



# LA PARTICIPATION POPULAIRE

À PORTO ALEGRE, AU BRÉSIL<sup>1</sup>.

Rebecca Abers

**D**epuis que le Parti des Travailleurs (PT) a conquis le pouvoir à Porto Alegre au Brésil en 1989, l'administration municipale a travaillé avec des associations de quartier afin de permettre aux citoyens de décider de l'allocation des investissements municipaux dans la ville<sup>2</sup>. Des instances régulières de prise de décision, composées de délégués élus, ont été créées à différents niveaux : 16 Forums territoriaux réunissent les délégués de différents quartiers dans différentes parties de la ville ; 8 Assemblées plénières thématiques incorporent des membres actifs de tous les quartiers ; et un Conseil du budget participatif est constitué par des représentants de tous les Forums thématiques et territoriaux<sup>3</sup>.

La dépense publique qui privilégiait traditionnellement les investissements dans de grands ouvrages spectaculaires, surfacturés en général, comme des tunnels, des ponts, des viaducs et des stades, s'est reportée, depuis que le Parti des Travailleurs a pris la direction de la mairie, sur des projets d'urbanisation de petite taille et d'infrastructures dans la périphérie de la ville. La « boîte noire » du budget a été ouverte. Maintenant, plus de 14 000 personnes débattent chaque année de la manière dont la mairie doit investir dans leurs quartiers. Un Conseil participatif du budget, élu, délibère sur l'allocation de toute la dépense d'investissement de l'exécutif municipal.

Certaines spécificités du Budget participatif soulèvent cependant des questions d'équité. Beaucoup d'expériences de participation populaire concernent des décisions qui affectent des communautés relativement réduites. Dans le cas de Porto Alegre, il s'agit de la répartition des ressources entre divers quartiers et régions d'une grande ville. Si les communautés locales fonctionnent selon une logique de solidarité et de réciprocité qui contraint les pauvres à des sacrifices substantiels pour la protection de ceux plus pauvres encore, en va-t-il de même ici ?

Mais comment encourager la prise de pouvoir résultant de la participation sans exacerber simultanément les inégalités qui excluent certains de l'opportunité d'acquiescer ce pouvoir ?<sup>4</sup> Le pouvoir municipal peut jouer un rôle important dans la réduction du « problème de l'inégalité » en favorisant l'éclosion de nouvelles associations civiles, et en incitant ceux qui participent, avec des inté-

rêts à court terme, à intégrer des considérations éthiques de justice distributive dans la prise de décision. Loin d'une participation destinée à « réduire la présence du gouvernement », la politique de Budget participatif dérive d'un engagement profond et durable d'acteurs centraux qui, directement et indirectement, influencent l'organisation de la société civile.

## La mairie de Porto Alegre et le Budget participatif

Dans plusieurs arrondissements de Porto Alegre, au début des années 80, des associations de quartier commencèrent à former des alliances locales. Les associations du Cruzeiro, arrondissement de forte densité démographique et occupant une zone montagneuse proche du centre ville, créèrent l'*União de Vilas da Grande Cruzeiro*. De la même façon, dans la périphé-

Page de gauche : Porto Alegre, vue du Palacio et du grand marché public

1. Je remercie Alberto Lourenço, John Friedmann et Judith Tendler, pour leur lecture minutieuse et pour les commentaires faits à des versions préliminaires de cet article.

2. Cet article est le fruit de presque deux ans d'étude de terrain sur la période entre 1993 et 1996. Durant l'année et demie pendant laquelle j'ai résidé à Porto Alegre, j'ai conduit près de 50 entretiens structurés avec des militants communautaires et près de 60 avec des fonctionnaires du gouvernement et d'autres informateurs-clefs. J'ai aussi participé, avec deux organisations non gouvernementales locales, à l'élaboration et à l'exécution d'une enquête par échantillonnage des participants, en plus de mon propre recensement des délégués élus dans deux régions. Finalement, j'ai participé à près de 100 assemblées de quartier, régionales et métropolitaines, en suivant le cycle annuel du budget. J'ai mené aussi des entretiens dans plusieurs autres villes dans lesquelles le PT contrôlait la mairie.

3. Voir, par exemple, les relations de réciprocité entre les habitants pauvres de favelas au Nordeste, telles que décrites par Scheper-Hugues (1992). D'autres auteurs, comme Durham (1984), mirent l'accent sur les relations de solidarité au sein des mouvements populaires.

4. Une parution récente de *World Development*, éditée par Evans, contient plusieurs études sur la relation entre institutions d'État et organisations civiles, qui argumentent que de telles relations peuvent fréquemment engendrer des résultats « synergiques », aux avantages mutuels. Voir Burawoy (1996) ; Evans (1996) ; Fox (1996) ; Heller (1996) ; et Ostrom (1996). Voir aussi Cohen et Rohgers (1992), pour une discussion sur la structure artisanale, et délicate, des associations civiles.



Forum de quartier

rie nord, où se trouvent nombre des projets officiels de logement, apparut le *Conselho Popular da Zona Norte*. Des coalitions d'associations de quartier commencèrent à se constituer dans d'autres arrondissements, souvent suscitées par des leaders des deux premières, la plupart d'entre eux étant affiliés au PDT<sup>5</sup> ou au PT. Ces militants créèrent aussi une organisation destinée à rassembler et articuler les associations de quartiers de tout Porto Alegre. Cette *União de Associações de Moradores de Porto Alegre* (union des associations d'habitants), UAMPA, se servit de la capacité de mobilisation qu'elle avait acquise au début des années 80 pour soutenir le candidat du PDT aux premières élections municipales après la fin de la dictature, en 1985. Ce candidat, Alceu Colares, remporta les élections et parvint au pouvoir les épaules chargées des grandes espérances que les mouvements de quartier nourrissaient quant à la satisfaction de leurs principales revendications.

Durant l'administration du PDT, la direction de l'UAMPA, qui était alors contrôlée par des militants du PT, commença à concevoir l'idée de Budget participatif. Des années durant, les mouvements de quartiers avaient livré d'intenses batailles contre les gouvernements municipaux pour des réclamations isolées et spécifiques concernant l'eau, l'assainissement, la voirie, les transports en commun et d'autres investissements particuliers. Après l'élection, les leaders communautaires voulurent monter d'un cran dans leurs revendications. Ils poussèrent le maire élu à organiser un grand débat sur les priorités d'investissement, exigeant l'ouverture de la «boîte noire» du budget pour dévoiler comment la ville allouait ses investissements. Le maire PDT promit

de le faire, aussi bien durant la campagne électorale que tout au long de son gouvernement, mais cela n'eut jamais lieu. Colares acheva son mandat impliqué dans des accusations de corruption et laissa derrière lui une administration municipale en ruines.

