

Le budget participatif et la théorie démocratique : un bilan critique

Leonardo Avritzer

Le budget participatif (BP) est l'expérience de participation locale la plus discutée au Brésil. Identifié au gouvernement du Parti des Travailleurs dans la ville de Porto Alegre (1989 – 2002), le BP a largement dépassé cette dimension, devenant une forme de participation locale présente dans 103 villes du Brésil. Le budget participatif arrive aussi à inspirer diverses formes de participation au niveau international. Des expériences de participation réalisées à Montevideo, Cordoba et Saint-Dennis en France ont revendiqué leur similarité à ,l'ainsi nommée ,expérience de Porto Alegre. Une série de doutes et de débats ont été suscités par l'expérience du BP . Jusqu'où le BP serait-il viscéralement lié à la singularité de son expérience initiale? Jusqu'où le BP représenterait-il une façon d'approfondissement de la démocratie au Brésil et se répandrait-il dans d'autres régions du pays?

Le Budget Participatif a été implanté pour la première fois à la ville de Porto Alegre (RS), en 1989. Le cas gaúcho, pendant plus d'une décennie d'expérience, a entraîné une complexe ingénierie de participation. Ainsi, bien que le budget participatif soit national et internationalement considéré un processus réussi pour le renforcement de la démocratie locale, son expansion et sa réapplication dans d'autres ambiances, ne se présente point comme une tâche de facile exécution. L'importance du BP en tant que forme de démocratisation des politiques publiques au Brésil ne pourrait se consolider que s'il était effectivement possible de l'élargir vers d'autres régions, de l'implanter par la voie d'autres propositions partidaires ou, alors, d'étendre son extension au niveau territorial.

Tout en supposant ces divers problèmes pratiques, le budget participatif suscite un ensemble de questions à l'intérieur de différents débats théoriques : le débat entre société civile et démocratie, le débat sur l'approfondissement de la démocratie et le débat sur le dessin institutionnel. Dans tous les cas, se pose encore une fois la question suivante: Porto

Alegre étant une ville de longue tradition associative, par rapport au Brésil, serait-il possible d'envisager le BP dans des endroits dépourvus de la même tradition? Une autre question semble être en permanence au centre du débat: À quels éléments devons-nous attribuer la spécificité de l'expérience "Porto Alegrense"? Au dessin institutionnel, à la présence d'un parti ayant une proposition d'élargissement de la démocratie présente dans la ville? Ces questions sont devenues le thème d'un profond débat théorique.

Notre but dans le projet qui a donné naissance à ce livre a été d'élargir la cible d'analyse sur le budget participatif, en incluant dans notre discussion un ensemble de nouvelles expériences caractérisées par leur grande variation soit dans le champ de la tradition associative existante, soit dans le champ du rôle du gouvernement et de la participation. Il faut, avant toute chose, présenter une définition de budget participatif puisque aussi bien dans la littérature académique que dans la pratique de divers gouvernements locaux, la question de l'appropriation de la dénomination budget participatif est devenue commune¹.

Pour les effets des travaux figurant dans ce livre, nous proposons la définition qui suit: le BP est une manière de rééquilibrer l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative basée sur quatre éléments. La première caractéristique du BP est la cession de la souveraineté par ceux qui la détiennent, comme résultat d'un processus représentatif à niveau local. La souveraineté est cédée à un ensemble d'assemblées régionales et thématiques qui opèrent d'après des critères d'universalité participative. D'abord, tous les citoyens sont automatiquement transformés en des membres des assemblées régionales et

¹ Il est possible d'offrir un ensemble d'exemples dans cette direction aussi bien dans l'académie qu'en dehors de celle-ci. Dans le champ de la pratique politique, une série d'expériences au Brésil et à l'extérieur sont identifiées au budget participatif, les meilleurs exemples étant ceux de politiques consultives sur l'emploi de ressources budgétaires dans les états du Minas Gerais et du Rio Grande do Sul et la ville de Recife. À l'extérieur du Brésil des expériences similaires apparaissent dans quelques politiques consultives de la ville de Mexico.

