Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, Junho 2007: 101-130

GIOVANNI ALLEGRETTI
MASSIMO ALLULLI

Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Município

A geografia das experiências de Orçamento Participativo (OP) na Itália – uma geografia em rápido processo de mutação, dentro de um panorama que começa a encontrar no tratamento corrente dos temas económico-financeiros, um 'nódulo duro' de inovação política. O gradual 'reposicionamento' dos OP italianos insere-se no âmbito de um processo crítico/formativo mais vasto, que envolve as instituições e a sociedade civil em percursos complementares, que põem em dúvida o "domínio não discutido" dos factores económicos na sociedade hodierna e a 'natureza' com que são impostas muitas constrições, que hoje vinculam as administrações locais. Neste panorama, a acção da Rede do Novo Município transforma-se num espaço central para a interconexão das diferentes experiências entre si e para o relacionamento com outras 'campanhas' que visam defender a autonomia e a capacidade projectiva e de inovação das administrações locais.

> A ditadura contabilista transformou-se numa ideologia omniabrangente, dita leis, impõe constrições, indica comportamentos obrigatórios, mas, sobretudo, difunde uma cultura dominada por coeficientes económicos ocultos sob equações matemáticas, privadas de aprofundamento analítico. O deus Número tem uma só dimensão e um só significado. Em geral, indica um custo, não os valores…
>
> M. Pirani, 2006: 18

1. Introdução

Quantas são hoje em dia, em Itália, as experiências de Orçamento Participativo (OP) em curso?

A resposta, nada fácil, terá, de qualquer modo, de ser alterada a curto prazo. De facto, desde que, em 2002, se desencadeou o debate social e político sobre o OP em Itália, tornou-se possível traçar um amplo número de experiências de inovação das políticas públicas de âmbito local que fez uso da locução "Orçamento Participativo" (ou da imperfeita tradução "Orçamento Participado") para designar percursos de diálogo social

entre si muito diferentes, e frequentemente caracterizados por dinâmicas contraditórias com respeito às premissas teóricas citadas no plano do discurso político.

O debate sobre o OP tem sido e é, sem dúvida, muito mais amplo do que o número das experiências concretas, quer porque sobre o tema não há convergência de pontos de vista no âmbito das coligações e nem sequer das forças políticas isoladas, quer porque (em numerosos casos) o tema é abordado apenas na óptica do 'marketing político', sem real vontade de chegar a uma verificação dos dados. Para além disso, há numerosos casos em que o debate não chega sequer a 'tocar' as forças políticas, ficando confinado ao seio das reivindicações da sociedade civil organizada. De resto, é precisamente através da 'filtragem' de algumas componentes do denominado movimento altermundialista que – nas vésperas do I Fórum Social Mundial – o tema do OP alcançou centralidade em Itália, apesar de, já entre 1998 e 2000, se ter verificado um tímido interesse no âmbito académico e terem sido publicados artigos em revistas políticas da 'esquerda crítica'. Entre eles, a tradução do texto de B. Cassen publicado no *Le Monde Diplomatique,* que – em 1998 – marcou o nascimento, na Europa, de uma consciência política sobre as primeiras experiências sul-americanas de OP.

2002 é o ano em que quase 100 autarcas italianos participaram no segundo Fórum Social Mundial de Porto Alegre e na 2.ª edição do Fórum das Autoridades Locais para a Inclusão Social (FAL), realizado em simultâneo. É também o ano em que as ONG Unimundo e a Fundação Fontana promoveram um curso de formação para 50 autarcas e funcionários públicos de toda a Itália, financiado pela Província Autónoma de Trento e intitulado "Indicadores e Instrumentos da Democracia Territorial: o Orçamento Participativo".

Desde então, o tema do OP explodiu na *web*, tornando-se objecto de numerosos ensaios em livros e revistas ligadas a movimentos sociais, associações não governamentais e forças políticas isoladas. Em particular, tornou-se tema de debate no seio do Partido da Refundação Comunista (PRC), que – em muitos casos – fez dele uma 'bandeira' sua, frequentemente considerando a experiência como um elemento 'indispensável' nas negociações dos programas de governo das coligações políticas municipais ou infra-municipais de que fazia parte.

O fenómeno da 'apropriação' do projecto do OP por parte de um partido político (componente de um percurso mais amplo e complexo de relação do PRC com os movimentos sociais da *galáxia* altermundialista) contribuiu para reforçar duas orientações já pré-existentes. Por um lado, facilitou a consolidação das primeiras experiências municipais, iniciadas

com base no interesse de administradores municipais singulares (por vezes também de outros partidos políticos, se bem que sempre da coligação de centro-esquerda), que se mostraram 'sensíveis' ao tema do OP e à sua multiplicação a nível nacional, através de 'contaminações' entre práticas e emulações criativas. Por outro, contribuiu para um fenómeno de 'ideologização' do OP, que – por vezes – gerou verdadeiros fenómenos de rejeição, não só no âmbito dos partidos de centro-direita, como também na própria coligação de centro-esquerda. Aliás, este último fenómeno não se pode considerar distónico com respeito às origens do debate italiano sobre o Orçamento Participativo, centrando-se desde logo na valorização da dimensão 'política' da inovação,[1] ao relegar para segundo plano os aspectos técnico-normativos e ao escolher explicitamente os primeiros quinze anos da experiência de Porto Alegre como horizonte de referência, especialmente em virtude da sua capacidade de concretizar novas fórmulas de 'democratização da democracia'.

Neste enquadramento, foi-se delineando uma geografia de experiências mais variável e articulada, um fluxo dinâmico em progressiva expansão, apesar de fenómenos de paragem ou contracção das experiências iniciadas a partir do ano de 2003, sobretudo na parte centro-setentrional da Península. Só em raros casos, tais experiências foram precedidas de modo isolado por outras. No âmbito nacional, na realidade, tem vindo a ser delineada uma estratégia de contaminação recíproca e de 'apoio mútuo', que teve o seu centro num novo organismo associativo, a Rede do Novo Município. Esta tomou forma no contexto das primeiras experiências de OP, visando favorecer o intercâmbio de ideias e estratégias operativas entre práticas experimentais de gestão e a replanificação do território, a partir da afirmação de um 'dever de experimentação' por parte das instituições territoriais mais próximas do cidadão, de modo a pô-los numa relação de continuidade com a forte tradição municipalista, sobre a qual se foi implantando a construção da unidade do Estado nacional italiano na segunda metade de Oitocentos.

O presente ensaio articula-se em duas partes: a primeira (que se apoia numa bibliografia[2] já vasta) traça sinteticamente a 'geografia em transfor-

---

[1] No documento-base da Rede 9 do Projecto Euro-financiado URB-AL, Y. Cabannes põe em evidência 4 dimensões principais do OP, sobre as quais se deve trabalhar contextualmente: política, social/participativa, financeira, normativa.

[2] Cf. o capítulo sobre a Itália, em Sintomer, Herzberg e Röcke (2005), assim como Allegretti, Frascaroli (2006). O texto, em vias de publicação, "I Bilanci Partecipativi in Europa: nuove demopratiche nel vecchio continente" de Allegretti, Sintomer, Herzberg e Röcke (título provisório, Roma, Ediesse, no prelo) oferecerá um panorama novo e actualizado da situação italiana dos OP, com referência a Junho 2007.

mação' das experiências italianas de Orçamento Participativo dos últimos quinze anos, delineando – sob um perfil qualitativo – os elementos estruturantes comuns. A segunda centra-se, por sua vez, num fenómeno novo e ainda pouco estudado, representado a partir da consolidação das actividades da Rede do Novo Município, como oportunidade de renovação e de troca no âmbito das experiências de OP, mas também como horizonte de maior fôlego para a introdução de outras interessantes inovações no âmbito das práticas de desenvolvimento e gestão territorial. Uma breve conclusão final tentará delinear alguns elementos de influência recíproca entre os dois percursos.

2. Uma geografia móvel

A pesquisa sobre "Participatory Bugdets in a European Comparative Approach" promovida pelo Instituto Marc Bloch, de Berlim, em 2004, tentou fixar no papel a geografia multiforme das experiências de Orçamento Participativo na Itália, no Outono de 2005. A principal dificuldade com que os autores tiveram de confrontar-se foi a da 'definição' dos requisitos essenciais que permitissem distinguir, no número das práticas em experiência, as que contêm 'germes de real inovação' frente a uma tradição historicizada de diálogo entre a administração e os cidadãos sobre temas de gestão económico-financeira. Tradição, que em Itália teve origem nos anos 60 e se prolongou até hoje, mantendo uma abordagem eminentemente 'consultiva' relativamente ao diálogo social.

Nesta óptica – com base nos resultados de 28 experiências autodefinidas com o nome de 'Orçamento Participativo' ou 'Orçamento Participado' – foi possível individualizar 16 casos correspondentes aos 5 critérios escolhidos para tornar possível a 'comparação' com outras experiências europeias e com alguns princípios estruturantes das experiências latino-americanas.[3] Nos restantes casos, tratava-se, na maioria, de experiências com carácter de 'consulta selectiva', em que a consulta aos cidadãos (ou só a algumas associações formalmente reconhecidas) em ciclos de assembleias parcialmente estruturadas não só não chegava a oferecer espaços de co-decisão das escolhas como nem sequer garantia um dever mínimo para a administração de informar com precisão os habitantes sobre as decisões amadurecidas no

[3] Os critérios usados pela investigação para 'reconhecer' as experiências 'reais' de OP poderiam ser sintetizados do seguinte modo: 1) Existência de uma dimensão financeira explícita enfrentada no percurso participativo; 2) O facto de o percurso de discussão com os habitantes não ficar no âmbito da 'vizinhança' ou do bairro, mas se estender a um território administrativamente unitário; 3) A existência de uma 'repetição cíclica' que o não reduza a um evento isolado no âmbito do ano fiscal; 4) A existência de momentos 'deliberativos' (argumentativos e de decisão); 5) A centralidade dos 'feedback' garantidos ao cidadão depois do fim do processo.

seio dela com base nos resultados das consultas. Ainda em 2005, uma análise em diagonal nas páginas *web* das administrações provinciais, municipais e das freguesias italianas revelou a existência de 23 administrações[4] que mostravam um claro interesse pelo Orçamento Participativo, formalizado através da criação de uma delegação expressa (de Junta ou de Conselho), se bem que, muitas vezes, ainda não acompanhada, desde o início, de reais processos de experimentação.