C'est dans ce contexte de frustration que le PT parvient au pouvoir en 1989. Malgré l'appui apporté au PT par l'UAMPA et par les diverses organisations d'associations de quartiers, l'euphorie des premiers mois de l'administration antérieure ne se reproduit pas. La première année, 98 % des recettes municipales allèrent au paiement des salaires des fonctionnaires (Campelo, 1994). Plus d'un an s'écoula avant que la mairie ne dispose d'un minimum de ressources pour faire de l'investissement<sup>6</sup>. Pourtant, au cours de 1989, des leaders communautaires des différentes régions entreprirent de discuter avec le gouvernement les lignes fondamentales d'un processus de Budget participatif. Après force discussions, mouvement et gouvernement négocièrent la division de la ville en 16 arrondissements, division qui perdure encore aujourd'hui<sup>7</sup>. Lors d'assemblées

d'un processus de Budget participatif. Après force discussions, mouvement et gouvernement négocièrent la division de la ville en 16 arrondissements, division qui perdure encore aujourd'hui<sup>7</sup>. Lors d'assemblées

5. À Porto Alegre, le PDT représenta une force importante dans la mobilisation de mouvements de quartier, bien que fortement mêlée à des pratiques clientélistes.

6. L'augmentation dramatique des impôts municipaux est une histoire à part. Entre 1970 et 1985, l'imposition municipale, comme élément du revenu urbain, connut un déclin prononcé, résultat d'une mauvaise administration, de taux d'imposition faibles et de taux élevés d'inflation. Dans l'effort de retrouver une capacité de dépense, les premières années de l'administration furent la scène d'une réforme administrative dramatique. On coupa dans les gaspillages, on refinança ou on remboursa des emprunts à court terme, on réduisit les contrats extérieurs, et, plus important, on augmenta les impôts. Une série de facteurs explique cette ardeur fiscale, parmi lesquels :

- a) L'augmentation de l'imposition de l'IPTU grâce à la réévaluation de la valeur de base des immeubles, le contrôle rigoureux du paiement de l'IPTU, et l'introduction de taux progressifs qui pénalisèrent les terrains en friche. Rien que la réévaluation de la valeur de base des immeubles a produit une augmentation de l'assiette de l'IPTU de 142 % au cours de 1991 ;
- b) Recouvrement d'arriérés d'impôts et de taxes sur des services ;
- c) Meilleur [monitoramento] des entrées concernant la quote-part de la recette étatique de l'ICM ;
- d) Négociation des taux d'intérêts payés pour des dépôts bancaires de la mairie ;
- e) Augmentation des taxes perçues pour la collecte des ordures et l'assainissement ;
- f) Indexation des impôts sur le taux de l'inflation.

Tout cet effort fiscal reçut un renforcement donné par la Constitution de 1988, qui releva significativement les transferts directs de l'État et de l'Union en direction des mairies. Cf. Cassel et Verle (1994).

7. Plusieurs de ces régions furent définies en suivant les zones d'influence des Conseils populaires et d'autres Articulations régionales existant alors.

ouvertes, tenues dans chacun de ces arrondissements, les citoyens purent présenter leurs doléances et demander des investissements. Près de 400 personnes participèrent aux 16 assemblées, et élurent les premiers « délégués au budget » dans la proportion d'un pour cinq personnes présentes. Une commission fut constituée pour préparer le programme d'investissements de l'année suivante, conjointement avec le Secrétariat de la planification municipale, responsable de l'élaboration du budget. Cette commission fut l'embryon de ce qui devint plus tard le Conseil du Budget participatif.

Beaucoup de ceux qui participèrent à ce premier plan d'investissements le décrivent comme une liste colossale de revendications, éludant toute décision polémique ou définition de priorités. Presque toutes les demandes que les participants considéraient comme « hautement prioritaires » furent insérées dans une esquisse de budget englobant plusieurs années de recettes. Or c'est seulement en 1990 que les réformes fiscales et administratives commencèrent à dégager des moyens pour des investissements.

Sous la pression des mouvements populaires, l'administration entreprit d'investir d'abord dans les arrondissements pauvres de la périphérie. Mais comme le plan ne hiérarchisait pas les priorités, ce furent les organismes maîtres d'œuvre des travaux d'infrastructure qui décidèrent, à partir de leurs critères politiques et techniques, les demandes à satisfaire<sup>8</sup>.

## Un processus organisé et pragmatique

Convaincue qu'il était fondamental que les priorités soient définies de façon plus sérieuse, l'administration décida de restructurer complètement le Budget participatif vers la moitié de l'année 1990. Un nouveau Cabinet de planification – GAPLAN – fut constitué, directement subordonné au maire et composé d'une équipe ambitieuse, spécialisée en « planification stratégique ». Ce fut ce groupe qui développa l'architecture de base du Budget participatif<sup>9</sup>.

Chaque année, les assemblées générales de chaque arrondissement lancent le processus. Ensuite, au cours du premier mois, lors d'assemblées « intermédiaires » qui se tiennent dans les quartiers et micro-arrondissements<sup>10</sup>, les habitants définissent les priorités d'investissement au niveau du quartier. Les délégués au Forum régional du Budget participatif sont élus à la fois dans les grandes assemblées d'arrondissement et dans les assemblées intermédiaires. Après celles-ci, ces délégués se réunissent, parfois pendant plusieurs jours, pour négocier et rendre compatibles les priorités définies dans les quartiers sur une longue liste organisée par secteurs au niveau

de l'arrondissement<sup>11</sup>. Une seconde assemblée d'arrondissement a lieu alors, au cours de laquelle le Forum d'arrondissement présente à la Mairie la liste des priorités. Par la même occasion, deux délégués et deux suppléants sont élus pour représenter les intérêts de l'arrondissement au Conseil du Budget participatif. Des Assemblées plénières thématiques, instituées seulement en 1993 (Développement économique ; Organisation de la Ville et développement urbain ; Transport et circulation ; Éducation, culture et loisirs ; Santé et aide sociale)



*Explication des règles de la participation*

éluent également deux délégués et deux suppléants au Conseil du Budget. Les Forums d'arrondissement et les Assemblées plénières thématiques continuent de fonctionner toute l'année pour piloter le processus et prendre des décisions rapides sur des questions pratiques d'exécution du budget.

La principale tâche du Conseil du Budget participatif, qui est mandaté pour une année, est de prendre des décisions quant à la répartition du budget d'investissement de chaque organe exécutif de la mairie entre les 16

8. Ce qui n'implique pas que des critères « techniques » l'aient emporté. Par exemple, la première rue à recevoir un revêtement du secrétariat des Travaux et de la Voirie, fut une ruelle étroite et tortueuse dans l'une des favelas les plus pauvres des collines de la ville. L'intention était de montrer la préférence de la mairie pour des projets non conventionnels.

9. L'un des membres de cette équipe, dans sa thèse de mestrado, expose les idées qui orientèrent la conception du processus d'élaboration budgétaire de Porto Alegre. Cf. Fedozzi (1996).

10. Dans près de la moitié des régions, les délégués décidèrent de regrouper les quartiers en micro-régions pour faciliter le processus, pour diminuer le nombre d'assemblées et développer la solidarité entre quartiers.

