzazione di: interviste individuali dibattiti (a cura di organizzazioni della società civile già esistenti o promosse dal programma) incontri, settoriali o tematici, con le persone direttamente interessate ai soggetti affrontati Definizione di una pre-diagnosi su temi critici: attrattività e competitività, lavoro, qualità della vita, dinamica urbana, immagine e cittadinanza, amministrazioni pubbliche Costituzione di 5 gruppi di lavoro tematici (120 cittadini) per definire l'obiettivo centrale del piano e le linee strategiche
Meccanismi di concertazione, di assunzione delle decisioni	Definizione di 24 obiettivi prioritari Costituzione di 14 gruppi di lavoro e proposte di azioni Analisi delle proposte – Piano strategico (programma quadro)
Entità che guida la partecipazione (ente di collegamento)	Secreteria Municipal do Habitat

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, Secreteria Municipal do Habitat

noi [la Célula Urbana della Municipalità] dovremo controllare la realizzazione, definire i ruoli, in modo che corrisponda alla nostra visione del progetto» (intervista con C.P., architetto del progetto *Museu à Céu Aberto*, Morro Providência). Questo progetto inserito nel *Favela-Bairro*, mostra l'evidenza del carattere politico che la partecipazione ricopre: la natura dei lavori impegnati, così come i luoghi di impianto delle strutture del museo, sono stati oggetto di una riunione tenuta in seno all'associazione di abitanti (Associação dos Moradores do Morro da Providência), ritenuta rappresentare gli interessi della popolazione *favelada*. Ora, come si verifica in molti altri spazi di residenza illegale di questo genere, l'associazione è, in linea generale, molto ben controllata dal potere dei narcotrafficienti. Ol-

tre a non rispondere alle precise aspettative di una popolazione poco incline a prendere posizione su decisioni che pure sono di ordine generale, l'organismo agisce in un contesto fortemente segnato da interessi contraddittori – quelli degli abitanti da un lato, quelli dei trafficanti e, infine, quelli delle differenti sfere del potere politico. Queste varie forze sociali si muovono in un contesto contrassegnato da conflitti latenti o effettivi e – per quanto riguarda gli organi del potere politico – da competizione, benché la partecipazione sia uno strumento che consente a ciascuno degli attori di garantirsi una legittimità verso l'esterno, ma senza che questa possa tradursi in atti.

Così stando le cose, al di là della sua dimensione formale ⁽¹⁹⁾, promossa e sostenuta dai poteri pubblici, la partecipazione dei cittadini ha una forma plurale che tende a svuotarla del suo senso comune. A parte il fatto che i discorsi e le procedure decisionali inerenti al programma si accontentano di una partecipazione decisamente concettuale e assai largamente fittizia, bisogna pur notare la transizione che, recentemente, consiste nello strutturare la politica urbana nei confronti delle *favelas* attorno a preoccupazioni per l'ambiente, lo sviluppo sociale, la lotta contro le disparità e la cittadinanza. L'elenco è roboante e traduce la volontà di rispondere all'ingiunzione dello sviluppo sostenibile, che tende a rafforzare la gerarchia «tra la conoscenza legittima degli uni e la non-conoscenza degli altri» (Castro-Gómez, 2006).

Oltre al rafforzamento di disuguaglianze, riflesses qui dalla conoscenza o meno dei diritti di cui i cittadini della *favela* sono titolari in materia di scelte urbane, la forza mediatica del discorso municipale, che si sostituisce ad azioni reali miranti al miglioramento delle condizioni di vita nelle *favelas*, afferma la divisione sociale in seno questi spazi, e obbliga gli abitanti o a schierarsi con l'una o l'altra delle forze dominanti, o a evitare ogni contributo al dibattito pubblico.

Lo spazio della *favela*, così, diventa – o rimane – un luogo in cui le scelte urbane, lungi dal soddisfare l'unanimità delle attese, sono il più spesso oggetto di un consenso «molle», che lascia intravedere una partecipazione costretta, strumentalizzata, e una contestazione silenziosa. Non si tratta, però, di negare altre forme di partecipazione che, senza essere inquadrare da organi di regolazione – spesso delle ONG – trovano cionondimeno una loro collocazione negli interstizi dell'intervento pubblico. Questi interstizi, il più delle volte, sono attivati mediante l'intervento di altri attori, esterni allo spazio della *favela*, come mostrano gli esempi delle recenti esperienze artistiche nel Morro da Providência, che hanno mobilitato abitanti, attivisti locali e artisti estranei, attorno a un progetto preventivamente sottoposto all'autorizzazione delle forze locali del traffico di stupefacenti ⁽²⁰⁾.