thématiques, ayant le même pouvoir de délibération; ensuite, le BP suppose une reintroduction d'éléments de participation à niveau local représentant, ainsi, une combinaison des méthodes de la tradition de démocratie participative. En plus, le BP est basé sur le principe de l'auto-régulation souveraine, c'est-à-dire, la participation comprend un ensemble de règles qui sont définies par les participants eux-mêmes, reliant le BP à une tradition de reconstitution d'une grammaire sociale participative où les règles de la délibération sont déterminées par les participants eux-mêmes (Santos et Avritzer, 2002); enfin, le BP se caractérise par un essai de réversion des priorités de distribution des ressources publiques à niveau local par une formule technique (qui varie selon la ville) de détermination de priorités budgétaires qui privilégie les secteurs les plus pauvres de la population. Les principales expériences de BP associent le principe de la carence préalable en l'accès aux biens publics à un plus grand accès à ces mêmes biens.

Notre définition nous permet de nous placer sur de différents types de BP et même de postuler le caractère franchement illusoire de certaines expériences qui revendiquent cette appellation, sans, parallèlement, essayer de réduire le phénomène à son expérience la mieux réussie, l'expérience de Porto Alegre. Plusieurs expériences de budget participatif sont analysées en détail dans les chapitres de ce livre, chacune d'elles présentant au moins une caractéristique du BP qui n'est pas présente dans l'expérience de Porto Alegre. Ce livre comprend une analyse des potentiels d'extension du BP, soit au niveau de l'échelle, comme c'est le cas du BP de l'état du Rio Grande do Sul, soit au niveau d'expériences plus petites. Pour cela nous avons réalisé les études de cas suivantes: trois villes dans la banlieue de Porto Alegre, Gravataí, Viamão et Alvorada avec le but d'analyser des expériences du BP dans de petites villes qui constituent une partie de la zone d'influence de la ville de Porto Alegre.

Trois petites villes en dehors du Rio Grande do Sul, Medianeira et Serranópolis do Iguaçu dans la région Sud et Icapuí dans la région Nordeste avec le but d'analyser l'expérience du BP dans de petites villes de différentes ambiances régionales et culturelles. Enfin, nous avons réalisé une troisième étude de cas comprenant la question de l'échelle, par l'analyse du BP dans une vaste extension territoriale: l'expérience du BP dans l'état du Rio Grande do Sul. Deux études de cas additionnelles ont été réalisées avec le but d'analyser des expériences plus contrastantes et qui représenteraient un défi analytique pour la compréhension du BP, telles que les expériences de Recife et de Chapecó à Santa Catarina. L'expérience de Recife semble un défi pour, au moins, deux raisons: parce qu'elle n'a pas son origine dans le Parti des Travailleurs²; parce qu'elle repose sur une relation moins autonome entre l'associativisme communautaire et l'administration publique (Wampler et Avritzer, 2002). L'expérience de Chapecó est un défi en raison de son essai d'intégrer le processus délibératif sur le rural et une expérience de participation qui, jusqu'à présent, est essentiellement urbaine.

Dans l'introduction à ce livre nous avons voulu traiter quatre questions relationnées au BP: premièrement, nous avons essayé de revoir les principales analyses théoriques faites sur le BP. Deuxièmement, nous avons voulu approcher le cas de Porto Alegre en en déduisant les catégories analytiques que nous travaillerons le long de ce livre, comme en plaçant le problème de la relation entre l'expérience de Porto Alegre et d'autres expériences; troisièmement, nous avons envisagé de discuter quatre caractéristiques nécessaires à notre

² La question de la relation entre l'origine du BP et le Parti des Travailleurs est une question polémique. Quelques auteurs, surtout Sousa et Genro cherchent à établir une relation directe entre le PT et le BP dans la conception et l'origine de la proposition, même s'il s'agit d'une position de difficile défense (Avritzer, 2002c). La position la plus juste sur le BP semble être celle que défend Baierle (2000), celle de sa relation avec la conception de multiples acteurs. Cependant, il semble clair aussi que le Parti des Travailleurs partage l'orientation générale de la proposition en la transformant en une proposition de gouvernement. Le premier élément de la définition ci-dessus, qui est l'envie de céder une souveraineté décisive acquise par les élections, semble essentiel pour le succès du BP. Sur le PT, voir (Keck, 1992; Menegello, 1989) sur le PT et le BP voir (Genro et Sousa, 1998; Baierle, 2000; Silva, 2001; Santos, 2002).

avis à l'existence du BP, les catégories de volonté politique, de densité associative, d'éléments du dessin institutionnel et de capacité administrative et financière pour implanter la proposition. Dans chacune de ces études de cas figurant dans ce livre, ces éléments proposés dans l'introduction seront présents; enfin, la partie finale de cet article compte discuter le rôle du BP dans le changement d'éléments structureaux de la politique brésilienne, la question du rôle de la participation, dans le changement de la culture politique, dans la capacité à implanter des politiques distributives et dans la capacité à reformer des structures de *non-accountability* du pouvoir local au Brésil.

