

## **BRÉSIL RÉEL : LES LIMITES DU BUDGET PARTICIPATIF LOCAL ENTRE LÉGALITÉ, INFORMEL ET ILLÉGALITÉ**

Bruno José DANIEL FILHO\* et Luis Emilio CUENCA BOTÉY\*\*

L'essor des pratiques se réclamant de la « démocratie participative » est aujourd'hui un phénomène mondial. Le recours au référendum, les jurys citoyens, la Commission nationale du débat public (CNDP) et les Budgets Participatifs (BP) font partie des procédures et des pratiques prônées par des acteurs politiques de gauche comme de droite. En France, c'est la candidate socialiste, Ségolène Royal, qui a fait de la démocratie participative une de ses propositions pour la campagne de 2007. Force est de remarquer, que dans la région Poitou-Charentes, dirigée encore aujourd'hui par Madame Royal, les BP ont été mis en place dans les Lycées et la mention « démocratie participative » est inscrite dans son logo officiel.

Par ailleurs, cet essor se traduit aujourd'hui par la promotion et l'inscription de la démocratie participative dans de nombreux textes constitutionnels. Ce fut le cas au Brésil dès 1988, puis au Venezuela, en Bolivie, mais aussi en Europe où « *cette notion de démocratie participative a été particulièrement mise à l'honneur dans le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, élaboré en 2004* » (Rosanvallon, 2006, p. 302).

L'opposition entre les formes élitistes de gouvernement et les formes participationnistes n'est pas une nouveauté. À partir du moment où le pouvoir souverain ne dépend plus de la divinité et devient le monopole du peuple, on voit

---

\* Professeur de la PUC (Université Catholique de São Paulo), et cadre de la FUNDAP (Fondation du Développement Administratif de São Paulo). Les contributions de Daniel Filho à cette introduction ont été développées au cours d'un stage de post doctorat au sein de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, dans le Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain. Ce stage a été financé par la Coordination du Perfectionnement du Personnel Niveau Supérieur (CAPES, Brésil), organisme qu'il remercie vivement. Ses remerciements vont aussi à Afrânio Garcia, Marilena Nakano et Guillaume Six pour leurs commentaires d'une première version de cet article. Néanmoins, les deux auteurs sont les seuls responsables pour les idées exposées dans cette version.

\*\* Doctorant CRBC/EHESS.

apparaître des tensions structurantes dans la démocratie (Rosanvallon, 2006, p. 298). La première est la tension entre le nombre et la raison. Il s'agit d'une tension inévitable dans un système où le suffrage universel basé sur l'appartenance à une communauté est substitué par un suffrage-gouvernant qui n'hésite pas à faire recours à l'expert et au notable. Cette tension est concomitante à l'écart entre le caractère abstrait du souverain collectif (peuple, Nation) et la diversité sociologique d'une société, ce qui confronte l'idée de volonté générale avec la réalité sociologique de la représentation. Le « souverain » en tant qu'être collectif est le principe politique fondateur du projet démocratique qui, dans sa version moderne, s'inspire d'un principe sociologique émancipateur impliquant une classification et une catégorisation du corps social.

Les tensions structurantes vont déboucher sur un conflit récurrent concernant les formes d'organisation du politique, notamment sur la définition du gouvernement représentatif qui sera, pour certains, le moyen d'accomplir le projet démocratique et pour d'autres, le moyen de se prémunir contre les dangers de la démocratie. Pour les déçus de la démocratie représentative, il s'agira de la cause même du mauvais fonctionnement démocratique dont la solution est de promouvoir des formes d'implication des citoyens dans les décisions qui les concernent. Ces dernières constituent l'un des traits majeurs de l'évolution des régimes démocratiques (Rosanvallon, 2006, p. 301).

C'est parmi ces « déçus », membres de la nouvelle gauche non révolutionnaire, profondément sceptiques et méfiants par rapport au phénomène de représentation politique, que les débats entre participationnistes et élitistes réapparaissent. Débats qui « *sont sous-tendus par des conceptions divergentes de l'individu et par des évaluations très contrastées tant de ses compétences que de ses vertus en matière d'implication dans les affaires publiques* » (Papadopoulos, 2005, p. 111).

Les participationnistes voient dans la représentation une atteinte à la liberté des individus citoyens (Barber, 1984) et dans la participation, un moyen pour les classes dominées d'apprendre à devenir conscientes de leur possibilité d'influencer les décisions politiques et de découvrir leurs intérêts de classe (Bachrach, Botwinick, 1992). Il sera aussi question de diminuer les inégalités sociales pour éliminer les freins économiques et sociaux à la participation. L'ouvrage *Participation and democratic theory* de Pateman (1970), marquera le retour du

débat et une façon nouvelle de concevoir la participation au sein de la théorie démocratique.

À l'inverse, les élitistes conçoivent la participation constante et massive comme une source d'instabilité et la représentation comme un phénomène propre aux spécificités des sociétés modernes. Ce sont les écrits de Joseph Schumpeter (1942) qui deviendront une référence pour ceux qui considèrent la représentation politique comme le meilleur moyen de trouver un compromis pour résoudre les tensions structurantes de la démocratie signalées plus haut.

À la fin des années 1980, un autre élément rentre dans le débat de la théorie démocratique : la délibération. Le modèle de démocratie délibérative insistera sur la création d'un espace public permettant de créer les conditions pour une délibération de qualité conduisant à l'établissement d'accords et/ou consensus sur les disputes politiques. À la source de ces conceptions, se trouve la notion d'espace public théorisée par Habermas. Elle consiste à trouver une forme différente pour résoudre les problèmes moraux inhérents à la prise de décision collective.

En France, la perspective théorique d'Habermas et le concept de démocratie délibérative ne sont pas très présents. Blondiaux (2008, p.43-44) explique l'imperméabilité de la France à ces concepts par deux motifs. Tout d'abord, une raison sémantique, le sens français du mot délibération est « *toujours associé à une prise de décision effective et semble devoir être réservé aux jurys criminels ou aux assemblées représentatives* ». Ensuite, un motif culturel qui expliquerait un « *moindre attachement [...] aux vertus de la délibération. Cette valorisation du débat contradictoire en tant que tel, un temps au cœur de l'idéal parlementaire, semble moins présente ici. L'absence d'apprentissage scolaire de la discussion tout comme la faible attention généralement prêtée aux conditions pratiques de l'échange constituent différents symptômes de cette situation* ».

De son côté, Rosanvallon (2008a, p. 113-118) se réfère aux travaux de Rawls et Habermas comme des illustrations d'un type d'universalisme de clôture, étant donné leur caractère normatif : « *On voit bien chez les auteurs que nous venons de citer comment le déploiement d'une vision rationalisatrice de l'établissement du contrat social les conduit à "formaliser" la réalité* ». Pour ce même auteur (2008b, p. 20-21), Habermas « *s'efforce lui aussi de dépasser les approches*

*substantialistes de la démocratie, invitant à considérer la volonté générale dans les termes d'une dissémination discursive. Mais il continue néanmoins à s'inscrire dans une vision moniste de la souveraineté populaire. Il ne fait que transférer le siège de cette souveraineté d'un corps social ayant sa consistance intrinsèque à un espace communicationnel diffus*. Il critique dans les mêmes termes, « *la démarche de Bernard Manin quand celui-ci propose de substituer à un impossible réquisit d'unanimité électorale la perspective d'un impératif d'implication de tous dans la délibération pour redéfinir la légitimité démocratique* », étant donné l'impossibilité de créer les conditions pour que les individus délibèrent librement et en situation d'égalité.

Au contraire, en Amérique latine en général et au Brésil en particulier, les théories habermassiennes ont eu une meilleure réception et une grande mise en œuvre. D'une part, ces théories inspirent, justifient et donnent le cadre d'analyse pour plusieurs expériences démocratiques et notamment les BP. D'autre part, et c'est le cas de Costa (2002), cette approche a permis de développer des outils théoriques qui ont apporté une compréhension approfondie du phénomène démocratique au Brésil. Costa fait une contribution essentielle à l'étude de la démocratie brésilienne quand il s'intéresse à l'état de la sphère publique du pays. Il le fait en regardant trois dimensions. La première réside dans l'espace parlementaire-étatique, où s'inscrivent les expériences participatives des administrations municipales populaires, au cours de la période de la dictature militaire, mais aussi le BP, les « Câmaras Setoriais » ou de développement<sup>1</sup> et les conseils des politiques publiques<sup>2</sup>. La seconde concerne les espaces primaires communicationnels et la société civile, tandis que la troisième se concentre sur l'espace des moyens de communication de masse.

Se basant sur les théories habermassiennes, Avritzer et Costa (2004, p. 704), proposent « *d'étudier le modèle concret de mise en relation entre l'État, les*

---

<sup>1</sup> Les « Câmaras Setoriais » sont des conseils de gestion tripartite (patronat/syndicat/État). La plus importante a été celle de l'automobile, secteur en crise au début des années 1990. Cette expérience est reconnue comme un exemple de développement de la sphère publique (Oliveira, 1998). Elle a inspiré la création des chambres de développement local.

<sup>2</sup> Les conseils des politiques publiques sont des espaces de cogestion paritaire créés par la Constitution Fédérale de 1988 pour définir des politiques publiques dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale. Ces conseils existent à chaque niveau institutionnel (État fédéral, états fédérés et municipalités)

*institutions politiques et la société, pour montrer que c'est dans les intersections des trois qu'on retrouve le mouvement de construction de la démocratie*». Cette perspective pourrait être utile pour la compréhension des expériences du BP. La tâche est pourtant complexe, car elle dépend d'un double mouvement : percevoir les formes de structuration de toutes ces instances et appréhender leurs modes de relation.

Au vu de la réception et l'utilisation en Amérique latine et au Brésil de l'approche habermassienne, nous pouvons relativiser la critique faite par Rosanvallon. En effet, il existe un usage normatif de la pensée du philosophe allemand dans de nombreuses recherches sur les mécanismes de démocratie participative. Mais, l'appareil théorique habermassien est à la source de travaux qui explorent plusieurs points de vue innovants sur le développement de la démocratie latino-américaine. Si Rosanvallon pense que la normativité implicite dans le paradigme habermassien est un obstacle à la compréhension des systèmes politiques, nous voulons affirmer ici que dans le cadre latino-américain, la mobilisation de ce paradigme théorique a aussi ouvert des perspectives analytiques sur le phénomène démocratique.

Nombreux sont les auteurs qui voient dans le BP local, un outil très puissant pour le développement de la démocratie (Avritzer, 2005 ; Gret et Sintomer, 2002 ; Genro et Souza, 1997 ; Pontual, 2000 ; Sanches, 2002 ; Marquetti, 2003 ; Fischer et Moll, 2000). Néanmoins, pour mieux répondre à cette affirmation, nous considérons que les recherches sur ces pratiques doivent répondre à des questions relatives aux relations intra-gouvernementales et intergouvernementales, en particulier la fiscalité ; aux questions liées au comportement des parlementaires en rapport avec les décisions budgétaires<sup>3</sup> et aux interrogations suscitées par les relations complexes entre les exécutifs locaux et les participants aux BP ; enfin, aux questions concernant le rôle des médias dans les débats budgétaires.

---

<sup>3</sup> L'article de Bezerra, dans ce numéro, nous montre comment le comportement des parlementaires s'éloigne des prérogatives inscrites dans la Constitution et répond à d'autres logiques qui, sous l'œil socio anthropologique, acquièrent un sens qui s'écarte souvent de la recherche de l'intérêt général.

D'autres approches mobilisant des paradigmes différents, comme les théories d'O'Donnell (1991, 1998), devraient être mobilisées afin de comprendre les possibilités réelles d'intervention de la population dans les débats des forums du BP<sup>4</sup>.

Bien qu'ils signalent la nécessité d'étudier les relations entre l'État, les institutions politiques et la société, Avritzer et Costa (2004) concentrent leurs recherches sur l'évolution des espaces publics dans deux de leurs dimensions : les espaces communicationnels primaires et la société civile d'un côté, et les moyens de communication de masse de l'autre. Certaines contributions de ce *Cahier* apportent des éléments pour comprendre ces modes de relation à partir de l'analyse de la dimension Parlement-État.

La participation apparaît aussi chez les intellectuels de la «nouvelle droite» anglaise comme une arme dans la lutte contre l'inefficacité supposée de l'État Providence (Milani, 2005, p. 3) et pour les théoriciens du New Public Management, comme une source de contrôle et d'optimisation de la gestion publique. C'est une vision de ce type qui est omniprésente dans les recettes de la Banque Mondiale et qui a été testée en Afrique à la fin des années 1970 (Osmont, 1995).

Ces idées et ces débats marqueront les processus de re-démocratisation et de décentralisation que l'Amérique latine connaît à partir des années 1980. Le Brésil ne sera pas épargné et les concepts de la participation seront utilisés par les forces politiques de gauche comme de droite. La re-démocratisation sera le moment où il faudra réinventer les procédures de légitimation et d'accès à la conduite de l'État, des états fédérés et des collectivités territoriales. C'est dans ce contexte qu'une des pratiques brésiliennes, qui est apparue pour contribuer au développement de

---

<sup>4</sup> La précarité des droits pour une partie importante de la population brésilienne est connue de tous. Les difficultés de cette population pour faire face aux dysfonctionnements du système de santé, du système public d'éducation et l'extrême concentration de revenu, sont les facteurs structurants d'un déficit de participation efficace. Si les BP permettent d'ouvrir les portes de l'activité politique à une partie de la population traditionnellement exclue, il faut toujours regarder avec un œil critique les statistiques officielles sur cette participation. Comme le montre l'article de Cuenca Botey dans ce numéro, la division entre sujets passifs et sujets actifs en politique existe aussi au sein du BPPOA. Cette division répond largement à des déterminants sociaux économiques propres à la société brésilienne.

la sphère publique et changer les rapports entre l'État et les acteurs de la société civile, se constituera en tant que modèle. La renommée du BP de Porto Alegre est très liée à un processus de diffusion internationale fait au travers des différents réseaux d'acteurs. En 1996, lors de la conférence internationale "*Habitat II*" en Turquie, le BPPOA reçoit un prix en tant que « bonne pratique » de gouvernance locale ; en 1997, à Caracas, le séminaire « Décentralisation en Amérique latine : innovations pour les politiques publiques », financé par la Banque Mondiale permet à cette institution de connaître le dispositif et de participer à sa diffusion ; en 1998, à Carthagène, Colombie, le séminaire « *Social Programs Poverty and Citizen Participation* », promu par le BID, sera aussi un moment fort, puisqu'un des cas présentés avec succès sera celui du BPPOA (Navarro, 2003, p. 91-92).

Glorifié par la gauche dans le monde, catalogué de *Best Social Practice* par la Banque Mondiale ou UNHABITAT, le BP de Porto Alegre nourrira les débats intellectuels au sein de la théorie démocratique et à l'intérieur des controverses managériales sur la conduite des politiques publiques.

La littérature de référence sur les BP, brésilienne et française, est marquée par l'étude des conditions permettant l'émergence d'une « sphère publique autonome de l'État ». Le débat se focalise aussi sur les configurations institutionnelles et l'accès à la citoyenneté. Cette littérature se propose d'étudier les alternatives d'organisation qui naissent contre ce qu'elle appelle la *dictature militaire techno-bureaucratique* et le *patrimonialisme clientéliste* au cours des années 1980 et 1990 avec l'arrivée de la re-démocratisation au Brésil.

Ce *Cahier* souhaite contribuer à la compréhension du phénomène du BP<sup>5</sup> en problématisant ce qui a été considéré comme son apport au « perfectionnement » de la démocratie représentative, ainsi qu'en questionnant ce que certains appellent la constitution d'un « quatrième pouvoir » (Gret et Sintomer, 2002). Il existe en

---

<sup>5</sup> Dans le cas brésilien, le BP est compris comme un dispositif autonome de participation populaire ayant comme finalité la définition des investissements du projet de loi budgétaire qui sera soumis au Conseil municipal. Son existence dépend de la volonté du pouvoir exécutif de partager cette prérogative avec la population. Cette définition du BP est inspirée de l'expérience de Porto Alegre. Néanmoins, dans ce *Cahier*, le budget participatif sera compris comme tout dispositif de participation populaire visant à influencer les décisions budgétaires du pouvoir exécutif.

France, une certaine idéalisation de la portée des expériences comme celle de Porto Alegre<sup>6</sup>. Cela peut s'expliquer par le nombre limité de travaux brésiliens traduits en français, ou connus en France, dont la plupart proviennent d'analyses légitimant ces pratiques ou ayant un parti pris politique favorable à la démocratie participative. De plus, les chercheurs français qui mènent des recherches sur le BP au Brésil doivent se confronter à un effort important de compréhension du contexte dans lequel ces expériences prennent vie. La complexité de la tâche explique souvent que certains aspects essentiels à l'analyse ne sont pas pris en compte et biaisent certaines conclusions concernant le potentiel de transformation sociale porté par ces expériences.