Em Dezembro de 2005, a distribuição geográfica das 16 experiências identificadas como "exemplos reais de OP" mostrava uma distribuição equitativa (8:8) entre o Centro e o Norte de Itália, e nenhuma experiência no Sul ou nas ilhas. Do ponto de vista da sucessão diacrónica, 6 experiências tinham tido início em 2003, 4 em 2004 e 5 em 2005. Somente uma (Grottamare, cidadezinha de 15.000 habitantes situada no ponto da Região das Marcas onde começa oficialmente o *Mezzogiorno* italiano) se podia definir como uma experiência 'autóctone', desenvolvida de maneira autónoma e isolada, passando a redefinir o próprio nome e as próprias regras em 2003, com base na difusão do conhecimento do caso de Porto Alegre. Pelo que diz respeito às dimensões, só 3 cidades superavam os 100.000 habitantes,[5] enquanto umas 12 se encontravam abaixo do limiar dos 12.000. Tal geografia espelhava bem a articulação urbana do País.[6] Comum era, por sua vez, a matriz política das coligações no governo das administrações interessadas: em 11 casos, tratava-se de administrações de centro-esquerda e em 5, de listas cívicas (ou de movimentos, como em Grottamare) próximas da própria coligação.

Se observarmos aquela geografia a um ano de distância, o panorama apresenta-se ao mesmo tempo semelhante e diferente. As cidades médio-

---

[4] Os dados numéricos podem ser obviamente defeituosos, uma vez que se tornou impossível examinar todas as administrações locais que não possuíam uma página na *net* com a indicação precisa das delegações políticas ou os sítios não actualizados.

[5] Aparte o caso de Módena, trata-se de administrações submunicipais em Roma (Município XI: mais de 140.000 habitantes) e em Veneza (Municipalidade de Lido, Marghera e Favaro Véneto, que – se bem que numa cidade de 271.000 habitantes – não atingem, em conjunto, a população de 100.000).

[6] Na Itália, a percentagem da população rural situa-se à volta de 33%. Só 3 comunas (Roma, Milão e Nápoles) superam o milhão de habitantes, enquanto outras 7 estão entre os 300.000 e o milhão, e 33 contam entre 100.000 e 300.000 cidadãos. As 100 comunas mais populosas do país albergam pouco mais de 30% da população total da península, que atinge os 57.888.245 habitantes e uma densidade média de 192,1 hab./km^2. Das 8.102 comunas italianas, só 141 superam os 50 mil habitantes, e, entre eles, há só 80 das 102 capitais provinciais. 72% das comunas (5.828) têm menos de 5.000 habitantes e ocupam 55% do território nacional, dando abrigo a 19% da população. Destes, 4.201 (51,86% do total) são comunas de montanha, cujo território se estende por 54,33% de todo o país, acolhendo na globalidade apenas 10.740.638 pessoas. São 47 as comunas com menos de 100, e existe também uma associação nacional de 109 presidentes de Câmara chamada "*Clube dos burgos mais belos de Itália*".

-pequenas continuam a ser as mais interessadas na experiência e o Sul de Itália não apresenta experiências de relevo. Entretanto, as experiências de Veneza e Vignola (declaradas temporariamente suspensas, depois do início de 2004) foram definitivamente postas de lado, sem dar seguimento ao primeiro ano de experiência. Com essas, 'apagaram-se' algumas experiências em cidadezinhas de dimensões muito reduzidas (Altidona, San Sebastiano Pò) e outras (Ripatransone) evoluíram numa direcção puramente consultiva que tem pouco a ver com os princípios de um verdadeiro OP. Poucos foram também os sucessos concretos de uma experiência totalmente promovida *a partir das bases* em Vicenza (governada pela centro-direita), onde, em 2003, o grupo informal "para o Orçamento Participativo" organizou várias assembleias populares para fazer emergir propostas, ideias e críticas relacionadas com a própria cidade e transformá-las em moções a enviar ao Conselho Comunal. Criando um eixo privilegiado de diálogo com alguns conselheiros municipais, e valendo-se de uma norma do Estatuto Municipal, o grupo conseguiu, não sem esforço, que alguns cidadãos pudessem apresentar ao Conselho Municipal propostas apoiadas na legitimação social dos processos de auto-organização popular que as fizeram emergir e serem consideradas como prioritárias; mas bem poucas (até hoje) foram acolhidas pelos organismos políticos.

Em contrapartida, o reforço e o aumento de visibilidade da experiência de OP de Módena (176.000 hab.) encorajaram a administração comunal da cidade de Bérgamo (117.000 hab.), e permitiram também a outras cidades emilianas (em particular a vizinha Novellara, de 12.700 habitantes) que se interessassem pelo processo. O mesmo aconteceu graças à 'radicalização' da experiência de Grottamare, que serviu de estímulo aos processos começados há alguns meses em San Benedetto del Tronto (cerca de 47.000 hab.) e em Campobasso (cerca de 50.000 hab.), capital da Região das Molise.

Em paralelo, na cintura periurbana milanesa e no território circundante da capital, outras comunas (incluindo Priverno, a primeira a ser administrado por partidos de centro-direita a interessar-se pelo tema) empreenderam percursos de experimentação com base em estímulos provenientes de experiências vizinhas já em curso e no trabalho da 'entrada em rede' promovido pela Província de Milão e pela Região do Lácio. Também na Toscana (a última entre as regiões historicamente progressistas do País a ficar interessada no Orçamento Participativo), algumas administrações locais iniciaram algumas experiências, especialmente na faixa costeira e no seio de algumas comunidades de montanha. Neste caso, o estímulo provém da possibilidade de ter acesso aos fundos disponibilizados por um edital de 2004, do Ministério da Inovação e Tecnologia, destinado a percursos de

E-democracy, para além do desenvolvimento de um percurso participativo promovido pela Assessoria para as Reformas Institucionais da Região da Toscânia para a construção de uma Lei Regional sobre o tema da participação dos cidadãos nas escolhas do território. Um peso importante teve-o também o exemplo da circunscrição de Saione da cidade de Arezzo, que experimentou o OP com os seus próprios recursos no ano de 2005, apesar da oposição expressa pelo executivo comunal, então governado pelo centro-direita e hoje restituído ao centro-esquerda, depois de novas eleições.

Este panorama em transformação permite dizer que nos encontramos perante um fenómeno experimental 'frágil' e passageiro? Os indícios sugeririam uma resposta negativa. De facto, apesar da interrupção de algumas experiências, daí não resulta nenhuma 'contracção numérica' generalizada do número de Orçamentos Participativos em Itália. Este facto pode ser posto em relação com 4 fenómenos:

1) Os bons resultados obtidos no tempo do 'núcleo duro' das primeiras experiências italianas de Orçamento Participativo (Pieve Emanuele, Grottamare, o Município XI de Roma[7]), quer no tocante à popularidade local dos processos, quer quanto ao grau de satisfação revelado durante as consultas eleitorais locais e supra-locais nos confrontos protagonizados pelos partidos promotores ou seriamente empenhados em apoiar o processo. Se bem que se torne impossível instituir uma relação de causalidade directa entre a implementação dos percursos do OP e o crescimento eleitoral, é certo que, em todas as experiências, ele constitui uma 'flor na lapela' da proposta política, reentrando numa abordagem dialógica mais vasta estabelecida com a elaboração dos percursos de gestão e programação territorial. A esta abordagem dialógica pode atribuir-se o louvor testemunhado pelo crescimento – registado no último triénio – das forças políticas que têm mais vivamente apoiado o Projecto do OP, enquanto representação prático-simbólica de um modelo de abordagem das relações entre instituições e cidadania.

2) O crescimento da visibilidade (nacional e internacional) das cidades interessadas em experiências de OP, viável graças a uma importante acção paralela de *networking*, também com o apoio de institutos de investigação empenhados na análise de novas práticas de democracia directa. Emblemá-

[7] O Estatuto da Comuna de Roma prevê circunscrições de descentralização denominadas 'municípios'. A subdivisão em circunscrições é obrigatória para as comunas acima dos 100 mil habitantes e (segundo o Texto Único das Instâncias Locais Italianas, de 2000) nas comunas com mais de 300.000 habitantes pode dar lugar a formas mais avançadas de descentralização das competências em organismos dotados de cúpulas 'executivas', para além de uma estrutura técnica própria. Actualmente, só Roma, Veneza e Nápoles implementaram regulamentação sobre a matéria, segundo as novas possibilidades normativas, dotando-se de Municípios ou Municipalidades infracomunais.

tico é o caso da Rede 9 (dedicada ao tema "Orçamento Participativo e Finanças Locais") do Programa URL-AL, financiado pela Comissão Europeia precisamente para favorecer a troca de boas práticas, a multiplicação das experiências e a construção de paradigmas comuns de reflexão e avaliação das experiências existentes nos contextos europeu e latino-americano. A Itália foi o país com mais organismos locais inscritos (55 em 410 parceiros) e empenhados nos projectos, apesar de se verificarem exemplos 'anómalos', como o caso da Comuna de Veneza, que (coordenando também um ambicioso projecto envolvendo 10 parceiros internacionais)[8] interrompeu naquele período a experiência do próprio OP depois de uma troca de maioria política, que alterou o equilíbrio dos partidos da frente de centro-esquerda. A troca de informações e o apoio político mútuo, garantido pela 'ligação em rede' das experiências, estimularam 'contaminações' e mudanças quase sempre favoráveis em experiências isoladas. Em tais casos, o 'reconhecimento positivo' tributado pelo exterior às experiências de OP tornou-se um elemento determinante para vencer resistências políticas internas no território experimentante, cimentando a vontade política da maioria e reduzindo o impacto das críticas da oposição.