Le Budget Participatif et la Théorie Démocratique

Le budget participatif a acquis ces dernières années une profonde importance dans trois types de débats à l'intérieur de la théorie démocratique: dans le débat sur la relation entre société civile et démocratie locale (Baierle, 2000; Navarro, 1998; Boschi, 1999; Wampler, 2000; Silva, 2001; Dagnino, 2002; Nylén, 2002; Baiocco, 2002; Avritzer, 2002^a; Avritzer, 2002b; Wampler et Avritzer, 2002); dans le débat sur le dessin institutionnel (Wampler, 2000; Silva, 2001; Avritzer, 2002^a; Fung et Wright, 2002; Wampler et Avritzer, 2002; Luchmann, 2002) et dans les débats sur l'approfondissement de la démocratie (Navarro, 1998; Santos, 1998; Abers, 2000; Gret et Sintomer, 2002; Santos et Avritzer, 2002).

Dans un premier champ de discussion, celui de la relation entre société civile et Etat, les travaux sur le budget participatif font une série de constatations analytiques extrêmement importantes. Baierle a le premier signalé l'influence des mouvements sociaux communautaires dans les années 80 pour l'explication du BP. D'après l'auteur, "avec la création de la UAMPA (Union des Associations d'Habitants de Porto Alegre) en 1983 surgit un premier effort de ... rompre avec une relation traditionnelle et "monogamique" entre les associations de quartier et

l'Etat ... Une nouvelle conception de citoyenneté a mené à une série de nouveaux thèmes, tels que, la construction de propositions alternatives de politiques publiques... "Ce sont ces mouvements qui, pour Baierle, seraient à l'origine du BP (Baierle, 2000). La littérature autour de la société civile a cherché à montrer que les pratiques pré-existantes avaient créé des conditions pour l'apparition du BP. Avritzer a montré que deux conditions étaient importantes pour l'apparition du BP: l'existence de pratiques associatives précédentes et l'incorporation de pratiques pré-existantes, telles que, les assemblées dans le dessin institutionnel participatif. (Avritzer, 2002c: 39). Silva va plus loin lorsqu'il affirme que "...la dynamique de participation du BP repose surtout sur l'action mobilisatrice d'un ensemble de leaders politiques possédant comme principal champ d'identification et d'actuation un réseau associatif de base communautaire." (Silva, 2001:47). Nylen utilise la littérature sur la société civile pour évaluer les résultats du BP et montrer des limites associatives déterminées à l'extension de la proposition. L'auteur se positionne négativement face à la question d'après laquelle une participation engendrerait forcément davantage de participation. Cependant il reconnaît que le "BP développe l'activisme démocratique entre les membres des non-élites et entre ceux qui avaient déjà été actifs dans le passé." (Nylen, 2002:26). Il est toutefois possible de percevoir qu'une partie importante du débat actuel sur le budget participatif tient en compte les caractéristiques de la société civile dans la réussite des politiques participatives; la capacité de l'Etat à provoquer des formes d'associativisme et de pratiques délibératives semblables à celles présentes dans le champ de la société civile; la capacité des formes participatives à distribuer des ressources de façon généralisée évitant, ainsi, la transformation des associations existantes en des canaux corporatifs d'accès à des ressources et le débat autour du rôle de la tradition associative dans la variation du succès des expériences de BP.

Toutes ces questions restent polémiques à l'intérieur de la littérature sur société civile et budget participatif.