In questo contesto, le configurazioni di attori, mobili, mettono in evidenza forme di cambiamento che è impossibile istituzionalizzare perché influenzate da attori criminali collocati esclusivamente fuori dai quadri di negoziato ufficiali – ma l'ambiguità dei loro rapporti con lo spazio sociale della *favela* è generalmente negata – che esercitano un ruolo insieme di repressione e di stimolo, condizionando la più elementare espressione individuale o collettiva.

Conclusioni. – Contrariamente ai suoi principi fondativi e alle ambizioni dell'ideale popolare che teneva insieme, la partecipazione cittadina, qui espressa nei progetti urbani ri-

(19) All'agosto 2008, il museo aveva ricevuto solo qualche visita ufficiale, organizzata dalla Municipalità per ricercatori, personalità politiche o giornalisti (Bautès, 2007 e 2008).

(20) Si può vedere, a questo proposito, l'approccio «artista» posto in essere dal fotografo francese J.R. (<http://www.jr-art.net>).

guardanti le *favelas*, sembra costituire un nuovo mezzo, per i responsabili politici, per fare accettare dei cambiamenti che tendono più a legittimare l'intervento pubblico che a rispondere alle problematiche sociali che segnano sempre più lo spazio della *favela*.

La capacità dei poteri pubblici *carioca* di mettere in campo nuove pratiche e nuovi discorsi sembra seguire quella che Licia Valladares descriveva quando, guardando al passato della politica urbana di Rio, scrisse che essa era diventata: «uno strumento che permette di rafforzare il potere degli strati dominanti, il che contrasta con il discorso ufficiale, che molto presto parla di politica "sociale" della città» (Valladares, 1987, p. 2).

Gli strumenti e i mezzi mobilitati per rispondere alle ambizioni della partecipazione, e lo sfasamento tra obiettivi espressi e dinamiche osservate oggi, traducono in effetti una forte contraddizione nella politica perseguita da una decina d'anni dalla Municipalità, nella quale persistono vecchie concezioni politiche a proposito delle *favelas*, e logiche clientelari e populiste sembrano dominare i rapporti tra società civile e potere municipale. La realtà dei giochi di attori locali nei confronti dell'avvenire degli spazi urbani è determinante nell'intervento urbano a Rio, segnato per tutto il XX secolo da una confusione dei ruoli e delle capacità d'azione di ognuno degli attori, e da una profonda logica di conflitto. Quest'ultima è resa ancora più vivace dall'espansione del traffico di stupefacenti e dalla comparsa delle milizie private, che si inseriscono brutalmente negli interstizi creati dall'assenza istituzionale dello Stato e che tendono a occupare uno spazio crescente nelle logiche di potere, entro le quali coesistono così un ordine ufficiale – largamente ipotetico – e un ordine marginale, distinto dalla norma urbana in vigore nel resto della città. Questa duplicità delle forze, che maschera una grande differenza di interessi, di posizioni e di movimenti, rende estremamente complesso l'esercizio della partecipazione della popolazione locale alle decisioni relative a ogni trasformazione del suo proprio spazio di vita. Prevalgono la legge del silenzio e la legge del più forte, in definitiva dimostrando l'assenza di qualsiasi volontà politica di potenziare, per il dibattito politico, le vie istituzionali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BACQUÉ M.H. e Y. SINTONER Y., *À Porto Alegre et en France, la participation a encore des progrès à faire*, in «La Revue Durable», Friburgo, 2003, 5, pp. 35-38.
- BACQUÉ M.-H. e altri, *Éditorial*, in «Espaces et Sociétés», Parigi, 2005, 4, pp. 7-19.
- BAUTÈS N., *Modalidades de visibilidade e contradições de uma politica de requalificação urbana na favela Morro da Providência, Rio de Janeiro*, in M. VALENÇA (a cura di), *Globalização e Marginalidade*, Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UGI/IGU, 2007, 3 voll.
- BAUTÈS N., *¿Que mais alem do espetáculo? Desvios e resiliência ao redor de um projeto de valorização de favela (Morro da Providência, Rio de Janeiro)*, in S. GOMES e altri, *Pobreza, Política urbana e Serviço social*, Rio de Janeiro, Ed. DP&A, 2008.
- BENESSAIEH A., *¿Civilizando la sociedad civil? La cooperación internacional en Chiapas durante los años noventa*, in D. MATO (a cura di), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 33-51.
- BITOUN J., *Les territoires du dialogue: mots de la ville et enjeux de la gestion participative à Recife*, in UNESCO, *Amérique latine: Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine*, Management of Social Transformations (MOST) Programme, documento di discussione 37, 2003 (<http://www.unesco.org/most/dsp37.htm>).