C'est pourquoi, dans cet article d'introduction nous voulons mettre en débat le budget participatif et ses prétendues vertus transformatrices de la réalité brésilienne.

Pour ce faire, nous développerons les thématiques suivantes : a) organisation de l'État en termes de processus budgétaires, à savoir, le cadre administratif dans lequel les décisions sur recettes et dépenses publiques sont prises et mises en œuvre ; b) relations intergouvernementales verticales et horizontales ; c) relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, qui traitent des lois budgétaires et d) certains éléments du domaine fiscal.

Nous constatons que ces thématiques sont généralement absentes des études sur cette pratique, alors qu'elles sont essentielles à une meilleure compréhension du BP.

---

<sup>6</sup> Cette expérience est souvent citée comme l'exemple qui permet d'attribuer de nombreuses vertus aux BP. Elle est très connue en France, contrairement à d'autres expériences brésiliennes pour lesquelles il n'y a pas de littérature disponible en français. Voici quelques exemples des vertus attribuées au BP de Porto Alegre : inversion des priorités dans les décisions budgétaires ; création d'un nouveau type de planification où les connaissances des techniciens sont enrichies par celles des habitants et vice versa ; réponse à l'apathie politique de la population par rapport aux institutions de la démocratie représentative ; changement du comportement du législatif municipal qui se voit obligé de se concentrer sur ses fonctions de contrôle de l'exécutif et de création des lois et d'abandonner son rôle clientéliste traditionnel ; amélioration de la gestion publique et diminution de la corruption grâce au contrôle populaire qui pousse vers une meilleure transparence, etc.

Dans la première partie de cette introduction, nous décrivons comment s'organise la République Fédérale du Brésil en termes : de territorialité ; des pouvoirs qui s'occupent des questions budgétaires ; des sujets fiscaux et du partage des responsabilités entre les entités fédérées ; et enfin des principes et lacunes de la Constitution de 1988, qui influent sur le budget<sup>7</sup>.

Nous analyserons ensuite ces thèmes en mettant en lumière la distance qui sépare les objectifs de développement des droits citoyens formulés par de nombreux députés, lors de la rédaction du texte constitutionnel en 1988, et la réalité brésilienne contemporaine.

Pour ce faire, cette analyse prendra en compte les règles formelles, les relations informelles et d'illégalités. Nous porterons une attention particulière aux règles instituées par ces députés, relais des mouvements sociaux, qui ont lutté à la fois pour l'autonomisation des états et des municipalités, et pour garantir le financement des dépenses sociales et l'introduction de normes participatives dans l'administration publique. Enfin, nous discuterons des rapports qui existent entre le « Brésil réel » et les possibilités de transformation fréquemment attribuées au BP, en particulier au niveau local.

L'article est fait de manière à ce qu'on puisse lire de façon indépendante ces parties, selon la connaissance qu'a chacun des relations existant entre légalité, informalité et illégalité dans le pays.

---

<sup>7</sup> Parmi lesquelles on trouve : les relations horizontales et verticales de coopération ; les instruments de péréquation entre les niveaux sous-nationaux de gouvernement ; les compétences entre les trois niveaux de gouvernement ; les lois budgétaires et de recouvrement des impôts ; les mécanismes de participation et les relations entre les pouvoirs.

## LE BRÉSIL DES LOIS

### 1. La Constitution Fédérale de 1988 : quelques principes et lacunes

#### 1.1. Antécédents : organisation de la République (territorialité, pouvoirs, fiscalité, planification, et contrôle de l'activité publique)

##### *Territorialité*

La solution brésilienne pour organiser l'État est le fédéralisme dissociatif, c'est-à-dire un État unitaire (Empire du Brésil), qui se transforme en fédération, à l'opposé des fédérations par agrégation contractuelle d'États indépendants (États Unis, Canada, Australie). Cette solution permet la coexistence de collectivités territoriales qui souhaitent historiquement une large autonomie et dont les intérêts peuvent être divergents, tout en évitant la sécession de certains États (Souza da Silveira, 2002).

La République fédérative brésilienne est structurée à partir des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les deux premiers ayant à leur charge les décisions et la mise en œuvre des sujets budgétaires. Ils les organisent aux niveaux fédéral, étatique et municipal<sup>8</sup>.

##### *Les pouvoirs exécutif et législatif*

Au Brésil les élections législatives fonctionnent sur le principe de la proportionnalité et pour l'exécutif sur celui de la majorité. Les prétendants aux exécutifs sont amenés à former des coalitions pour accéder au pouvoir tout en ayant une majorité au législatif. Cela doit permettre de viabiliser leur programme, mais implique généralement la formation de coalitions qui sont, à priori

---

<sup>8</sup> La République Fédérative est composée de 26 États, du District Fédéral et de 5.564 Municipalités (IBGE, 2007). Le pays est organisé en 5 régions. Les régions, les États et les Municipalités sont très hétérogènes. Par exemple, malgré les insuffisances de l'IDH, les Municipalités Jordão (État de l'Acre) et São Caetano (État de São Paulo) présentent des indices respectivement de 0,475 et 0,919 (PNUD, 2000). À titre de comparaison, le Sénégal a un indice de 0,464 et l'Erythrée de 0,472, considérés des indices de faible développement. De son côté, le Portugal a un IDH de 0,909 et la Slovénie de 0,929, considérés comme « très élevés » (PNUD, 2000).

contradictoires en termes idéologiques<sup>9</sup>. Dans les faits, on observe une instabilité de ces majorités législatives en fonction notamment des intérêts sectoriels et des lobbies.

L'exécutif propose un programme de politiques publiques qui se traduit par des projets de loi budgétaires soumis à l'approbation du législatif. Il exécute les politiques validées par ce pouvoir au travers de ses organisations (administrations directes et indirectes)<sup>10</sup>.

Il engage son personnel à partir de 4 types de statut : les *statutaires* (*estatutários*) – ce sont les fonctionnaires, ils sont recrutés par concours et bénéficient de la stabilité de l'emploi ; les personnes sous le régime de la « CLT » (Consolidation des Lois du Travail) (*celetistas*) – le terme « CLTistes » désigne les individus dont l'emploi est enregistré sur leur Livret de Travail. C'est la forme de contrat classique du secteur privé formel, mais elle est également utilisée dans le

---

<sup>9</sup> En octobre 2009 Lula, président de la République du Brésil; a déclaré que « si Jésus Christ était le président du Brésil, il serait obligé d'établir des alliances avec Judas ».

<sup>10</sup> Les types d'administrations indirectes sont les entités de droit public (autarcies et fondations) et para étatiques – entités de droit privé (entreprises publiques, sociétés d'économie mixte, organisations sociales et fonds). Les institutions de l'administration indirecte sont instituées par l'exécutif sur la base d'une Loi (Municipales, d'États ou Fédérales). Sa création était justifiée pour répondre au souci d'une plus grande souplesse opérationnelle et d'une meilleure identification des actions menées dans un domaine. Dans les Municipalités elles peuvent couvrir une gamme très variée d'activités, comme par exemple : l'enseignement, la santé, services de fourniture d'eau et d'assainissement, collecte et traitement des déchets, etc. Les États ont hérité de nombreuses administrations indirectes créées sous la dictature militaire pour mettre en œuvre les politiques de développement dans divers domaines (notamment eau et assainissement, habitat, développement économique, développement urbain et banques de développement). Elles ont déjà été utilisées de façon à s'éloigner de leurs activités statutaires, ce qui a entraîné des « mauvaises performances », utilisées comme prétexte pour les privatisations des années 1990 et plusieurs conflits intergouvernementaux. Les principales administrations indirectes financières de l'Union après la privatisation sont la Banque Centrale du Brésil (BACEN), la Banque du Brésil S/A, la Caisse Économique Fédérale (CEF) et la Banque de Développement Économique et Social (BNDES); dans le secteur productif étatique la PETROBRAS (quatrième entreprise de pétrole du monde) est très importante.

secteur public ; c'est une forme de contrat à durée déterminée ou indéterminée. Les *comissionados* (*comissionado*) – forme de contrat spécifique à l'administration publique, selon laquelle le choix de la personne (et son licenciement et fonctions) sont laissés à la discrétion directe ou indirecte du dirigeant de l'administration directe. On les appelle aussi « postes de confiance » (*cargos de confiança*). Il s'agit de contrats à durée déterminée précaires, dont la révocation est faite sans indemnité. Leur nombre est préalablement validé par le pouvoir législatif au moyen d'une loi. Un fonctionnaire statutaire ou un CLTiste travaillant déjà dans l'administration peut occuper un poste de confiance. Enfin, les *sans lien permanent* établissent des contrats à durée déterminée. La personne pouvant être « *celetista* », autonome ou personne juridique. Ils peuvent être utilisés (mais ne le sont pas toujours) pour des postes de confiance. Dans les cas de l'Union et des états fédérés, le chef de l'exécutif propose au législatif et nomme directement les titulaires de plusieurs postes supérieurs du pouvoir judiciaire<sup>11</sup>.

En 2005, au Brésil, 24,6% du personnel engagé par l'administration municipale directe sont des travailleurs commissionnés et sans lien permanent. Dans la région Nord, moins développée, ce chiffre atteint 39,2% du personnel (IBGE). On peut voir qu'il n'existe pas de séparation entre la fonction politique (adjoint au maire) et la fonction technique (directeur de service). Les dirigeants sectoriels sont des « Secrétaires ». De leur côté, les « Secrétaires » disposent de nombreux postes « commissionnés »<sup>12</sup>. Tous les postes de direction (à commencer par les Secrétaires et les Présidents des administrations indirectes) et leurs conseillers sont des postes politiques, renouvelés à chaque fois qu'il y a un changement de majorité et souvent en cours de mandat, tant à l'échelle des états fédérés que de l'Union.

Puisqu'une partie des administrations indirectes sont des entités de droit privé elles créent des situations hybrides pour leurs fonctionnaires, qui sont à

---

<sup>11</sup> Voir dans l'annexe 1 tableau avec la structuration et le mode de sélection des 3 pouvoirs.

<sup>12</sup> L'absence de séparation entre la fonction politique et la fonction technique se vérifie, comme dans l'exécutif, au sein du pouvoir législatif. Selon Gripp et Zanini (2009), le Sénat emploie 6272 fonctionnaires permanents, mais aussi 3512 emplois contractuels (sous-traités). Un peu plus que la moitié sont statutaires (54,23%). En ce qui concerne le personnel directement attaché aux sénateurs, 83,11% sont commissionnés, ce qui représente 2673 fonctionnaires (42,6% des fonctionnaires), soit une moyenne de 34 commissionnés par sénateurs !

l'origine d'innombrables et interminables contentieux<sup>13</sup>. L'exercice du contrôle peut être moins transparent que celui auquel sont soumis l'administration directe et les entités de droit public, malgré la législation récente.

Le pouvoir législatif vote les projets de loi (les principales dans les cas des états fédérés et les Municipalités sont les lois de budget) présentés par l'exécutif. Il propose des projets de loi, sur lesquels l'exécutif a un droit de veto, qui peut à son tour être cassé par le législatif avec une majorité qualifiée. Il contrôle l'action de l'exécutif, au travers de l'examen de ses comptes (avec l'appui du Tribunal des Comptes de sa juridiction). Il peut créer des Commissions d'enquête parlementaires (CPI) pour effectuer des investigations sur les crimes de droit commun ou de responsabilité portant sur les responsabilités liées aux fonctions électives de l'exécutif et il peut le destituer (*impeachment*). Au niveau de l'Union et des États fédérés le législatif approuve les noms soumis par l'exécutif pour les postes supérieurs du pouvoir judiciaire et du Tribunal des Comptes et fait des nominations directes pour certains postes supérieurs du Tribunal des Comptes<sup>14</sup>.

#### *Fiscalité*

Pendant la récente période autoritaire du pays (1964/1984) est mise en place une réforme fiscale (65/67), qui structure les relations fédératives en la matière et qui demeureront pratiquement intactes même après la Constitution de 1988 (Prado, 2007). Elle se caractérise par le renforcement de la capacité fiscale des États et Municipalités avec : la création d'un impôt sur la valeur ajoutée, dénommé Impôt sur la Circulation des Marchandises (ICM) pour les États et l'Impôt sur les Services (ISS) pour les municipalités; par des transferts de l'Union aux états (Fonds de Participation des États – FPE) et aux municipalités (Fonds de Participation des Municipalités – FPM) ayant pour but un rééquilibrage

---

<sup>13</sup> Par rapport aux mécanismes d'actualisation salariale, pour le droit à la retraite, pour les formes de contrat, pour les dispenses, etc.

<sup>14</sup> Le Tribunal des Comptes (de l'Union, des états et des municipalités de Rio de Janeiro et de São Paulo) est un organe d'appui au législatif dans sa mission de contrôle. Son Conseil est nommé par l'exécutif et approuvé par le législatif. Le Tribunal des Comptes de l'état est compétent pour l'état, ainsi que pour les municipalités de l'état. Le Tribunal des Comptes de l'Union peut examiner les comptes des collectivités locales pour contrôler l'utilisation des fonds transférés par l'Union.

territorial<sup>15</sup> ; par le partage des revenus des impôts sur les combustibles et sur les services de transports et communications pour des investissements d'infrastructure ; et enfin, par le partage de la recette des états lié à l'ICM avec les municipalités qui les composent (20%).

Cette réforme devait permettre la reprise du processus d'industrialisation lourde, initié en 1955 et entré en crise au début des années 1960. La centralisation fiscale mise en œuvre à partir de 1968, l'imposition de contrôles sur les sociétés locales et les restrictions démocratiques ont entraîné de fortes tensions fiscales entre Union, États et Municipalités.

#### *Planification et contrôle de l'activité publique*

La période autoritaire se caractérise par l'absence de contrôle sur les finances publiques. En effet, l'État fédéral ne comptabilisait pas les dépenses importantes. Le Budget général de l'Union (BGU) était de fait un budget « vide », car son budget « monétaire », grâce à un artifice comptable appelé « Compte Mouvement » (*Conta Movimento*), couvrait sans limites les dépenses du Banco du Brasil à partir de la création monétaire et de l'expansion de la dette publique. Cela permettait à la Banque Centrale d'effectuer des dépenses sous la responsabilité du Trésor Public sans le transfert de ressources nécessaires provenant du BGU. Ces conditions permettaient au régime militaire d'exclure le pouvoir législatif de la discussion budgétaire. Le congrès était alors réduit à une position de simple « spectateur » des principales décisions de l'exécutif (Guardia, 1997, p.277). Cette situation s'aggravait encore plus avec le contrôle des médias et les difficultés qu'avait la société civile de s'organiser pour contester le pouvoir.

Au cours de la transition entre la dictature et la Constitution de 1988, débute une période de changements fiscaux. Malgré d'importantes avancées, des problèmes de structure et de contenu se sont maintenus et il a fallu attendre la Constitution de 1988 pour y faire face. Le manque d'intégration entre le plan et le budget figurait parmi les principaux dysfonctionnements (Guardia, 1997, p.267-274).

---

<sup>15</sup> Le FPE et le FPM proviennent de 10 % des recettes tirées de l'Impôt sur les revenus (IR) et de l'Impôt sur les produits industrialisés (IPI).

## **1.2. Contexte de la rédaction de la Constitution Fédérale de 1988**

La réforme introduite par la Constitution Fédérale de 1988 est marquée par la lutte en faveur de la décentralisation et de l'autonomie des gouvernements non-nationaux (États et Municipalités). Ce mouvement se développa en réaction à la période autoritaire et centralisatrice de la dictature militaire. Dans ce contexte de débats constitutionnels, de nombreuses forces se sont affronté, avec notamment d'un côté, les intérêts des leaders politiques régionaux et locaux, marqués par leurs pratiques clientélistes et corrompues, et d'un autre côté, les idées de la société civile provenant des mouvements sociaux des années 1970 et 1980.

La rédaction de cette constitution est par conséquent fondée sur le compromis de ces deux forces contradictoires avec, pour les uns, la volonté d'instaurer des changements politiques progressistes, comme la participation populaire, l'élargissement des droits sociaux, l'instauration de nouveaux instruments de planification et des relations plus équilibrées entre unités de la fédération. Pour les autres, identifiés en tant que forces conservatrices traditionnelles, c'était la volonté de maintenir les positions sociales historiques des secteurs privilégiés et donc les inégalités sociales. Les disputes non résolues entre les deux camps ont été reportées sur les niveaux infra constitutionnels.