Il est encore une deuxième ligne de discussion sur le budget participatif qui gagne une certaine capacité explicative qui est celle qui traite le problème du dessin institutionnel. La théorie du dessin institutionnel possède des variations diverses (Powell, 1991; Hall et Taylor, 1996) mais ce sont toutes des variantes revendiquant l'influence du dessin des institutions dans sa capacité à déterminer au préalable les attitudes des acteurs sociaux. Fung et Wright ont comparé le budget participatif à d'autres formes de participation en Inde et aux Etats-Unis et de cette comparaison ils ont détaché les caractéristiques suivantes, communes au dessin institutionnel, qu'ils appellent "gouvernance participative" avec du transfert de pouvoir vers les bases: "ils sont participatifs selon la façon dont ils incorporent le compromis et la capacité des personnes communes; délibératifs parce qu'ils installent un processus rationnel de prise de décision et sont une façon d'augmenter le pouvoir des bases dans la forme dont ils relient action et discussion." (Fung et Wright, 2002:5). Silva signale l'importance de deux variables du dessin du BP, la variable des poids et de l'hierarchisation et la forme de dessin des régions du BP (Silva, 2001). Avritzer rappelle l'importance du BP d'être capable de concilier au moment de son implantation des propositions de dessin institutionnel faites par des acteurs divers. Les assemblées régionales étaient des pratiques antérieures du mouvement communautaire, la forme "conseil" était une proposition du Parti des Travailleurs et certaines institutions comme la CRC et le GAPLAN ont été le résultat de propositions spécifiques de l'administration municipale. Dans ce sens, l'originalité en termes de dessin du BP a été sa capacité à intégrer des propositions de dessin institutionnel faites par de différents auteurs (Avritzer, 2002^a; 2002c). Luchmann montre que des éléments institutionnels comme règles,

critères de participation, espaces, normes et lois, causent un impact positif au budget participatif et contribuent à son soutien (Luchmann, 2002:143). Ainsi, avons-nous un deuxième ensemble de questions liées à la capacité du budget participatif à constituer des instances de délibération et échange d'arguments, ces instances étant matérialisées en un ensemble de règles, normes et lois capables de donner de la soutenabilité aux pratiques participatives.

Finalement, les discussions diverses sur le BP ont engendré un débat sur le BP et les nouveaux modèles de démocratie. Des conceptions analytiques diverses sur la démocratie, telles que, divers modèles pour la compréhension du budget participatif ont surgi le long des débats. Santos a appelé le budget participatif une conception distributive de la démocratie et l'a caractérisé à partir de trois éléments: "Tous les citoyens ont droit à y participer, et les organisations ne détiennent point ... de status ou de prérogatives spéciales; la participation est dirigée par une combinaison de règles de démocratie directe et de démocratie représentative...; les ressources d'investissement sont distribuées d'après une méthode objective basée sur la combinaison de critères généraux... et de critères techniques."(Santos, 1998). Navarro a appelé budget participatif une conception affirmative de démocratie et l'a caractérisé comme une pratique qui permet que "...les groupes sociaux marginalisés gagnent les mêmes capacités et droits que ceux qui sont placés au sommet [de la structure sociale] ..." (Navarro, 1998:6). Abers a appelé le budget participatif une forme de réinvention de la démocratie locale. Pour elle, l'élément central de la forme de réinvention de la démocratie locale créée par le budget participatif est la création d'une synergie entre Etat et société civile. À Porto Alegre, cette synergie a provoqué non seulement le "... gain de pouvoir de la part de la société civile...mais aussi un processus graduel... de contrôle par les participants sur le processus gouvernemental

de prise de décision.”(Abers, 2000:222). Enfin, Gret et Sintomer affirment que l’expérience de Porto Alegre met en question un modèle de démocratie basé sur les trois pouvoirs, l’Executif, le Législatif et le Judiciaire. “Avec le budget participatif, Porto Alegre a créé un quatrième pouvoir, celui des citoyens qui prennent directement le processus de prise de décision.”(Gret et Sintomer, 2002:130). Il est aisi possible de percevoir qu’une partie significative du débat académique actuel sur l’approfondissement de la démocratie tient en compte l’expérience du budget participatif. Dans tous les cas, les auteurs connectent les éléments suivants: une augmentation de la participation à la décision sur la distribution de ressources budgétaires; une augmentation de l’accès à des ressources publiques et à des droits; une augmentation de la capacité de décider et une certaine capacité de déterminer la règle du processus délibératif.

