

# L'EXPÉRIENCE DE GOUVERNANCE URBAINE À SALVADOR DE BAHIA (1993-1996)

GESTION URBAINE, POUVOIR ET LÉGITIMITÉ

Anete Brito Leal Ivo

La gestion de la Ville de Salvador, dans la période 93-96, révèle un ensemble de contradictions et de conflits inhérents au passage d'un pouvoir traditionnel, très centralisé et autoritaire, à un projet démocratique, dans un contexte caractérisé par la vulnérabilité des finances municipales, un taux élevé de pauvreté, une mobilisation fragile de la société civile, et des politiques monétaires d'ajustement décidées centralement. Alors que la gestion nationale est placée sous la direction du PSDB (Partido Social-Democrático Brasileiro), l'hégémonie de la « gestion démocratique locale » est exercée par le PT (Partido dos Trabalhadores) <sup>1</sup>.

La compréhension de ce contexte suppose l'analyse de trois ordres de contraintes : a) les difficultés structurelles, liées à la pauvreté et la précarité des finances publiques municipales, et aggravées par la politique des ajustements économiques ; b) le modèle de distribution du pouvoir politique entre les divers échelons de gouvernement, et dans les relations entre alliés politiques ; c) les stratégies de blocage du groupe hégémonique dans l'état de Bahia, et l'effet de la représentation des politiques par les médias, qui donnent du nouveau pouvoir local l'image de l'échec.

## Les carences de la Ville

Les municipalités brésiliennes ont été les plus grandes bénéficiaires des changements institutionnels entraînés par la Constitution de 1988. Elles se sont instituées, organiquement, comme force politique et fiscale, jouissant d'une relative liberté pour déterminer l'allocation des ressources, pour financer et administrer des politiques.

Trois facteurs structurels, cependant, semblent limiter historiquement la capacité du gouvernement de la ville de Salvador à mettre des politiques en pratique : des déficits sociaux et urbains, générant des demandes qui se sont accumulées au fil du temps ; l'endettement de la commune, conséquence d'un déséquilibre dans les finances publiques et de la dépendance vis-à-vis des transferts de l'état provincial et de l'État fédéral ; les mesures d'ajustement économique, entraînés par le Plan Real de juillet 1994, qui réduisirent à néant les efforts d'élargissement de la recette par le remboursement de la dette.

Salvador, la troisième des villes les plus peuplées du Brésil, avec environ 2,2 millions d'habitants en 1991,

offre un tableau de carences accumulées, qui grossissent les demandes d'interventions publiques localisées et à court terme<sup>2</sup>. S'ajoutent les uns aux autres, une forte croissance démographique, accompagnée d'une inégalité sociale accentuée ; un déséquilibre spatial des modèles d'urbanisation et d'occupation du sol ; une dégradation physique des espaces publics ; une déficience dans l'offre de services urbains et des taux élevés de pauvreté urbaine.

Rocha (1996 : 125) confirme l'aggravation indiscutable de la pauvreté urbaine (saisie comme insuffisance de revenu) sous tous ses aspects, à Salvador entre 1990 et juillet 1994, avec 61,83 % de la population, soit 1.644.631 personnes, qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Ainsi la ville occupe-t-elle la dernière place, par rapport aux taux de pauvreté dans le pays, parmi les six métropoles analysées [par lui] <sup>3</sup>.

Ce tableau s'assombrit encore lorsque l'on considère l'environnement d'incertitude économique, découlant du contexte hautement inflationniste des dernières années et qui atteint les deux premières années de gouvernement (93-94) avec des taux d'investissement faibles, et des tendances indiscutables à l'informalisation croissante du marché du travail, résultat de processus de restructuration de la production, de tertiairisation et réduction de l'emploi industriel. Rocha constate encore que le plan de stabilisation a permis d'une manière générale une amélio-

1. Ce travail résulte d'une recherche menée dans le cadre du Global Urban Research Initiative – réseau GURI, coordonnée par le Center for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, avec l'aide de l'Urban Poverty Program de la Ford Foundation. La recherche sur Salvador a été effectuée au Centro de Recursos Humanos de l'Université Fédérale de Bahia en collaboration avec l'IUPERJ ; la coordination a été assurée par Anete B.L. Ivo (1997) ; Renato Boschi en a effectué la supervision ; Lícia Valadares a collaboré comme Senior Consultant du programme. Ont participé aux études particulières, à Bahia, en plus de l'équipe de coordination : Paulo Fábio Dantas Neto, Elvia C. Fadul, Florence Heber, Inaiá Carvalho.

2. Entre autres indicateurs : 16 % des habitants n'ont pas fréquenté l'école ; 60 % étaient dans une situation d'emploi précaire (PMS, 1996 : 5) et 23 % ne bénéficiaient pas d'assainissement ni d'enlèvement des ordures.

3. Il se réfère à Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo et Porto Alegre (cf. Rocha, 1996).

ration du revenu, de sorte qu'une partie importante de la population a dépassé la barre du seuil de pauvreté. Cependant, ce processus prend des proportions diverses, selon les zones de Salvador (comme à São Paulo). Il n'a pas permis de retrouver le taux de 42,08 % de la population en dessous du seuil de pauvreté comme en 1990. La pauvreté persiste à des niveaux très élevés, 44 % de la population, à la fin de la mandature (1996). Et cette situation tend à s'aggraver étant donné l'augmentation significative du chômage urbain à Salvador, à la fin de 1997<sup>4</sup>.