11. Les délégués décident comment ranger par ordre de priorité sept catégories différentes d'investissements (voirie, assainissement de base, régularisation foncière, éducation, santé, transport et organisation de la ville) et comment faire de même avec les demandes de chaque région dans chacune de ces catégories. Les délégués disposent de l'autonomie pour organiser une telle discussion qui, cependant, varie beaucoup d'une région à l'autre. Ce processus de négociation sera le thème central de ma thèse de doctorat en cours, où je compare deux régions.

arrondissements et les 8 groupes thématiques. Les discussions les plus intenses tournent autour de la façon de répartir les capacités d'investissement entre les arrondissements. Des critères complexes attribuent une valeur à chaque catégorie d'investissement. Les négociations avec les organes exécutifs concernent principalement la définition de tels critères et la décision sur les types d'investissements qui seront acceptés comme «techniquement» viables. Mais du Conseil, on attend qu'il prenne des décisions sur des problèmes plus amples, tels que l'examen des budgets de personnel et de fonctionnement, l'approbation de la répartition générale des ressources entre les services de la Mairie, et les projets stratégiques d'infrastructure et des plans de développement économique. Au final, chaque aspect du budget municipal doit être approuvé par le Conseil. En pratique, le Conseil passe la majeure partie du temps à discuter de la répartition des investissements. L'approbation des grandes questions mentionnées ci-dessus ne va généralement pas au-delà de la simple ratification des propositions de l'administration municipale, bien qu'à l'occasion quelque controverse s'installe et les conseillers réclament plus d'informations.

En fait, c'est au niveau des Forums d'arrondissement que le pouvoir délibératif des participants au processus budgétaire est le plus clairement défini. Bien que le Conseil du Budget participatif, surchargé par ses multiples attributions, ait officiellement le pouvoir de la décision finale, l'incapacité dans laquelle il se trouve d'instruire toutes les informations le conduit à une utilisation très sélective de ce pouvoir.

## L'apprentissage de la démocratie

L'examen de la manière dont les Forums d'arrondissement déterminent les quartiers qui doivent être classés prioritaires chaque année se rapporte directement au «problème de l'inégalité», produite par la participation. Jusqu'à quel point le processus privilégie-t-il les quartiers mieux organisés, au détriment d'autres peut-être plus nécessiteux mais moins organisés ?

Une enquête d'opinion effectuée en septembre 1994 constata que 8,4 % de la population adulte de Porto Alegre avait participé à au moins à l'une des assemblées budgétaires plénières dans les cinq années qui suivirent le démarrage du processus (META, 1994). Bien que ce chiffre nous indique que l'on est encore loin de l'implication directe de la majorité de la population, on doit cependant souligner que des transformations profondes se sont déjà produites dans la qualité de l'organisation de la société civile et dans la structure de gouvernement.

Quoique les règles d'élaboration du budget n'exigent pas que les participants appartiennent à des associations, le Budget participatif a impulsé un nouvel élan à celles-ci. Lors d'une enquête d'opinion que nous avons réalisée auprès des participants aux grandes assemblées d'arrondissement<sup>12</sup>, 76 % des interviewés indiquèrent qu'ils

étaient membres d'une association. De ceux-ci, 62 % dédiaient la majeure partie de leur « temps de participation » à des associations de quartier et 14 % à d'autres types d'associations locales, Fédérations d'arrondissement, Commissions de rues informelles, ou Centres communautaires. Les premiers quartiers à bénéficier des investissements du Budget participatif furent, pour la plupart, ceux connus historiquement pour leur plus grande capacité d'organisation. Mais avec le temps, à mesure que les habitants des autres quartiers s'apercevaient des résultats et qu'ils se persuadaient que leur participation au Programme pourrait avoir pour effet des travaux semblables dans leurs quartiers, de nouveaux groupes de citoyens commencèrent à se mobiliser.

Dans ce contexte, il y eut un déclin marqué de la capacité de survie des associations clientélistes et closes sur elles-mêmes. De telles associations « traditionnelles » se caractérisent par un faible degré de démocratie interne, et elles ont généralement à leur tête un président à vie qui n'organise pratiquement jamais d'élections. Il se maintient à ce poste, parce qu'il lui assure un statut et, fréquemment, lui ouvre l'accès à des ressources publiques au travers des programmes d'assistance via les associations de quartiers<sup>13</sup>. Le président est l'agent électoral de quelque politicien ou de quelque parti. Les suffrages sont en général échangés contre la promesse que tel politicien ou parti, une fois au pouvoir, résoudra les problèmes d'infrastructures du quartier<sup>14</sup>.

Avec le Budget participatif, le moyen d'obtenir des améliorations pour le quartier se décide en assemblée. Les leaders de quartier doivent être capables de mobiliser des participants pour conquérir les délégués dans les grandes assemblées, et de travailler tout au long du lent processus de négociation des priorités. Dans certains cas, les leaders traditionnels s'adaptent aux conditions nouvelles, organisent des réunions libres dans leurs associations et tentent de maintenir leur position de pouvoir. S'ils sont disposés à assurer le pénible travail au jour le jour, à tenir des assemblées régulières et à apparaître dans les réunions auprès d'autres délégués et des fonctionnaires de la mairie, ils peuvent même avoir du succès. Mais les « meneurs » de quartiers ne peuvent

---

12. J'ai effectué cette enquête en collaboration avec deux organisations non gouvernementales locales (Cidade et FASE-RS) et avec la Coordination des relations communautaires de la mairie de Porto Alegre. Les questionnaires furent remplis au cours de la seconde série des grandes assemblées régionales, en juin 1995. Près de 10 % des participants de chaque assemblée furent interviewés, donnant un total de 662 questionnaires. L'étude cherchait à recueillir des données socio-économiques, des expériences de participation, la participation à des associations civiles et des opinions sur le processus budgétaire.

13. L'exemple le plus récent fut le « ticket du lait », programme fédéral mis en place sous le gouvernement Sarney, qui distribuait des « tickets » pour l'achat de lait à travers les associations de quartier. Le programme fut célèbre pour le détournement systématique des ressources et pour la vente illégale de « tickets » par les dirigeants des associations chargées de la distribution.

14. Pour une discussion des associations de quartier clientélistes au Brésil, cf. Blanck (1986), Diniz (1982) et Gay (1990). Pour une excellente révision théorique du clientélisme, cf. Graziano (1976).

plus «mener» pour leur propre compte. Dans de nombreux cas, le président ne s'adapte pas au nouveau contexte et d'autres habitants s'organisent en associations parallèles ou tentent de prendre l'association «clientéliste». Ils fondent parfois des associations de quartiers formalisées ; mais fréquemment ils ne mettent sur pied que des organisations informelles. Dans ce processus, des associations civiles des plus variées investissent l'espace des associations clientélistes d'autrefois.

Pour participer à la vie communautaire, il faut apprendre les règles démocratiques de l'action collective. J'ai tenté de capter le déroulement de cet apprentissage en suivant le développement d'un arrondissement qui commençait difficilement à mobiliser un nombre significatif de participants seulement à la quatrième année du Budget participatif. Les militants ayant une longue expérience étaient en petit nombre. Dans leur majorité, il s'agissait seulement de gens ordinaires se battant pour obtenir des améliorations dans leurs quartiers. Mais pour le faire, ils eurent à apprendre quelques techniques de base de la démocratie, comme par exemple organiser une réunion. Au cours de l'année et demie pendant laquelle j'ai suivi les réunions du Forum de délégués de cet arrondissement, une transformation lente mais nette s'est produite. Au début, les réunions étaient chaotiques, les uns interrompaient l'argumentation des autres, des personnes criaient et invectivaient, d'autres s'en allaient offensées avant même qu'une quelconque décision ne fut prise. A la fin de la période, les coordinateurs des réunions avaient déjà appris à contrôler les interruptions, à maintenir l'objet des discussions sur les thèmes à l'ordre du jour et à susciter des délibérations claires et pertinentes. L'importance de ce processus d'apprentissage primaire ne doit pas être sous-estimé puisque, à travers lui, des personnes ordinaires acquièrent l'aptitude organisationnelle qu'elles pourront utiliser et diffuser dans d'autres espaces et d'autres contextes.