- BURGOS M.B., *Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*, in A. ZALUAR e M. ALVITO (a cura di). *Um século de favelas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 25-60.
- CAPPELER W. de LEMOS, *L'engrenage de la répression. Stratégies sécuritaires et politiques criminelles (l'exemple du Brésil 1890-1990)*, Parigi, LGDJ, 1995.
- CARVALHO J.M. de, *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a república que não foi*, Rio de Janeiro, C.ia das Letras, 2004.
- CASTRO-GÓMEZ S., *Le Chapitre manquant d'Empire. La réorganisation postmoderne de la colonisation dans le capitalisme postfordiste*, in «Multitudes», Parigi, 2006, 26 (on line alla pagina http://multitudes.samizdat.net/_Castro-Gomez-Santiago_.html, consultata il 4.10.2006).
- JOLIVEAU T. e M. AMZERT, *Les territoires de la participation*, in «Géocarrefour», Lione, 2001, 3, pp. 171-174.
- DE MELO FOUCHER M., *Démocratie locale. Les expériences brésiliennes*, in «Revue Projet», La-Plaine-Saint-Denis, 2003, 274.
- ESTIVILL J. e altri, *Activar a participação*, Porto, REAPN, 2006.
- FAUSTO NETO A.M. QUIROGA, *Le bidonville, ombre et miroir de la ville. Les contradictions de l'autorité dans les favelas de Rio de Janeiro*, in J. MONNET (a cura di), *L'urbanisme dans les Amériques*, Parigi, Karthala, 2000, pp. 179-196.
- FONTES A. e F. COELHO, *Urbanização de favelas e o projeto mutirão: solução ou problema?*, in «Revista de Administração Municipal», Rio de Janeiro, 1989, 192, pp. 40-60.
- GENRO T. e U. de SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville, le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Parigi, Charles Leopold Mayer, 1998.
- GOIRAND C., *La politique des favelas*. Parigi, Karthala, 2000.
- HERMET G., *Culture et développement*, Parigi, Presses de Sciences Po., 2000.
- IMPARATO I. e J. RUSTER, *Slum upgrading and Participation. Lessons from Latin America*, Washington, World Bank, 2003.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro*, Washington, IDB, 1998.
- JACOBI P., *Gouverner la ville. Mouvements revendicatifs urbains face à l'Etat au Brésil*, in «Cahiers des Amériques Latines», Parigi, 1989, 8, pp. 113-129.
- JUNQUEIRA E.B., *La sociologie juridique brésilienne à travers le miroir*, in «Droit et Société», Parigi, 1992, 22, pp. 433-445.
- KEDADOUCHE Z., *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain à l'attention de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine*, Inspection Générale des Affaires Sociales, aprile 2003 (on line alla pagina <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPoru-habitants.pdf>).
- LEEDS A. ed E. LEEDS, *A sociologia do Brasil Urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- LEVINE R., *O País dos Pobres. O Brasil e a era Vargas*, San Paolo, C.ia das Letras, 2001.
- PÉNY B., *Handicap, réseaux et citoyenneté. À propos de l'ouvrage de Michaël Hardt et Antonio Negri*, Multitude: guerre et démocratie à l'âge de l'Empire, in «Reliance», Lione, 2005, 3, pp. 151-157.
- PETERSEN M.L., *Da remoção a Célula Urbana*, Rio de Janeiro, Célula Urbana da Prefeitura, 2003.