Ce contexte d'inégalité suggère une faible capacité fiscale et de larges attentes sociales et politiques à l'égard du gouvernement municipal, particulièrement lorsque les rênes sont tenus par une partie de la gauche.

A côté de ces carences, Souza (1996 : 107) attire l'attention sur le caractère dépendant des ressources de la commune. L'analyse des comptes municipaux de la période 81/9?, montre que seulement 38 % des entrées proviennent de recettes propres, le reste dépendant des transferts de l'État et du Fonds de Participation des communes. Ceci caractérise une insolvabilité traditionnelle et une vulnérabilité politique de la municipalité, qui se trouve dans une situation de subordination vis-à-vis des gouvernements de l'état et de la Fédération.

Il en résulte un déséquilibre économique et financier chronique, ce qui rend difficile à la mairie d'assumer des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Cette situation s'aggrave durant la période, en raison de l'augmentation de la feuille de salaire des fonctionnaires, de mises sous séquestre judiciaire (blocage d'une partie de la recette municipale déclenché par des entreprises, pour le paiement d'une dette de 200 millions de dollars), et de la dette publique élevée.

Face à ces difficultés, on recourt au mode traditionnel de financement des dépenses à Salvador, à savoir aux emprunts contractés auprès de banques privées aux taux du marché, à des niveaux extrêmement élevés dans la conjoncture de stabilisation de la monnaie.

Ainsi la Ville est-elle embarrassée et perd en légitimité; de par l'action de facteurs structurels classiques, accentués actuellement par les ajustements institutionnels et économiques, comme le paiement de la dette publique accumulée vis-à-vis du gouvernement fédéral, l'endettement cumulatif et le paiement d'intérêts exorbitants sur le marché financier privé, réduisant à néant toute amélioration de l'activité et de la recette fiscale, avec des conséquences négatives sur l'efficacité.

Effectivement, l'ensemble de ces facteurs: l'endettement de la commune auprès des entreprises, l'obligation du paiement des salaires, les réajustements du Plan Real qui a impliqué le remboursement de la dette vis-à-vis de l'État fédéral dans des proportions plus fortes que dans d'autres villes, constitue un étranglement financier de Salvador, restreignant de manière drastique la capacité du gouvernement municipal à mener à bien des politiques. L'assainissement financier s'est donc présenté comme stratégie prioritaire pour les actions de coordination, de

contrôle et d'exécution de projets, ce qui élargit maintenant le champ des tensions avec les intérêts privés articulés organiquement à la sphère de l'espace public local (Ivo, 1997 : 7).

Ainsi, la précarité des finances publiques locales affecte la capacité de gouverner. Elle a des effets sérieux sur le plan politique, avec la forte ingérence externe dans le municipio, et des taux élevés d'insatisfaction politique des citoyens. Souza (1996 : 108) en conclut que la décentralisation financière a démontré qu'elle avait peu d'effet sur l'augmentation de l'efficacité et sur la capacité de gouvernement de la Ville.

## La transition institutionnelle et les relations politiques locales

Le clientélisme exerce encore aujourd'hui une influence certaine dans l'ensemble des pratiques politiques au Brésil, avec des conséquences sur la forme de distribution de biens et de services<sup>5</sup>. Les politiciens locaux détiennent leurs propres espaces d'action avec une influence sur la politique générale du pays. Le groupe hégémonique local<sup>6</sup>, à Bahia et en particulier à Salvador, s'est constitué lui aussi en un élément politique important, garant de la capacité d'action du gouvernement fédéral lui-même<sup>7</sup>.

La victoire électorale de secteurs de la gauche à Salvador, en 1992, a été le résultat d'une coalition de 9 partis, qui n'avaient pas ensemble en tant que Front une tradition de réussite qui aurait rendu possible une pratique politique unitaire et un programme politique clair pour la Ville. Au contraire, la précédente expérience de gouvernement, au niveau de l'état de Bahia<sup>8</sup>, par ces partis d'opposition, a connu d'énormes difficultés au niveau de la gestion de ce Front de coalition, avec pour résultat la paralysie de l'action administrative.

Effectivement, l'élément rassembleur des forces progressistes et de gauche, à Bahia, a toujours été l'opposition au pouvoir du sénateur ACM, aux commandes depuis 30 ans, et au plus haut dans l'opinion populaire. Ainsi, gouverner démocratiquement dans un État marqué par un « modèle conservateur victorieux » fut, selon le témoignage du maire lui-même<sup>9</sup>, son premier défi.

4. Les indices de l'IBGE et du DIEESE désignent Salvador comme étant la ville possédant le plus fort taux de chômage du pays, évalué à 7,72 % selon l'IBGE, en comparaison avec un taux moyen annuel national de 5,66 %; et à 21,9 % de personnes sans emploi pour Salvador, selon les indicateurs du DIEESE-SEI, au dernier trimestre de 1997.

5. Voir Souza (1996 : 105).

6. Ce groupe contrôle le gouvernement de l'état de Bahia, et il est dirigé par Antônio Carlos Magalhães, alors sénateur.

7. Ceci découle de la direction du groupe le plus nombreux à l'Assemblée nationale, qui détient du coup une position de pouvoir et de force au sein du PFL (Parti du Front Libéral), et dans la politique fédérale par le contrôle du Congrès à travers les présidences du Sénat et de l'Assemblée nationale.

8. Gouvernement de Waldir Pires.

Dans ce sens, diriger la Ville ne signifie pas seulement opérer dans un cadre politico-administratif d'incertitudes et de difficultés, mais aussi imprimer la marque d'un nouveau projet politique de résistance, en appliquant un modèle de gestion moderne et démocratique.