3) Recentemente, um factor importante para a consolidação e a multiplicação das experiências italianas de OP representou a *ampliação da escala* de interesse pelo OP. Desde 2005, algumas Províncias (Milão, Ascoli Piceno, Parma) começaram a apoiar os processos de OP com pequenos financiamentos destinados à organização dos processos de discussão cívica e de formação dos animadores e do pessoal técnico das comunas interessadas em novas experiências. Algumas regiões, inclusive, organizaram sessões de formação sobre o tema, convidando participantes estrangeiros ligados a experiências internacionais de OP à escala supracomunal (Rio Grande do Sul, Renânia do Norte-Vestefália ou Poitou Charentes), para reflectirem em conjunto sobre o papel de estímulo que os órgãos territoriais de vasta área podem ter. Em particular, no fim de 2005 a Região do Lácio modificou a própria lei de redacção do Orçamento, obrigando-se a percursos articulados de consulta do território e dos habitantes, e prevendo fundos à disposição das comunas e das províncias interessadas em iniciar percursos experimentais de OP.[9] Em parte, o crescimento do interesse pelo OP, por parte das

[8] Trata-se do Projecto INCLUIR (www.comune.venezia.it/incluir) dedicado ao tema "O Orçamento Participativo como instrumento de luta contra a exclusão social e territorial", desenvolvido entre Dezembro de 2004 e Julho de 2006.

[9] Cf. o art.º 50 da Lei Regional n.º 4 de 28/04/06 "Contributos para as comunas, para activação de formas de participação", assim como a Lei Regional n.º 5 de 28/04/06 "Orçamento de previsão da região do Lácio para o exercício financeiro de 2006".

instituições sobrecomunais, coincidiu com o fenómenos acima mencionado de 'networking' entre as próprias administrações, contribuindo para o enriquecimento recíproco da tendência de troca de reflexões e boas práticas à escala nacional e internacional.

4) Um último factor que reforçou as experiências italianas foi a abordagem difusamente inspirada na *incrementação respeitosa das tradições sócio-institucionais* do País e de cada território. Se bem que, entre 2002 e 2003, o debate italiano tivesse posto ênfase na "grande novidade" que o Orçamento Participativo representava, ao mesmo tempo concentrava-se a atenção na conciliação da 'fractura experimental' com a pesquisa de fórmulas de organização susceptíveis de dar continuidade (renovando-as, simultaneamente) a experiências precedentes. Em particular, no último biénio, dedicou-se uma atenção particular à construção de uma nova relação entre o OP e as estruturas de descentralização inframunicipais, como os casos de Veneza, Módena, Cinisello Balsamo e Bérgamo bem demonstram. Através desta relação renovada, os novos OP procuraram criar uma base sólida de legitimação política (a partir das 'bases' das estruturas comunais), também em situações em que a vontade das coligações no governo não era coesa ou não se encontrava convencida sobre a importância da experiência. Este percurso de reestruturação e 'incremento do significado cultural' dos OP revelou-se útil perante eventos que teriam podido obscurecer o papel de 'horizonte utópico' das políticas urbanas progressistas, como a derrota do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, nas eleições municipais de 2004. Ao mesmo tempo, uma abordagem semelhante (frequentemente conduzida através de 'experiências piloto' e da gradual ampliação do âmbito de aplicação do OP) serviu para renovar o significado e a nova capacidade de envolvimento participativo em estruturas institucionais que (como aconteceu nas circunscrições em muitas situações urbanas), ao tempo, se viram relegadas para papéis 'coreográficos' ou de segundo plano. Nem sequer deve esquecer-se que, nalguns casos (como Módena e Veneza), se fez um acordo preventivo entre a administração central e organismos de descentralização para pesquisar 'conveniências' mútuas na experiência feita em conjunto, e noutras experiências (como Arezzo ou o Município de Roma XI) o processo de OP amadureceu a partir das 'bases', de modo frequentes vezes quase totalmente alheio à vontade da Administração Central.

3. Diante de uma bifurcação...

O quadro de fenómenos acima delineado ilustra algumas características peculiares que marcam a maior parte dos OP italianos. O seu grau de politização foi, muitas vezes, muito forte e descurou frequentemente a necessi-

dade de proceder – em paralelo – a inovações técnico/administrativas susceptíveis de facilitar o enraizamento dos processos na estrutura institucional, e não apenas no corpo social.[10] Analogamente, só em pouquíssimos casos se difundiu a ideia de se utilizarem matrizes ou critérios técnico-sociais de voto das prioridades de despesa a associar ao tradicional voto na assembleia, que frequentemente mantém um carácter 'emotivo'.

Praticamente todas as experiências da 'primeira geração' (nascida ou 'formalizada' na passagem de 2003 para 2004) foram propostas como um sinal de mudança e descontinuidade no governo das transformações sofridas no território, com o objectivo de "democratizar a democracia". Precisamente por isso, deram um valor central à existência de ciclos repetidos de encontros públicos alargados a uma parte do ano e ao facto de oferecerem ao cidadão a possibilidade de decidir directamente sobre alguns investimentos. Sobre o modo de assumir este papel decisivo, verificaram-se diferenças entre os diferentes territórios: nalguns casos (Grottamare, Município XI de Roma, Municipalidade de Lido e Marghera, em Veneza), deu-se visibilidade aos momentos de 'voto' em assembleia, mas, noutros casos (Grottamare, Isola Vicentina, Municipalidade de Favaro, em Veneza, Bérgamo) preferiu-se construir percursos de decisão consensuais, através do estabelecimento de Mesas de Planificação Participadas ou de outros espaços de participação mais restritos e interactivos, onde o consenso das escolhas e sua prioridade pudesse ser construído através de um diálogo aprofundado e evitando as contrapropostas típicas da 'frontalidade', que caracteriza as grandes assembleias.

Em ambos os casos, uma difusa importância tem vindo a caracterizar o momento da "restituição" aos cidadãos das decisões ratificadas pelos Conselhos Comunais, na sequência da aprovação formal dos orçamentos provisórios. Casos como o de Pieve Emanuele fizeram escola relativamente aos modelos de 'reportagem' clara e transparente utilizados, especialmente nos casos em que a administração deve fundamentar, frente aos cidadãos, o não acolhimento de uma escolha sobre a qual os participantes pareciam ter encontrado posições de concordância. Hoje, muitos Orçamentos Participativos do Norte de Itália (Vimodrone, Cinisello Balsamo, Locale Triulzi) servem-se de um jornalismo semelhante (muitas vezes com formas interactivas na *net*), também graças ao facto de alguns jovens profissionais que deram vida aos primeiros OP nas Comunas da cintura milanesa terem constituído uma Cooperativa Social que faz consultoria, formando grupos de

[10] Nos dois últimos anos, experiências como a de Isola del Liri revelaram uma ampla capacidade de envolvimento dos técnicos nas experiências, através do uso de controlo de instrumentos, como o Plano Executivo de Gestão e os incentivos à produtividade.

trabalho mistos, com funcionários das recentes Repartições de Participação de novas administrações que experimentam processos de participação ligados à adopção de um orçamento compartilhado.

A importância do momento de *feedback* e restituição informativa *a posteriori* é um resultado importante num lugar onde o OP foi difusamente interpretado como um meio de aproximar o cidadão-indivíduo das decisões públicas, evitando dar ao associativismo formal um papel específico nas arenas de co-decisão. De resto, em muitas situações, o associativismo é tradicionalmente consultado pela junta na fase de construção dos orçamentos, e reforçar a centralidade dos indivíduos (se bem que em espaços de decisão colectivos) foi, para muitas experiências, o sublinhar da 'novidade' de um processo que tenta superar mecanismos de pressão, por parte de grupos pré-organizados, de modo permanente, anterior aos próprios percursos de debate público.

Sem excepções, na Itália, o OP foi experimentado sempre com base numa parte do orçamento (às vezes crescente no tempo) respeitante às despesas de conta capital, ou com base no capítulo dos 'investimentos', considerado menos rígido e de mais fácil compreensão, visto que as obras realizadas adquirem visibilidade no espaço citadino. Bem cedo, em quase todas as experiências, foi decidido chamar a atenção dos cidadãos para as despesas de manutenção ordinária e extraordinária dos serviços e das infra-estruturas urbanas. Assim – frequentemente recorrendo à utilização de 'adiantamentos' não utilizados no fim do ano precedente –, muitas administrações introduziram na discussão do OP um *portfolio* destinado a ser gasto em prazos muito curtos, a fim de virem ao encontro de 'sugestões' de pequeno impacto económico apresentadas pelos participantes no processo. A possibilidade de realizar imediatamente tais sugestões sem esperar o início do novo ano fiscal produziu dois resultados importantes:

a) O aumento da confiança dos habitantes num processo que revela sensibilidade, capacidade de escuta, assim como produção de resultados rápidos (visto que a média de espera, para os investimentos maiores, é de cerca de 1,5/2 anos, desde o início da discussão até à execução das obras seleccionadas).

b) A rápida exclusão do debate público de todas as 'indicações menores' que obstruíam os processos de selecção das prioridades de despesa sem atribuir grande valor à programação colectiva das transformações territoriais.