## **1.3. Quelques principes et lacunes de la Constitution Fédérale**

a) Le fédéralisme selon la Constitution : autonomie, coopération et compétences de chaque unité fédérée

Dans un mouvement logique contre le contrôle centralisateur des unités sous-nationales par la dictature, et à partir d'expériences d'administrations participatives des Municipalités et des États fédérés depuis la moitié des années 1970, la Constitution reconnaît l'autonomie politique, législative, administrative et financière des entités de la fédération. Chacune de ces unités dispose d'une Constitution<sup>16</sup>. Cette disposition est le fruit de la tradition autonomiste et de l'idée d'une démocratie construite en partant du bas de la pyramide, c'est-à-dire des Municipalités et des États fédérés.

---

<sup>16</sup> Constitution Fédérale de 1988, Constitutions de chaque état, Loi organique municipale.

Néanmoins, la Constitution n'a pas prévu de donner voix aux demandes des municipalités au sujet de l'élaboration des normes fédérales et au niveau des états. Les municipalités se heurtent à des conflits de compétence qui ne sont pas soumis directement à la Cour Suprême et qui provoquent leur « fausse autonomie » (Souza da Silveira, 2002, p. 10).

Les principes établis par la Constitution sont les suivants : l'Union s'occupera des questions où l'intérêt général et national prédomine (articles 21 et 22) ; les États prendront à leur charge les questions où l'intérêt régional prédomine (définies à partir de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>) ; les municipalités s'occuperont des questions d'intérêt local (définies par l'article 30).

Les compétences communes aux trois niveaux de gouvernement sont définies à l'art.23 de la Constitution. Elles comprennent, entre autres : de fournir les moyens d'accès à la culture, à l'éducation et à la science pour tous ; de protéger l'environnement et combattre la pollution sous toutes ses formes ; de promouvoir des programmes de construction de logements et d'amélioration des conditions d'habitat et d'assainissement ; de combattre les causes de la pauvreté et les facteurs de marginalisation ; de promouvoir l'intégration sociale des secteurs sociaux défavorisés, etc.,

Une fois qu'elle énonce ces principes permettant la construction d'un État Social, la charte nationale est reconnue de tous en tant que « constitution citoyenne ». Cependant, elle n'a pas défini avec clarté les domaines d'action de chaque entité composant la fédération pour l'exercice de leurs compétences communes.

En effet, elle établit le principe du fédéralisme coopératif, avec pour but de réduire les inégalités entre les entités fédérées, mais elle n'a pas construit les institutions qui pouvaient le développer. Elle énonce l'obligation «qu'une loi complémentaire fixera les normes de la coopération entre l'Union, les États et les Municipalités, pour l'équilibre du développement et du bien être au niveau national » (art.23 de la CF/88, § unique). Cette disposition reste encore une des omissions législatives qui pose des difficultés à la mise en œuvre d'une politique coopérative entre les Brésiliens (Souza da Silveira, 2002, p. 11). La question métropolitaine fut aussi déléguée aux Constitutions des états, sans définition de normes pour l'encadrer.

## b) Aspects fiscaux

*Décentralisation fiscale : présentation des recettes pour chaque unité de la fédération*

En réponse à la pression de la société, la Constitution attribue, dans un premier moment, plus de ressources aux municipalités et aux États. Plusieurs impôts sont incorporés à l'ICM, créant l'ICMS<sup>17</sup>, qui donne une plus large base fiscale aux états. Le partage de l'ICMS avec les municipalités augmente de 20% à 25%. De plus, les États obtiennent une autonomie de gestion de cet impôt. Les Fonds de Participation des États (FPE) et les Fonds de Participation des Municipalités (FPM) sont sensiblement augmentés. Ainsi, la recette disponible de l'Union, après les transferts inter-gouvernementaux, diminue de 62,3% à 54,6% du total pendant la période 88/91, tandis que celle des États passe de 26,9% à 29,6% et celle des municipalités augmente de 10,8% à 15,7% du total. On constate donc une forte décentralisation fiscale (Afonso et Araujo, 2004, p. 28).

*Les aspects redistributifs du FPE et du FPM et la multiplication des municipalités*

Les aspects redistributifs du FPE et du FPM, bien que formellement réaffirmés, sont en réalité réduits. Ces fonds étaient déjà faibles en ce qui concerne leurs fonctions de péréquation pendant les années 1980, mais la nouvelle constitution a repoussé le traitement de ce sujet par une loi complémentaire, qui a été votée en 1989. Cependant, cette loi aboutit au gel du montant accordé à ces mécanismes de redistribution, sur la base de la loi antérieure. Par conséquent, les ressources du FPE et ceux du FPM, distribués selon des coefficients fixes ne tenant pas compte des évolutions économiques et sociales, ont acquis un caractère arbitraire et de faible pouvoir redistributif (Prado, 2007 et Prado et al., 2003).

---

<sup>17</sup> L'ICMS est un impôt sur la circulation des marchandises et prestations des services de transport inter étatique, inter-municipal et de communications (avant la Constitution il ne concernait pas les combustibles, l'énergie, les communications et les transports, qui représentent 40 % de l'ICMS actuel). De 1988 à 1989, l'ICMS augmente de 23,9% à 26,6% de la recette total des impôts. Il avait un large potentiel de croissance, étant donné l'élargissement de ses bases d'incidence, mais il perd son espace, jusqu'à représenter seulement 22% du total des recettes en 2003 (Afonso et Araujo, 2004, p. 22)

De plus, cette constitution a maintenu la possibilité de créer des nouvelles villes par l'émancipation de territoires vis-à-vis de la Municipalité d'origine. Comme le Fonds de Participation des Municipalités a fixé un montant-plancher, la formation de « micro Municipalités » permet à ces nouvelles villes de bénéficier d'importants transferts de fond par habitant. Cette situation incite l'augmentation de ce type de municipalités. Par conséquent, la part reçue par chaque unité s'en retrouve d'autant diminuée. À cela, s'ajoute la transformation de territoires Amazoniens, qui étaient auparavant gérés directement par le Gouvernement Fédéral, en états autonomes.

*La transparence budgétaire, l'articulation entre la planification et le budget et les compétences législatives*

Les innovations de la Constitution ont permis la conclusion du processus d'unification budgétaire après la dictature militaire, analysé par Guardia (1997, p.274-276). Cette unification a donné une lisibilité au Budget Général de l'Union, ce qui aurait dû permettre un meilleur travail de contrôle de l'exécution budgétaire par le législatif.

Parmi les modifications signalées par l'auteur, on peut mentionner la restructuration du Budget Général de l'Union à partir de trois budgets : le Budget Fiscal (OF), le Budget de la Sécurité Sociale (OSS) – qui comptabilise les dépenses de la santé, de l'assistance sociale et de la Prévoyance Sociale ; et enfin le Budget des Investissements des Entreprises de l'État (OIEE). Une grande partie des dépenses, actuellement sous la responsabilité de l'OSS, étaient auparavant dispersées dans plusieurs budgets approuvés par décret, ce qui excluait le législatif de la décision et du contrôle de ces dépenses. De plus, le traitement unifié de ces comptes pousse à l'articulation de chaque secteur avec une vision d'ensemble et à une plus grande capacité du législatif à apprécier le budget de l'Union. La nouvelle constitution a aussi déterminé une présentation normée qui synthétise les dépenses tributaires, ce qui permet de visualiser, par région, les exonérations, les incitations et les amnisties fiscales.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles établissent aussi les outils pour intégrer le Plan et le Budget. Les instruments créés sont le Plan Pluriannuel des Investissements (PPA) et la Loi de Direction Budgétaire (LDO), dont la concrétisation se fait par la Loi Budgétaire Annuelle (LOA).

Le PPA doit définir les grands axes des dépenses budgétaires sur 4 ans, comprenant les objectifs généraux et les sous objectifs spécifiques des différentes

rubriques des dépenses. Ces dépenses doivent intégrer à la fois les investissements pluriannuels des administrations directe et indirecte et à la fois les coûts de fonctionnement des structures et programmes qui en découlent. Cet instrument, hiérarchiquement supérieur aux autres pièces budgétaires et plans prévus par la Constitution, est conçu comme le principal outil du nouveau système de planification de l'exécutif (Guardia, 1997, p.271), valable pour les trois niveaux de gouvernement. De son côté, la LDO, votée chaque année, doit permettre d'éviter le détail excessif du PPA, de mieux ordonner les discussions législatives et de définir les priorités pour formuler la LOA, qui est un plan détaillé à court terme. Cette dernière doit être compatible avec la LDO qui, elle-même, découle du PPA.

Ainsi, la logique constitutionnelle incite à ce que la discussion des priorités sur le moyen terme (PPA) soit séparée de celle des orientations annuelles (LDO) et de la distribution des ressources entre projets et activités (LOA).

Enfin, la Constitution augmente les responsabilités du législatif. Il peut, dorénavant, discuter et approuver le PPA, la LDO et la LOA, en ayant la possibilité d'inclure des amendements à l'exception des dépenses concernant les salariés, le service de la dette et les transferts constitutionnels<sup>18</sup> (idem, p. 278-279).

#### *Présentation des différents types de transferts intergouvernementaux*

Le fédéralisme fiscal brésilien s'est structuré à partir de différents types de transferts inter gouvernementaux, dont certains ont pour but l'équité et d'autres qui n'intègrent pas cette préoccupation. Dans les transferts intégrant l'équité, on trouve le FPE et le FPM, dont l'objectif est d'augmenter les ressources des États et des Municipalités de moindre capacité d'imposition pour qu'ils puissent faire face aux besoins publics. Dans ce cas, ils peuvent être dépensés, sans conditions.

---

<sup>18</sup> Ces amendements budgétaires doivent être compatibles avec le PPA et la LDO, mais ils doivent aussi indiquer l'annulation des dépenses correspondantes aux ressources découlant de ces amendements.

On compte aussi les transferts sectoriels, comme ceux de l'éducation<sup>19</sup> ou de la santé<sup>20</sup>, mais dont les dépenses doivent être affectées dans chaque secteur. En ce qui concerne le Fundeb et le SUS, il s'agit d'apporter des ressources par unité de service fourni aux organisations chargées de leur mise en œuvre.

Une autre décision importante de la Constitution, aux conséquences contradictoires, réside dans la naissance des « Contributions Sociales » (Contribuições Sociais), fruit de la lutte de plusieurs secteurs de la société pour garantir le financement du Budget de la Sécurité Sociale. Les Contributions Sociales, à la différence de la France, sont une taxe fondée sur chaque vente de marchandises entre entreprise (par exemple : blé-farine-pain, etc.). Leur création étant réservée au gouvernement fédéral, on constate la réapparition d'un mécanisme d'imposition en « cascade »<sup>21</sup>. Pire encore, cette imposition en cascade entre en compétition avec la collecte de l'ICMS revenant aux États fédérés, les deux ont pour source la même base d'imposition (Prado, 2007, p. 63). Enfin, plus récemment, le programme Allocation aux Familles (Bolsa Familia) devient de plus en plus important dans les transferts conditionnés de l'Union<sup>22</sup>.

Les principaux transferts sans finalités d'équité sont les quotas de l'IPVA<sup>23</sup> et de l'ICMS. Ces impôts sont collectés et administrés par les États et redistribués aux Municipalités, qui sont à l'origine des recettes. Ensuite, on trouve les transferts de l'Union aux États, dont l'objectif affiché est la compensation des

---

<sup>19</sup> Via un fond qui s'appelle Fundeb (destiné à l'éducation primaire et secondaire). Il s'agit d'un fond qui redistribue des ressources entre les gouvernements sous-nationaux, associé à des dépenses additionnelles de l'Union (Prado et al., 2003).

<sup>20</sup> Via le Système Unique de la Santé (SUS), qui cherche à intégrer les actions du secteur des trois niveaux de gouvernement. L'Union transfère des ressources aux unités sous nationales pour les dépenses de la santé, avec une stratégie de décentralisation de la gestion (Prado et al., 2003).

<sup>21</sup> Les impôts cumulatives ou « en cascade », sont ceux qui ont une incidence sur le chiffre d'affaires brut des entreprises, sans qu'il y ait de compensation avec le montant collecté pendant les étapes intermédiaires du processus de production et de circulation des marchandises (Afonso et Araujo, 2004, p. 7).

<sup>22</sup> Il se propose de fournir aux familles aux bas revenus (sélectionnées par les Municipalités), une allocation soumise à de critères, tels que le maintien des enfants à l'école et le respect de mesures sanitaires pour les familles concernées.

<sup>23</sup> Impôt sur la production de véhicules motorisés.

pertes de recettes, découlant des exonérations de l'ICMS sur les marchandises exportées, définies par l'Union. Dans ces cas, nous sommes devant une dévolution. En d'autres termes, les États et les Municipalités caractérisés par une activité économique plus intense, reçoivent des transferts équivalents aux recettes qui leur correspondent. Donc, ces transferts ne sont pas fondés sur la péréquation.

Enfin, il existe des transferts volontaires conditionnés par un contrat formalisé entre les unités de la fédération et répondant à des objectifs spécifiques. Par nature, ces contrats ne sont pas fondés sur les principes de la péréquation. Parmi les grandes lacunes de la Constitution dans le domaine fiscal, on peut signaler l'absence de mécanismes de révision des transferts de péréquation, qui ne tiennent pas compte des évolutions socioéconomiques des différents territoires. Selon Prado (2007, p. 95), d'autres révisions sont importantes, comme le fait de laisser l'administration de l'ICMS sous la responsabilité des États. En effet, cette attribution entraîne un des aspects les plus évidents du fédéralisme compétitif : la guerre fiscale.

*La régressivité du système d'imposition, son caractère anti-productif et les tensions fédératives*

La structure d'imposition était déjà régressive avant la Constitution à cause du poids des impôts indirects dans la charge totale des recettes. Aujourd'hui, les contributions sociales fragilisent l'ICMS et augmentent les prix des marchandises en réduisant leur compétitivité et leur efficacité dans le système économique. La possibilité de l'Union d'utiliser ces contributions sociales pour financer le budget de la Sécurité Sociale, a entraîné son usage croissant pendant les années suivant la réforme constitutionnelle. Il en est résulté une augmentation de l'imposition indirecte par rapport au PIB, ce qui a aggravé la régressivité du système.

Ainsi, du point de vue des recettes, le pays a perdu l'opportunité de les utiliser en tant que mécanisme solidaire de réduction des inégalités. Il se prive aussi de contribuer à l'augmentation des activités productives. Enfin, ces contributions ont détérioré le système d'imposition, en engendrant des tensions entre l'Union et les États à cause de la compétition qu'ils se livrent pour prélever leurs recettes, fragilisant ainsi le principal impôt des États fédérés.

Selon Prado (2007, p. 95), les conflits verticaux (Union, États, Municipalités) et les formes de coopération horizontales (entre Municipalités ou

entre États) doivent être repensés et traités en tant que résultat intégré des révisions du système tributaire (collecte, administration et partage des recettes fiscales), du partage des actions entre les entités de la fédération et des programmes nationaux.

c) Les mécanismes de participation

La Constitution ajoute aux principes de la démocratie représentative ceux de la démocratie participative. Elle a conçu les conseils paritaires (exécutif et société civile) des politiques sociales, dans les trois niveaux de gouvernement. Elle a créé aussi des mécanismes de démocratie directe, tel que les plébiscites, les référendums et les initiatives populaires des lois. Les Conseils de Santé, de l'Éducation et de l'Assistance Sociale, représentent aussi une grande avancée Constitutionnelle, car ils peuvent formuler et évaluer les politiques publiques de leur secteur respectif. Cela peut se faire de manière participative, en sortant de la planification technocratique et autoritaire des années de la dictature et en amplifiant la sphère publique. En théorie, ces structures, avec la participation de la société civile organisée, ouvrent l'espace pour la construction d'un fédéralisme coopératif, au moins en ce qui concerne les politiques sociales<sup>24</sup>.

d) L'indépendance entre les pouvoirs

La Constitution affirme l'indépendance entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Elle a permis que le Ministère Public puisse se structurer à partir d'une bureaucratie de type wébérien, ce qui lui donne des moyens pour réaliser des enquêtes indépendantes des pouvoirs économique et/ou politique. Cela représente un acquis citoyen majeur puisque le Ministère Public a maintenant les moyens de dénoncer et de poursuivre n'importe quel suspect auprès du pouvoir judiciaire.