Ce projet local de résistance, reposant sur une relation conflictuelle avec l'institution administrative régionale [de l'état], a fini par créer des ruptures et des tensions avec la base nationale du Parti et avec le gouvernement fédéral. Lors des élections présidentielles de 1994, le PSDB à Bahia a donné son appui au candidat du PT, estimant impossible de soutenir, au niveau local, une coalition avec le PFL, parti dans lequel son principal opposant occupe une position dominante de pouvoir à l'échelon national. Ce processus a finalement fragilisé le soutien à la base du parti, et l'aide politique au niveau du gouvernement fédéral, conduisant à l'isolement de la mairie à partir de 1995.

La campagne du Front Populaire pour la mairie de Salvador était concentrée autour de deux défis fondamentaux : le combat contre les inégalités sociales et la lutte pour la moralité<sup>10</sup>, fondant les bases de la construction d'une nouvelle hégémonie politique, à travers la lutte pour l'autonomie communale. Pourtant, la recherche de l'efficacité gestionnaire apparaît comme un défi politique principal.

Cependant, la fragilité de l'architecture de la coalition électorale, sans programme de gouvernement précis et sur lequel les alliés se seraient mis d'accord ; le manque de soutien d'un parti fort, avec l'entrée du maire au PSDB la veille du scrutin ; la division de l'équipe de campagne, entre penser celle-ci en fonction du second tour ou bien détailler un possible programme de gouvernement ; le caractère contingent de cette victoire, enfin, tout cela a entraîné des difficultés d'accommodation entre alliés, contrariant la cohérence politique interne du nouveau gouvernement municipal. A cela contribuèrent le reflux des mouvements sociaux, la crise syndicale, la crise des partis politiques et l'existence d'un sentiment répandu de méfiance vis-à-vis de la politique. C'est-à-dire un faible engagement civique de la population.

Ainsi, le projet de gestion démocratique avait aussi pour enjeu le renforcement du pouvoir municipal, affaibli et discrédité particulièrement sous le gouvernement antérieur, qui était dénué de ligne politique et idéologique claire, avait un profil fortement clientéliste, était mêlé avec des intérêts privés, s'enracinait dans une culture de servilité et de dépendance administrative vis-à-vis de l'état [de Bahia].

Le projet démocratique de gestion du gouvernement de la ville de Salvador, dans la période 93-96, surgit au milieu d'une crise profonde de gouvernance urbaine : une grande expectative populaire, avec des demandes sociales anciennes insatisfaites, dans un contexte de totale asthénie

des finances municipales et de soutien politique fragile, tant sur le plan local que national, dans la seconde moitié du gouvernement, contexte déterminé par les ruptures subséquentes aux élections présidentielles de 1994, et, sur le plan économique, par les ajustements du plan de stabilisation économique qui obligent au paiement de la dette et annulent ce qui avait été gagné dans le recouvrement des impôts municipaux.

## Les stratégies de blocage de l'opposition

La relation politique entre opposants n'est pas d'affrontement ni d'affirmation d'un projet politique diversifié, mais de destruction. Les groupes hégémoniques qui contrôlent le gouvernement de l'état ont développé une stratégie de blocage du gouvernement de la ville, à travers un ensemble d'actions articulées les unes aux autres : (i) un encerclement médiatique, commandé par la chaîne de télévision locale jouissant de la plus grande audience et associée au réseau national Globo. À la présentation continue de « problèmes non résolus » de la ville était opposé le caractère positif des actions du gouvernement de



Réunion du conseil de quartier (discussion du budget municipal)

l'état pour signifier l'inefficacité de la Mairie ; (ii) la mise en place d'une sorte de « gouvernement parallèle » ; (iii) le gel de tous les fonds négociés à l'intention du gouvernement municipal, à l'exception de ceux provenant du Fonds de Participation des communes ; (iv) l'accumulation de travaux d'infrastructure dans les mêmes zones, engendrant

9. Déclaration du maire Lídice da Mata au Séminaire « Démocratie et pouvoir local », organisé par l'IBRADES, Rio de Janeiro, juin 1995. In : Lesbaupin, I. (1996 : 167/179).

10. C'est fondamentalement le contexte de la lutte nationale contre la corruption lors de la destitution du Président de la République Fernando Collor, qui a permis la victoire de la gauche à la mairie de Salvador. Le groupe qui soutenait le candidat du pouvoir en place, jusqu'alors premier dans les intentions de vote, avait voté contre la destitution.

une situation de chaos lors des pointes du trafic et générant l'inconfort et l'insatisfaction de la population; (v) le blocage judiciaire des finances municipales, rendant ainsi impossible que les affaires soient menées à bien.

Cette stratégie de blocage a construit l'image d'une mairie « absente et inopérante », en même temps qu'elle réaffirmait l'instance administrative étatique, « efficace, dynamique et alternative salvatrice pour la Capitale ». Au centre de cette stratégie, il y a l'idée qu'il n'existe qu'un seul groupe capable de réaliser, de moderniser et de bâtir une alternative pour la Ville. Et ceci n'est possible qu'à travers la hiérarchisation des actions de commandement et la subor-



Les enfants engagés au programme Cidade Mae

dination de la commune au contrôle de l'État. Mais si le centre du pouvoir politique réside ailleurs que dans la mairie, dans les autres sphères des divers échelons du pouvoir d'État, à quoi peuvent donc servir ces instruments de participation politique, aux yeux des secteurs conservateurs ?