Notre but dans le projet qui a donné origine à ce livre a été d’élargir la cible d’analyse sur le BP, en incluant dans notre analyse un ensemble de nouvelles expériences caractérisées par une large variation soit dans le champ de la tradition associative existante, soit dans le champ du rôle du gouvernement et de la participation.

Dans les prochaines sessions de l’introduction à notre livre nous comptons traiter le cas de Porto Alegre et sa relation avec d’autres expériences de BP de façon à comprendre l’origine des diverses polémiques théoriques autour du BP. Dans la session suivante, nous comptons discuter tous les cas étudiés et montrer comment des éléments régionaux ou d’échelle influent sur la forme de budget participatif. Dans la session finale de l’introduction, nous comptons discuter les différents cas étudiés en montrant quel type de lumière ils lancent sur les questions théoriques citées ci-dessus. Nous comptons discuter encore, dans la partie finale de cet article, le rôle du BP dans le changement d’éléments structuraux de la politique

brésilienne, en particulier, la question du rôle de la participation dans le changement de la culture dans le pays en faisant, pour autant, la différence entre divers types de BP.

L'Exemplarité du BP à Porto Alegre et la Contextualité des Politiques Participatives

Il existe peu de polémique aujourd'hui sur l'importance de Porto Alegre dans le surgissement et la consolidation de l'expérience du budget participatif dont la pratique est souvent confondue au nom de la ville lui-même. D'autre part il ne semble pas nécessaire de signaler, encore une fois, qu'il existe une vaste littérature sur la particularité du processus de formation du Rio Grande do Sul et sur différentes traditions politiques de cette région lorsqu'on la compare à d'autres régions du pays.

Divers auteurs ont déjà traité le thème, en mettant l'accent sur des aspects tels que le fonctionnement régulier des milices entre 1835 et 1845 comparé à l'émergence du pouvoir des colonels - grands propriétaires de terre - dans d'autres parties du Brésil, aussi bien que, son caractère moins hiérarchique qui a emmené au développement d'un sentiment d'honneur social" (Uricoechea, 1984). D'autres auteurs ont remarqué la prépondérance de la petite propriété agricole dans le Nord de l'état avec la promotion d'une plus grande distribution de revenu et la création d'un réseau urbain formé de petits centres proches les uns des autres (Baquero, 1995:20). Dans les deux cas, on peut affirmer qu'il y a eu dans le processus de formation du Rio Grande do Sul des éléments plus forts d'une sociabilité égalitaire qui ont contribué à la formation d'éléments associatifs plus importants que dans le reste du pays pendant le XX^e siècle. Pour les objectifs de cette introduction ce qui nous intéresse c'est la trajectoire politique spécifique des mouvements populaires et communautaires dans la ville de

Porto Alegre dans la deuxième moitié du XX^e siècle et le contraste entre le genre associatif existant à Porto Alegre et dans d'autres grandes villes brésiliennes.

L'origine des mouvements populaires de Porto Alegre s'effectue dans l'immédiat après-guerre avec la création de diverses associations locales et la constitution de la Fracab, Fédération Rio-Grandense d'Associations Communautaires et d'Amis de Quartier dans la deuxième moitié de la décennie de 50 (Silva, 2001:79). Ce processus rend Porto Alegre différente d'autres capitales brésiliennes, par exemple de São Paulo qui a eu un mouvement communautaire de base essentiellement récréatif basé sur la **Sabs** pendant cette période (Gohn, 1991) et de Belo Horizonte qui a eu très peu d'activité communautaire de base associative dans cette période et de Recife qui a subi de grandes mobilisations populaires de type populiste qui n'ont pas concerné l'augmentation de l'associativisme communautaire dans la ville. La ville dont la dynamique associative est semblable à celle de Porto Alegre, dans cette période, est Rio de Janeiro qui connaît un fort mouvement associatif aussi dans l'après-guerre (Boschi, 1987). Nous avons ainsi, un premier mouvement d'activité et de différenciation parmi les villes brésiliennes pour ce qui est de la tendance associative de la population et, dans ce cas, Porto Alegre apparaît, déjà dans les années 50 et 60, ayant une tendance associative semblable aux villes les plus actives du Brésil.