- SAGMAGS – SOCIEDADE DE ANÁLISES GRÁFICAS E MECANOGRÁFICAS APLICADAS AOS COMPLEXOS SOCIAIS, *Aspectos Humanos da Favela Carioca*, Estado de São Paulo, 13 e 15 aprile 1960, 2 voll.
- SHLUGER E., *Os caminhos da participação popular: uma reflexão sobre experiências em favelas cariocas*, in «Espaço e Debates», Rio de Janeiro, 1984, 11, pp. 41-54.
- SILVA A.A. da, *A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania*, in «Espaços e Debates», Rio de Janeiro, 1990, 30, pp. 28-41.
- SILVA L.A. MACHADO da, *A política na Favela*, in «Cadernos Brasileiros», Rio de Janeiro, 1967, 41, pp. 35-47.
- SILVA L.A. MACHADO da, *A continuidade do «problema da favela»*, in L. LIPPI OLIVEIRA (a cura di), *Cidade: História e Desafios*, Rio de Janeiro, FGV, 2002.
- SINTOMER Y., *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Parigi, La Découverte, 2007.
- SOARES GONÇALVES R., *Le droit, la pratique du droit et la politique de réhabilitation des favelas à Rio de Janeiro*, in E. DOCKER (a cura di), *Au cœur des combats juridiques. Annales du Colloque: «Pratique du droit, pensée du droit et engagement social»*, Parigi, CREDIMI-Université de Bourgogne/Editions Dalloz, 2006, pp. 259-271.
- SOARES GONÇALVES R., *La construction historique d'un objet juridique: les favelas de Rio de Janeiro de la fin du 19^{ème} siècle à nos jours*, tesi di dottorato, Université de Paris 7, 2007.
- TEIXEIRA A.C., E. DAGNINO e C.C. ALMEIDA, *La constitución de la sociedad civil en Brasil*, in E. DAGNINO (a cura di), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 21-76.
- VAINER C., *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao «Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro»*, in O. ARANTES e altri, *A cidade do Pensamento único. Desmanchando consensos*, Petrópolis, Editora Vozes, 2000.
- VALLADARES L., *La recherche urbaine au Brésil. Bref aperçu de son évolution*, in «Cahiers du Brésil Contemporain», Parigi, 1987, 1, pp. 1-36.
- VALLADARES L., *A invenção da Favela. Do mito de origem à favela.com*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2005.
- VICENTE M.J. (a cura di), *Activar a participação. Pequenas experiências, grandes esperanças*, Lisboa, ERAPN (Rede Europeu Anti-Pobreza), 2006.
- VILLAS-BÔAS R. (a cura di), *Para que participação popular nos governos locais?*, San Paolo-Recife, SUDENE, Instituto Pólis, 1996.

CITIZEN PARTICIPATION IN THE FAVELAS REHABILITATION PROGRAMMES IN RIO DE JANEIRO: FOUNDATIONS AND PRACTICES. – Object of many discussions and new political orientations in search of a balanced, ethical and democratic management of the city, citizen participation in the urban sphere of Rio de Janeiro tends to follow a logic of action characterized by the complexity of both the urban norms and its deviation, in a context historically determined by a heavy process of segregation and discrimination. Since their development, the favelas occupy a central place in the urban policies. Between the fight against this urban and social reality, and the valorization of their specificities and the cultural diversity which they materialize, the favelas are at the core of the stakes that represents citizens participation in the urban decisions. Consequently, the study of the context

of citizen participation seem a relevant analyzer of the modes through which political action and decisions around the urban future are conducted by Rio's Municipal Corporation. The modes through which is implemented political action at the local level reveals a double movement: for one hand, they tend to responde to global injunctions around participative democracy; in another hand, they remain marked by a historical process according to which the inhabitants of the favelas remain largely instrumentalized and constrained, to play with the ambiguity of both formal and informal schemes in which they are included.

LE PROCESSUS PARTICIPATIF DANS LES PROGRAMMES DE RÉHABILITATION DES FAVELAS A RIO DE JANEIRO: FONDEMENTS ET PRATIQUES. – Objet de nombreuses discussions et de nouvelles orientations politiques en quête d'une gestion équilibrée, éthique et démocratique de la ville, la question de la participation citoyenne est, dans la politique urbaine de Rio de Janeiro, à l'image des jeux d'acteurs et des enjeux que pose la réalité d'un espace urbain fortement marqué par un processus historique de ségrégation et de discriminations. Depuis leur émergence, les favelas sont venues à occuper une place centrale dans les politiques urbaines. Entre la lutte contre cette réalité urbaine et sociale, et la valorisation de leurs spécificités et de la diversité culturelle qu'elles matérialisent, les favelas sont aussi au coeur de la réflexion sur la place des habitants dans l'action urbaine. Dès lors, l'étude de la participation apparaît comme un analyseur pertinent des modes d'action politique et des nouvelles dynamiques qui marquent les projets d'aménagement et la politique urbaine de la ville. Les modes d'action politique à l'échelle locale suivent un double mouvement: d'un côté, ils tendent de répondre aux injonctions prônant la participation des habitants dans les projets d'aménagement; d'un autre, ils restent marqués par un processus historique selon lequel les habitants des favelas demeurent largement instrumentalisés et contraints à jouer avec l'ambiguïté des cadres formels et informels dans lesquels ils sont inscrits.

Nicolas Bautès, Université de Caen Basse-Normandie, UMR 6590-ESO

n.bautes@gmail.com

Rafaël Soares Gonçalves, Université Denis Diderot, Paris 7, UMR 7935-SEDET

rafaelgoncalves@yahoo.com.br

(Traduzione dal francese a cura di Claudio Cerreti)