## Entre démocratie et efficacité : des expériences singulières

Notre observation repose sur l'analyse de quatre expériences : le Plan directeur, le Budget participatif, le Conseil du Carnaval et le Programme Ville Mère<sup>11</sup>. Comparons-les du point de vue du type d'accords passés et de la capacité à susciter l'adhésion, conditions de l'exécution et de la validation des actions sur le plan politique et moral. On constate une difficulté excessive à mener à bien les politiques de gestion, particulièrement celles de caractère régulateur (le Plan directeur) et de répartition générale des ressources (Budget participatif), en raison de la pénurie de moyens et de l'absence de consensus entre les alliés, ce qui se reflète extérieurement dans les difficultés à obtenir l'adhésion.

Le Plan directeur, agissant sur la régulation des droits et devoirs des divers secteurs sociaux à propos de l'espace urbain, implique des engagements à long terme qui peuvent difficilement faire l'objet d'accords politiques dans

un contexte de réorganisation ou de remise en état de l'appareil public municipal, de fragilité des relations politiques et de crise morale. De plus, le climat d'incertitude et l'action des facteurs macrostructurels agissent ici de manière décisive, réduisant la capacité à envisager des changements négociés.

La dimension de justice sociale que comporte la définition de la fonction sociale du sol urbain, entraîne une évaluation politique discriminatoire des actions des différents groupes sociaux, c'est-à-dire une action hautement politisée et idéologique<sup>12</sup>. De ce fait, en plus d'une coalition solide des forces politiques, il devient nécessaire de mettre en place des mécanismes simultanés de mobilisation politique et sociale, accompagnés par une pédagogie politique à très long terme capable de susciter le consensus indispensable aux réformes urbaines. Ainsi, l'exécution de ce projet suppose du pouvoir municipal un exercice d'autorité. Dans un système démocratique, ceci requiert une expérience accumulée et, sans discontinuer, de former des alliances et conclure des accords avec les diverses factions politiques et sociales.

D'un autre côté, la décentralisation du Budget participatif a mis en lumière une certaine avancée dans la démocratisation d'un processus antérieurement très centralisé, et une performance accrue dans les réponses et les engagements tenus par l'exécutif vis-à-vis des milieux locaux. Cependant, pour obtenir ces gains relatifs, il a fallu affronter des problèmes très difficiles et complexes, depuis l'institutionnalisation du support opérationnel du programme (la mise en place des Administrations d'arrondissement; l'élaboration des instruments et des critères de mesure; le matériel éducatif) jusqu'à la passation d'accords locaux qui affectent la base territoriale des relations politiques régionalisées. Celles-ci sont fortement pénétrées par l'intervention des directions des partis, aux nuances diverses, qui vont des pratiques clientélistes traditionnelles à l'action sociale, organisée, de divers agents politiques en liens avec les ONGs, en plus de ce qu'entreprennent les sections de base des divers partis de gauche. L'action concrète de ces différents agents fait que les résultats atteints sont différenciés en fonction de la qualité des relations politiques qui se jouent là effectivement. De plus, cette action politique territorialisée est constamment soumise aux rapports de force électoraux des différents partis et avec la capacité de définir des accords politiques préalablement établis par l'exécutif avec les différents agents sociaux. Ceci a pour effet un aller et retour des accords passés; les terrains de négociations et la définition de politiques passent du local

11. Analysées respectivement par Ivo (1997), Fadul (1997), Heber (1997) et Carvalho (1997).

12. Cf. Ivo (1993) qui décrit un processus semblable à partir de l'analyse des limites à l'approbation du Plan de réforme agraire.

au général, puis retournent aux instances locales. Cela signifie que c'est là que se situent les risques que ces processus soient happés par les structures clientélistes installées ; il s'opérerait alors une reconversion morale des actions politiques démocratiques fondées sur des valeurs d'équité, en structures de privilèges et de favoritisme.

Ainsi, la complexité politique inscrite dans les programmes de caractère plus général, à partir desquels se définissent les politiques de gestion, entraîne une limitation à l'obtention du consensus. C'est le résultat de la fragilité de la coalition montée pour la mise en place du gouvernement. C'est aussi le résultat du type de relation qui s'est établi entre la tête de l'exécutif et ses alliés. Sans parler de la radicalisation des rapports d'opposition entre la mairie et le groupe hégémonique local. A ces facteurs s'ajoute aussi la faible mobilisation de la société civile, conséquence d'une crise identitaire qui affecte les repères sociétaux, comme les partis, l'État, les syndicats.

Ces difficultés inhérentes à la gouvernabilité sont à l'origine du choix de l'exécutif municipal en faveur d'une centralisation excessive des prises de décision. Ceci a affecté en partie le mode de coopération de ses alliés, et a restreint la portée des processus politiques d'apprentissage et de participation effectivement réalisés au niveau des programmes particuliers.

Sur le plan général de définition des politiques de gestion, la mairie a donc rencontré des difficultés assez grandes et a peu d'innovations dans la conduite des processus, particulièrement si on se réfère à l'immobilisme du Plan directeur et aux limites atteintes par le Budget participatif. Par contre, cela ne s'est pas passé de la même façon au niveau des programmes sectoriels analysés, comme les programmes Ville Mère et Professionnalisation du carnaval. Tous les deux ont notoirement réussi. Ils sont même devenus des modèles d'interventions sectorielle, dont l'opérationnalité se fait à travers une stratégie de flexibilité administrative. Ils sont placés directement sous le contrôle du maire.