Les participants apprennent aussi à négocier avec la mairie sur des thèmes hautement techniques. J'ai observé plusieurs discussions durant lesquelles, en dépit du fait qu'ils possédaient beaucoup plus d'informations et de meilleures, des techniciens de la mairie furent placés en position défensive par le questionnement habile des participants. Il est assez commun que les délégués, dont beaucoup n'ont pas été plus loin que l'école primaire, interrogent des fonctionnaires des services exécutifs sur l'origine et la raison d'être de règles et de procédures. Bien qu'ils ne possèdent pas un savoir technique formalisé, les participants connaissent des centaines de projets exécutés par la mairie dans toute la ville. Fréquemment, ils utilisent l'exemple de ces projets pour mettre en doute des arguments sur la viabilité technique ou économique de certaines demandes. «Si vous ne pouvez pas revêtir cette rue de la colline parce qu'elle est trop pentue, comment expliquez-vous la construction de la chaussée de la colline X ? S'il est trop cher de construire cet égout ici,

comment expliquez-vous la construction de celui du quartier Y ?» L'appréhension correcte de cet apprentissage de l'aptitude à négocier nous conduit bien au-delà de la notion déjà reçue que la participation des citoyens apporte à la table des négociations leur «savoir local»



*On participe en famille*

sur les carences et les demandes. Ils acquièrent aussi, à travers le processus même de participation, un savoir critique sur la capacité du gouvernement à satisfaire leurs besoins et leurs réclamations.

Bien que, dans la plupart des cas, les critères techniques de la mairie aient prévalu, la forte probabilité de l'exigence d'explications de la part des participants contraignit la mairie à engager seulement ceux des travaux qu'elle pourrait au moins justifier. La pression pour l'obtention d'informations et d'éclaircissements, fit que la mairie planifia et coordonna les travaux avec plus de soin. En réponse à la nécessité d'alimenter les participants en informations de meilleure qualité, la mairie mit en place un système informatisé pour contrôler les dépenses de chaque service exécutif, projet par projet. Ce contrôle restreignit passablement la possibilité que des moyens soient détournés grâce à des rubriques comptables vagues et trompeuses, très répandues dans l'administration publique brésilienne. Selon des fonctionnaires municipaux, avec la mise en œuvre du système de contrôle informatisé, la mairie parvint pour la première fois à contrôler pas à pas les dépenses des organes exécutifs. Bien que nombreux soient ceux qui affirment que la participation n'est possible que lorsque les problèmes sont simples, le cas de Porto Alegre démontre que les participants furent capables de se confronter à des informations complexes, et que, par une pression constante, ils forcèrent le gouvernement à perfectionner sa capacité à les fournir.

## L'inégalité d'accès au pouvoir

Bien que mon évaluation générale du Budget participatif de Porto Alegre soit assez positive, un examen minutieux de cette politique en acte révèle qu'elle n'est pas exempte de défauts. Dans un monde caractérisé par

les inégalités en tous genres, la participation ne garantit pas en soi que les décisions profiteront aux moins favorisés. Étant donné que les coûts d'organisation sont beaucoup plus élevés pour les plus pauvres – qui ont moins de temps disponible, moins d'éducation et moins de confiance en soi – les forums participatifs tendent à sous-représenter justement ceux qui ont le plus besoin des ressources publiques. De plus, étant donné que les plus organisés et les plus enclins à participer forment en général des groupes corporatistes visant des objectifs spécifiques, il n'est pas possible de compter d'emblée sur leur solidarité. Finalement, étant donné que les plus organisés tendent à recevoir plus d'avantages, la participation peut, en réalité, accentuer les inégalités préexistantes. Comme l'expérience de ceux qui commen-



Quartier illégal

cent plus tôt à participer se traduit en une capacité plus grande à intégrer le processus de participation, les différences dans le degré d'organisation iront en s'exacerbant au fil du temps.

À Porto Alegre, les résidents de classe moyenne et les plus riches participent peu aux assemblées pour demander des investissements dans leurs quartiers. Dans nos enquêtes sur les participants, près de 40 % des interviewés avaient un revenu familial allant jusqu'à 3 salaires minimaux par mois. Et 18 % avaient un revenu familial mensuel situé entre 3 et 5 fois le salaire minimum. Près de 42 % des interviewés avaient un niveau scolaire inférieur au certificat d'études et 54 % de ceux-ci n'avaient pas terminé le premier degré<sup>15</sup>. 12 % seulement des interviewés possédaient une scolarité de niveau supérieur. Alors que l'administration PT obtint de la classe moyenne les pourcentages de vote les plus forts, la participation relativement faible de celle-ci aux assemblées plénières du budget ne doit pourtant pas être interprétée comme un signe de désapprobation. L'explication la plus probable est que la classe moyenne habite généralement dans des quartiers sans grands besoins en termes d'infrastructure de base, ce qui rend les discus-

sions des Forums d'arrondissement bien moins pertinentes pour elle. Les niveaux de revenu et de scolarité des participants aux Assemblées plénières thématiques sont d'ailleurs significativement plus élevés, ce qui porte à croire que celles-ci attirent des personnes d'un pouvoir d'achat plus fort, ayant peu de demandes en termes d'infrastructures, mais préoccupées par des problèmes urbains plus généraux<sup>16</sup>.

Curieusement, la moindre participation relative de la classe moyenne fait que certains des problèmes d'inégalité qui se produisent dans le Budget participatif sont à l'opposé de ce que les théoriciens prévoyaient : étant donné que les pauvres dominent les Assemblées plénières, il arrive que les quartiers de classe moyenne ne parviennent pas à obtenir des travaux à travers le processus participatif. Dans l'un des arrondissements, cela déboucha sur un conflit intense. La partie ouest de cet arrondissement se caractérisait par des quartiers de classe moyenne, bien pourvus en infrastructure de base, tandis que la partie est était celle des quartiers pauvres et des favelas. Un groupe d'habitants de classe moyenne commença à se mobiliser, non seulement pour obtenir des parcs et des services culturels, mais aussi pour trouver réponse à de sérieux problèmes d'inondations qui affectaient cette partie de la ville. Cependant, chaque année, les leaders de la partie orientale furent toujours en mesure de mobiliser un nombre plus grand de participants. Arguant que les quartiers de la partie ouest avaient été historiquement avantagés par l'investissement public, ils empêchèrent que

leurs demandes entrent dans la liste de priorités. Après avoir tenté, plusieurs années durant, une médiation du conflit, le Conseil du Budget décida de scinder l'arrondissement en deux parties autonomes.