Cependant, les députés constitutionnels n'ont pas mis dans l'agenda politique un changement qualitatif des structures administratives pour chacun de ces pouvoirs et de nouvelles formes de relations entre eux. Ce manque a posé des

---

<sup>24</sup> Le budget participatif, objet d'études de ce cahier, ne fait pas partie des instruments de participation créés par la Constitution. La réglementation de la participation de la « Loi de Responsabilité Budgétaire » (Lei de Responsabilidade Fiscal), approuvée en 2000, prévoit des mécanismes de consultation et oblige que la présentation des comptes publics soit uniforme et claire. De cette manière, les participants peuvent donner leur avis aux pouvoirs publics sur l'allocation de leurs ressources budgétaires.

limites à leur indépendance, alors, que cette indépendance est absolument nécessaire au contrôle des comptes publics et des gouvernants.

## **LE BRÉSIL DE LA LÉGALITÉ, DE L'INFORMEL ET DE L'ILLÉGAL**

### **1. Contexte après la Constitution Fédérale de 1988**

Une fois la Constitution adoptée, on peut faire le constat que de nombreux éléments nécessaires à un changement de société ont, soit gardé l'esprit des lois d'avant, soit son restés indéfinis, ou même remis, par la Constitution elle-même, à un moment ultérieur. Toutefois, pendant les années 1990, il prévaut au Brésil l'hégémonie néolibérale, ouvertement défavorable à l'approfondissement d'une bonne partie de ses principes généraux<sup>25</sup>.

### **2. Une constitution réellement citoyenne ?**

#### **2.1. L'autonomie des unités de la fédération, le fédéralisme compétitif/exécutif et les compétences des entités fédérées**

La Constitution de 1988 n'a pas clarifiée la définition du partage et des responsabilités entre chaque entité fédérée, conformément à ses articles 23 et 24. La réglementation concernant leur rôle est devenu dépendante d'une législation complémentaire, qui est encore peu élaborée.

On trouve des exceptions principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assistance sociale, avec le Fundeb, le SUS et le programme «Allocation aux Familles» (Bolsa Familia), qui établissent avec clarté l'origine des ressources et les rôles de chaque unité de la fédération. En dépit de quelques

---

<sup>25</sup> À partir des années 1990, les politiques de développement industriel et régional ont été abandonnés. D'un autre côté, certaines des institutions tournées vers ce sujet ont été instrumentalisées par des intérêts particuliers. Plus encore, on a vécu l'agrandissement de la compétition fiscale entre des États, leur fragilisation du point de vue collectif, et l'affaiblissement des formes, déjà fragiles, de coopération et d'organisation des intérêts communs (Prado, 2007). En dépit de l'effort de nombreuses personnes et institutions, la lutte pour la construction d'une nation plus égalitaire est restée très incomplète.

avancés<sup>26</sup>, l'ensemble des valeurs alloués à ces secteurs est insuffisant, ce qui donne lieu à des services généralement de très mauvaise qualité<sup>27</sup>, et à des allocations de faibles montants, malgré leur importance pour les plus démunis<sup>28</sup>. Cette situation pousse les couches de hauts revenus et la classe moyenne vers les services privés et engendre une résistance au paiement de l'impôt, créant une dualité d'accès aux droits constitutionnels et une difficulté pour financer les politiques publiques.

Dans les cas du Fundeb et du SUS, les programmes sont définis principalement par l'Union. Sa mise en œuvre est attribuée de manière plus importante aux Municipalités, ce qui caractérise le Brésil, comme étant doté d'un fédéralisme exécutif. (Prado, 2007). Les transferts de ces fonds sont conditionnés

---

<sup>26</sup> Selon Souza da Silveira (2002, p. 15), la Loi numéro 8080/90 déclare que « le processus de planification et d'élaboration budgétaire du SUS sera ascendante, du niveau local jusqu'au fédéral, après que ses organes de délibération aient été entendus [...]. À part les imperfections du modèle, qui parfois transforment la participation périphérique en simple homologation, il y a dans le système de santé des éléments tournés vers l'intégration des entités périphériques dans les processus centraux de décision et vers la participation de la société (article 198<sup>o</sup>/III de la Constitution) qui indiquent la vitalité démocratique ». Au contraire, selon Prado (2007, p. 120), « la décentralisation vers les Municipalités est plutôt exécutive [...]. Les secteurs où les attributions des Municipalités ont augmenté dans la période récente, sont, tout d'abord, le secteur de la santé, au travers du SUS. Ensuite, apparaît le secteur de l'éducation, en raison du FUNDEF. Dans les deux cas, le processus de décision plus général sur les services, reste aux instances supra municipales, étant surtout sous la responsabilité de l'Union ».

<sup>27</sup> Les déficits sociaux sont énormes. Par exemple, avec le PISA (indice produit par l'OCDE), qui vérifie les résultats de l'apprentissage des jeunes de 15 ans, le Brésil est un des derniers pays de l'échantillon. « Le pire résultat apparaît en mathématique. Dans une échelle où le plafond est six, 73% des brésiliens se situent au niveau un ou plus en dessous de un. Cela signifie, par exemple, qu'ils sont capables seulement de répondre à des questions avec des contextes simples et à des questions formulées de façon claire » (Gois et Pinho, 2007). Des données de ce type pour d'autres politiques sociales peuvent être multipliées très facilement: les développements observés dans chaque secteur ne doivent pas cacher la tragédie de leur situation réelle.

<sup>28</sup> Les allocations aux familles (Bolsa Familia) bénéficient à environ 11 millions de familles. Les montants versés sont pourtant dérisoires -entre 54 à 112 Reals par famille et par mois, soit entre 22 et 43 euros, en considérant le taux d'échange de 0,3836 au 29/09/2009) (Soares et al., 2007).

et représentent par conséquent plus de recettes, mais subissent en revanche une perte d'autonomie de décision et de gestion pour les gouvernements sous-nationaux.

En ce qui concerne le programme de l'Union « Allocation aux Familles », les transferts sont directement faits vers les Municipalités par l'exécutif central. Celles-ci, ont pour responsabilité la sélection des bénéficiaires sur la base de critères fixés par l'Union. Par conséquent, le rôle des états, déjà fragilisés financièrement, est mis encore une fois au second plan.

En ce qui concerne le principe du fédéralisme coopératif, la réglementation opérationnelle de cette coopération horizontale et verticale n'existe pratiquement pas. Devant cette absence, chaque gouvernant cherche la maximisation des ressources à sa disposition, dans le cadre de son territoire d'élection. Cette situation, renforce la personnalisation des réalisations des politiques publiques au détriment du concept du « droit à » pour les citoyens. Cela engendre un rapport évident de clientélisme entre les élus et leurs électeurs, compte tenu des élections à venir. Par ricochet, les élus tendent à ne pas coopérer entre eux, en particulier s'ils sont adversaires politiques. Comme il n'y a aucune représentation collective des pouvoirs exécutifs des Municipalités et des États au niveau de l'Union, et vice-versa, on ne dispose d'aucun outil opérationnel efficace de coopération horizontale et verticale entre unités de la Fédération. Concernant la coopération, une autre question fondamentale se pose avec la problématique métropolitaine qui fut déléguée aux Constitutions des États. Tout d'abord, la Constitution Fédérale ne donne pas de détails sur les fonctions publiques d'intérêt commun, qui sont susceptibles d'entrer en contradiction avec les intérêts locaux. Ensuite, la Constitution ne précise pas les relations politico-administratives qui doivent prévaloir entre les Municipalités des régions métropolitaines (RM), quels sont les intérêts communs et comment les administrer, ou s'il revient aux États de définir pour les RM ce qui relève de la gestion des intérêts pluri municipaux.

Il y a donc un conflit entre la législation qui définit l'autonomie Municipale et l'existence d'un pouvoir étatique qui interférerait dans la gestion des municipalités des RM.

Les compétences et fonctions des gouvernants sont pratiquement les mêmes, quelle que soit la taille de la Municipalité et des problèmes à affronter : étant

données les omissions de la Constitution, les normes des États et les lois organiques des Municipalités sont presque les mêmes, soit pour une agglomération centrale d'une RM, comme la ville de São Paulo (de 11 millions d'habitants), soit pour une petite Municipalité. Il n'y a pas d'institutions adéquates, ni de délimitation des rôles de chacun (Union, États, Agglomération centrale et les autres Municipalités des RM) pour l'élaboration des politiques d'intérêt commun. L'appareil institutionnel métropolitain reste donc indéfini : la logique d'autonomie locale dominante est réticente à la création d'instances supra-municipales ou d'organes mixtes tournés vers l'exercice de compétences qui seraient retirées aux pouvoirs en place. De telles instances compliqueraient aussi la discussion sur les ressources et le pouvoir, particulièrement de la part des Agglomérations centrales (Gouvêa, 2005).

Plusieurs municipalités dans certaines régions métropolitaines, devant la carence d'une structure de gestion partagée efficace, sur des sujets d'intérêt commun, ont développé des conventions et ont formé des consortiums et/ou chambres régionales. Ces solutions semblent plus légitimes politiquement, mais sont juridiquement précaires et marquées par l'instabilité (Gouvêa, 2005)<sup>29</sup>.

D'autres formes de groupement, comme les Régions Intégrées de Développement (RIDE) ont été instituées<sup>30</sup>. Cette initiative reste encore déficitaire, car il n'existe aucun encadrement législatif pour définir chaque RIDE qui se crée. Elles dépendent donc d'une loi complémentaire spécifique pour définir la gestion et les prestations de services communs dans un certain complexe géo économique et social (Souza da Silveira, 2002, p. 12).

---

<sup>29</sup> La loi sur les consortiums publics et sur la gestion associée de services publics, n° 11.107 du 6 avril 2005, réglementée par un décret n° 6.017 du 17 janvier 2007, modifie le cadre antérieur. Elle n'interfère pas sur les consortiums existants jusqu'en 2006, mais peut les doter de nouveaux instruments de coopération fédérative. Elle établit que la coopération peut être, soit horizontale (entre plusieurs Municipalités ou États), soit verticale (entre les Municipalités, l'État et l'Union). Étant fondée sur le libre-choix, elle sera adoptée par les rares dirigeants de l'exécutif qui disposent à coopérer..

<sup>30</sup> Les RIDES sont équivalentes aux Régions Métropolitaines, dont le territoire s'étend sur plusieurs États. Il s'agit de la coopération horizontale et verticale entre l'Union, des États et des Municipalités. Selon Gouvêa (2005), seulement trois RIDES avaient été créées en 2005.

Les agglomérations urbaines sont des groupes de Municipalités qui ne remplissent pas les critères en termes de population urbaine, de densité, etc. pour former des Régions Métropolitaines, mais qui souhaitent néanmoins se regrouper<sup>31</sup>. En l'absence de mécanismes opérationnels et incitatifs, les conflits entre l'Union, les États et entre Municipalités ou au sein des RIDES, Régions Métropolitaines et des agglomérations urbaines, du fait de fortes disparités économiques, sociales, politiques et démographiques, entravent la coopération. Cette absence de mécanismes encadrés pousse souvent chaque entité de la fédération à la compétition et à reproduire les relations traditionnelles des leaders régionaux et locaux. Le manque de tradition coopérative et de cadrage institutionnel efficace, engendre une situation où la coopération intergouvernementale reste assez impuissante. Les relations qui s'établissent sont plutôt conflictuelles, ce qui nous autorise à parler d'un « fédéralisme compétitif ».

## **2.2. Une absence d'indépendance entre les pouvoirs ?**

En dépit de la Constitution, qui a établi le principe d'indépendance des pouvoirs, d'innombrables mécanismes sont mobilisés pour que l'exécutif puisse les contrôler. Nous allons examiner de manière plus directe le gouvernement fédéral. Des actions de la même nature, avec leurs spécificités, ont lieu aux niveaux sous-nationaux<sup>32</sup>.

Il est vrai que, parmi les attributions formelles du législatif, on retrouve son pouvoir de veto aux propositions de l'exécutif, mais aussi son attribution pour élaborer des lois et surveiller les actions de l'exécutif. Cependant, elles sont souvent utilisées pour l'établissement d'échanges servant à viabiliser la réélection des parlementaires, à partir de concessions octroyées à leurs « bases électorales »<sup>33</sup>. Ces dernières se caractérisent généralement par leurs faibles

---

<sup>31</sup> Les agglomérations sont instituées par une Loi d'État.

<sup>32</sup> Par exemple, il n'y a pas de pouvoir judiciaire ou des banques de développement dans les Municipalités.

<sup>33</sup> « Bases électorales » sont (dans le cas fédéral) des réseaux de relations que les parlementaires établissent avec ses « groupes » de soutenance politique, de proximité, d'échanges (têtes municipales et des états, directions politiques locales et régionales, présidents d'associations de quartiers, chefs d'églises, amis, etc.). D'un côté ils essaient

relations avec des programmes partisans fondés sur l'intérêt général, ou sur l'universalité. D'habitude, ces concessions ont pour contrepartie l'approbation de projets de lois, que l'exécutif renvoie au législatif, aussi bien que des appuis électoraux aux leaders gouvernementaux avec qui ils ont négocié ces concessions. Fréquemment, il découle de ces relations une mobilisation de ressources pour les parlementaires, afin de financer leurs campagnes électorales. Le pouvoir en situation de force est l'exécutif car il dispose, via ses administrations directe et indirecte, du pouvoir de décision sur l'inclusion des demandes faites par les parlementaires. Cela passe, en amont, par leur inclusion dans la proposition de la LOA ou, en aval, par l'acceptation des amendements faits par ces parlementaires. Ce pouvoir s'étend au moment de l'exécution budgétaire, une fois que la LOA a été votée, car la gestion des dépenses est décidée par l'exécutif tout au long de l'année. De cette manière, il peut gérer les loyautés des parlementaires au jour le jour.

Le gouvernement fédéral dispose aussi des investissements et services propres que lui confère son attribution et dont la localisation à proximité des « bases électorales » spécifiques peut être objet d'intermédiation et de contreparties pour les parlementaires et les gouvernants (États et/ou Municipalités) en fonction de la carte d'appuis régionaux et locaux.

Il faut mentionner aussi toutes les négociations qui s'établissent entre les parlementaires et les partis politiques avec celui qui gouverne autour des « postes de confiances »<sup>34</sup> dont ils disposent et tout ce qui est en rapport avec ce type de

---

d'obtenir pour ses « groupes » des ressources et d'accès aux agences fédérales. D'un autre côté les membres de chaque « groupe » essaient de les personnaliser comme des bénéfices proportionnés par les parlementaires et non comme le retour d'un acte impersonnel du pouvoir public dérivé des impôts payés, ce qui renforce une conception de comportement politique éloigné de son rôle constitutionnel. Voir, dans ce cahier, la signification complète que Bezerra donne au concept de « bases électorales ».

<sup>34</sup> La Constitution définit les « postes en commission » (*cargo em comissão*) - qui équivalent en France aux postes de collaborateurs, mais qui sont massivement employés dans toutes les strates de l'administration brésilienne – comme un poste occupé par une personne ayant la confiance du gouvernant. Il peut ne pas être fonctionnaire. À son tour, un « poste de confiance » (*função de confiança*) est un poste qui doit être exercé exclusivement par un fonctionnaire, qui reçoit une gratification supplémentaire. Dans les deux cas, il s'agit de postes précaires qui peuvent être annulés à tout moment en fonction des jeux d'alliance politique. Cláudio Weber Abramo souligne que ce « fonctionnaire doit

poste en termes de pouvoir, de salaire, etc. Barros de Mello (2009) affirme que le nombre de commissionnés n'arrête pas d'augmenter pour atteindre aujourd'hui, dans les trois niveaux de gouvernement, 623.000 employés dans la seule administration directe. Ce chiffre se répartit entre 20.600 postes en commission dans le gouvernement de l'Union, 158.800 dans les gouvernements des États et 443.700 dans les Municipalités<sup>35</sup>. Ces données et les raisonnements qui suivent, permettent à Costa (2002) d'affirmer avec certitude que les partis politiques au Brésil se structurent fondamentalement à partir du patronage étatique.

Les rémunérations et le pouvoir de ceux qui occupent des « postes de confiance » sont en général plus importants que ceux des fonctionnaires classiques et des autres différentes catégories d'employés de l'administration (les céléstistes et les sans liens permanents), ce qui crée une dualité préjudiciable pour le bon fonctionnement des administrations<sup>36</sup>. Une infime partie de ceux qui occupent ces postes se voit réserver le contrôle des appels d'offres que l'exécutif passe auprès des entreprises privées. Ce point est un des éléments essentiels de la politique brésilienne : il permet de « capter » des fonds pour le financement des campagnes électorales, qui bénéficieront aux leaders de l'exécutif et aux parlementaires de la coalition.

Ces fonctionnaires savent, dans la majorité des cas, comment respecter les rites légaux des appels d'offre, en établissant pourtant, *a priori*, des accords informels qui entraînent une hausse des prix sur les investissements et les services publics. Ces pratiques transforment les concurrences publiques en un « jeu de

---

être loyal aux intérêts du parti s'il veut être nommé » (journal Folha de São Paulo de 15/02/2009a).