Le caractère sectoriel de ces programmes, ainsi que la position claire et le volontarisme affirmé du gouvernement municipal à leur propos ; la souplesse de leur gestion et la forte externalité de ces actions, garantie par l'implication intense des différents groupes sociaux qui y sont engagés ; ces différentes caractéristiques révèlent des possibilités plus grandes d'obtention d'adhésion partielles, avec la construction d'espaces relativement autonomes et où convergent des segments de la société civile et des agents de la bureaucratie municipale.

Ainsi, la souplesse de gestion, combinée à la coopération, la volonté politique, l'externalité et à un moindre degré de polarisation de la lutte idéologique, produisent une cohésion nécessaire à la réussite des politiques sectorielles. Cependant, la nature distincte des objectifs et de la formation des équipes concernées par les programmes, détermine des modalités d'engagement moral et éthique différenciés. De son côté, le programme Ville Mère repose sur un vaste réseau de solidarité centré sur la protection des enfants et des adolescents et sur la généralisation de leurs droits ; c'est-

à-dire qu'il se fonde sur une éthique sociale orientée vers la lutte contre les inégalités<sup>13</sup>. Pour sa part, la Professionnalisation du Carnaval construit son succès autour de l'efficacité d'un projet de développement culturel et touristique. Il s'appuie sur une logique de marketing et sur des partenariats intéressés par des bénéfices marchands, lesquels produisent autant de l'équité, à travers la gestion de l'interculturalité, que des risques d'assimilation culturelle. Ceci signifie que, pendant que le premier programme part d'un objectif de justice sociale et d'équité, pouvant déboucher sur une dynamique de marché, le deuxième opère inversement. Il assimile la force des expressions culturelles populaires déjà existantes, comme des potentialités effectives de développement et de marché. Il entraîne par conséquent des formes de démocratisation et d'équité entre les segments sociaux producteurs de l'événement. On ne peut donc pas sous-estimer la potentialité de ces formes d'expression culturelles, historiquement construites par le peuple, en termes de développement et de projets d'insertion et d'incorporation sociale. En ce sens, le champ d'action de ces programmes révèle une approche positive, de par la capacité de ces jeunes à formuler des projets culturels spécifiques autour de la musique et de l'art, pouvant compter sur le Carnaval pour canaliser et extérioriser leurs possibilités<sup>14</sup>. De toute façon, ce programme mobilise des minorités actives. Il suscite des associations culturelles, artistiques. Il produit des possibilités réelles d'insertion sociale. Il donne ainsi lieu à de nouvelles cultures politiques qui ont un effet démultiplicateur pour promouvoir l'intérêt social élargi<sup>15</sup>.

La dépoliarisation politique de ces processus culturels et de justice sociale, associés à leur ouverture et leur visibilité internationales fortes, permettent dans une certaine mesure de conclure des accords plus importants, édifiant ainsi le consensus nécessaire au succès des programmes. Il s'agit d'accords actifs, en ce sens que les acteurs politiques et les citoyens travaillent ensemble<sup>16</sup>.

Lorsque ne se mettent pas en place des mécanismes clairs et justes de distribution de bénéfices sur lesquels les agents publics et les différents partenaires sociaux se seraient accordés, alors surviennent des désaccords. Les processus perdent alors en légitimité. Il s'instaure une atmosphère négative de

---

13. Le document de présentation du plan d'insertion des enfants et adolescents à travers le programme *Cidade Mãe* indique, parmi d'autres actions, un total de 2428 enfants qui vivaient dans les rues alors concernées par le programme « Services, arts et citoyenneté » ; sur 1,1 millions de soins reçus dans le réseau municipal de santé, 3625 enfants en bénéficient dans le cadre du programme de lutte contre la malnutrition et la mortalité infantile ; au total 7500 enfants sont incorporés au réseau municipal d'enseignement et rattachés à l'Internet ; la réfection de 360 rues, permettant l'accès du service du nettoyage à ces quartiers ; le service assuré à 85 000 travailleurs qui utilisent le terminal de Boa esperança, et des milliers de mètres de tuyaux de grès déposés dans plus de 300 quartiers populaires de la ville.

14. Voir à ce propos l'orchestre Axé, l'orchestre Olodum-Mirim, la mode Axé, en sus d'autres expériences plus spontanées et reproductrices d'une même modalité de formulation de projet culturel, comme le Bagunçaco à Alagados.

15. Chazel (1995).

16. Saez (1995).

rejet et de soupçon entre les agents. Ceux-ci créent des obstacles à la généralisation des processus politiques, et opposent des résistances à l'incorporation de ces espaces comme gains effectifs du processus démocratique.

L'innovation par contre est, par nature, cumulative et coopérative. Ainsi, dans le champ interne d'action d'un programme ou d'un arrondissement, comme dans le cas du Budget participatif ou des programmes Ville Mère et Professionnalisation du carnaval, elle implique une logique d'extension progressive de ce qui a été appris entre des réseaux externes et internes. Dans le cas du Budget participatif, on a profité de l'effet de démonstration du succès obtenu et expérimenté dans d'autres villes sous administration du PT. L'introduction de ces programmes dans le champ d'action du PSDB entraîne un suivi critique et une plus grande complexité d'exécution, dérivant du modèle local de collaboration entre les leaders du PT et les agents exécuteurs et concepteurs du processus à la mairie de Salvador. Ville Mère fonde sa capacité d'innovation sur une expérience croisée des producteurs du programme avec un réseau local d'organisations internationales. Professionnalisation du carnaval fonde son originalité et son innovation sur une expérience locale accumulée et consolidée, à laquelle ce programme répond surtout par une diversification de la culture, avec l'émergence de groupes de carnaval organisés, les *blocos*, dans une logique d'extension progressive de ces espaces culturels préexistants et de leur fusion avec des expertises<sup>17</sup> technico-commerciales