Bien que le processus soit favorable aux pauvres, les plus pauvres sont encore sous-représentés dans le processus budgétaire. La majorité de ceux qui participent perçoit, il est vrai, des bas salaires, mais le flux du revenu est plus régulier et la résidence est plus stable. Les habitants les plus pauvres de Porto Alegre, qui vivent en général dans les régions les plus instables et les plus dangereuses – telles que les pentes des collines et les zones inondables – participent rarement. C'est ce groupe qui dispose probablement du moins de temps pour participer, car ses membres luttent durement pour la simple survie.

15. Le « premier degré » de l'enseignement au Brésil correspond à notre école primaire et au collège.

16. Selon notre « survey », 51 % des participants aux Plénières Thématiques avaient un revenu familial supérieur à 500 \$US par mois, comparés à seulement 32 % de ceux qui participèrent aux Assemblées régionales. 29 % des participants aux Plénières thématiques avaient une scolarité supérieure quelconque, comparés aux 11 % des participants aux Assemblées régionales.

Chez les pauvres « pas si pauvres », il arrive fréquemment qu'un membre de la famille ait du temps libre. Les plus vieux reçoivent une retraite ou sont aidés par d'autres membres de la famille. Certaines femmes, surtout les plus âgées, dont les enfants sont déjà grands, sont sans travail ou bien ne travaillent qu'à mi-temps. Ce sont ces personnes qui se chargent d'assurer au jour le jour le processus participatif à Porto Alegre. Ajoutons que dans les communautés les plus pauvres, peu d'habitants sont disponibles pour ces activités, du fait qu'ils s'en vont dès que leurs conditions financières le permettent. Il est donc moins probable qu'ils forment des associations d'habitants et prennent part à un processus qui prend des années avant de donner des résultats<sup>17</sup>.

Les différences entre ceux qui participent sont impressionnantes également. Ceux qui sont les plus organisés retirent plus d'avantages du processus. Par exemple, si les participants d'un quartier ou d'une région ont été particulièrement efficaces dans leur pression sur la Mairie, ils réussiront à faire approuver des projets coûteux qui seraient normalement rejetés<sup>18</sup>. Des différences dans le degré d'organisation affectent la façon dont le Forum d'arrondissement attribue à certains projets le statut de priorité. Parfois, un ou deux leaders d'un quartier sont capables de mobiliser beaucoup plus de participants que ceux d'autres quartiers. Fréquemment, ils organisent ce que l'on appelle péjorativement un « bourrage » d'assemblées avec un grand nombre d'habitants qui d'habitude ne participent pas au processus. Ils font élire de cette manière un plus grand nombre de délégués que les autres quartiers et ainsi maîtrisent la fixation des priorités de l'arrondissement. Dans de nombreux cas, ces « bourrages » ont permis à certains quartiers d'obtenir la majorité des investissements de l'arrondissement, même quand les habitants de ces quartiers ne participaient pas régulièrement au processus budgétaire. Et même sans les « bourrages », dans la plupart des arrondissements certains quartiers étaient systématiquement plus présents que d'autres. Même lorsqu'ils avaient moins de besoins en travaux d'infrastructure, les quartiers les plus mobilisés finissaient par obtenir que leurs demandes soient classées comme prioritaires, non seulement en raison du poids de leurs voix, mais aussi à cause de l'influence qu'ils exerçaient sur la définition des critères utilisés par l'assemblée pour effectuer la répartition de priorités.

## Mobilisation et effet de démonstration

À Porto Alegre, de nouveaux participants et de nouveaux quartiers sont constamment mobilisés à travers un « effet de démonstration ». Dans la mesure où le sentiment se répand que ceux qui participent sont récompensés par des investissements dans leurs quartiers, les citoyens sceptiques se persuadent d'agir de la même manière.

Cet effet de démonstration fut perceptible durant les premières années de l'administration PT. Au cours de la

première année, les associations de quartier qui soutenaient le parti s'engagèrent énergiquement dans le processus de définition de la politique budgétaire. Mais la crise financière héritée de l'administration antérieure ne laissait aucune marge pour des investissements. Compte tenu du caractère restreint des investissements effectués dans des projets de quartiers au cours des deux premières années, la participation à la seconde série de discussions du budget chuta, et nombre des associations de quartier qui auparavant appuyaient le gouvernement se mirent à le critiquer. C'est seulement au bout de trois ans, lorsque les participants de la seconde année du Budget participatif commencèrent à recevoir des travaux dans leurs quartiers, que la participation se généralisa<sup>19</sup>.

Là où les citoyens n'étaient pas certains que leur mobilisation entraînerait de fait la satisfaction de leurs revendications, elle ne se produisit pas. La mairie de Porto Alegre a, par exemple, résisté à investir dans des lotissements clandestins. La loi exige que des lotissements résidentiels neufs ne soient mis en vente que s'ils sont pourvus d'infrastructure primaire, avec une voirie revêtue et des réseaux de distribution et d'assainissement en état de marche. De nombreux promoteurs vendent pourtant des lotissements dépourvus d'infrastructure, souvent dans des zones à haut risque. Le gouvernement municipal croit que des investissements publics dans ces zones encouragent la prolifération de lotissements clandestins et, par voie de conséquence, la mairie ne les effectue pas. Les résidents de lotissements clandestins sont encouragés par la mairie à rechercher, à travers le Budget participatif, des ressources pour la régularisation fon-

---

17. Dans l'une des régions que j'ai étudiées, par exemple, certains membres du Forum régional prirent contact avec un leader émergente dans l'une de ces favelas, qui commença alors à mobiliser quelques personnes et à apparaître régulièrement dans les réunions des Forums de Délégués. Mais au bout de quelques mois, cet individu déménagea et les autres habitants qui l'accompagnaient ne furent plus vus.

18. Dans un cas, le département municipal des Eaux et des Egouts (DMAE) refusa au début d'étendre le réseau de distribution d'eau à un quartier semi-rural, prétextant que le projet entraînant des dépenses exorbitantes, même considérant le degré de priorité maximale accordé au projet par la région à laquelle appartenait le quartier. Quand les leaders de cette région commencèrent à réclamer directement au Cabinet du maire, le DMAE commença à examiner la possibilité de creuser des puits dans cette zone. Au lancement de l'appel d'offres pour ce projet, la mairie constata qu'il n'y avait pas à Porto Alegre d'entreprise de travaux publics possédant la capacité technique de l'exécuter. Comme le temps passait sans que la revendication soit satisfaite, la tension s'accrut. Un groupe de femmes de la région organisa une manifestation en face de la mairie, en tapant sur des casseroles et des seaux pour symboliser le manque d'eau. Si le problème n'était pas immédiatement résolu, menacèrent-elles, elles feraient une deuxième manifestation et cette fois elles laverait leur linge sale à la fontaine en face de la mairie. Le maire ordonna au DMAE d'agir le plus promptement possible pour apporter l'eau. La construction d'un réseau de 5 kilomètres pour approvisionner un petit quartier, considérée auparavant économiquement irrationnelle, fut achevée en deux mois. Bien que la décision ait été partiellement justifiée par la construction d'une avenue traversant le quartier, il fut évident que c'était la pression exercée par la communauté qui avait été décisive.

19. Pour une discussion comparative de ce processus de « formation de crédibilité » dans plusieurs mairies PT, cf. Abers (1996).

cière. Mais ces projets ont connu une exécution extrêmement lente, car la majeure partie des problèmes rencontrés impliquent des décisions de justice, et sont donc hors de la compétence de l'exécutif municipal.