<sup>35</sup> Pour comparer, Abramo (idem) indique que les gouvernements centraux de l'Allemagne et de la France, possèdent chacun environ 500 postes de libre choix.

<sup>36</sup> Par exemple, les salaires moyens payés par la Petrobrás à 6 de ses directeurs de premier niveau et celui de son président atteignent en moyenne, en 2009, environ R\$ 55 mil reais/mois (21.098 euros/mois, considérant le taux de change de 0,3836 en 29/09/2009). Ce montant représente plus que 118 salaires minimums par mois au Brésil, (de 465 reais à partir de 1/2/2009 – ce qui équivaut à 178 euros par mois), ce qui équivaldrait à un salaire en France de 141.000 euros/mois (Soares et Lima, 2009).

cartes marquées » En échappant aux règles institutionnelles, ces pratiques servent généralement à l'enrichissement personnel.

La dualité entre les « statutaires » (fonctionnaires bénéficiaires de la stabilité de l'emploi) et les autres, engendre l'inefficacité de l'exécutif (moindre capacité de gestion publique, réduction de ressources pour les investissements et les services publics, traitement différencié des citoyens en fonction de la corruption, réduction des possibilités pour la mise en œuvre de programmes intersectoriels, etc.).

Il est important de parler des conséquences du « *transfert à des organisations non gouvernementales (ONG) et à des entités (censées) être sans but lucratif, d'innombrables actions, qui pourraient être exécutées directement par les gouvernements [...]. Nombre de ces organisations n'ont pas l'expertise des processus exigés. Elles ne connaissent pas les interstices des lois qui régulent les activités publiques, elles ont des difficultés pour fournir rapidement des informations précises et elles se soumettent à des manipulations clientélistes et arbitraires. Fréquemment, leurs activités sont interrompues à cause des retards relatifs à la remise des documents de propositions et de comptes rendus, avec des effets négatifs pour la population qui reçoit les services* » (Garcia, 2008, p. 32). L'auteur ne le mentionne pas de manière explicite, mais parmi ces institutions, certaines acceptent des contrats surfacturés provenant de l'exécutif dont une partie lui revient en « dessous de table » pour financer des campagnes électorales ou pour l'enrichissement personnel des responsables faisant ces accords.

Le gouvernement fédéral dispose d'importantes agences de crédit et doit contrôler leur utilisation par les entités fédérées et par le secteur privé. Cependant, on dit au Brésil « tout pour les amis, aux ennemis la loi ». En d'autres termes, aux « amis d'aujourd'hui » on offre l'accès aux financements en acceptant, y compris, l'absence de remboursement partiel ou total des prêts, d'où une mauvaise gestion de ces crédits. L'ensemble des services et investissements inachevés, non exécutés, exécutés en désaccord avec les contrats, les amnisties, etc., en sont des témoignages patents.

L'Union détermine les concessions au secteur privé dans le domaine des communications (entreprises d'émissions de radio et télévision) et souvent elles sont offertes directement, ou indirectement, à des parlementaires en tant que monnaie d'échange politique. Fréquemment elle essaie d'interférer dans la ligne

éditoriale de ces organes, grâce au contrôle des crédits et des contrats de publicité, en l'assujettissant à son agenda politique.

L'Union peut aussi fortement interférer sur les indications de directeurs de grands fonds de pension. Plusieurs d'entre eux, selon la presse, ont des liaisons partisans. Ils sont responsables d'investissements se comptant en milliards. Les dix plus importants fonds étatiques décident de destin de 218 milliards de reais (environ 83,6 milliards d'euros, considérant le taux de change égal à 0,3836 en 29/09/2009). Plus de la moitié du total est contrôlé par les 278 fonds publics et privés brésiliens (Bragon, 2009). Si la gestion de ces fonds n'est pas transparente, elle peut donner lieu à certaines « compensations » pour ceux qui les dirigent, parfois à partir d'accords informels, d'autres obéissant aux rites légaux. Plusieurs d'entre eux financent des campagnes électorales. Au moins un de ces fonds, selon rapport d'une Commission parlementaire d'enquête (CPI), a alloué des ressources au *mensalão*, un supposé schéma de paiements mensuel à des parlementaires, ayant comme contrepartie l'appui des projets de l'Union dans le Congrès<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Deux cas récents illustrent l'absence de contrôle du législatif sur l'exécutif : le premier, « en août 2004, une affaire éclate concernant la fuite d'informations de la CPI do Banestado travaillant sur la fin du secret bancaire et fiscal des banquiers et cadres de haut niveau du marché financier. Dès lors, un intense mouvement réunissant absolument tous les partis s'est organisé pour mettre fin rapidement aux travaux de la CPI, afin de renvoyer à la Banque Centrale les données concernant les banquiers et cadres concernés, une fois qu'ils n'étaient plus sous suspicion. Sherlock Holmes se tuerait de rire Ce qui reste, au-delà du personnage de Conan Doyle, c'est que les députés et sénateurs ont probablement reçu le message que s'ils continuent les enquêtes, il n'y aura plus de financement de campagne » (Oliveira, 2006, p. 41).

Le deuxième cas, en 2005, fait référence au *mensalão* : en dépit de dénonciations beaucoup plus graves que celles qui sont apparues au moment de l'*impeachment* du président Collor, les grands partis d'opposition n'ont pas reconduit un tel procès, peut-être en fonction du calcul (qui s'est montré faux) que la simple *médiatisation* du cas permettrait la victoire électorale pour la présidentielle de 2006, à laquelle Lula s'est représenté. L'opposition avait aussi peur d'être dénoncée sur la base des mêmes irrégularités. On dit que des agents de collecte des ressources des grands partis (du gouvernement et de l'opposition) sortent ensemble en hélicoptère de São Paulo vers d'autres États afin d'obtenir pour des campagnes électorales des fonds provenant des

L'Union peut élaborer des lois avec mesures provisoires, y compris concernant ses dépenses, mais elles sont en principe restreintes à des cas d'urgence. Celles-ci sont en réalité largement utilisées malgré les restrictions déterminées par l'amendement constitutionnel (numéro 32/2001) en désaccord avec l'esprit de la loi, alors que de telles décisions sont la prérogative du pouvoir législatif.

Le choix des ministres des Tribunaux Supérieurs, des Tribunaux des Comptes<sup>38</sup> et du Ministère Public, est fait par l'exécutif de l'Union avec la validation et/ou le choix du législatif, ce qui se vérifie dans le tableau en annexe. Au vu du rapport de dépendance du pouvoir législatif par l'exécutif, les choix gouvernementaux sont rarement contestés par les parlementaires, permettant de facto, son ingérence dans le monde judiciaire, notamment en ce qui concerne les questions de justice nationales.

Au niveau étatique, « le contrôle d'un grand impôt indirect [l'ICMS], avec son énorme capacité d'intervention directe sur les prix relatifs et les marges de profit, et donc, sur la compétitivité des secteurs, donne aux dirigeants gouvernementaux un grand pouvoir politique dans la négociation avec les intérêts privés, ayant comme but, le développement local, ou avec des motivations politiques plus prosaïques, tel que le financement de campagnes électorales et similaires » (Prado, 2007, p. 88).

En d'autres termes, l'exécutif, possède un grand arsenal de ressources permettant de négocier l'appui du législatif, en envisageant l'approbation de ses

---

mêmes sources. À une époque de valorisation du discours de l'efficience, ils montrent un certain sens de la rationalité, car si les différences programmatiques entre eux sont dérisoires, c'est toujours mieux d'économiser dans le transport et pour les financeurs un seul rendez-vous est nécessaire.

<sup>38</sup> La question des postes de confiance et du népotisme atteignent aussi les Tribunaux des Comptes. À titre d'exemple, les sept conseillers (à vie) du Tribunal des Comptes de l'État de São Paulo, ont un salaire d'au moins 21.000 reais/mois, soit 8.056 euros/mois (si l'on considère le taux d'échange de 0,3836 de 29/09/2009). Son vice-président a nommé 5 de ses fils comme adjoints dans son cabinet, ayant un salaire d'environ 12.000 reais/mois, soit 4.603 euros/mois, (avec un taux d'échange identique). Selon la presse « aucun d'entre eux (les 5 fils) ne fréquente la Cours des Comptes ». (Christofolletti, 2007). Le montant qu'ils reçoivent représente 25,9 salaires minimums au Brésil, ce qui équivaldrait à un salaire en France d'environ 31.000 euros/mois.

projets, et donc, en lui donnant son appui aux élections suivantes. Il a aussi la possibilité, en établissant des relations avec le secteur privé, d'obtenir des financements pour les campagnes électorales dans un cadre informel qui ouvre la voie à un possible enrichissement illicite. Donc, le Parlement abandonne une bonne partie de ses droits à légiférer et demande très peu d'informations importantes aux Tribunaux des Comptes, qui pourraient lui permettre un réel contrôle sur le gouvernement.

En plus de cela, quand bien même les pratiques illégales de l'exécutif sont mises en lumière, grâce à l'action des « Commissions Parlementaires d'Enquête » (CPIs), de la presse ou du Ministère Public, les polices chargées des enquêtes<sup>39</sup>, sont soumises aux pressions de leurs dirigeants (exécutif), rendant leurs instructions difficiles. Cela est particulièrement vrai pour les enquêtes concernant les crimes de personnes liées au pouvoir politique et/ou économique. Donc, même quand le pouvoir judiciaire fait preuve de bonne volonté, il se confronte à de nombreux obstacles car, généralement, les enquêtes sont menées de manière à ce que les accusés ne puissent pas être condamnés.

Lorsque l'on analyse le tableau en annexe, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire et l'emprise qu'exerce sur lui l'exécutif par le jeu de nomination directe ou indirecte sur ses postes stratégiques, on peut se poser sérieusement la question de la réelle indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à ce dernier. Dans le cas où aucune contrainte à la punition des illégalités se vérifie, il resterait encore à supprimer les *propinas* (achat d'une personne pour qu'elle soit d'accord avec l'intérêt de l'acheteur), l'utilisation de pratiques prorogées au niveau de la justice, le profit des failles dans la législation, les intimidations, les persécutions, les menaces, l'assassinat ou l'exil de ceux qui tentent de faire valoir la loi.

Cette situation, entraîne un sentiment généralisé d'impunité. Elle est aussi constitutive à bien des égards de l'inefficacité de la planification et de la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Les informations données par le ministre responsable du Contrôle et de la Transparence concernant l'utilisation municipale

---

<sup>39</sup> Sauf dans les Municipalités, où il n'existe pas la police chargée d'enquêtes, ce service est rattaché au gouvernement fédéral et aux États.

des transferts fédéraux illustrent cette situation<sup>40</sup>. La seule institution publique qui essaie d'échapper à ce jeu, grâce à d'importants changements produits par la Constitution, est le Ministère Public. Il est par ailleurs notable de préciser qu'il risque aujourd'hui de perdre des prérogatives d'enquête. Cependant, comme toutes les autres institutions, il est aussi hétérogène, toujours en construction et n'est pas protégé de se confronter à des situations, comme celles citées ci-dessus.

### 2.3. Les mécanismes de participation

Au vu des difficultés du législatif à exercer ses fonctions constitutionnelles et des restrictions subies par la presse pour réaliser librement son travail, lors de l'élaboration de la Constitution, il restait l'espoir que les mécanismes participatifs seraient à même d'intervenir sur les décisions publiques et de les contrôler. Cependant, les mécanismes participatifs approuvés par la Constitution ont été très peu utilisés en 20 ans et présentent peu d'efficacité dans l'agenda des trois niveaux fédérés. On peut recenser ce qui a été réalisé par ces outils : un plébiscite, un référendum et trois initiatives populaires de loi présentées au Parlement National. Seulement une de ces lois a été approuvée dans son intégralité, les deux autres sont devenues une combinaison des projets d'initiative populaire et des propositions parlementaires. Il était attendu des conseils de politiques sociales, une plus grande capacité pour formuler et contrôler ces politiques, mais « *peu d'expériences pratiquent avec vigueur le principe du partage du pouvoir à travers les conseils et autres formes de démocratie participative* » (Pontual, 2008, p. 2 e 3).

De manière générale, moins la population est organisée et plus on constate que les conseils sont des structures formelles sans un fonctionnement réel : dans ces cas les Conseils sont structurés selon la loi, mais fréquemment contrôlés par le pouvoir exécutif. Mais même lorsqu'il y a un plus haut niveau de mobilisation, les Conseils articulent de manière fragile les discussions portant sur le long terme comme les débats concernant le lien entre le PPA, la LDO et la LOA. Il manque aussi dans la discussion la définition des moyens, des objectifs et la construction de

---

<sup>40</sup> Interviewé par le journal *Folha de São Paulo*, le ministre Waldir Pires a affirmé que dans l'échantillon des municipalités analysé par le Tribunal de Comptes de l'Union, pour 90% d'entre elles il a été trouvé des irrégularités graves dans l'application des ressources fédérales (Salomon, 2005). Peut être qu'une relation plus équilibrée entre l'Union et les États pourrait éviter un tel niveau d'illégalités, vu que le contrôle direct par l'Union de ce que font les 5564 villes brésiliennes est difficile.

systèmes de contrôle et d'évaluation pour la mise en œuvre des programmes gouvernementaux.

La déclaration du ministre Waldir Pires, responsable du Contrôle et de la Transparence, sur les irrégularités concernant l'utilisation par les villes des transferts fédéraux, est révélatrice : « *Ils existent des conseils de diverses natures, mais on constate que ces conseils sont en grande partie cooptés par le pouvoir local, le sujet et apparenté, beau-frère, parrain etc. Ils ne savent pas, la plupart du temps, pourquoi ils sont là* » (Salomon, 2005).

Il est aussi intéressant d'observer dans la majorité de la littérature sur le BP jusqu'au début de cette décennie des évaluations assez optimistes, qui reflètent, dans une certaine mesure, les espoirs créés par la montée de la démocratie participative.

Dans le cas de la très controversée « Loi de Responsabilité Budgétaire », approuvée en 2000 pour empêcher la pratique traditionnelle consistant à dépenser au-delà des possibilités d'une collectivité, laissant au successeur une situation insoutenable, la loi oblige de rendre compte et de faire des consultations publiques avant d'envoyer le projet de LOA au Conseil des élus municipaux. Cet aspect de la loi représente une avancée formelle importante : il s'agit de l'institutionnalisation du BP consultatif. Reste à savoir comment la société fait valoir cette avancée légale et comment les pouvoirs exécutif et législatif réagissent à cette innovation citoyenne.

Un document produit par l'Institut Pólis, se réfère aux audiences publiques organisées par la Mairie de Sao Paulo (11 millions d'habitants) et rappelle que, « *Même si l'exécutif affirme que "l'élaboration de la proposition budgétaire a été basée dans la transparence et l'ample participation populaire", soulignant la réalisation de 5 audiences publiques régionales, il faut retenir [...], que 220 personnes ont été présentes entre le 29/08 et 05/09, période à laquelle les mairies des arrondissements avaient déjà consolidé leurs propositions. [...] La preuve de la difficulté à incorporer des demandes présentées par le petit nombre de participants dans les audiences publiques [...] est que leurs revendications de construction et rénovation d'équipements dans les domaines de la santé et de l'éducation, n'ont pas été considérées dans la proposition qui a été envoyée au*

*Législatif et il est impossible de savoir si l'Exécutif a l'intention de garantir ces revendications*» (Polis, novembre de 2006, p.1, gras dans l'original).

Plus de vingt ans après la formalisation constitutionnelle des mécanismes de participation et d'autres expériences participatives non prévues, telles que le BP, il semble clair que la simple ouverture d'espaces pour la consultation, ou même pour la délibération, n'est pas suffisante pour faire émerger de grandes avancées démocratiques. Si cela est vrai, une évaluation permanente et un débat sur les changements nécessaires pour accompagner ces innovations s'imposent.

#### **2.4. Aspects fiscaux : quels changements après la Constitution ?**

*Renforcement fiscal de l'Union et des Municipalités, mais affaiblissement des États ; évolution de la péréquation, de la charge des impôts et la question des rôles et de l'autonomie des entités fédérées*

De 1988 à 1991, années de la décentralisation fiscale définie par la Constitution, une succession d'événements modifie la distribution des ressources entre les membres de la fédération. Dès lors, la recette disponible de l'Union en 1991, après les transferts intergouvernementaux, était de 54,6% du total des recettes et elle passe en 2004 à 57,8%. Par contre, la recette disponible des États chute, elle, de 29,6% à 25,3% tandis que celle des municipalités augmente de 15,7% à 17,0% du total pour la même période (Afonso et Meirelles, 2006, p. 82). Nous allons voir maintenant, comment ce mouvement de recentralisation fiscale de la part de l'Union s'opère, avec une perte de ressources pour les États, qui devient inférieur à 1988 et un mouvement de décentralisation qui s'accroît vers les Municipalités.