Infelizmente, deve reconhecer-se também um movimento negativo que, nos últimos anos, tem vindo a consolidar-se e que diz respeito à contracção e rigidificação progressiva dos orçamentos das instituições locais, em consequência da aprovação das Leis de Financiamento anuais do Estado. No

período em que surgiram as primeiras experiências nacionais, as administrações locais progressistas acreditavam que se tratasse de um fenómeno passageiro ligado ao governo nacional de centro-direita, mas o Orçamento de 2007 revelou o alcance da confirmação da tendência do Estado e das regiões, para que propusessem um modelo de *subsidiaridade assimétrica*, em que o aumento da responsabilidade de gestão atribuída às instituições locais mais próximas do cidadão se associa a uma restrição das suas dotações de recursos e das suas margens de decisão autónoma sobre o seu emprego. Neste quadro, alguns Orçamentos Participativos (também devidamente equacionados) mostraram uma tendência para 'contrair', também eles, os espaços de manobra deixados à população nas decisões. Este percurso reflecte um 'cansaço' que é possível notar – especialmente nalgumas experiências históricas de OP – no empenhamento político que sustenta a autonomia e a expansão das experiências. Não se trata de um verdadeiro e próprio 'desempenho', mas de uma 'falta de atenção' perante a necessidade de inovar criativamente e com continuidade os percursos de OP, para os não reduzir a uma 'repetição cíclica de rituais democráticos'. Uma atitude semelhante ganhou estímulo com a recente vitória da coligação de centro-esquerda nas eleições nacionais e em muitos governos regionais. Trata-se de uma tendência que, já no Brasil, tendia a manifestar-se com a vitória de Lula nas eleições Presidenciais de 2002,[11] e que tem a ver com a maior atenção dada aos 'centros de poder tradicionais', acabados de 'conquistar' perante a fatigante panóplia de modalidades de governo inovadoras que requerem um forte empenhamento subjectivo e esforços organizativos e pedagógicos, muitas vezes inadequados aos resultados imediatos obtidos na produção do consenso político.

Não esqueçamos que o OP ganha forma em Itália durante os cinco anos do governo de Berlusconi, e todo o debate sobre o assunto sublinha o papel de 'alternativa' relativamente às formas de governo e de decisão, incapazes de promover uma visão crítica do desenvolvimento do território e uma valorização dos seus recursos endógenos. Em particular, a chamada 'esquerda crítica' e os movimentos sociais ligados às posições altermundialistas sempre sublinharam o valor de instrumento capaz de opor-se à deriva do 'realismo economicista', que avalia qualquer transformação territorial só à luz dos valores económico-financeiros e dos critérios de eficiência e de economia. Nesta óptica, o principal valor alcançado reconhecido ao OP pelo debate político italiano foi o empenho colocado em 'repolitizar' um instrumento

[11] Cf. a interessante análise de Elói Pietà, Presidente da Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa (CISDP), no 2.º Congresso da CGLU, de Marraquexe, de 29 de Outubro-1 de Novembro de 2006.

financeiro como o orçamento, que um traiçoeiro processo de 'tecnicização' outorgara por décadas nas mãos de uma elite restrita de 'especialistas', pouco interessados em subtrair os cidadãos ao obscurantismo informativo e colocá-los em posição de exercerem controlo através de metodologias de prestação de contas transparentes e de linguagens acessíveis.

No estado actual do debate, muitos analistas (incluindo autarcas que acreditaram convictamente no OP) consideram que existe um risco de 'esvaziamento' das potencialidades deste instrumento, devido a um percurso de 'estruturação' de um quadro político-financeiro nacional, até ao momento considerado só 'conjuntural'. Assim, em recentes ocasiões do debate sobre o assunto,[12] evidenciou-se o perigo de que – devido à rigidificação das normas que regulam a liberdade de gestão das finanças municipais, a obrigação das comunas é manterem o equilíbrio do orçamento, perante o sufocante controlo exercido sobre as despesas das instituições locais pelo Tribunal de Contas – o Orçamento Participativo pudesse vir a reduzir-se a uma espécie de 'dívida participativa', isto é, a um processo redistributivo de fundos reduzidíssimos, teatro de um 'luta entre pobres' por poucos recursos, ainda por cima incapaz de fazer frente à grande onda de privatizações dos serviços públicos e de promover o desenvolvimento local através de 'pensamentos largos', que possam ir além da reflexão *imediatista* sobre pequenas obras, de alcance local, e sobre a manutenção das prestações mínimas de espaços e serviços locais.

Indubitavelmente, o sucesso de tal processo de perda de confiança na intervenção do OP (devida à mudança das condições de enquadramento em que operam as administrações locais) teria podido levar a um fenómeno difuso de abandono de experiências ou a um seu forte enfraquecimento. Na realidade, tal não sucedeu; por outro lado, teve início, nos últimos dois anos, um processo de 'contaminação' do OP com outros percursos de programação urbana compartilhada ligados ao planeamento do território, ao desenvolvimento económico ou às políticas em matéria de educação, cultura e tecnologia. Uma tal 'saída' é evidente na articulação criada em Pieve Emanuele entre as Mesas de Planeamento Participado do OP e outros projectos de grande alcance, como o chamado "Novos estilos de vida" da linha europeia Equal, ou um Acordo de Programa com a Região da Lombardia, que está a permitir que se financiem algumas prioridades que surgiram com o OP dos anos passados, mas que não foi possível financiar por causa das restrições do orçamento municipal. Tais considerações emergem

[12] Cf. as 3 últimas Assembleias Nacionais da Rede do Novo Município, de que se falará mais adiante, mas também o encontro entre todas as experiências de Orçamento Participativo italianas, realizado em Módena , a 16-17 de Fevereiro de 2006.

também na experiência da Isola Vicentina, pequena cidade que, de repente, reabsorveu a sua experiência de OP no âmbito de uma abordagem de '*visioning*' na transformação compartilhada da futura estrutura do território urbano; ou na experiência de Grottamare, que pôs em estreita relação a revisão participativa do Plano Regulador Comunal, o OP e a negociação pública de alguns acordos de planeamento urbanístico entre a comuna e empresas privadas.

Estes e outros exemplos vão ao arrepio de uma abordagem 'superficial', que – nos primeiros anos de desenvolvimento das experiências italianas – parecia ler o OP como uma 'política sectorizada', que podia ser atribuída a uma única assessoria, sem prever no momento uma estreita ligação de reciprocidade com o *corpus* global das políticas citadinas. As experiências italianas de OP que – no fim de 2006 – estão em curso, quase todas fazem referência a repartições ou gabinetes políticos, dotados de 'centralidade'. Veneza, Grottamare e Módena permanecem como as primeiras experiências de longo alcance a ter previsto uma 'coincidência'da delegação do OP com a do Orçamento, embora seja dito que, hoje, todas as experiências mais interessantes não podem prescindir de uma forte ligação entre a delegação específica para a implementação do processo e os vértices da instituição local (presidente da Câmara, presidente da Circunscrição, etc.). Além disso, o que está a acontecer em Itália é uma espécie de 'reinserção' do OP no âmbito das políticas públicas que – enquanto sistema redistributivo que opera somente no âmbito dos recursos de orçamento público – o está gradualmente a transformar num 'fulcro' de acção susceptível de incidir em processos mais amplos de desenvolvimento e planeamento. Esta 'transição de fase' é indispensável num momento em que o grosso dos recursos públicos destinados ao investimento provêm de acordos com o sector privado, ou de operações como as 'obras com dedução' ou as 'compensações urbanísticas' ligadas a negociações com os concessionários de obras privadas que mudam o rosto da paisagem local. A própria sobrevivência do OP, enquanto processo que apresenta 'custos vivos' (de organização e moderação das assembleias, de publicações, de formação dos cidadãos através de documentação gráfica e contabilística) torna-se sustentável, apenas consegue conjugar-se com projectos experimentais: disso são um bom exemplo os casos de S. Canzian d'Isonzo, do Município XI de Roma ou de outras comunas de montanha da Toscana, que estão a utilizar fundos de proveniência ministerial para enriquecer (ou fazer arrancar) as suas experiências, através de um renovado uso das tecnologias *web-based*. Interessante é o caso de Módena, que – graças a patrocínios privados – está a ampliar a cooperação de cidadãos estrangeiros através da transmissão via *web* dos debates públicos e da

produção multilingue de materiais informativos. Entre outros, a redução de custos 'vivos' do processo, que iriam pesar sobre a administração, revelou-se útil para diminuir as polémicas políticas internas entre a maioria e para aumentar os indicadores de 'eficiência' do processo, calculados sobre a relação entre custos de implementação por pessoa e o número de cidadãos intervenientes no OP.

4. Rumo a um 'Projecto Local': o encontro entre o OP e a Rede do Novo Município

Observou-se, no início deste trabalho, como, entre a peculiaridade das experiências italianas de Orçamento Participativo, emerge com força – em termos simbólicos e estratégicos – a carga política, cujo prevalecimento, às vezes, se desenrola em prejuízo da correcção técnica e processual dos próprios processos.

Em tal quadro, o Orçamento Participativo assume um papel simbólico, tornando-se um instrumento visível e incisivo de uma cultura e de uma estratégia política, que, na Itália, encontrou um campo e uma difusão favoráveis, um *framework* cultural definido como "*neomunicipalismo*" (Magnaghi, 2000), no seio do qual o Orçamento Participativo aparece desde logo como elemento estratégico.

Nos últimos cinco anos, a "adopção" do OP como símbolo de renovação possível no seio de uma tal cultura não teve lugar sem se dar espaço a dúvidas e a críticas. Em particular, o debate político/académico colocou algumas das seguintes questões:

1. É útil que o Orçamento Participativo respeite as regras e formas de um modelo rigoroso? Ou é melhor que se transforme, contaminando-se com outros percursos de diálogo social que, nesse processo, poderiam adquirir, por sua vez, uma explícita dimensão de debate económico-financeira?
2. O OP deve, a todo o custo, tornar-se o principal 'centro reformador' de inovação política, ou pode ser um fenómeno apenas de passagem (se bem que nodal) de uma série mais ampla de transformações em diálogo com a sociedade?
3. Qual é a melhor estratégia para que os seus aspectos inovadores não fiquem aprisionados[13] num modelo que se pode esgotar, se as imprevisíveis transformações futuras do quadro normativo/institucional se orientarem na mesma direcção, traçada nos últimos anos, em que às afirmações de 'vontade federalista' do discurso político correspondem, por sua vez, acções

[13] Não se "ossifiquem", segundo a definição de Giusti, em 1995.

que impõem às instituições locais contínuos limites e rigidez na gestão dos próprios recursos?