De la même manière, si les citoyens ordinaires ne comprennent pas parfaitement les intentions d'une politique donnée, la mobilisation ne se produit pas. Un exemple en est la tentative de réaliser un débat collectif sur la reformulation du Plan directeur de la ville. L'idée était d'utiliser la structure du Budget participatif pour porter la discussion en direction des associations de quartier. Mais le secrétariat municipal de la Planification, chargé du processus, ne sut pas dire clairement aux participants de quelle manière le Plan directeur allait concerner leurs existences. L'intérêt initial des organisations d'arrondissement s'évanouit tout de suite, et le long processus de la discussion collective fut contrôlé par les représentants des organisations sectorielles, au niveau de scolarité bien plus élevé, par des ONGs et par des groupements d'entreprises.

Pour s'assurer que le processus reste ouvert, la mairie de Porto Alegre a constamment encouragé les quartiers moins mobilisés à participer. Un système proportionnel fut établi pour l'élection des délégués et du Conseil municipal du Budget, de manière à garantir que les groupes minoritaires soient représentés. Dans de nombreux cas, loin d'exacerber les différences, le résultat fut une rotation significative des associations de quartiers aux positions dominantes dans le processus budgétaire.

S'il est courant d'affirmer que la politique de Budget participatif réussit aussi bien à Porto Alegre, c'est en raison de la longue histoire du militantisme communautaire dans la ville, il est clair que de très nombreuses associations nouvelles et de très nombreux



L'apprentissage des critères

militants ont émergé par suite de la politique de participation. Durant la décennie qui précéda l'administration du PT, peu d'arrondissements avaient développé des mouvements de quartier organisés et contestataires vis-à-vis des politiques étatiques. Plusieurs autres associations éparpillées de par la ville étaient en réalité dirigées par des agents électoraux de politiciens clien-

télistes. La seule ouverture de canaux pour la participation ne fut pas suffisante pour changer ce cadre. C'est seulement lorsque la politique gagna en crédibilité que la structure du mouvement associatif changea : des formes anciennes et « contestataires » de militantisme se transformèrent en un militantisme positif et de propositions (une tâche difficile en soi) ; des associations auparavant fermées et clientélistes s'ouvrirent et participèrent ; un large éventail de nouveaux militants et d'associations de quartiers apparurent sur la scène.

## « Une solidarité négociée »

La majorité des militants que j'ai interviewés croient que ceux qui ne participent pas au processus ne méritent pas d'en recevoir des bénéfices<sup>20</sup>. Quelques-uns expriment cette idée en termes de citoyenneté : ceux qui participent seraient plus impliqués et exerceraient un plus grand contrôle sur les activités du gouvernement, alors que ceux qui ne participent pas, bien qu'ils reçoivent des avantages matériels, ne s'affirmeraient pas en tant que citoyens. D'autres expriment une sorte d'éthique du travail. Ils remarquent que la conduite du Budget participatif se traduit par un immense investissement en temps et en travail. En fin de compte, les participants doivent constamment discuter des projets avec la mairie, pour être sûrs que les travaux correspondent exactement à ce qu'ils attendent. Ceux qui se sont plongés dans ce travail nourrissent beaucoup de ressentiment à l'encontre des « *caronas* »<sup>21</sup> proverbiaux. La participation doit être une condition pour l'obtention des avantages, disent-ils. Un participant s'exprima ainsi :

« Si ce n'est pas comme cela, le camarade n'a même pas besoin de venir [aux assemblées]. Il dit là ce qu'il veut et ce dont il a besoin et il n'apparaît que pour recevoir à la fin. Il n'a même pas besoin de venir, parce que le chantier est déjà en train d'être réalisé, alors il reste simplement à la maison, tout est parfait, et les autres continuent à s'éreinter pour faire avancer le travail ». Peu de participants estiment, comme les chercheurs en sciences sociales, que les coûts de participation sont bien plus élevés pour les plus pauvres.

Cependant, la majorité des participants reconnaissent que les quartiers qui montrent un degré moindre d'engagement sont en fait les plus démunis en investissement public. Et ils expriment la préoccupation de les inclure. Souvent, des représentants de certains quartiers commencent à coopérer avec les représentants d'autres quartiers pour des raisons stratégiques à long terme. C'est quand un quartier à forte capacité de mobilisation tente d'exercer un contrôle égoïste sur la

20. Pour un excellent compte-rendu de l'idée d'« intérêt égoïste » dans les sciences sociales, cf. Mansbridge (1990).

21. [« *Caronas* » sont ceux qui profitent de la voiture de l'autre. Un automobiliste prend quelqu'un, connaissance ou auto-stoppeur inconnu, « de *carona* ». NdT.]

définition des priorités que les représentants des autres quartiers, en avançant des arguments moraux contre l'égoïsme du quartier aux tendances hégémoniques, commencent alors à travailler ensemble. En général, cependant, aucun quartier n'est capable à lui seul de mobiliser des participants au point de dominer les scrutins. Malgré leur force, les quartiers puissants ont toujours besoin de conclure des alliances.

Les leaders de quartiers bien organisés veulent aussi convaincre les quartiers pauvres, démobilisés, d'envoyer « au moins un représentant » aux réunions du Budget. Dans de nombreux cas, les Forums d'arrondissement et les organisations populaires qui y interviennent, montent des « expéditions » dans des quartiers et des favelas qui ne participent pas. Un des Forums que j'ai suivis fut capable, trois années de suite, d'établir un quasi consensus sur les principaux projets qui concernaient les quartiers les plus pauvres de l'arrondissement où seulement une personne des quartiers bénéficiaires participait régulièrement. Ces « représentants solitaires » étaient capables d'obtenir de l'aide pour leurs causes chez les autres délégués, principalement grâce à la description vivante des terribles conditions qui régnaient dans leur quartier. En dépit de « l'égoïsme » des leaders de quartier, les descriptions de carences extrêmes pesaient à l'heure de définir les priorités.

Bien que beaucoup de chercheurs avancent que la participation ne fonctionne que dans un contexte de forte solidarité communautaire, cette expérience montre que la solidarité peut aussi résulter de l'acte de participation. Les individus qui participent aux Forums d'arrondissement du Budget ont rarement une expérience des relations sociales et de la réciprocité qui dépasse les limites de leur communauté de quartier. Mais après quelque temps d'interaction avec des citoyens de tout l'arrondissement, ils démontrent fréquemment qu'ils se soucient du bien-être des habitants d'autres quartiers. Cette solidarité pratique – qui n'implique pas le refoulement de l'intérêt égoïste – s'accroît à partir de l'expérience du travail en commun<sup>22</sup>. La participation : « impose une confrontation permanente entre le je et l'Autre comme citoyens, nous forçant à penser en commun et à agir en commun. » (Barber, 1984).