Une rupture de la dynamique de ces deux programmes est improbable, même si survenait un renouvellement des personnels politiques et une modification de leurs orientations politiques. Elle ne deviendrait réellement envisageable que dans le cas où il y aurait une altération qualitative dans le réseau des soutiens extérieurs de chacun des deux programmes. Par contre, cela n'est pas vrai pour ce qui concerne le Budget participatif. Le fait que la proposition de budget pour l'année 1997 soit entérinée, peut être interprété comme une reconduction du programme, sans que le processus ne s'approfondisse toutefois par une participation générale élargie. Cependant, la nature idéologique du programme; le fait que le processus en soit à ses débuts; l'absence d'une mobilisation et d'un engagement des différents agents politiques de gauche autour de lui; en plus du défaut de généralisation du processus à des forums élargis; tous ces facteurs peuvent signifier la dépolitisation du programme, à travers sa transformation en procédure technique. Il pourrait alors être capturé par les vieilles pratiques du clientélisme politique, maintenant fondées sur une rationalité technique, des critères établis par les commissions centrales du Budget.

Cependant, les facteurs qui, dans le contexte 93-96, représentaient des limitations à la mise en œuvre du Plan directeur, et dont l'origine résidait dans le manque de ressources financières et dans une coalition politique défailante, peuvent se renverser, étant donné le déblo-

cage financier survenu une fois l'administration antérieure partie.

## Une tentative de micro régulation locale

À l'analyse des expériences présentées, on constate que la gestion a effectivement agi dans le sens de l'élargissement des espaces de participation sociale, de natures diverses et suivant des objectifs différents, développant des canaux d'intermédiation entre les différents groupes et les associant à la prise de décision sur des projets spécifiques, en plus de les intégrer dans des programmes et des opérations mises en œuvre par l'exécutif municipal.

On peut affirmer que cette nouvelle dynamique s'est instaurée, fondamentalement, par le truchement de conventions qui permirent aux agents de trouver des cadres communs d'actions, où travailler, échanger et produire. Pour qualifier les interdépendances politiques que comportent les différentes expériences, on note cependant que chacune intègre différents modes de coordination des actions effectuées<sup>18</sup>, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres.

Ainsi, certaines mettent l'accent sur une régulation de caractère primaire et interpersonnel. Cette régulation comprend la dimension de proximité ou d'agglomération territoriale, à l'image des divers Conseils de suivi décentralisés qui agissent directement dans la communauté, et des partenariats communautaires pour l'exécution de petits travaux. Ici on observe une interdépendance sociale plus grande, fondée sur la confiance, sur l'interconnaissance personnelle, et sur le partage des mêmes valeurs. Ici aussi s'instaurent les plus grands risques de retournement de ces pratiques démocratiques en pratiques clientélistes.

D'un autre côté, on trouve un modèle qui, même s'il s'articule sur une base identitaire de caractère communautaire, s'organise à partir d'une logique mercantile dans laquelle prévaut un comportement économique rationnel et calculateur, comme le montre l'exemple du Carnaval.

On observe aussi des actions plus orientées par des règles éthiques, comme le Plan directeur, et/ou des méthodes de validation scientifique, comme c'est le cas du Budget participatif. Ces expériences reposent sur des évaluations et des jugements de caractère moral et normatif, moins mobilisateurs et extrêmement politisés dans le cas du Plan directeur, ce qui rend difficile sa mise en œuvre. Effectivement, l'application de dispositifs régulateurs qui définissent des droits et des obligations de caractère général, conduit à une perte relative de profits pour chacun des segments sociaux qui sont favorables à l'ordre public, plaçant les agents en situation de compétition vis-à-vis des dispositifs institutionnels, ce qui impose un grand effort de négociations continues de l'exécutif, face aux perspec-

17. Cf. Veltz, P. (1996). [En anglais dans le texte. N.d.T.]

18. Nous utilisons ici une classification empruntée à Veltz (1996).



Madame le maire de Salvador de Bahia dans sa loge pendant le carnaval.

tives politiques très souvent opposées des différents secteurs sociaux.

Ces différentes modalités de coopération présentées ci-dessus, qui structurent les modes de coopération et de solidarité entre les agents, permettant ou non une plus grande efficacité, se guident, sur le plan interne, sur l'établissement de conventions d'équivalence<sup>19</sup> ou compensatrices, restreintes aux univers spécifiques des projets, réalisées par différentes instances de médiation – les conseils –, de concertation entre les agents – les partenariats et les commissions. A ceci s'ajoutent des mécanismes de démocratisation qui comportent des processus de participation dans les domaines décisifs, la formalisation d'espaces représentatifs dans des conditions d'équité, et la gestion de l'interculturalité.

Ces conventions ont fonctionné dans le cadre de principes d'opportunité; de la primauté de l'intérêt public; de la justice sociale ou de l'efficacité administrative, produisant des civilités qui graduellement peuvent contribuer à la consolidation d'un ordre public.

Cependant, la médiation suppose la confiance, par laquelle les agents se reconnaissent et s'identifient, garantissant les intentions de l'autre, et par ce moyen, légitimant les actions<sup>20</sup>.

Par conséquent, elle se base sur une culture d'engagement centrée sur l'existence d'un accord civique autour d'un programme d'action, dans lequel l'équité peut être plus une possibilité qu'une condition d'acquiescement à l'ordre établi.