Tout d'abord, l'autonomie fiscale des États pour gérer l'ICMS et des Municipalités, pour gérer l'ISS donne lieu à une guerre fiscale qui les fragilise financièrement<sup>41</sup> : cette guerre a mené les États et les Municipalités à établir des sous-systèmes d'imposition, accordant des réductions, afin d'attirer les entreprises. Cette guerre fiscale conduit inéluctablement à une baisse globale des recettes pour l'ensemble des États et des Municipalités. Un autre effet pervers

---

<sup>41</sup> Dans un contexte d'endettement excessif des États et, dans une moindre mesure, des Municipalités, dont la charge a augmentée par une politique de monnaie forte et de taux d'intérêts élevés à partir des années 1990, leurs capacités d'action se retrouvent très fortement limitées (Prado, 2007).

réside dans l'apparition de dysfonctionnements dans la localisation de la production et des investissements sur le territoire national<sup>42</sup>.

Le rendement de l'ICMS peut se réduire d'autant plus que cet impôt rentre aussi en concurrence fiscale avec les contributions sociales de l'Union et que cette dernière a la possibilité de les augmenter. Dans ce cas, les États peuvent avoir la tentation de baisser encore plus l'ICMS, afin de rester attractifs, ce qui constitue un cercle vicieux.

De plus, le gouvernement fédéral ne transfère pas aux États la totalité de l'exonération de l'ICMS issu des produits exportés (Prado, 2007). Un autre élément réduisant le pouvoir d'action des États est dû à la renégociation de leurs dettes avec l'Union. Effectivement, dans un contexte de taux d'intérêts très élevés, elles augmentent automatiquement, ce qui les oblige à dépenser pour le service de la dette « entre 9 et 11% de la recette nette étatique » (idem, p. 117).

Ensuite, le Gouvernement fédéral, pour faire face à la réduction de ses recettes, a augmenté l'imposition non partagée avec les gouvernements sous-nationaux. Il a donc peu utilisé l'IR et l'IPI, qui sont la base du financement des transferts de l'Union servant à la péréquation vers les États et les Municipalités<sup>43</sup> (Afonso et Araujo, 2004). En revanche, il a profité de la brèche ouverte par la Constitution pour utiliser « les contributions sociales cumulatives<sup>44</sup>, qui

---

<sup>42</sup> Souza da Silveira (2002, p. 21) ajoute à la guerre fiscale, la « guerre sociale » comprise comme « l'illégitime transfert des usagers des services publics vers les municipalités voisines qui sont bien mieux équipées et sans qu'elles perçoivent une compensation adéquate, surtout dans le domaine de la santé ».

<sup>43</sup> Soit respectivement 47% et 57% de ces ressources.

<sup>44</sup> Les contributions sociales destinées au financement de la sécurité sociale (PIS/PASEP, COFINS et l'IPMF/CPMF) sont recueillies par l'Union et entrent en concurrence avec l'ICMS (recueilli par les États) en termes de base d'incidence. Jusqu'en 2002, elles étaient toutes recueillies en cascade, avec des effets de plus en plus néfastes à mesure que les transactions intermédiaires étaient nombreuses, car nécessaires à l'élaboration du produit. Ces effets sont : l'augmentation du prix des marchandises et donc de l'inflation ; la perte de compétitivité, car les produits importés sont taxés une seule fois. Les autres conséquences sont l'augmentation de la régressivité du système, parce qu'il s'agit d'une imposition indirecte ; et la stimulation de l'intégration verticale des entreprises, source

permettent d'augmenter rapidement et fortement des recettes » qu'il n'est pas obligé de partager (Afonso et Araujo, 2004, p. 15). Cette stratégie se complète avec la création du Fond Social d'Urgence (FSE), en 1994, qui fût ensuite transformé en *Desvinculação das Receitas da União* (DRU). Ce « fond » est en réalité une règle qui permet à l'Union de contrôler 20% de l'ensemble des recettes, qui normalement sont partagées avec les entités de la fédération. Il a créé aussi la Contribution Sociale sur le Profit Liquide (CSLL), prévue dans la Constitution et qui représente une des contributions des entrepreneurs à la Sécurité Sociale. La mise en place de cette fiscalité indirecte a permis à l'Union de recomposer ses recettes sans avoir à affronter la résistance de secteurs sociaux hostiles aux impôts directs, en fonction des caractéristiques des contributions sociales.

Ainsi, la recette provenant des contributions sociales cumulatives, qui correspondait à 1,1% du PIB en 1988, a atteint 6,4% du PIB en 2003, en approfondissant les déséquilibres du système antérieur (Afonso et Araujo, 2004). Telle a été la stratégie qui a permis au gouvernement fédéral d'augmenter énormément la charge tributaire. En 1988, la dernière année avant les changements de Constitution, elle était de 22,43% du PIB. À partir du Plan Real, en 1994, la charge tributaire a atteint un niveau proche de 30% du PIB, maintenue jusqu'en 1998, année de grave crise de la balance des biens et des services. À partir de ce moment, une nouvelle montée a eu lieu, l'amenant à 37,37% du PIB en 2005 (Garcia, 2008 ; p.27). Cet auteur (2008, p.28) explique le changement par l'accord du Brésil avec le FMI suite à cette crise. Pour lui, cette élévation était considérée par le FMI comme nécessaire pour gérer des excédents primaires<sup>45</sup>, afin de payer une partie des intérêts (stratosphériques) et des charges de la dette publique.

Ainsi, la base des Fonds de Participation (IR et IPI), qui a constitué 30,5% de la charge totale en 1988, a commencé à diminuer en termes de pourcentage, arrivant à 17,0% en 2004, tandis que l'ensemble COFINS, PIS/PASEP et IPMF/CPMF est monté de 6,0% à 21,4% de la charge totale sur la période,

---

d'inefficience. Le PIS et la COFINS, respectivement en 2003 et 2004, n'ont plus été imposés de manière cumulative, mais leurs taux d'imposition ont été augmentés en compensation (Afonso et Araujo, 2004).

<sup>45</sup> L'« excédent primaire » est le résultat positif des recettes et des dépenses hors intérêts.

dépassant la montant de IR et IPI (Afonso et Meirelles, 2006, pp. 74-75). Cela signifie la réduction d'une partie des transferts de péréquation et donc la subalternisation d'un des instruments de réduction des inégalités, ainsi que la perte de l'autonomie des entités sous-nationales en termes de ressources, car la Constitution a éliminé les conditionnalités dans son application, ce qui représente un gain d'autonomie dans sa gestion.

D'un autre côté, on observe l'augmentation des fonds « conditionnés », associés à des programmes sectoriels nationaux, surtout de santé et d'éducation, maintenant les États en position secondaire dans la Fédération, ce qu'on a coutume d'appeler « municipalisme exécutif ». En d'autres termes, le gouvernement fédéral formule des politiques, dont l'exécution est laissée aux soins des États et des Municipalités, en contrepartie des ressources supplémentaires. Cependant, non seulement ces ressources supplémentaires sont insuffisantes pour proportionner des droits, aboutissant à une égalisation « par le bas », mais elles réduisent d'autant leur autonomie, car leur utilisation est encadrée par l'Union. Par exemple, un de ces programmes qui acquiert une grande importance est la « Bourse Famille » (Bolsa Familia). La sélection des familles est faite par les mairies, qui établissent des relations directes avec les bénéficiaires, laissant les gouvernements des États sans fonction.

Pour résumer, après la décentralisation fiscale de la période 89/91, le gouvernement fédéral a augmenté énormément la part des dépenses publiques dans le PIB, mais en faisant évoluer un système fiscal chaque fois plus inégalitaire, moins efficace pour l'économie et re-centralisateur au bénéfice de l'Union. Celle-ci a utilisé cette augmentation pour renforcer sa participation, tout en décentralisant les ressources, particulièrement pour les Municipalités, afin d'exécuter de grands programmes nationaux, qui eux-mêmes réduisent l'autonomie des gouvernements sous-nationaux et les transforment en simple exécutant. Cette politique a réduit l'importance des transferts budgétaires égalisateurs et a marginalisé les gouvernements des États dans les relations fédératives, les déséquilibrant encore plus. Enfin, les États fédérés, quant à eux, sont devenus des « otages » de l'Union dans le processus de renégociation de leurs dettes, gérées en fonction de leurs pratiques créatrices de dettes (depuis les années 80) et intensifiées par la politique d'intérêts élevés pratiquée par l'Union, diminuant ainsi leur importance dans la fédération.

*La détérioration du FPE et du FPM et la multiplication des municipalités.*

La loi complémentaire relative au FPM et au FPE, qui avait été approuvée en 1989, en dix années d'existence de la Constitution, a été modestement révisée par deux fois, conservant son caractère peu redistributif (Prado et al. 2003)<sup>46</sup>. Cette loi a eu un effet contre-productif par rapport au mécanisme antérieur, car elle ne prend pas en compte les critères d'innovation dans la création des richesses, de capacité tributaire ni les dynamiques démographiques des États et Municipalités, ce qui montre, encore une fois, la difficulté de cette société à affronter les conflits.

Elle se manifeste aussi par le maintien, dans la Constitution, de la règle relative à la création de nouvelles villes par l'émancipation de territoires par rapport à la Municipalité d'origine, qui se sont donc multipliées. Jusqu'en 1996, un référendum du territoire souhaitant son émancipation suffisait à la valider. Puis, un amendement constitutionnel stipula que le référendum doit consulter l'ensemble des habitants de la Municipalité d'origine, mettant ainsi un frein à cette expansion<sup>47</sup>.

Donc, au vu des insuffisances de la législation et de sa rigidité, mais aussi de la subalternisation par le gouvernement fédéral des bases du FPE et du FPM et, enfin, de la création des nouvelles Municipalités, la question de la péréquation est devenue un enjeu majeur. Le résultat prédominant est pourtant celui de la lutte de tous contre tous, avec l'abandon, par exemple, des « villes-dortoirs » en Régions Métropolitaines, ou des petites Municipalités pauvres et des régions moins développées, qui dépendent presque exclusivement de ces transferts. On compte aussi les États pauvres, laissés sans recettes et sans moyen de développement, car victimes de l'absence de mécanismes d'articulation entre l'Union, les États et les Municipalités pour l'utilisation de ces transferts. On est loin d'un modèle où les actions régionales et locales auraient comme référence un projet de pays qui respecte ses spécificités et réduisent les inégalités, comme c'est le cas dans

---

<sup>46</sup> Avant la loi complémentaire, le FPM ne présentait pas « la moindre capacité effective de réduire les différences en capacités de dépense "per capita" entre les municipalités, et finissait par bénéficier aux plus petits gouvernements locaux de la région développée du pays, en étant complètement aveugle aux problèmes des grandes métropoles » (Prado, 2007).

<sup>47</sup> Cette expansion réduit les ressources de chaque municipalité. Elles étaient 4.491 en 1990, puis 5.507 en 1997 et 5.564 Municipalités en 2006 (IBGE).

d'autres Fédérations. Cette démonstration aide à expliquer l'énorme hétérogénéité entre les États et les Municipalités au Brésil.

En définitive, le dernier outil à faire prévaloir reste la négociation bilatérale, au cas par cas, des transferts entre l'Union et les États, entre l'Union et les Municipalités et entre les États et les Municipalités, principalement via des transferts « conditionnés-volontaires ». À l'inverse des transferts légaux constitutionnels, tel que le FPE, FPM, les quotes-parts de l'ICMS, le FUNDEB, le SUS, les quotes-parts du IPVA, celles liées aux compensations, etc., les transferts « conditionnés-volontaires » ne sont pas légalement obligatoires et aucune règle ne spécifie leur allocation. Ils assument donc un caractère discrétionnaire et sélectif. Il s'agit aussi de ressources qui se caractérisent en général par une attribution au coup-par-coup, car décidée à chaque budget annuel. Ils sont donc fortement soumis au contexte politique immédiat et se transforment fréquemment en monnaie d'échange politique (Prado, 2007, p.17).

Cette pratique a bien pour origine l'existence de ce type de ressource et se traduit, par exemple, avec la légitimation des parlementaires devant leurs « bases électorales », qui ne représentent généralement que des intérêts particuliers (lobbies, corporations, etc.) et non celui de l'intérêt général et universel. Obtenir le soutien de ces intérêts particuliers devient alors un passeport pour assurer la réélection des parlementaires, autant que la condition nécessaire à ce que l'exécutif puisse obtenir une majorité au parlement. Dans le cas du gouvernement fédéral, ces ressources servent aussi à obtenir l'appui des gouverneurs des différents États, ainsi que celui des parlementaires du Congrès National (voir l'article de Bezerra, dans ce cahier).

*La transparence budgétaire, sa désarticulation avec le Plan et les attributions dans le législatif*

L'amélioration de la transparence budgétaire est une condition nécessaire, mais non suffisante, à un réel travail de contrôle du législatif et de la société sur l'exécutif. Alors que pendant de nombreuses années l'inflation fût très élevée au Brésil, rendant de ce fait, le contrôle budgétaire particulièrement difficile, ce n'est qu'à partir de 1994, que cette situation s'est améliorée, permettant un meilleur contrôle des comptes publics. La nouvelle Loi de Responsabilité Fiscale prévoit de nouvelles régulations pour la production d'informations de comptabilité publique

valables pour l'ensemble des entités fédérées. La question qui reste à approfondir réside dans les avancées, les limites et l'évaluation de la mise en œuvre de cette loi. À partir de là, il faudra définir les conditions à remplir pour obtenir un meilleur contrôle de l'exécutif par le législatif et la population.

Le PPA et la LDO sont en général élaborés de façon générique, loin des rôles qui leurs étaient assignés par l'Assemblée Constituante. Étant générique, le PPA ne présente pas des objectifs clairs pour une période de quatre ans et ne permet donc pas la constitution d'un plan de référence pouvant servir à l'élaboration de la LDO. Cette dernière, a aussi tendance à être générique et, de la même manière, elle ne peut servir à guider les discussions législatives pour l'élaboration de la LOA. Toute l'emphase des lois budgétaires a pour coutume de retomber sur la LOA. Encore une fois, les procédures formelles s'accomplissent, mais l'intention initiale de la Constitution visant à articuler Plan et Budget, se trouve mise à mal.

En général, les discussions autour de la loi budgétaire se centrent sur la multitude des demandes concernant les financements à court terme. On constate que même dans le cas de la LOA, alors qu'il s'agit d'un plan pour l'année suivante et que ce délai permet une plus grande prévision relative aux principales variables, il demeure un expédient pour régler les « restes à payer »<sup>48</sup>.

En plus, « l'élaboration du OGU est faite en l'absence de toute considération, tant de la productivité économique et sociale de la dépense publique, que des doublons réalisés entre divers organes sectoriels ceci contribue à la réduction de l'efficacité de la dépense » (Guardia, 1997, p.284). Malheureusement, cela est la règle jusqu'à aujourd'hui dans l'ensemble du secteur public.

Nous venons de montrer qu'il existe une forte tendance, de la part du législatif, à ne pas obtenir les informations du Tribunal des Comptes sur la performance fiscale de l'exécutif, et dans le cas où il les obtient, à ne pas les transmettre à la société en les utilisant comme mécanisme de chantage, tout en

---

<sup>48</sup> Les « restes à payer » sont des dépenses programmées pour une année déterminée qui sont transférées pour l'année suivante quand ils ne sont pas utilisés dans l'année programmée. Ils déforment la LOA, car ils entraînent une superposition des dépenses de différentes années, ce qui diminue la transparence budgétaire et l'efficacité du processus de planification. L'administration des ressources tout au long de l'année (payements faits au début ou à la fin de la période prévue dans la LOA) est un autre des mécanismes qui la déforment.

acceptant la perte de son indépendance vis-à-vis de l'exécutif. De même, si une partie significative des médias reste soumise et sans critique dans son travail ; si une partie de la société civile organisée se laisse coopter ; si une si petite différence persiste entre ceux qui sont au pouvoir et dans l'opposition ; si les mécanismes de coopération intergouvernementale restent précaires ; si une part aussi importante de la police n'instruit pas correctement les procédures d'investigation ; si les instruments de péréquation entre les entités fédérées sont précaires ; si le pouvoir judiciaire souffre de l'ingérence de l'exécutif, etc. ; alors, on comprendra aisément que cet environnement rend l'ouverture des canaux de la participation populaire et ses outils insuffisants et/ou précaires pour renforcer la démocratie.