## La promotion municipale d'une justice distributive

Alors que certaines parties de la ville sont caractérisées par des quartiers anciens et consolidés de classe moyenne, de grandes zones de Porto Alegre ont connu une occupation récente et sont très pauvres. Au début de la politique du budget, le contraste dans le degré de mobilisation des différents arrondissements était frappant. Certains avaient des Conseils populaires solides, alors que d'autres ne connaissaient virtuellement aucune

organisation. Bien que la majorité des arrondissements organisés fussent pauvres, nombre des plus pauvres ne possédaient pas de mouvements de quartier forts. Dès le début, l'administration PT chercha à prendre en compte ces différences, de façon que les zones plus pauvres reçoivent la plus grande part des ressources.

La mairie a développé un système dans lequel trois ou quatre critères composent un indice qui détermine la



*Des reliefs difficiles à aménager*

part du budget de chaque service à attribuer à chaque arrondissement. Tous les ans, le Conseil détermine les critères, envisage comment les mesurer, attribue un poids relatif à chacun, et supervise les calculs de la mairie. Par exemple, les critères utilisés en 1995 pour des

22. Mansbriidge (1990) observe que «... les résultats d'expériences récentes avec le dilemme des prisonniers et d'autres jeux qui priment le comportement égoïste au détriment du groupe, indiquent un refus persistant de la part d'une fraction significative [généralement de 25 à 35 %] à agir égoïstement, même dans des conditions d'anonymat complet. Des expérimentations comme celle-ci peuvent augmenter le niveau de coopération jusqu'à 85 % si la discussion et d'autres manières d'accroître les sentiments d'identité avec le groupe sont autorisées. » (p. 142). Des études de mouvements sociaux brésiliens constatent également que l'expérience de participation conduit au développement d'une conscience collective parmi les membres (Durham, 1984 ; Jacobi, 1989 : 151 ; Telles, 1987 : 77).

travaux de voirie furent : 1.) La pénurie de l'arrondissement pour ce type d'ouvrage, 2.) le degré de priorité donné à ce type d'ouvrage par l'arrondissement, 3.) le nombre d'habitants dans les zones de pénurie maximale de l'arrondissement, 4) la population totale de l'arrondissement. La répartition du budget de voirie se fait en suivant un tableau, dans lequel chaque arrondissement



Les escaliers drainants des quartiers réguliers

reçoit une note pour chaque critère ; elle est alors multipliée par le coefficient attribué à ce critère. Les résultats de tous les arrondissements sont alors additionnés et le total de points de chacun est calculé en pourcentage de la somme. Chaque arrondissement reçoit l'équivalent de son pourcentage en ressources destinées à l'investissement de voirie cette année-là<sup>23</sup>.

Le système de répartition des ressources entre arrondissements ne reflète donc pas les différences dans le niveau de mobilisation. Cependant, le système de répartition n'est pas purement « technique ». L'indice de répartition est sous le contrôle des participants, qui discutent et approuvent les critères à utiliser. La mesure de chaque critère et le poids relatif accordé à chacune des variables de l'indice sont également chaque année l'objet de débats longs et minutieux. Et l'une des variables – la priorité attribuée par l'arrondissement – incorpore les préférences définies démocratiquement dans chacun d'eux. Étant donné que ce sont les membres du Conseil qui décident quels critères doivent être utilisés, les décisions restent entre les mains des participants. En vérité, cette méthode oblige les participants eux-mêmes à débattre de considérations de justice distributive.

Cependant, ce système ne fut pas introduit d'emblée dans tout le processus du Budget participatif. En 1995, le Conseil du Budget, encouragé par la mairie, a étendu l'usage de critères similaires à la fixation de l'ordre de priorités à l'intérieur de chaque arrondissement. De tels critères refléteraient les priorités de chaque quartier et sa carence relative en infrastructures, mais non pas ses niveaux de mobilisation. L'idée d'exclure du calcul les

efforts de mobilisation de chaque quartier semblait si absurde à la majorité des participants que la décision fut simplement ignorée par treize des seize arrondissements. Questionnés sur les raisons de leur rejet de la résolution du Conseil, beaucoup de participants rejetèrent son paternalisme implicite. D'autres exprimèrent la crainte que personne n'aille participer avec ce nouveau système. L'un protesta que cette résolution chasserait le Budget participatif au profit d'un « Budget de critères ».

Au fil des ans, les fonctionnaires de la mairie et les membres du Conseil ont proposé aux Forums l'adoption de tels critères, avec un succès relatif dans plusieurs cas. Aujourd'hui, la majorité des arrondissements combine la négociation politique directe avec des mesures qui reflètent les besoins de chaque quartier dans le processus de définition des priorités. De telles mesures sont fréquemment utilisées pour résoudre des négociations dans l'impasse. Par exemple, lorsque deux quartiers sont à égalité au premier rang pour la voirie, en général le Forum décide de donner la priorité à la rue qui passe devant une école, ou bien qui se connecte aux lignes d'autobus.

Le rôle de la mairie dans la propagation de ce système distributif ne doit pas être sous-estimé. Des organisateurs engagés par la mairie – beaucoup d'entre eux ayant une longue expérience des associations de quartier – travaillent aux côtés des délégués tout au long de l'année. Ils ne disséminent pas seulement des idées sur le fonctionnement du Budget et sur les types de travaux possibles, mais ils répandent aussi des idées telles que l'importance de l'utilisation de critères formels pour garantir une justice distributive. Les membres du Conseil du Budget participatif tiennent aussi un rôle important dans la diffusion d'idées au niveau de l'arrondissement. « Socialisés » dans une culture de justice distributive au sein du Conseil, ils proposent fréquemment l'usage de critères distributifs dans leurs Forums d'arrondissement. A travers un lent processus de discussion avec des fonctionnaires de la mairie et des membres du Conseil, les participants qui étaient déjà en train d'apprendre à coopérer ont accepté de plus en plus l'idée que les décisions de répartition devraient suivre des règles qui garantissent l'intégration des plus pauvres.

## Une transformation irréversible

Le Budget participatif a des objectifs simples : conduire des personnes ordinaires à discuter de la répartition des ressources destinées à des travaux dans leurs

23. Il est intéressant de remarquer que ce système de critères ne fut pas appliqué à toutes les catégories d'investissements. Trois organes de la mairie, le DMAE, le secrétariat de l'Education et le secrétariat de la Santé arguèrent que des considérations techniques peuvent se superposer aux questions de justice distributive dans l'allocation optimale de l'investissement. Par exemple, une zone en manque criant d'infrastructure sanitaire peut ne pas être appropriée pour un investissement en réseau d'égouts si elle ne se trouve pas près d'un réseau collecteur. Ces organes ont été de plus en plus contraints par le Conseil à expliquer et formaliser leurs critères de répartition des investissements, une discussion que j'explore en détail dans ma thèse.

quartiers. Cependant, les résultats dépassent de loin ceux des réformes gouvernementales visant l'efficacité et la réduction des coûts. Les transformations qui se sont ainsi produites dans le fonctionnement de la société civile à Porto Alegre rendent difficile leur inversion au cas où le PT serait battu aux futures élections. Chaque année, des milliers de nouveaux participants entrent dans le processus ; ils représentent souvent des quartiers et des communautés avec une faible expérience de l'action collective. Les leaders communautaires clientélistes ont perdu du terrain. La politique du Budget est une incitation directe et convaincante à la démocratisation des associations de quartiers, qui sont obligées d'élargir la discussion interne, de tenir des élections et de mobiliser des habitants pour obtenir des travaux. Avec le temps, les inégalités organisationnelles entre les groupes participants diminuent.