4. Pode um modelo mais inovador de gestão pública – por si só – induzir transformações culturais por demais indispensáveis para que o actual modelo de desenvolvimento não impluda e não conduza o território ao colapso?

O espaço privilegiado de discussão sobre estas interrogações assumiu uma forma própria, hoje em dia identificada sobretudo com a Rede do Novo Município (ARNM), uma rede de natureza híbrida e de características de diversos pontos de vista inéditos, cuja actividade se põe em relação dialéctica com a maioria das experiências municipais inovadoras activas no País. A ARNM toma forma a partir do debate sobre "A carta do Novo Município" (www.nuovomunicipio.org/carta), um manifesto político apresentado no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2002, por um grupo de investigadores e activistas ligados à *escola territorialista* italiana[14], e subscrito por mais de 200 autarcas e associações da sociedade civil. A "Carta" não nasce como um documento de intenções, mas como 'síntese' dos princípios fundadores de um trabalho desenvolvido em conjunto no território na década precedente, para dar forma a um "projecto local" virado para a construção de uma "globalização das bases, solidária e não hierárquica", cujo elemento basilar seja precisamente uma nova forma de governo dos lugares e das relações entre eles, de cidadania e de instituições que colaboram no território.

A "Carta" foi assumida como documento-base da Rede do Novo Município, cujo processo constituinte se iniciou em Maio de 2002 na "Oficina do Novo Município" (acolhido pelo Município XI de Roma) para se concluir em Novembro de 2003[15] com a criação de uma Associação formalmente constituída com o objectivo de fazer com que "diversas tentativas, frequentemente solidárias ou parte de redes entre si não comunicantes, possam ajudar-se na prática, trocando experiências e projectos, como

[14] A escola territorialista nasceu no início dos anos 90, em Itália, por obra de alguns docentes e investigadores de urbanística e de sociologia, que decidiram coordenar as respectivas actividades de investigação: A. Magnaghi (Universidade de Florença), G. Ferraresi (Politécnico de Milão), A. Peano (Politécnico de Turim), E. Trevisiol (IUAV), A. Tarozzi (Universidade de Bolonha), E. Scandurra (Universidade de Roma La Sapienza), A. Giangrande (Universidade de Roma III), D. Borri (Universidade de Bari) e B. Rossi Doria (Universidade de Palermo).
A abordagem territorialista põe em evidência o modo como os problemas de sustentabilidade do desenvolvimento colocam em primeiro plano a valorização do património territorial – nas suas componentes ambientais, urbanísticas, culturais e sociais – como elemento fundamental para a produção duradoura de riqueza.

[15] Em Novembro de 2003, realizou-se a assembleia fundadora da Associação Rede do Novo Município em Empoli, na Toscana.

fundar, dar a conhecer e consolidar a democracia participativa"[16]. Inicialmente (em virtude do seu valor simbólico e da sua imediata acção sobre políticas dos governos locais), o OP aparece como a solução inovadora por antonomásia, mas rapidamente passa a ser tida como 'ponta de diamante', mas também sempre "uma entre as possíveis" hipóteses experimentáveis entre uma pluralidade de práticas possíveis na definição de um governo local participado.

A Carta do Novo Município, bem como a rede que adoptou as suas linhas directivas, valem-se de um contexto histórico, cultural e administrativo que, na Itália, é particularmente fértil em matéria de autogoverno municipal, herdeiro das formas mais completas do comunalismo medieval (como já observava Max Weber em 1889) e das experiências renascentistas que "conservaram uma grande vitalidade também nos séculos sucessivos, igualmente por causa da fragmentação política do país" (Bobbio, 2003: 29). E foi à luz desta tradição que seriam lidas as experiências italianas do Orçamento Participativo, como confirma a declaração de um dos autores da "Carta do Novo Município", sustentando que a experiência incipiente da rede levou a Porto Alegre "a grande tradição do municipalismo italiano", centrada na inovação contínua da "célula fundamental do nascimento da democracia, como é o município, a comuna: a raiz da refundação da cidade desde a Idade Média" (Ferraresi, 2003: 186).

5. Uma rede híbrida para uma sociedade local complexa

A natureza do corpo de associados da Rede do Novo Município é uma base interessante, um ponto de partida para dar conta das suas funções, dos objectivos e do impacto sobre experiências italianas de OP. A ARNM caracteriza-se pela forma híbrida da sua composição,[17] expressão de uma escolha valorativa, de uma estratégia de acção e, em última análise, de uma cultura política. Diferentemente das outras redes de entidades locais, também activas quanto ao tema da participação,[18] dela podem fazer parte não só autarcas como também agentes da sociedade civil, representações do associativismo e dos movimentos sociais, não só de investigadores e especialistas do mundo da universidade, como também da investigação (incluindo departamentos universitários e cursos de licenciatura). A presença de instituições

[16] *Appello per il cantiere del nuovo municipio* (*Apelo para o estaleiro do novo município*), 2002. Cf. www.carta.org/agenzia/NuovoMunicipio

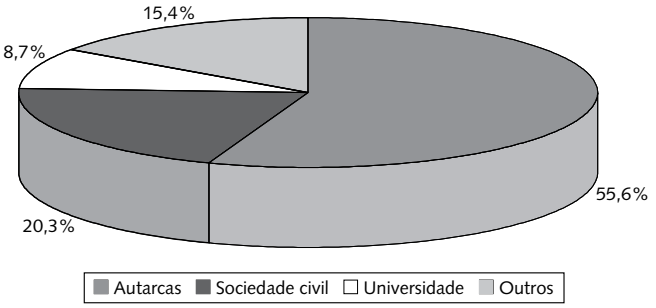
[17] A composição de uma rede pode ser homogénea, se compreende exclusivamente agentes institucionais, ou híbrida; no caso, veja-se a presença conjunta de agentes económicos e da sociedade civil.

[18] A título de exemplo, o FAL, *Mayors for peace*, a rede basca UDALBILTZA, a International Coalition of Cities Against Racism, têm *membership* homogénea.

e da sociedade civil na rede visa criar uma relação paritária entre sujeitos cuja relação é tradicionalmente marcada por tendências conflituais ou por riscos de cooptação. Uma tal composição 'mista' reflecte aquilo que o seu presidente define como "o desafio do Novo Município": uma nova definição da sociedade local que põe em jogo "saberes, conflitos, instituições, movimentos, empresas éticas que experimentem um pacto projectivo no âmbito do qual possam produzir-se transformações do modelo sócio-económico local" (Magnaghi, 2003: 54). Além disso, espelha uma característica estrutural do novo movimento altermundialista, ou antes, o facto de não ser um movimento 'classista', mas que põe em diálogo componentes sociais capazes – em conjunto – de redesenhar a imagem de uma emergente e complexa 'nova sociedade ancorada em valores congruentes e competências multíplices e complementares'.

Na ARNM existem, de qualquer modo, tendências dominantes. A análise da composição mostra, de facto, que, em 241 sócios em 2006, os autarcas representam 55,6% (Fig. 1), enquanto 20,3% provêm do mundo da sociedade civil. Mais exígua (8,7%) é a quota de representantes da realidade académica e de investigação.[19] A relação formalmente paritética (mas, na prática, desequilibrada entre figuras político/administrativas) entre sujeitos diferentes remete – por outro lado – para uma proposta política, que, para um modelo de *governance* dominante no paradigma da globalização de talhe neoliberal (fundado na relação entre instituições e agentesprivados na produção de políticas públicas)se vai contrapondo um modelo de *governance social oriented,* em que o enredo aconteceria entre "instituições públicas e

FIGURA 1 – Âmbito de proveniência de sócios da ARNM



[19] Os dados eram pouco diferentes em 2005, quando – num total de cerca de 200 sócios – os autarcas representavam 57,7%; 31,8% provinham do mundo da sociedade civil e 9,2% eram representantes da realidade académica e de investigação (cf. Allulli, 2006).

agentes civis" (Donolo, 2005), postos em diálogo graças a "híbridos institucionais (…) e formas pelo menos embrionárias de democracia deliberativa", em que seria "salvaguardada, ou até enfactizada a natureza pública dos bens" (*ibid.*).

No âmbito do movimento altermundialista italiano de que faz parte,[20] a ARNM assume um traço de originalidade precisamente na hibridação, que não diz respeito só às referências culturais, mas também aos papéis sociais e institucionais. O objectivo declarado desta escolha é superar a esfera institucional dos movimentos sociais, definida como "auto-referencialidade absoluta da democracia delegada" (Ferraresi, 2002). Ao mesmo tempo, apresenta-se também como recurso estratégico para enfrentar os processos de institucionalização[21], de que podem ser objecto os movimentos sociais, orientando-se – ao contrário – para uma forma de hibridação que (em contrapartida) leva as instituições locais para o campo de acção próprio dos movimentos sociais através de um percurso visando "desenvolver a auto-organização, mas reforçando a exigência de regeneração institucional: formar e reconquistar espaço público" (*ibid.*: 54-58). É com tais bases que a ARNM enfrenta o tema do *empowerment* das comunidades locais. A introdução de formas de democracia participativa (e deliberativa) nos processos de decisão não responde só a exigências processuais, mas à "radical necessidade de refundar mecanismos democráticos" (*ibid.*). Práticas como o Orçamento Participativo que, no âmbito local, prometem repetidamente mecanismos semelhantes de diálogo permanente entre agentes diferentes, não vêm a contrapor-se aos também insuficientes institutos de democracia representativa. No seu estatuto, de facto, a ARNM defende que as formas de representação em crise possam encontrar um sangue novo, se apoiadas por institutos de participação, que ajudem a "reafirmar e revitalizar o direito à democracia representativa", reconfigurando-o "através de práticas de democracia directa" (*ibid.*).