*L'augmentation de la régressivité du système d'imposition*

Pour avoir une idée du niveau de la régressivité que le système d'imposition a atteint, l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA) a montré que « les revenus mensuels, qui ne dépassent pas deux salaires minimum<sup>49</sup>, dépensaient 53,9% de leur revenu en impôts en 2008 ». En revanche, « les personnes qui ont un revenu supérieur à l'équivalent de 30 salaires minimums<sup>50</sup> destinent 29% de ce qu'ils ont gagné aux impôts » (*journal Folha de São Paulo* de 01/07/2009b).

L'augmentation des contributions indirectes, qui est en partie responsable de cette régressivité, s'est stabilisée dans les années 80 entre 40 et 45% de la recette totale. À partir des années 90, la participation de ce type de contribution indirecte a dépassé les 45%, pour atteindre, certaines années, la moitié des recettes fiscales (Afonso et Araujo, 2004, p. 7). En termes de proportion du PIB, cette participation, qui était en moyenne de 10,45% pendant les années 1980, a augmenté jusqu'à 14,8% dans la décennie 1995 à 2004 (Afonso et Meirelles, 2006, p. 76).

---

<sup>49</sup> De 930 reais, soit 356 euros, ce qui équivaldrait à un salaire en France d'environ 2.400 euros. Le salaire minimum est de de 465 reais à partir de 1/2/2009, ce qui équivaut à 178 euros/mois si on considère le taux d'échange de 0,3836 de 29/09/2009.

<sup>50</sup> Soit 5351,30 euros (avec un taux d'échange identique), ce qui équivaldrait à un salaire en France d'environ 36.000 euros/mois.

*De la difficulté de construire un État-Social : informalité, illégalité et faiblesse des sources de financement*

L'importante augmentation des impôts, qui est passée de 28,44% à 34,1% du PIB entre 1995 et 2003, n'a pas correspondu à une augmentation des dépenses publiques, en terme de consommation et d'investissements exprimant la production de services (santé, éducation, collecte des déchets, etc.) ou d'équipements (acquisition de machines, réalisation d'ouvrages, etc.). Au contraire, ce type de dépenses a chuté de 22,14% à 21,6% du PIB (Afonso et Araujo, 2005).

Des faits comme celui-ci, permettent de justifier la résistance des catégories les plus aisées au paiement des impôts. Parmi les formes que peut prendre ce refus, on peut citer celle des entreprises qui préfèrent adopter des comptabilités parallèles en fonction de leurs relations commerciales informelles, faire appel à des armées d'avocats permettant d'esquiver le paiement des impôts, faire de fausses déclarations fiscales et tout l'attirail engendré par la corruption.

En ce qui concerne les individus, d'autres stratégies existent pour échapper à l'impôt, tel que la non déclaration au Trésor Public de certains revenus, achat ou vente de marchandises, en espérant passer « au travers du filet »<sup>51</sup>.

Le fait de ne pas contrôler l'ensemble de l'activité économique a pour conséquence de sous évaluer la réalité du PIB et de se priver d'une partie non négligeable des sources de financement pour les dépenses publiques en général, et pour les dépenses sociales en particulier. Cette situation s'illustre dans le secteur de la sécurité publique dont le financement revient majoritairement aux États fédérés. Dans ce cas, les policiers, qui sont très mal payés, complètent leur salaire, dans le meilleur des cas, en travaillant dans des entreprises privées pour du gardiennage, mais aussi trop souvent, en établissant une relation symbiotique avec le monde de la criminalité. Etant donné qu'une partie des ressources proviennent du crime, lutter contre ce dernier devient une illusion nourrie par des opérations symboliques.

---

<sup>51</sup> Un des éléments les plus importants des relations informelles entre les entreprises et les individus concerne l'informalité du marché du travail. Une étude récente affirme qu'environ la moitié des travailleurs brésiliens se situaient dans le marché informel. Par conséquent, ils n'ont pas les mêmes droits que les travailleurs du secteur formel (déjà marqués par la précarité). Ils sont plus susceptibles d'occuper des emplois de moindre qualification, avec des moindres salaires et une instabilité encore plus grande (Ulysea, 2006).

La proportion des dépenses sociales dans le PIB au Brésil est très faible, si nous tenons compte des énormes besoins de la société : selon Afonso (2006, p. 13), en 2004 le pays dépensait 10,6% de son PIB en assistance sociale, santé, éducation, culture, droits et citoyenneté, urbanisme, logement social, assainissement et gestion environnementale<sup>52</sup>. Ces dépenses sont comparables au montant des intérêts consacrés au service de la dette publique. Ces derniers étaient de 9,3%, 7,3% et 8,1% du PIB en 2003, 2004 et 2005 respectivement (données de la Banque Centrale du Brésil - BACEN - utilisées par Garcia, 2008, p.27).

On peut mettre en lumière la régressivité des dépenses du gouvernement par l'analyse des dépenses consacrées au remboursement des intérêts de la dette. Les intérêts étant un transfert du gouvernement pour les détenteurs de richesse liquide au détriment des dépenses sociales et d'infrastructure. Ces données peuvent aussi être mises en perspective, si nous les comparons aux dépenses du programme « Bourse Famille » (Bolsa Família). Ces dernières, représentaient en 2008 à peine 0,4% du PIB annuel<sup>53</sup>, malgré son importance en termes politiques et en termes quantitatifs pour les plus pauvres.

Dans ces conditions, il est difficile de respecter les objectifs formulés par les députés constituants en ce qui concerne le développement de la citoyenneté. C'est pourquoi nous nous proposons de montrer comment ce contexte structurel et les conceptions prédominantes du Budget Participatif, remettent en cause les vertus de transformations sociales qu'on accorde à ce dernier.

---

<sup>52</sup> Les fraudes au cours des appels d'offre, ainsi que les surfacturations qui en découlent, réduisent l'efficacité de ces dépenses.

<sup>53</sup> Selon les données présentées par la « Secretaria Nacional de Renda de Cidadania » pendant la « Conferência Estadual de Assistência Social », qui a eu lieu en Santa Catarina, le 09 octobre 2009 ([www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)).

## LE BRÉSIL RÉEL ET LES LIMITES DU BP LOCAL

### 1. La faiblesse des dépenses municipales et la fragilisation des États

Bien que les recettes des municipalités sont passées de 2,98% à 6,43% du PIB entre 1988 et 2004 (Afonso, 2006, p. 9), ces sommes restent insignifiantes si nous les comparons à d'autres catégories de dépenses, notamment aux ressources destinées au service de la dette.

Considérées isolément, la grande majorité des Municipalités ne possède pas la structure administrative et financière pour mettre en œuvre des programmes universels répondant à des critères minimum de qualité. Leurs dépenses comptent pour 6,55% en 2003, dont 5,77% de dépenses courantes et 0,77% d'investissements (Afonso e Araujo, 2005, p. 31). Cette situation s'aggrave si nous considérons le manque d'infrastructures et des besoins de la population.

De plus, selon Wampler (2008, p. 75), en 2004, parmi les 177 municipalités qui ont adopté un Budget Participatif, *«il y avait 103 cas au sein des Municipalités de plus de 100.000 habitants, ce qui signifie que 25% des habitants au Brésil vivaient dans une Municipalité avec un mécanisme de BP dans son processus de définition des politiques publiques»*. Ces mécanismes présentaient des résultats très hétérogènes.

Le manque de coopération intergouvernementale lèse les petites municipalités (particulièrement celles des régions pauvres) et les municipalités «dortoirs» des Régions Métropolitaines, qui dépendent des transferts du FPM et du FPE. Les caractéristiques non redistributives de ces transferts, l'augmentation des municipalités et la recentralisation fiscale, conduisent à reproduire l'hétérogénéité entre les entités de la fédération.

Dans le cas du programme «Bourse Famille» (Bolsa Família), nous pouvons remarquer qu'il est probablement le reflet de ce manque de structure administrative et financière des Municipalités, ainsi que des formes des relations politiques traditionnelles. Comme nous l'avons expliqué, le choix des familles bénéficiaires du programme revient aux municipalités. Or, si seulement 41% des familles pauvres et très pauvres sont bénéficiaires du programme, c'est probablement aussi à cause de ces modalités de sélection, ainsi que de l'impossibilité pour ces familles de bénéficier des services publics qui conditionnent leur réception, telles que l'éducation et la santé.

Au cours de la même période, les États ont aussi connu des augmentations importantes de leurs recettes disponibles (de 5,97% à 9,38% du PIB). Néanmoins, ils souffrent du poids de la dette interne et perdent de la place dans les relations de pouvoir au niveau de la fédération. Leurs dépenses courantes et d'investissement ont été, respectivement, de 7,96% et 0,67% du PIB en 2003 (Afonso et Araujo, 2005, p. 31).

Ces données et ces arguments nous montrent la difficulté d'impulser des transformations par le budget participatif local, surtout lorsqu'on pense au nombre de municipalités et d'États qui l'adoptent et cela même dans le cas où le budget participatif devient l'espace de délibération pour l'ensemble des recettes et dépenses, ce qui est loin d'être la règle.

## **2. Le faible potentiel de transformation du budget participatif local et le budget participatif de l'État du Rio Grande do Sul**

Selon Wampler (2008), la condition du succès du budget participatif, en tant que pratique transformatrice, est de pouvoir compter avec des maires « entrepreneurs politiques », qui mettraient en jeu leur futur en s'engageant sur l'avancement de cette pratique institutionnelle. Afin d'évaluer leur degré d'engagement, l'auteur propose un indicateur principal : le pourcentage des nouveaux investissements soumis aux conseillers/délégués.

Toutefois, si l'on suppose que cette idée est correcte et que 100% des investissements de toutes les municipalités du pays seraient soumis aux conseillers et délégués des budgets participatifs, il s'agirait seulement de 0,77% du PIB, et, pire encore, de 0,67% pour les États (données de 2003), soit une quantité dérisoire.

Or, nous savons que la proportion des investissements soumise au budget participatif varie selon les Municipalités et les années. Selon Wampler (2007), qui a étudié huit Municipalités (entre autres, Porto Alegre, Belo Horizonte et Santo André, objets de recherche dans ce *Cahier*) il a été de 100% à Porto Alegre, mais seulement de 15% à Blumenau et moins de 5% à Rio Claro. Il semble évident que les budgets participatifs, même si l'on fait des hypothèses optimistes au sujet de leur fonctionnement et de leur degré de maîtrise des ressources municipales,

ne pourraient jamais avoir sur la réalité brésilienne l'impact qu'on leur octroie dans les différentes productions académiques et militantes.

### **3. Le BP et son caractère redistributif**

L'étude de Marquetti (2003) a été largement citée, afin de prouver le caractère redistributif du budget participatif de Porto Alegre (BPPO)<sup>54</sup>. Or, il ne permet d'avancer aucune conclusion à cet effet. Tout d'abord, le BPPO délibère, dans la meilleure des hypothèses, sur les ressources destinées à l'investissement. Pour le reste des ressources, nous ne savons rien. De plus, l'auteur parle d'investissements régionaux, qui correspondent seulement à 35% de ce qui est investi par la mairie de Porto Alegre. Ceci montre bien que, même sur les investissements de la mairie, aucune conclusion sur son caractère redistributif n'est possible. Enfin, toute étude qui ne prend pas en compte dans son analyse la totalité des recettes et des dépenses, ainsi que leurs effets sur la distribution du revenu, ne peut pas avancer de telles conclusions.

### **4. Contenu des discussions et contrôle populaire dans le budget participatif**

Nous faisons le constat que les études sur les budgets participatifs ne se concentrent presque jamais sur l'exécution budgétaire. Les recherches, nourries par les réponses des responsables des dispositifs de participation, ne peuvent pas être considérées comme fiables, puisqu'elles ne maîtrisent même pas la proportion du budget soumise au BP<sup>55</sup>. Dans l'étude de Wampler (2007), l'auteur constate qu'une seule municipalité soumettait à discussion la totalité des ressources publiques destinées à l'investissement. En ce qui concerne le contrôle populaire sur le budget public local, il se porte uniquement sur les ressources soumises à discussion, qui sont, comme on vient de le voir, dérisoires. Le reste des dépenses n'est pas sous contrôle populaire. Dans les conditions actuelles, le BP ne semble donc pas être un instrument très puissant pour combattre la corruption endémique au Brésil, malgré son potentiel présumé.

---

<sup>54</sup> Par exemple par Navarro, 2003; Wampler, 2003, Avritzer, 2003, Nez, dans ce Cahier

<sup>55</sup> Voir dans l'analyse de l'expérience de Santo André dans ce Cahier, l'énorme différence entre la déclaration du dirigeant local des actions de participation de la mairie et les données d'exécution budgétaire.

## **5. Budget participatif, efficience et planification dans la gestion publique**

Les configurations du budget participatif se focalisent sur la discussion concernant les investissements de la LOA. Par conséquent, les budgets participatifs ne tiennent pas compte des avancées de la Constitution de 1988 relatives à l'articulation entre les lois budgétaires, dans lesquelles le PPA, devrait servir, en tant que Plan de moyen terme, comme pièce centrale des dispositifs d'allocation des ressources.

À partir du PPA, il serait possible d'établir un ordre concernant les problèmes de la ville devant être traités prioritairement. Une fois établis, ces problèmes pourraient être étudiés en profondeur, afin de déterminer leurs causes, les acteurs concernés, etc. Puis, des programmes pour combattre et résoudre ces problèmes pourraient être développés en définissant en détail les ressources à utiliser (cognitives, organisationnelles, financières, matérielles) et les objectifs à court et moyen termes de manière à ce que ces derniers permettent le pilotage et le contrôle des avancements. Ainsi, l'évaluation périodique du PPA permettrait d'informer ceux qui élaborent la LDO, afin de définir la LOA. Le budget participatif, en se focalisant seulement sur les investissements de la LOA, réduit les possibilités des discussions politiques à moyen et long terme des programmes du gouvernement, au profit des demandes à court terme.

En ce qui concerne l'efficacité de la gestion publique, il est possible d'affirmer qu'une fois que le processus commence, les mairies réalisent des efforts importants, afin de satisfaire les demandes. La légitimité politique du mécanisme en dépend. Dans un pays plein d'infrastructures inaugurées, mais non terminées, ceci est déjà une grande avancée. Néanmoins, comme le budget participatif décide seulement des investissements, les incitations nécessaires pour changer l'ensemble des actions publiques au niveau local, restent très insuffisantes. Il s'ensuit un maintien de la dualité de l'appareil administratif qui, malgré la pression des conseillers et délégués, génère d'importantes difficultés et retards concernant la mise en œuvre de leurs décisions.

## **6. Le budget participatif et les conseils des politiques sociales**

Les conseils des politiques sociales se trouvent parmi les mécanismes de participation créés par la Constitution. Quand bien même on leur attribue, en général, une faible efficacité, il s'agit d'espaces qui peuvent être occupés par la société civile, afin de participer à la formulation de programmes importants, où l'action collective peut compter avec plus d'organisation et d'impact. Les principaux conseils concernent les politiques de santé, d'assistance sociale et d'éducation. Il existe aussi dans plusieurs villes des conseils de développement local, de transport public ou, encore, de logement social.

Dans les villes où le budget participatif a été implanté, il est intéressant de noter le manque d'articulation entre ces derniers et les conseils de politiques sociales. Certes, la structuration des conseils de politiques sociales est différente de celle des budgets participatifs. En effet, dans les conseils on ne discute pas du budget, mais de la nature des programmes mis en place. À contrario, dans les budgets participatifs on ne discute pas du fond des politiques mais des demandes spécifiques (un poste de santé ou une école dans un quartier donné, par exemple). Cependant, le rapprochement entre ces deux types d'espace de participation pourrait s'avérer très profitable, comme c'est le cas à Porto Alegre, où les conseillers du budget participatif élisent des représentants dans tous les conseils de la ville.

## **7. Le budget participatif et la démocratie représentative**

Le budget participatif a tout de même le mérite de rapprocher le pouvoir exécutif de la société, grâce à la participation populaire. Ceci améliore les possibilités de comprendre et d'évaluer les besoins de la population. Toutefois, si le souhait est celui d'améliorer les institutions de la démocratie représentative, il est nécessaire d'éviter de voir l'exécutif remplacer le législatif, car ce pouvoir, est considéré comme source de clientélisme par les premiers promoteurs du budget participatif.