Cette condition d'assentiment, pour sa part, dépend de facteurs externes qui prennent origine dans la nature des relations politiques et sociales établies dans l'univers des transactions entre les agents, légitimant les actions. Elle dépend aussi de la

nature des objectifs et des dimensions de ces politiques, en plus du degré de l'impact et des dividendes politiques ou économiques qu'elles peuvent générer.

## La politique du possible

On remarque, par conséquent, un modèle hybride de gestion qui a combiné le centralisme dans les décisions et la pulvérisation de la participation aux extrémités du système, substituant à des formes contractuelles de coalition de caractère plus large, une option qui a privilégié les univers de conventions unilatérales. Ceux-ci rendent possible des formes partagées d'interagir et de coopérer avec les agents sociaux, dans le champ d'une fragmentation de l'action politique orientée par un sentiment d'opportunité des relations contractuelles et des projets, préoccupées du succès des programmes et projets.

Cette stratégie reflète la nécessité de :

1. renforcer le pouvoir de direction du nouveau maire, diminuant les effets possibles du «*moral hazard*»<sup>21</sup> face aux innombrables difficultés du gouvernement, sur le plan politique et financier;

2. introduire plus d'efficacité dans la machine administrative par l'instauration d'une rationalité instituée par

19. Boltanski (1993).

20. Saez (1995).

21. Melo (1996), «risques moraux» de l'exécutif s'exposant à des risques plus grands que ce à quoi il s'exposerait s'il était en situation d'avoir le contrôle sur des contrats.

des critères de mérite et de productivité : Programme de qualité totale ; informatisation des services ; mise en place d'une pondération [*pontuação*] du Budget participatif ; amélioration et standardisation des procédures ; suppression de « *personalismos* », entre autres ;

3. promouvoir une *accountability*<sup>22</sup> reposant sur l'instauration de mécanismes qui renversent le processus d'isolement de la Mairie, et rendent le gouvernement et la société civile responsables pour leurs actions : les partenariats ; la médiation des Conseils ; la démocratisation de processus à travers la participation et les élections directes (à l'exemple du réseau municipal d'enseignement).

L'ensemble de ces mécanismes produit une rationalité sous contrainte<sup>23</sup> par laquelle s'opère un consensus relatif<sup>24</sup> autour des objectifs suivants :

1. obtenir des solidarités et des accords partiels et directs, résultant d'une micro régulation avec des sphères particulières du tissu social : entrepreneurs intéressés ; mouvements de quartiers ; syndicats ; et l'ensemble des citoyens.

2. légitimer et rendre visibles les très nombreuses minorités sociales ;

3. construire un discours de l'équité dans le traitement des divers secteurs sociaux, y compris les entrepreneurs ;

4. avantager les processus qui ont une grande visibilité internationale, sous la forme de programmes et surtout d'événements ;

5. éviter les confrontations directes avec les agents politiques et les secteurs sociaux ;

6. déplacer le lieu du conflit vers l'instance externe, c'est-à-dire vers l'opposition avec le gouvernement de l'État ;

7. construire des solidarités plus larges, en dehors de l'espace local et national, particulièrement avec des organisations internationales ;

8. techniciser et dépolitiser certains processus politiques (décentralisation, planification stratégique).

## Un dissensus inéluctable

L'élément critique fondamental de ces politiques, dans l'optique de la gouvernance, se trouve dans la qualité de la relation et des processus de communication et coopération qui s'établissent entre les acteurs distincts. Des processus qui déterminent des effets convergents et cumulatifs, capables de produire des innovations sociales effectives.

La nouvelle productivité est, alors, essentiellement relationnelle, dépendant des liens tissés autour des opérations et des projets. Les expériences atomisées, cependant, ne stimulent pas la responsabilité. Ainsi, les structures participatives ne peuvent être autonomes mais interdépendantes, permettant aux citoyens de développer leur capacité d'évaluer et de valoriser leurs intérêts personnels dans un contexte plus global de l'intérêt public.

L'incertitude et les risques élevés qui ont caractérisé le gouvernement de la ville de Salvador entre 1993 et 96, ont eu des effets contraires sur tout ce qui comportait la

conclusion de pactes d'engagement. L'ambiance de crise a inhibé des opérations à long terme qui impliquaient de la maturation, restreignant l'action solidaire des agents politiques et sociaux.

Dans ce contexte, la mairie a réorienté son action vers des politiques « horizontales et minimalistes » de portée limitée. Dans l'impossibilité de construire des pactes sociaux plus larges, et évitant de s'exposer sur la scène politique externe déjà caractérisée par une confrontation exacerbée, c'est le recours aux négociations partielles qui a prévalu ; l'accentuation sur le sectoriel ; la priorité accordée à l'amélioration des structures internes. C'étaient là autant de tactiques de défense devant les risques politiques. Les modèles et systèmes, et la persuasion interne construisirent les « certitudes » logiques se substituant à la politique fragile et imparfaite.

De cette manière, dans un contexte problématique à l'extrême, l'accent sur des programmes sectoriels et moins politisés acquiert la vertu de la sécurité et représente un relatif facteur de succès. Les bases créées ont été fragiles, c'est-à-dire n'ont pas été capables de créer la complicité sociale ni avec un projet démocratique, ni avec une ville plus égalitaire.

Ainsi, le cas de Salvador sert à illustrer, à rebours, l'importance de la consolidation des partis politiques dans la construction d'un régime de légitimité politique et d'implantation d'instruments de gouvernance. La démocratie est vécue à travers des mouvements qui ne sont pas toujours clairs, quant à leur profil identitaire. Cependant, c'est l'unique régime qui organise et institutionnalise le consentement populaire, sans quoi la légitimité meurt.