Se o distribuição das adesões por sexo (só 19,9% são femininas) espelha – sem a reequilibrar – uma situação desagradável característica do panorama

[20] A Rede do Novo Município tomou parte directamente em todas as edições dos Fóruns Sociais Europeus. Em particular, promoveu, no Fórum Social de Florença (2002), um seminário sobre o tema "Democracia e desenvolvimento local, redes de comunas e redes sociais", em conjunto com a rede internacional Démocratizer Radicalement la Démocratie.

[21] O conceito de institucionalização é aqui entendido nos termos indicados por Pruijt (2003: 134): "A institucionalização significa que um movimento é canalizado para um padrão estável baseado em regras e normas formalizadas. O comportamento esperado é objecto de uma definição clara; há lugar a sanções. A institucionalização de um movimento significa que ele perde a identidade […]. A institucionalização implica também a transformação do repertório de acção do movimento: o método convencional toma o lugar da ruptura."

político do país,[22] um elemento de peculiaridade positiva da ARNM reside no duplo canal previsto para a adesão. Comunas e entidades locais podem aderir à Rede através da aprovação de uma deliberação pela qual a instituição torna seus os princípios da Carta, mas está prevista ao mesmo tempo a possibilidade de que adiram – enquanto pessoas físicas – autarcas singulares. O mesmo acontece para as componentes associativa e académica. Tal estratégia favorece uma ampliação gradual da capilaridade da Rede (aliás, organizada em 'nós' regionais e locais que funcionam de modo diferente), a partir de sócios singulares 'sensíveis' que podem actuar – ao mesmo tempo – como *multiplicadores* da mensagem.

Hoje em dia, a adesão a título pessoal é mais difundida (61,4%), se bem que com uma incidência menor, pelo que diz respeito à componente institucional. Na realidade, 49,3%[23] dos autarcas estão presentes na Rede a título de representação da instituição local de referência, que tinha aprovado, por consequência, a deliberação de adesão colectiva.[24]

O dado é significativo, e não só por razões logísticas (a forma de adesão oficial das instituições locais assegura contributos financeiros mais consistentes), mas porque a aprovação da deliberação de adesão à ARNM implica frequentemente maiorias, que, embora de matriz tendencialmente progressista, na maior parte das vezes não são consideráveis, nem culturalmente afins da cultura radical da RNM. Esta evidência, e a tendência de crescimento de que se faz acompanhar, reforça a consciência de que a tradução no plano das políticas públicas das propostas neomunicipalistas é uma possibilidade que se refere a dimensões mais amplas do que as das administrações governadas pela chamada "esquerda radical".

6. Rumo a um desenvolvimento local participado?

A actividade da Rede do Novo Município dirige-se a uma forma de *socially oriented governance*, ganhando forma graças a dois impulsos distintos, mas correlatos: uma finalidade possível de definir como "funcional" (orientada para a troca de informações e boas práticas, o *benchmarking*); e uma de natureza tipicamente "simbólica", que dá vida a "processos comunicativos, de legitimação e partilha de orientações valorativas" (d'Albergo, 2004).

---

[22] As mulheres representam uma percentagem um pouco mais alta dos inscritos (29,8%) só entre quem adere 'a outro título'. Representam, de facto, apenas 11,1% entre os universitários, 23,9% entre os políticos e, exactamente, 0% entre as adesões ligadas ao associativismo (dados da Secretaria ARNM. Dezembro de 2006).

[23] Era 48,2% em 2005 (cf. Allulli, 2006).

[24] Acontece exactamente o oposto com as adesões universitárias, das quais 85,7% se efectuam a título individual, também por causa das dificuldades burocráticas que a adesão colectiva implica.

O levantamento levado a cabo entre os sócios da ARNM (Allulli, 2006) revela a presença simultânea das duas finalidades, mostrando que a dimensão simbólica é prevalecente. Entre as motivações principais invocadas para a adesão – de facto –, a maior parte dos sócios que respondeu[25] indicou uma dimensão referente a factores valorativos, dado que 51,1% dos inscritos põem em primeiro lugar o objectivo de apoiar "o projecto político de globalização a partir das bases", levado adiante pela RNM. 25,9% declararam participar na Rede com o objectivo prioritário de trocar boas práticas de participação.

A natureza híbrida da RNM reflecte-se também nos seus repertórios de acção, que não restabelecem uma forma de actividade dominante, mas se orientam para duas finalidades principais: a difusão e legitimação das formas contidas na "Carta do Novo Município" e o *benchmarking*. Ao promover a difusão das boas práticas nos territórios, a ARNM não pretende substituir-se aos agentes locais, mas encarrega-se do encontro e confronto de experiências de participação já em andamento para estimular novas, através da oferta de dados de referência para actividades formativas.

As assembleias anuais denominadas "¡Todo esto se puede!", em particular, reúnem anualmente as instituições locais que experimentam o Orçamento Participativo em Itália, favorecendo a troca de práticas emergentes, mas também a difusão e a consolidação dos princípios valorativos da RNM, configurando-se como a oportunidade de "verificar em concreto aquelas que são as formas de experimentação [da democracia participativa] a partir da que é mais conhecida, que é o Orçamento Participativo"[26]. A primeira teve lugar em Outubro de 2003, em Piacenza, a segunda, em Grottamare, em 2004, a terceira, em Bari, em 2005, a última, em Milão, em Outtubro de 2006.[27] Na altura, o ciclo de conferências reportava-se ao tema do OP de modo diferente, com tendência para o ver como um mero ponto de partida, um elemento paradigmático no percurso projectivo orientado para a afirmação do Novo Município, como "resposta estratégica à crise da democracia formal e à globalização neoliberal" (Ferraresi, 2002). Esta ampliação progressiva dos horizontes prospectivos aparece simbolizada no título do encontro de Bari, de 2005, em cujo programa a designação de "Orçamento

[25] O levantamento de Allulli permitiu examinar com o *software* estatístico SPSS (Statistic Packaging for Social Sciences) 98 questionários. As respostas recebidas diziam respeito a 50% dos 196 sócios, em 2005.

[26] Intervenção introdutória de I. Dioli, na Assembleia "¡Todo esto se puede!", de Grottamare, 2004 (cf. www.nuovomunicipio.org).

[27] A dimensão numérica dos encontros anuais organizados pela Rede tem crescido (dos 200 inscritos de Grottamare aos quase 500 de Bari), salvo a última (300 participantes). Fonte: Secretaria da ARNM.

Participativo" foi substituída pelo termo menos redutor de "práticas participativas", e o tema central tornou-se o "federalismo municipal e solidário". Sob tal fórmula, a ARNM delineia um modelo de globalização, em que o município se torna um "núcleo fundador da nova democracia", atribuindo-lhe "a soberania económica, política, cultural, para criar redes, alianças, intercâmbios, cooperações" (Magnaghi, 2005).

A mesma articulação do encontro em quatro seminários temáticos[28] reflecte a complexidade da proposta original da "Carta do Novo Município", na qual se individualizam cinco esferas principais de interesse, a considerar como "princípio orientador" (Allegretti e Carsten, 2004): a construção de elementos de *empowerment* das comunidades locais, a auto-sustentabilidade e a redução da "pegada ecológica", a construção de novos indicadores de desenvolvimento, o auto-reconhecimento do património e dos saberes locais, a construção de redes e relações, assim como de trocas solidárias. O conjunto dos cinco filões de atenção da ARNM está condensado na fórmula "desenvolvimento local auto-sustentável" (Magnaghi, 2000).

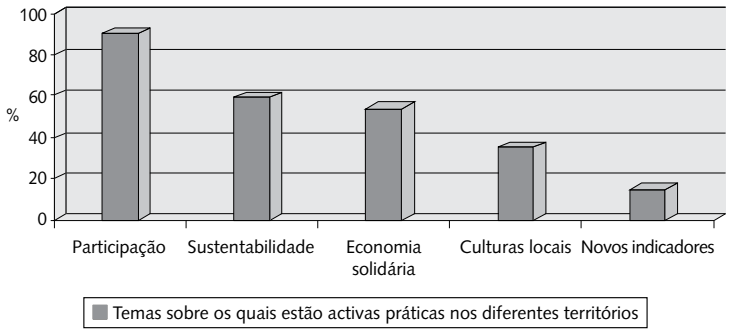
Entre os aderentes à Rede, 74,7% declaram contribuir para a produção, no próprio contexto territorial, de políticas inspiradas na Carta do Novo Município. Destes, a larguíssima maioria (90,5%) alude a práticas participativas (Fig. 2), apoiadas por outras políticas que remetem para os princípios da Carta. 54,1% dos sócios que responderam declaram ter activado ou apoiado práticas de intercâmbio económico solidário; 59,5% trabalham de modo participativo em temas de sustentabilidade ambiental. Menos difundido é o activismo em práticas de inovação dos indicadores de desenvolvimento (14,9%) e de auto-reconhecimento do património local (35,1%).

É relevante que 52,1% dos entrevistados "activos" em tais percursos de inovação declarem tê-los activado depois da adesão à RNM. Isso prova a existência de uma relação dialéctica entre práticas participativas e a acção da ARNM. A existência de práticas de participação consolidadas nos territórios levou a uma exigência de estabelecimento de uma relação reticular entre elas, e as relações que se seguiram influenciaram as práticas já existentes e determinaram processos de *policy learning* e de multiplicação das experiências.

---

[28] Intitulados: a) Das assessorias à Participação e ao Orçamento Participativo; à participação estruturada nas políticas ordinárias das Instituições Locais; b) Federalismo Municipal e Solidário, o papel das instituições intermédias e das regiões no Desenvolvimento Local; c) O Federalismo Solidário; acolhimento, direitos de cidadania, superação dos CPT, desmilitarização dos territórios, construção de iniciativas de paz; d) Federalismo e autogoverno: a reapropriação pública e social dos serviços, dos bens de consumo, das economias solidárias.