Nous avons un deuxième moment qu'il convient de détacher, à savoir le moment de la redémocratisation. Divers auteurs ont déjà signalé l'augmentation de la tendance associative entre 1977 et 1985 dans diverses régions du Brésil (Boschi, 1987; Santos, 1993; Avritzer, 20001). Dans cette période, en ce qui concerne le problème de l'associativisme communautaire, nous pouvons percevoir différents types de dynamiques empiriques: dans quelques villes présentant précédemment peu de tendance associative il y a une

transformation énorme de la dynamique associative. Ce fut le cas des villes de Belo Horizonte et de Recife. Le nombre d'associations communautaires dans les deux villes a plus que triplé dans la décennie de 80 (Avritzer, 2000^a; Tarcisio, 2002). Dans d'autres villes il y a eu une reprise de la tradition associative précédente et une augmentation du patron associatif. Celui-ci semble être le cas de Rio de Janeiro. Un autre cas aurait été celui de villes comme São Paulo qui possédaient déjà un mouvement associatif, même si celui-ci était de base éminemment récréative et qui devient un mouvement plus revendicatif. Dans ce cas, ce qui change ce n'est pas tant le genre associatif mais la conception autour d'objectifs de l'association, même s'il y a eu également une augmentation du nombre d'associations communautaires dans la ville de São Paulo dans la décennie de 80. (Avritzer, 2000a). Si l'on envisage le cas de Porto Alegre, il semble contenir les caractéristiques du cas "carioca" et "paulista" à la fois; premièrement, il y a eu une reprise du genre de constitution d'associations communautaires, tel qu'à Rio de Janeiro, et en même temps, il y a eu un mouvement intense de transformation dans la conception des objectifs de l'associativisme communautaire. D'une part, Porto Alegre possédait, déjà dans les années 60 une tradition d'associativisme plus revendicatif exprimé par la "Liga Interbairros Reivindicatória et Assessoradora" (Union Revendicative Inter-quartiers) qui avait parmi ses objectifs une ligne de participation "humaniste, anti-paternaliste et d'autodétermination." (Silva, 2001:81). D'autre part, il semble assez clair qu'il y a, dans les années 80, une énorme amplification des mobilisations revendicatoires dans la ville (Guareschi, 1980). Cette tradition, dans le cas de Porto Alegre, a évolué vers une revendication faite par l'"Union des Associations des Habitants de Porto alegre", l'UAMPA, afin de participer à la délibération sur le budget municipal. (Avritzer, 2002c). Nous avons, donc, dans le cas de la tradition associative de Porto Alegre, des

éléments empiriques qui permettent la différenciation entre le cas de Porto Alegre et celui des diverses capitales brésiliennes. Bien qu'il soit possible d'affirmer qu'il y a une augmentation de la tradition associative dans la plupart des capitales brésiliennes, cette augmentation à Porto Alegre semble partir d'un niveau précédent d'une plus grande tradition organisationnelle et, en même temps, d'avoir provoqué une plus grande densité associative³.

Il y a un deuxième facteur qui serait relationné à l'exceptionnalité de Porto Alegre: une tradition d'administrations préalables liées à la gauche. Entre 1947 et 1963, le PTB (Parti Travailleuse Brésilien) est le plus voté pour la Chambre Municipale de Porto Alegre et le candidat à gouverneur de l'état du PTB a vaincu toutes les élections dans cette ville entre 1947 et 1964 (Silva, 2001). Au moment de la redémocratisation une opposition de centre-gauche est déjà forte à la ville de Porto Alegre, opposition qui a l'hégémonie du PDT (Parti Démocratique Travailleuse), parti dont les leaders ont revendiqué le passé "petebista"(PTB), même si la proposition politique du PT a également eu une influence expressive dans la ville. La première élection municipale à Porto Alegre est vaincue par le PDT et provoque l'introduction de politiques participatives, ayant même proposé la création d'un conseil populaire et l'institution des "fiscaux de la ville", comme ils étaient alors appelés: c'était une forme institutionnelle de fiscaliser le gouvernement qui n'a pas été très effective, en raison de sa liaison ombilicale avec le PDT lui-même (Baierle, 2000). De toute façon, le fait que la proposition politique faisant concurrence à celle du Parti des Travailleurs soit déjà une proposition participative, montre une dispute politique autour de politiques participatives lors