Sur le plan institutionnel<sup>25</sup>, cependant, des problèmes mal ou encore non résolus persistent, relatifs à la constitution des partis, au Brésil, laquelle limite le succès des expériences de gouvernance. Les partis fonctionnent plus comme des états-majors électoraux que comme des entités capables d'agréger des demandes et de définir des politiques gouvernementales. Dans le cas des gauches, ce sont des petits partis qui ne forment pas de gouvernement et qui, par conséquent, n'ont pas l'expérience de responsabilité d'État.

Le thème de la construction de la gouvernance conduit à la mise en place d'un modèle institutionnel qui prend sa source dans la démocratie sociale et politique, et donc dans l'accès à la citoyenneté et le dépassement des inégalités. Cependant, il y aura toujours, selon les partis, les intérêts et les classes, des conceptions différentes sur ce que doivent être les priorités, comment elles doivent être réalisées et qui doit en tirer bénéfice.

**Anete Brito Leal Ivo**

*Traduit du portugais par Georges Knaebel*

22. Processus qui, selon la Banque Mondiale (1994), est au centre de la bonne gouvernance. Cité à partir de Melo (1996).

23. Cf. Moe (1984), cité par Melo (1996).

24. Cf. Ivo (1997).

25. Cf. Wefford (1988).

## BIBLIOGRAPHIE

- Boltanski Luc, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Boschi R., *Governança Democrática e Participação: Comparando Duas Cidades*. IUPERJ/Proj. GURI/Universidade de Toronto, (Texto preliminar), 1997.
- Carvalho I.M.M., « A Fundação Cidade Mae » In: *Governabilidade e Governança em Salvador*. Relatório final. CRH/UFBA – IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, 1997, pp.122-147.
- CEAS Editorial do Caderno do CEAS, n° 165. Salvador, Set./Out., 5-19, 1996.
- Chazel F., « La mobilisation politique: problèmes et dimensions ». *Revue française de Science Politique*, 1975.
- Coelho M. et Diniz E., *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Projeto GURI, IUPERJ/Universidade de Toronto, (mimeo), 1995.
- Fadul E., *Um salto para o futuro: Prefeitura e empresários unidos num projeto de melhoria de tráfego*. Salvador, UFBA-NPGA, (mimeo), 1996.
- Fadul E., « A Experiência do Orçamento Participativo na Prefeitura Municipal de Salvador ». In: Ivo, Anete (Coord.). *Governabilidade e Governança em Salvador*. CRÉV UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, Salvador, pp. 98-121, 1997.
- Heber F., « O Conselho Municipal do Carnaval ». In: *Governabilidade e Governança Urbana em Salvador*, Salvador, CRH/UFBA- IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, 1997, pp.148-166.
- Ivo A.B.L., « Retórica, burocracia e violência ». *Revista Caderno CRH* n. 19, Salvador, CRH/UFBA- Editora Fator, jul-dez., 1993, p. 79-122.
- Ivo A.B.L., *O Plano Diretor, o Planejamento e os Limites da governança na Prefeitura Municipal de Salvador – 1993/1996*. In: Ivo, Anete (Coord.) *Governabilidade e Governança Urbana em Salvador*, Salvador, CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, 1997, pp. 62-97.
- Ivo, A.B.L., *A experiência da Governança Urbana em Salvador*. In: IVO, Anete (Coord.) *Governabilidade e Governança Urbana em Salvador*, Salvador, CRH/UFBA-UPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, 1997, pp.167/199.
- Lesbaupin I. (Org.), *Prefeituras do Povo e para o Povo*. São Paulo, Ed. Loyola, 1996, pp. 167-179.
- Mata L. da, Depoimento realizado no Seminário « Democracia e Poder Local » In: Lesbaupin, I., *Prefeituras do Povo e para o Povo*. São Paulo, Ed. Loyola, 1996, 167/179.
- McCarney P. L. (Org.), *Cities and Governance New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto, University of Toronto Press, 1996.
- Melo M.A., « Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal ». *Revista de serviço público*. Ano 47, vol. 120. n°1, jan-abril, 1996, pp. 67-82.
- Prefeitura Municipal de Salvador, « 3 Anos de Governo: a estratégia da Igualdade rumo ao Século XXI ». *Mensagem da Prefeitura Lídice da Mata à Câmara de Vereadores*. Salvador, 01.03.96.
- PRODAE/PMS, *Plano Estratégico da Administração Municipal*, Salvador, 1994.
- Putnam R.D., *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Rocha S., « Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real ». *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 13, n.2, jul/dez., 1996, pl 17/133.
- Saez J. P., *Identités, Cultures et Territoires*. Paris, Desclée de Brouwer, 1995.
- SPDE/PMS., *Salvador Rumo ao Futuro*, Salvador, 1996.
- Souza C., *Reinventando o Poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, (10) n.3, lul/set, 1996, pp. 103/112.
- Wefford, *Dilemas da legitimidade política*. Lua Nova. N 15, outubro de 1988.
- Valladares L. e Coelho, M., *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- Veltz, P., *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*. Paris, PUF, Col. Economie en liberté, 1996.

> **Anete Brito Leal Ivo** est professeur à l'Université fédérale de Bahia – UFBA, chercheur associée au Centro de Recursos Humanos de l'UFBA, Brésil, et au Centre de recherche et documentation sur l'Amérique latine – CREDAL du CNRS, France.