FIGURA 2



Processos semelhantes pesaram sobre algumas características relevantes no âmbito das experiências de Orçamento Participativo activas em Itália, que, na perspectiva desenhada pela Carta do Novo Município, se articulam mais com o tema da "democratização da democracia" do que com o do "melhoramento das prestações" ou da "transparência" dos aparelhos administrativos (Allegretti, 2005: 12).

Sem dúvida, a pluralidade de políticas que os membros da ARNM declaram praticar contextualmente encontra a sua relevância no horizonte da promoção de um "desenvolvimento local auto-sustentável". Especialmente porque quase todas as cidades italianas que experimentam o OP pertencem à ARNM ou gravitam à volta dos seus encontros. Assim, em Grottamare pratica-se o Orçamento Participativo, activam-se relações de cooperação descentralizadas com a cidade brasileira de Itiuba e participa-se na Rede URB-AL, adere-se à Carta de Aalborg para a Agenda21 local e trabalha-se no planeamento urbanístico de modo participativo. A comuna de Pieve Emanuele pratica o OP, promove práticas de cooperação a partir das bases com comunidades autónomas zapatistas do estado mexicano de Chiapas e apoia empresas sociais e de economia solidária. A região do Lácio activa práticas experimentais de participação no Orçamento e activa projectos de microcrédito e de actividade financeira ética (depois que o seu actual assessor para o Orçamento, outrora assessor da comuna de Roma, deu parecer favorável à "Cidade da Economia Solidária", dialogando com a Mesa da Outra Economia, formada autonomamente no tecido social). Algumas cidades emilianas fundaram a Rede das Comunas Virtuosas (que trabalha também com temas ligados às boas práticas energéticas alternativas) e, no Município de Roma XI, os ideólogos do OP "associam a ideia da participação a um movimento mais amplo de transformação social, cultural e política […], num contexto de crítica à globalização neoliberal" (d'Albergo, 2005: 75).

De resto, como já observámos, a relevância do elemento simbólico/político é uma característica da difusão do Orçamento Participativo em Itália. Hoje, talvez, mais do que nunca, o OP é praticado como *activador* de nova seiva democrática na sociedade local, capaz de incidir nas escolhas das administrações no sentido de ir na direcção daquele "desenvolvimento local auto-sustentável" em que confluem os princípios plurais da "Carta do Novo Município", e que representa os 'conteúdos' com que quem está empenhado na ARNM, pretende preencher o "contentor", representado pelos orçamentos das instituições locais. Isto parece o cenário ambicioso que move muitos dos autarcas empenhados na produção de políticas participativas, na convicção de que "pelo Orçamento Participativo passa a renovação da política, a descentralização, uma ideia solidária de federalismo, o desafio mais geral para a refundação da democracia; o Orçamento Participativo define, de facto, um novo espaço público não institucionalizado" (Smeriglio, 2005: 66).

7. Uma conclusão aberta

No quadro acima delineado, a geografia dos OP italianos não pode considerar-se *frágil* ou *volúvel*. É uma geografia "em pesquisa", dentro de um panorama que começa a encontrar, no tratamento vulgar dos temas económico-financeiros, um 'nódulo duro' de inovação política. De facto, não deve esquecer-se que o gradual 'reposicionamento' dos OP italianos se insere no âmbito de um processo crítico/formativo mais vasto, que envolve as instituições e a sociedade civil em percursos complementares, que põem em dúvida o "domínio não discutido" dos factores económicos na sociedade hodierna e a 'natureza' com que são impostas muitas constrições, que hoje vinculam as administrações locais.

Os percursos entre si são diferentes, mas muitas vezes têm pontos de vista consonantes. Não é por acaso – de facto –, que várias administrações locais começam a pôr em estreita relação as experiências de Orçamento Participativo com a construção de modos complexos e 'norteados' de lerem as próprias políticas e as contradições dos próprios territórios através de 'orçamentos orientados'. Trata-se, na maior parte, de formas de prestação anual de contas, susceptíveis de facilitar a compreensão dos percursos de decisão de gestão económico-financeira, que examinam os programas ou as políticas públicas no relativo à compatibilidade ambiental (eco-orçamentos), à equidade *gender-oriented*, ou à incidência social das escolhas (orçamentos sociais). O exemplo dos Orçamentos Sociais (OS ou *Welfare Balance*) compõe-se de uma variegada pluralidade de experiências diversificadas, agregadas por acção de uma atenção aos 'efeitos sociais' das

opções realizadas nos vários sectores da administração pública. Nascidos como fronteira avançada de marketing empresarial, e difundindo-se segundo o exemplo da prestação social de contas das empresas *non profit*, hoje estão difundidos em muitas administrações locais e provinciais.[29] Raramente, porém, eles conseguem encontrar indicadores sociais sintéticos eficazes. Os casos mais interessantes são aqueles em que assumiram um valor 'pré-projectivo' de apoio ou pré-condição, com respeito ao Orçamento Participativo. É o caso, por exemplo, do Município de Roma XI (que recebeu prémios e atenções do Formez e da Consip, organismos ligados às inovações nos sectores da administração pública), da comuna de Veneza (no BS, as despesas públicas são apreciadas em relação com as diversas tipologias de beneficiários, em vez de com os sectores da burocracia comunal), como o da comuna de Castel San Pietro Terme, que propõe ao leitor a recomposição de uma visão 'única e condivisa' de sujeitos institucionais, dependentes públicos e citadinos, e a base para a construção de um Plano de Acção Social que conflua, depois – conjuntamente com o Orçamento para Crianças –, numa futura experiência coerente de Orçamento Participativo. Na mesma direcção se desencadeou o Orçamento Social de Mandato, publicado em 2005, pela comuna de Cremona. Através de *focus groups*, ele propôs à população que apreciasse as diferentes políticas públicas com vista às novas eleições, não se limitando (como frequentemente acontece nos Orçamentos de Mandato) a fazer uma *check-list* das promessas eleitorais cumpridas nos termos entusiásticos de um rude marketing político. Semelhantes exemplos lançam luz sobre as potencialidades de um novo instrumento em rápida difusão que (se bem usado) pode constituir uma interessante forma de educação cívica, susceptível de habituar os cidadãos a examinar as 'recaídas em termos sócio-territoriais' do que se realizou na administração pública, através do uso de indicadores específicos que enriquecem no cidadão a leitura dos lugares em que habita e permitem uma leitura das interacções da complexidade, pondo o funcionamento da máquina pública em relação com o das instituições citadinas que cooperam no âmbito social, e considerando a interacção entre estes dois pólos como o 'valor acrescido'que pode gerar-se num determinado território.

No âmbito dos instrumentos que propõem uma contabilidade pública pensada *a posteriori* no tocante à assumpção das escolhas, devem referir-se as múltiplas versões simplificadas de orçamentos 'para consumo' comunal que incluem as alíneas de despesa por lugares ou por temas, de modo a

[29] Para o elenco completo, veja-se www.bilanciosocial.it.

tornarem-se mais facilmente compreensíveis aos cidadãos,[30] e serem por vezes dotados de gráficos e glossários disponíveis também na Internet. Interessantes são também alguns projectos 'pontuais' que trabalham com as crianças e as escolas para a leitura crítica da despesa pública, como no caso da comuna de Pomigliano d'Arco (próximo de Nápoles) ou do projecto "Entrate… in classe" ("Entre… na aula"), da Agência Regional dos Impostos da Emília Romagna. Este último, em 2005 (Smargiassi, 2005), levou em digressão o espectáculo teatral "A passear no tempo com as senhoras taxas", a fim de envolver famílias e cidadãos numa reflexão sobre as relações entre a boa gestão fiscal, a honestidade individual dos contribuintes e a gestão eficiente dos serviços públicos.

Também no seio da sociedade civil organizada se foram consolidando iniciativas de relevo que se debruçam sobre o tema da ética do uso dos recursos públicos, para ampliar a consciência social e política de cada cidadão através de reflexões acerca do esbanjamento, da divulgação de modelos consumistas e da oportunidade de adequar os estilos de vida aos objectivos da sustentabilidade do desenvolvimento. Particularmente activa é a campanha 'Desequilibremo-nos!'[31], promovida no ano 2000 por mais de 30 organizações da sociedade civil para analisar anualmente as orientações da política económica que emergem da Lei das Finanças e do Orçamento Geral do Estado e desenvolver propostas alternativas, pontuais e sustentáveis, sobre o modo de usar a despesa pública *para a sociedade, o ambiente e a paz*. O ponto de partida da campanha (que conjuga a elaboração de políticas alternativas, a mobilização da opinião pública, e as pressões sobre o Parlamento – que, em 2006, aceitou uma audição com os promotores) visa transformar a perspectiva das políticas públicas, revolucionando as prioridades económicas e sociais, colocando na base uma ideia de desenvolvimento centrado "tanto nas necessidades do ser humano como nas exigências da economia e do mercado", ou seja um desenvolvimento não mensurável com os tradicionais indicadores económicos e monetários (como o PIL), mas que requer o uso de novos parâ-

[30] Por exemplo, Rimini, Cento, Massalombarda, Rovereto, Udine, Mogliano Veneto, Prarostino, Trezzo d'Adda, Comuna de Soveria Mannelli – de facto –, através de uma palavra-chave gratuita, permitem a entrada *online* para ler níveis diferentes de compreensão dos programas de orçamento. Na Toscânia, o número cresce continuamente, a partir das comunas que trabalharam em primeiro lugar (Marradi, Dicomano, Scandicci, Florença e Campi Bisenzio, que também tem uma publicação mensal da comuna, que segue constantemente o andamento das obras públicas, para manter os habitantes informados) e também graças à difusão de *software* que – automaticamente – reporta no fim do ano os objectivos atingidos, de modo a poder comunicá-los aos leitores não especializados no conhecimento de técnicas contabilísticas.