Lorsque l'exécutif, légitimé par la délibération populaire, élabore sa proposition de LOA, il peut fortement réduire les pratiques clientélistes caractéristiques du législatif brésilien. Pourtant, les thèses des défenseurs du budget participatif, qui supposent que de cette façon le législatif va se concentrer sur ses fonctions constitutionnelles (contrôle de l'exécutif et production de législation), ne sont pas crédibles. Tout d'abord, les actions de l'exécutif ne se

réduisent pas à l'approbation d'investissements et, par conséquent, des espaces importants demeurent pour que les conseillers municipaux poursuivent les pratiques traditionnelles. De plus, le budget participatif fréquemment ne discute pas la totalité des investissements. Donc, ce qui n'est pas discuté peut aussi faire l'objet de ces pratiques car cette partie du budget est souvent le fruit de négociations avec le législatif. Enfin, pour améliorer les institutions de la démocratie représentative, il ne convient pas de remplacer le législatif, mais de travailler à ce qu'il devienne un pouvoir réellement autonome et représentatif, capable de produire des analyses et des positionnements budgétaires indépendants de l'exécutif, enrichissant ainsi la sphère publique.

#### CONSIDÉRATIONS FINALES

La Constitution Fédérale du Brésil établit les principes d'autonomie des entités fédérées, du fédéralisme coopératif et de l'indépendance des trois pouvoirs de la République. Elle promeut initialement la décentralisation des ressources au profit des États et des Municipalités, l'ouverture d'espaces de participation populaire pour la formulation et le contrôle des politiques sociales dans les trois sphères de gouvernement (Union, États, Municipalités), ainsi que de nouveaux outils de planification et de contrôle de l'État. L'objectif était celui de créer les conditions pour un meilleur contrôle budgétaire de l'exécutif par le législatif et d'une participation plus importante de ce dernier dans l'élaboration des lois budgétaires, ainsi qu'une amélioration de la coordination entre la planification et les budgets.

Cependant, malgré l'établissement de ces principes, la Constitution a laissé des questions importantes se régler au niveau infra-constitutionnel. C'est le cas des lois fiscales et d'intercommunalité, pourtant cruciales à l'heure de définir la redistribution et l'obtention des ressources par les entités fédérées. Ces dernières ont été définies en reproduisant les erreurs du passé et, parfois, en les aggravant. C'est le cas du FPM et du FPE, le vide laissé concernant les normes sur les régions métropolitaines et sur le développement régional, etc.

Par ailleurs, le caractère régressif du système fiscal, hérité de la dictature, a été maintenu et aggravé. La Constitution n'a pas défini clairement les prérogatives et compétences communes aux entités fédérées, ce qui génère des

dysfonctionnements importants dûs aux doublons et au manque de coordination. De plus, des normes pour changer significativement la structure administrative de l'État n'ont pas été définies. Par exemple, nulle démarcation n'a été faite, afin de séparer la fonction politique de la fonction technique, ce qui a des effets importants sur l'efficacité des administrations, les relations entre l'exécutif et le législatif, ainsi que sur les dynamiques de financement et le patronage des partis politiques.

La Constitution permet à l'exécutif de concentrer une grande partie du pouvoir. Elle pérennise aussi des inégalités criantes entre les États et les Municipalités, car elle n'établit pas de mécanismes adéquats de péréquation. On note aussi que le législatif se révèle incapable de respecter son mandat constitutionnel. En ce qui concerne le budget, il ne contrôle pas l'exécutif comme il le devrait et en général il n'améliore pas les projets de lois budgétaires que l'exécutif lui soumet. Enfin, le pouvoir judiciaire reste aussi limité dans l'exercice indépendant de ses fonctions. Il n'est pas souvent sollicité par le législatif pour s'attaquer à la corruption, contribuant ainsi au renforcement de ce mal endémique.

Le budget participatif local est une initiative qui peut pousser à des avancées démocratiques. L'insertion de l'exécutif dans la société permet à ce dernier d'avoir une meilleure vision des besoins des citoyens de la ville, qui sont parfois difficilement identifiables au sein de l'administration. Par conséquent, il peut transmettre au législatif des propositions de lois budgétaires plus proches de l'intérêt général. Cette insertion peut aussi permettre un rapprochement entre le personnel de la mairie et la population, en termes de langage, d'accès à des connaissances mutuelles, etc. Autre point positif et attendu de cette insertion, c'est un plus grand investissement des administrations publiques envers les régions les plus pauvres des villes, trop souvent délaissées.

Malgré certaines limites, la population peut avoir accès à des informations sur le budget, sur les tâches spécifiques de chaque niveau de gouvernement, etc. Les citoyens qui participent au processus établissent un certain contrôle, soit sur les délais, soit sur la qualité des investissements définis par le budget participatif, mais pas sur leur coût. Ce dispositif est un nouveau centre de délibération d'un projet de loi qui va être approuvé, ou modifié, par le pouvoir législatif. Cependant, malgré ces éléments positifs, le budget participatif local est structuré sur la base de décisions relatives aux seuls investissements et se déroule dans un contexte qui

réduit significativement l'ensemble des qualités qui lui sont généralement attribuées. Tout d'abord, les ressources disponibles au niveau local sont bien trop limitées pour pouvoir entraîner des transformations importantes. Ensuite, comme il ne porte que sur les investissements, même si toutes les municipalités utilisaient le budget participatif et de manière plus efficace, les changements seraient infimes. Cela est d'autant plus vrai, qu'aujourd'hui encore des modifications structurelles n'ont pas eu lieu telles que, par exemple, changer la caractéristique régressive, soit de l'imposition, soit des autres dépenses, ou même des relations fédératives inégalitaires. Plus encore, il semble que cette partie du budget participatif mise en débat ne corresponde qu'à une fraction des investissements pour la majorité des villes qui l'adoptent, rendant plus difficile la tâche de transformer la réalité brésilienne. Il est aussi très difficile de prouver le caractère redistributif des investissements décidés à travers le budget participatif. Par ailleurs, le contrôle de la population sur le budget demeure très fragile : il tend à être restreint aux seuls investissements mis en disponibilité par l'administration pour la délibération, et même dans ce cas, il se réfère plutôt à des aspects physiques et temporels. Pour contrôler les autres dépenses, il faudrait compter sur les moyens de communication de masse et sur le législatif et son organe d'appui, le « Tribunal de Contas », mais ces derniers, sont presque toujours éloignés de leurs fonctions constitutionnelles. Dans les rares situations où ces institutions se chargent d'enquêtes sur des irrégularités, d'autres barrières doivent être surmontées pour que leurs responsables soient punis. En effet, l'exécutif reste un pouvoir assez puissant pour influencer d'autres institutions à la suite des procès éventuellement ouverts : la Police, la Justice et les media. Par conséquent, la portée du budget participatif, quand bien même il existerait dans les trois niveaux de gouvernement, tel qu'il est structuré, resterait presque sans effet pour endiguer la corruption.

Le budget participatif ne délibérant que sur des investissements, il reste pris au piège du court terme sur des logiques de dépenses très spécifiques. De cette manière, il n'incorpore pas les instruments permis par la Constitution pour articuler Plan et Budget. Pour la même raison, il n'y a pas de rapprochement constaté entre les conseils participatifs des politiques sociales créés par la Constitution et le budget participatif. Cet état de fait détermine une multiplicité d'efforts pour les citoyens et les organisations de la société civile avec, comme

corollaire, de faibles résultats. Ce piège crée aussi des obstacles à une réforme globale de l'État perpétuant, dès lors, son inefficacité.

En l'absence d'un fédéralisme coopératif et en raison des faibles mécanismes de péréquation, il existe une grande hétérogénéité entre les États et les Municipalités. Sans ressources suffisantes, ils se lancent dans une « guerre » concurrentielle des uns contre les autres. Les transferts obligatoires (constitutionnels) aux Municipalités et aux États sont en partie destinés à des politiques spécifiques (santé, éducation, assistance sociale), et les transferts additionnels sont contractuels, donc soumis à une négociation avec l'Union (pour les transferts fédéraux). Les Municipalités et les États cherchent ainsi à renforcer leurs relations bilatérales avec le Gouvernement Fédéral (et les parlementaires qui les soutiennent), afin de faciliter les transferts. Cela se produit dans un rapport de force inégal, renforçant la tendance lourde au clientélisme. Or, le budget participatif est un instrument qui, dans sa forme actuelle, ne traite pas de ces problématiques, réduisant ainsi sa capacité réelle de transformation sociale.

Étant donné les faiblesses constatées de cet outil pour permettre le perfectionnement de la démocratie au Brésil, la question suivante se pose à nous : pourquoi, alors que les participants du budget participatif ont l'opportunité formelle de changer les règles du jeu, ne le font-ils pas ?

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFONSO, José Roberto Rodrigues (2006) : *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Rransferências de Renda*. Versão revista e ampliada de texto apresentado ao debate no XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, realizado na CEPAL/ILPES, Santiago do Chile, 23-26/01/2006.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et ARAUJO, Erika Amorim (2004) : *A Carga Tributária Brasileira: evolução histórica e principais características*. *Cadernos Nepp*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n° 55.

Idem, (2005) : *Mais tributos com menos demanda pública: o (duro) ajuste brasileiro*. Versão preliminar de texto para o XVII Seminario de Política Fiscal da CEPAL, Santiago do Chile.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et MEIRELLES, Beatriz Barbosa (2006) : *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: calculos revisitados*. *Cadernos Nepp*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n° 55.

- AVRITZER, Leonardo et NAVARRO, Zander [orgs] (2003) : *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, ed. Cortez, p. 13-60.
- AVRITZER, Leonardo et COSTA, Sergio (2004) : « Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina », *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, volume 47, n° 4, p. 703-728.
- AVRITZER, Leonardo (2005) : « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique », (in) BACQUÉ, Marie-Hélène et al. [org.]. *Gestion de Proximité et démocratie participative - une perspective comparative*. Paris, éd. La Découverte.
- BACHRAC, Peter et BOTWINICK, Aryeh. (1992) : *Power and Empowerment – A Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphie, Temple University Press.
- BARBER, Benjamin (1984) : *Strong Democracy – participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.
- BARROS de MELLO, Fernando (2009) : « Cargos de confiança crescem 32% no país em cinco anos », *Folha de São Paulo*, 15 de fevereiro. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200902.htm>.
- BLONDIAUX Loïc (2008) : *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris, éd. du Seuil, La République des Idées.
- BRAGON, Ranier (2009) : « PT tem diretores em 7 dos 10 maiores fundos », *Folha de São Paulo*, 08 de março. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2606200915.htm>
- BRASIL. Constituição (1988) : *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF, Senado.
- CHRISTOFOLETTI, Lilian (2007) : « Todos os conselheiros do TCE paulista empregam parentes », *Folha de São Paulo*, 26 de fevereiro. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/Fc2612200702.htm>.
- COSTA, Sérgio (2002) : *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- FISCHER, Nilton Bueno et MOLL, Jaqueline [orgs] (2000) : *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ, ed. Vozes.

FOLHA DE SÃO PAULO (2009a) : « Analistas afirmam que problema está no excesso de cargos », 15 de fevereiro. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200904.htm>.

Idem, (2009b) : « Pobre paga mais que rico, diz Ipea », 10 de julho. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0107200911.htm>.

GARCIA, Ronaldo Coutinho (2008) : *Despesas correntes da Uniao: visoes, omissoes e opçoes*. Ipea, Texto para discussão n° 1319. Disponible sur [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1319.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1319.pdf).

GENRO, Tarso et SOUZA, Ubiratam de (1997) : *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

GOIS, Antonio et PINHO, Ângela (2007) : « Brasil é reprovado, de novo, em matemática e leitura », *Folha de São Paulo*, 05 de dezembro. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u351481.shtml>.

GOUVÊA, Ronaldo Guimaraes (2005) : *A questao metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

GRET, Marion et SINTOMER, Yves (2002) : *Porto Alegre : L'espoir d'une autre démocratie*. Paris, éd. La Découverte et Syros.

GRIPP, Alan et ZANINI, Fabio (2009) : « Senadores inflam gabinetes com seus afilhados politicos », *Folha de São Paulo*, 12 de julho. Disponible sur <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1207200902.htm>.

GUARDIA, Eduardo R. (1997) : « O Processo Orçamentário do Governo Federal: Considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente », (in) MEYER, Arno [org.], *Finanças Públicas: ensaios selecionados*. Brasília, IPEA/São Paulo, FUNDAP.

INSTITUTO POLIS (2006) : *Informe sobre a proposta orçamentária da PMSP 2007*, São Paulo. Disponible en [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br). Accès en 14/04/2009.

MARQUETTI, Adalmir (2003) : « Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre », (in) AVRITZER, Leonardo et NAVARRO, Zander [dirs], *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, ed. Cortez, p. 129-156.

MILANI, Carlos (2005) : « “Princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas », XXIX Encontro Anual da ANPOCS.

- NAVARRO, Zander (2003) : « O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico », (in) AVRITZER, Leonardo et NAVARRO, Zander [orgs], *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, ed. Cortez, p.89-128.
- O’ DONNELL, Guillermo (1991) : « Democracia Delegativa? », *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 31, out., p. 25-40.
- Idem, (1998) : « Poliarquias e a (In) Efetividade Lei na América Latina », *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 51, julho, p.37-61.
- OLIVEIRA, Francisco de (1988) : « O Surgimento do Anti-Valor », *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 22.
- Idem, (2006) : « O Momento Lênin », *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 75, jul., p. 23-47.
- OSMONT, Annick (1995) : *La Banque mondiale et les villes –Du développement à l’ajustement*. Paris, éd. Karthala.
- PAPADOPOULOS, Y. (1998) : *Démocratie Directe*. Paris, Economica.
- PATEMAN, C. (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho (2000) : *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizado dos atores da Sociedade Civil e Estado*. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Idem, (2008) : *Reformas Políticas: aperfeiçoando e ampliando a Democracia*. Instituto Polis, São Paulo. Acessado no site [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) em 14/04/2009.
- PRADO, Sérgio et al. (2003) : *Partilha de recursos na federação brasileira*. Sao Paulo, Fapesp-Fundap ; Brasília, Ipea.
- PRADO, Sérgio (2007) : *A questão fiscal na federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. CEPAL –Comissão Econômica para a América Latina, Escritório no Brasil.
- ROSANVALLON, Pierre (2006) : *La contre-démocratie –La politique à l’âge de la défiance*. Paris, éd. du Seuil, Les livres du nouveau monde.
- Idem, (2008a) : « L’universalisme démocratique : histoire et problèmes », *Esprit*, n° 1, janvier, p. 104-120
- Idem, (2008b) : *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, éd. du Seuil.

SALOMON, Marta (2005) : « Municípios desviam mais de 20% dos recursos, diz ministro », *Folha de São Paulo*, 18 de abril. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1804200516.htm>.

SÁNCHEZ, Félix (2002) : *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo, ed. Cortez, Coleção Questões da Nossa Época.

SCHUMPETER, Joseph (1962) : *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Trad. Et Introd. par Faïn, G., Paris, éd. Payot.

SOARES et al. (2007) : *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*. Centro Internacional de Pobreza. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Brasília.

SOARES, Pedro et LIMA, Samantha (2009) : « Sob Lula, Petrobrás elevou o salário da direção », *Folha de São Paulo*, 26 de junho. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2606200915.htm>.

SOUZA da SILVEIRA, Alessandra Aparecida (2002) : *A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

ULYSSEA, Gabriel (2006) : « Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura », *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 26, n° 4, out-dez, p. 596-618.

WAMPLER, Brian (2003) : « Orçamento participativo: uma explicação pra as amplas variações nos resultados », (in) AVRITZER, Leonardo et NAVARRO, Zander [orgs], *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, ed. Cortez, p. 61-86.

Idem, (2007) : *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State Press.

Idem, (2008) : « A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? », *Opinião Pública*, Campinas, vol.14, n° 1, Junho.

ANNEXE La structuration et le mode de sélection des 3 pouvoirs

Union						
	Exécutif	Législatif (la Chambre des Députés et le Sénat forment le Congrès National)			Judiciaire	
	Nom	Composition	Mode de sélection	Mandat		
4 ans	Président de la République	Président + Vice-Pdt	Scrutin majoritaire à 2 tours			
4 ans	Chambre des Députés	513 (8 à 70 par État)	Proportionnelle par liste par État			
8 ans	Sénat	81 (3 par État)	Majorité simple à 1 tour			
À vie	Tribunal des Comptes de l'Union	9 Ministres* + personnel titulaire	Ministres : 3 par le Président avec validation Sénat, 6 par le Congrès National Personnel titulaire : sur concours			
À vie sauf TSE 2 x 2 ans	STF, STJ, TST, TSE, STM**	Ministres + personnel titulaire	Ministres nommés par le Président avec validation par le Sénat (hors TSE *** Personnel titulaire : sur concours			
2 ans reconductibles	Ministère public	Procureur Général + personnel titulaire	Procureur Général désigné par le Président Personnel titulaire : sur concours			