La mairie travaille et investit beaucoup dans le processus. Dès le début de la première administration PT, le Budget participatif fut considéré comme une politique prioritaire, appelant le maximum de coopération de la part de tous les organes et Secrétariats municipaux. La mairie dut montrer clairement aux participants pourquoi leur présence dans les assemblées leur serait bénéfique, et ensuite elle dut tenir strictement ses promesses. L'importance de « l'effet de démonstration » pour la mobilisation représente un défi pour l'extension de ce succès participatif à d'autres secteurs de prise de décision. Souvent, des politiques publiques n'emportent pas l'adhésion parce que leur importance pour la vie quotidienne des gens n'est pas évidente.

L'identification et la divulgation des effets des politiques gouvernementales sur la vie des personnes peut être cruciale pour la réussite de la participation.

Une telle réussite dépend aussi de la capacité de la municipalité à alimenter la participation dans les rues, au jour le jour. A Porto Alegre, des militants communautaires provenant du mouvement populaire travaillent ardemment, contactant d'autres citoyens, organisant des réunions et promouvant des formes alternatives de prise de décision. Des directeurs et des hauts fonctionnaires des divers services impliqués consacrent une grande partie de leur temps à faire fonctionner le processus participatif, prenant part à d'innombrables assemblées dans la ville entière, le soir et les fins de semaine.

Dans les dernières années, la mairie a essayé d'aller au-delà de la petite échelle, du caractère local des Forums d'arrondissement, pour créer des Forums thématiques spécifiques et plusieurs autres Conseils dans des domaines comme l'habitat, les transports et la culture. L'objectif de ces conseils est d'ouvrir des espaces plus larges à une population participante chaque fois plus qualifiée. Mais il existe des limites au temps et au degré d'engagement que des citoyens ordinaires peuvent consacrer à la vie publique. Le défi permanent que doit relever le gouvernement municipal est d'inventer des manières nouvelles et créatives susceptibles d'entraîner les citoyens sur des questions plus générales que le seul Budget participatif.

**Rebecca Abers**

*Traduit du portugais par Georges Knaebel*

## BIBLIOGRAPHIE

Abers R., « Desenvolvendo um sistema de critérios na Região Glória », *De Olho no Orçamento* (Porto Alegre, Boletim, Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos). 1 (2) : 3. Setembro, 1995.

Abers R., « From Ideas to Practice : The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil ». *Latin American Perspectives*. 23 (4), 1996, pp. 35-53.

Annis S. & Hakim P., eds., *Direct to the Poor : Grassroots Development in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1988.

Banck G. A., « Poverty, Politics and the Shaping of Urban Space : a Brazilian Example ». *International Journal of Urban and Regional Research*. 10, 1986, p. 522-40.

Barber B., *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California, 1984.

Burawoy M., « The State and Economic Involution : Russia Through a China Lens », *World Development*, 24 (6), 1996, p. 1105-1117.

Campello T., « A política salarial dos servidores públicos de Porto Alegre no Governo Olívio Dutra », in Arno Augustin, et al. *Porto Alegre : o Desafio da Mudança*. Porto Alegre, Ortiz, 1994, p. 69-82.

Cassel G. & Verle J., « A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular ». in Arno Augustin, et al. *Porto Alegre : o Desafio da Mudança*. Porto Alegre, Ortiz, 1994, p. 27-48.

Cohen J. & Rogers J., « Secondary Associations and Democratic Governance ». *Politics and Society*, vol. 20, 4. December, 1992, pp.393-472,

Corraggio J.-L., *Economia Urbana : La Perspectiva Popular*. Quito, Instituto Fronesis, 1994.

de Soto H., *The Other Path : the Invisible Revolution in the Third World*. New York, Harper and Row, 1989.

Diniz E., *Voto e máquina política : patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.

Durham E. R., « Movimentos Sociais : A Construção da Cidadania », *Novos Estudos Cebrap* 10 (Outubro), 1984.

Evans P., « Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy », *World Development*, 24 (6), 1996, pp. 1119-1132.

Fedozzi L. J., *Do patrimonialismo à Cidadania : Participação popular na Gestão Municipal : o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Mestrado, Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

- Fox J., «How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico», *World Development*. 24 (6), 1996, 1089-1103.
- Friedmann J., *Empowerment: the Politics of Alternative Development*. Boston, Basil Blackwell, 1992.
- Friedmann J., «Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights». Manuscrit, 1995.
- Friedmann J. et Salguero M., «The Barrio Economy and Collective Self Empowerment in Latin America». In John Friedmann, *Life Space and Economic Space*. Brunswick, Transaction Books, 1988.
- Gay R., «Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a Case Study from Suburban Rio de Janeiro». *International Journal of Urban and Regional Research*. 14 (4), (December), 1990, pp. 648-666.
- Goulet D., «Participation in Development: New Avenues.» *World Development*. 17 (2), 1989, pp. 165-78.
- Graziano L., «A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior». *European Journal of Political Research*, 4, 1976, pp. 149-174.
- Gutmann A., *Liberal Equality*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- Heller P., «Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India», *World Development*, 24 (6), 1996, pp. 1055-1071.
- Jacobi P., *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.
- Macpherson C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 1977.
- Mansbridge J., *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- Mansbridge J., «Self Interest in Political Life». *Political Theory*. 18 (1), 1990, pp. 132-153.
- META, «Relatório da pesquisa de avaliação da administração municipal de Porto Alegre, Setembro de 1994». Manuscrito não publicado, META, Instituto de Pesquisa de Opinião, 1994.
- Ostrom E., «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development». *World Development*, 24 (6), 1996, pp. 1073-1087.
- Pateman C., *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Phillips A., *Engendering Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1991
- Putnam R., *Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Sartori G., *The Theory of Democracy revisited*. Chatham, Chatham House, 1987.
- Scheper-Hugues N., *Death Without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Schmidt D., *A «desidiotização» da cidadania: A formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992*. Tese de Mestrado (Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.
- Telles, V. da Silva, «Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70.» in Ilse Sherer-Warren & Paulo J. Krischke, eds. *Uma Revolução no Cotidiano: Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- Tendler J., *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Young I. M., *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

> **Rebecca Abers** est chercheur et enseignante à l'Institut Sociedade Populacao e natureza à Brasilia. Cet article est issu de sa thèse soutenue à l'université de Californie à Los Angeles et intitulée «Inventing local Democracy: Neighbourhood organisms and participatory policy-making in Porto Alegre, Brésil». D'autres articles ont été publiés à partir de cette thèse, en langue anglaise dans *Cities for citizens*, Mike Douglass and John Friedmann eds, Chichester, John Wiley and sons, 1998; dans *Plurimondi*, vol. 1, n°1 1999; dans *Policies and society*, 1999.

L'expérience de démocratie participative est décrite par deux de ses principaux initiateurs, Tasso Gero, maire de Porto Alegre, de 1989 à 1992, et Ubiratan de Souza, directeur du Bureau de planification de Porto Alegre, dans Charles Leopold Mayer, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Fondation pour le progrès de l'homme, Paris, 1998. Cet article s'inscrit dans la coopération entre les Cahiers de l'IPPUR et les Annales de la recherche urbaine.