[31] Cf. www.sbilanciamoci.org.

metros que assumam como prioridade "o estado do ambiente, a equidade na distribuição nos recursos, o desenvolvimento humano, a qualidade social". Também sobre as mesmas bases, a partir de 2003, "Desequilibremo-nos!" começou a elaborar indicadores originais de desenvolvimento subdivididos por Região, chamados QUARD (Qualidade Regional de Desenvolvimento).

Interessante é também a campanha "Orçamentos de Justiça"[32], lançada em 1993 pelo movimento "Beatos os Construtores da Paz", hoje apoiada pelo Instituto de Wuppertal. Trata-se de iniciativas dirigidas às famílias (entendidas como sujeito micro-económico e como núcleo importante de uma transformação cultural possível), visando a redução do consumo, a eliminação do supérfluo e a reconversão de algumas despesas susceptíveis de promover o desenvolvimento de economias solidárias e do comércio justo. Um dos aspectos centrais do projecto é a importância da partilha entre diferentes sujeitos (por exemplo, mais famílias) dos momentos de consumo, na convicção de que os objectivos se possam realizar eficazmente só em conjunto, de modo organizado, mediante uma comunicação constante e uma acção comum (cf. Allegretti e Frascaroli, 2006: 67). Neste sentido, a capacidade de examinar "orçamentos"[33] torna-se central, especialmente quando o projecto encontra administrações locais que (com base no modelo já experimentado nalguns municípios brasileiros, graças ao impulso da Rede de Economia Solidária) aceitam ser parceiros de projectos que põem em estreita relação orçamentos familiares e orçamentos públicos, numa óptica de maior compreensão das interrelações entre estilos de vida e redistribuição possível dos investimentos públicos. O projecto veneziano "*CAmbieReSti*?"[34] ("MUdaRiAs?") – inicialmente apoiado pelo Ministério do Ambiente e hoje em vias de ser difundido em algumas comunas de outras regiões – representa um bom começo nesta direcção. Ao ponto de hoje a Rede de Comunas Virtuosas estar a pensar na possibilidade

[32] Cf. www.bilancidigiustizia.it.

[33] O instrumento pensado, quer para "auto-medir" o empenho próprio, quer para o socializar no movimento e no exterior, numa função política, é o do orçamento familiar. Ele torna visível e quantifica as trocas efectuadas nas opções económicas, indicando os consumos "normais" e os objectivos de substituição de um produto considerado "prejudicial" (para o ambiente, como em relação com critérios ligados ao consumo crítico e solidário) por outro considerado em termos mais positivos. Hoje, as famílias envolvidas são mais de 500 e a Secretaria Nacional trata da elaboração estatística para um relatório anual e uma *newsletter* que mantém em contacto as famílias participantes no projecto. Os aderentes empenham-se por um ano na programação antecipada das aquisições familiares e numa avaliação *a posteriori* do respeito e da regularidade das previsões, no âmbito dos períodos estabelecidos antes da experiência. O objectivo é individualizar os factores que estimulam fundamentalmente o consumo, sobretudo quando este não é indispensável no respeitante à satisfação das necessidades essenciais.

[34] Cf. www.cambieristi.net.

de o articular com algumas experiências de Orçamento Social e Orçamento Participativo, para propor a união entre inovações potencialmente complementares.

Um tal quadro de iniciativas contextuais oferece – se for necessário – o alcance do significado da acção da Rede do Novo Município como espaço central para a sua futura interconexão e para a relação com outras 'campanhas' que, em toda a Itália, nos últimos meses têm defendido a autonomia e a capacidade projectiva e de inovação das administrações locais. O tipo de 'defesa' não pode ser acusado de 'corporativismo', precisamente na medida em que parte do diálogo entre assuntos diferentes de âmbito quer institucional, quer social. É nesta óptica que é lida a adesão de todos as comunas que experimentam o OP na recente campanha conduzida pela ARNM contra o Projecto de Lei 772/2006 do Governo Italiano que imporia a entrada no mercado de quase todos os serviços públicos essenciais para a vida das comunidades locais (excepto aqueles ligados ao bem-água).[35] Não se trata de uma defesa sem motivação: a lei, uma vez aprovada, esvaziaria ulteriormente de conteúdo qualquer prática participativa, promovendo um princípio (que as privatizações são de per si eficazes e indispensáveis para os próprios serviços) que está bem longe de ser demonstrado. Também por isso, a maior parte das instituições locais que pratica o OP aderiu (através do interesse pela ARNM) ao projecto de investigação nacional "Mudança das formas de gestão no sector público, qualidade de trabalho e de serviço, participação democrática" promovido pelo movimento ATTAC, pela Associação ARCI e pelo Sindicato FPCGIL, com o fim de verificar e reflectir sobre quanto aconteceu até agora, antes de se aprovarem alterações normativas drásticas e irreversíveis. Na mesma óptica se colocam as adesões à campanha "Portadores de Água" (animada pelo Pacto Mundial para Água) e àquela "Desequilibremo-nos!", o apoio para a constituição do "Pacto Mundial para a Energia" e o apoio operativo e de reflexão oferecido – através da Rede do Novo Município – ao percurso de redacção participativa da nova Lei Regional Toscana sobre a Participação, aberto em meados de 2005. Em qualquer uma destas adesões, as instituições locais "experimentadoras" apresentam – frequentemente através da ARNM – não só a posição política dos próprios autarcas eleitos, como também a garantia de um diálogo permanente sobre aqueles temas para ser desenvolvido com os próprios cidadãos.

Em tal óptica pró-activa, o facto de que os OP se 'adulterarem' ao entrarem em diálogo com outras práticas não constitui necessariamente

[35] Normalmente chamado "DDL Lanzillotta", a partir do nome da Ministra proponente.

um factor negativo, especialmente se isso acontece enquanto se regista um amadurecimento da sociedade local sobre novos temas postos no centro da batalha política. Antes parece vir ao encontro do convite dirigido no fim do século XIX pelo economista inglês Alfred Marshall: "Usa a matemática como uma escada para subir. Depois, deita-a fora e fala um bom inglês". Um modo original de sublinhar a necessidade de recuperar – na acção pública – "uma lógica global e categorias filosóficas para interpretar também as leis dos números" (Pirani, 2006) à luz de um projecto de *re-embedding*[36] da economia na sociedade, que pode ser considerado como um dos principais horizontes do modelo latino-americano de Orçamento Participativo, ao qual as experiências italianas sempre têm defendido referir-se.

Tradução de
Manuel Ferro

Referências bibliográficas

Allegretti, Giovanni; Herzberg, Carsten (2004), *Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy*. Amsterdam: Transnational Institute.

Allegretti, Giovanni (2005), *Porto_Alegre: una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale.* Firenze: Firenze University Press.

Allegretti, Giovanni; Frascaroli, Elena (2006), *Percorsi condivisi*. Firenze: Alinea.

Allegretti, Giovanni; Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja (2007), *Os Orçamentos Participativos na Europa: novas demo-práticas no velho continente*. Roma: Ediesse (no prelo).

Allulli, Massimo (2006), *Il Municipio Globale. Culture e strategie del neomunicipalismo.* Roma: Università degli studi di Roma "La Sapienza" (Diss. de licenciatura).

Bobbio, Luigi (2003), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Bari/Roma: Laterza.

Cabannes, Yves (org.) (2003), *Documento Base per il Seminario di presentazione della Rete 9 del Programma URBAL*. Quito / Porto Alegre: PGU.

D'Albergo, Ernesto (2004), *Strategie e politiche internazionali delle città: note per la costruzione di un framework analitico*. Working paper, Università della Calabria.

D'Albergo, Ernesto (org.) (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo.* Roma: Comune di Roma/ Dip. XV, Dipartimento Innovazione e Società Università La Sapienza.

[36] Usamos aqui o termo cunhado por Karl Polanyi nos anos 40.

Donolo, Carlo (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", *Stato e mercato*, 1, 33-66.

Ferraresi, Giorgio (2002), *Destratificare Porto Alegre e usarne la ricchezza*. Roma: Carta--Almanacco.

Ferraresi, Giorgio (2003), "*Rifondazione democratica ed altro sviluppo: il senso della partecipazione ed il ruolo del nuovo municipio*", *in* AAVV, *Le città, il governo come sfida*. Bologna: Partito della Rifondazione Comunista.

Magnaghi, Alberto (2000), *Il progetto locale*. Roma: Bollati Boringhieri (ed. inglesa: *A Charter for Democracy and Local Self-Sustainable Development*. London: Palgrave Macmillan, 2006).

Magnaghi, Alberto (2003), "Come può funzionare la democrazia municipale", *Carta*, V(40), 60-63.

Magnaghi, Alberto (2005), "Dai 'comuni polvere' alle reti di municipi", *Communitas*, 3-4, 10-16.

Pirani, Mario (2006), *La spesa sanitaria motore di sviluppo*, *La Repubblica*, 23/10/2006.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.

Pruijt, Hans (2003), "Is the Institutionalization of Urban Movements Inevitable? A Comparison of the Opportunities for Sustained Squatting in New York City and Amsterdam", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1), 133-157.

Sbilanciamoci! (2006), "La finanziaria *per noi.* Le proposte di *Sbilanciamoci!* per il 2007. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace e l'ambiente". Disponível em: www.sbilanciamoci.org.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja (orgs.) (2005), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*. Vol. II (Final Report – documents). Berlin: Marc Bloch Center.

Smargiassi, Mauro (2005), "Piccoli contribuenti crescono e augurano '*buone tasse a tutti*'", *La Repubblica*, 10/2/2005.

Smeriglio, Massimiliano *et al.* (2005), *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di democrazia partecipativa nel Municipio Roma XI*. Napoli-Roma: Intra Moenia.

Weber, Max (2003), *Economia e società. La città*. Roma: Donzelli.