³ Il n'y a pas de données quantitatives disponibles sur l'évolution de la tradition associative à Porto Alegre, telles qu'il existe pour d'autres villes brésiliennes. Cependant, il est possible d'affirmer la plus grande densité associative existant à Porto Alegre par le nombre absolu d'associations. Dans une recherche réalisée en 1998 nous arrivons au nombre de 2200 associations communautaires à Porto Alegre et 800 associations à Belo Horizonte, ce qui donnerait une densité associative à Porto Alegre environ quatre fois plus élevée que celle de Belo Horizonte. Voir Avritzer, 2002c.

de l'élection de 1988, ce qui n'est sans doute arrivé qu'à Porto Alegre, à ce moment-là. Dans d'autres capitales brésiliennes comme São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte et Recife la dispute politico-électorale au début de la redémocratisation s'est effectuée entre des propositions pour ou contre l'élargissement de la participation. Dans ce sens, quand Olívio Dutra est élu par le Parti des Travailleurs pour la mairie de Porto Alegre en 1988, du point de vue politico-partidaire, il y avait non seulement le compromis pragmatique du Parti des Travailleurs de stimuler la participation⁴, mais aussi le fait que la dispute politique entre le PT et le PDT dans la ville de Porto Alegre se soit concentrée autour de la question de la participation qui est devenue l'axe principal de l'administration municipale dans cette ville, ce qui n'a pas été le cas, par exemple à São Paulo, ville administrée simultanément par le Parti des Travailleurs. Dans ce sens nous pouvons signaler à côté de l'exceptionnelle tradition associative existant à Porto Alegre, une deuxième caractéristique exceptionnelle qui serait la concentration de la dispute politique entre deux partis de gauche, et, en même temps, le fait que tous les deux ont proposé des formes de participation.

Il est possible d'affirmer que l'introduction du budget participatif par l'administration Olívio Dutra pendant l'année 1990 soit une division nette en termes de politiques participatives au Brésil. Si, d'un côté, il est vrai que la conjoncture politique de la démocratisation indiquait déjà des politiques participatives, en raison de l'introduction de la forme conseil et d'autres formes de participation pendant le processus constituant (Raichellis,

⁴ L'idée de participation est importante depuis l'origine du Parti des Travailleurs, même si dans la pratique elle s'est pas articulée autour d'une idée de conseils populaires. Dans les élections municipales de 1988, la première où le PT a atteint un nombre significatif de mairies (32) et a gagné dans quatre capitales il n'y avait pas dans le programme des maires élus, y inclus celui d'Olívio Dutra, de mention à l'idée de budget participatif. Il y avait seulement la mention à l'idée de conseils populaires. L'idée de budget participatif en tant qu'élément central de la participation populaire sera proposée pendant les 90 premiers jours du gouvernement Olívio Dutra en fonction d'une énorme prolifération de demandes de participation et en raison de la présentation de la proposition de budget participatif par l'UAMPA. Telle serait la cause de la décision prise par l'administration municipale de les centraliser. Voir(Lima, 1999; Avritzer, 2002b) Pour l'histoire du PT, voir KECK, 1992. Menegello, 1989.

1999; Dagnino, 2002), d'un autre côté, aucune ville n'a accepté aussi rapidement ni aussi largement l'idée de participation que Porto Alegre. Quelques données empiriques peuvent renforcer cette affirmation : premièrement, la basse participation initiale au budget participatif dans quelques régions de Porto Alegre comme celle de Cristal, Navegantes et Glória ayant des moyennes entre 10 et 15 participants montrent l'énorme envie politique derrière la décision initiale d'implantation du BP. Deuxièmement, le conflit politique créé par la création du BP et qui a mené à la démission du premier secrétaire du Plan de l'administration Olívio Dutra et à la création du GAPLAN (Fedozzi, 1997), montrent une détermination de faire face aux conflits politiques en donnant de la priorité à la continuité du BP. Troisièmement, l'énorme participation des associations civiles dans les premières années du BP, période pendant laquelle 71,28% des participants étaient liés à des associations communautaires (Fedozzi et al, 1995) montre le niveau d'appui de la proposition à l'intérieur de la société civile. Toutes ces données, si comparées par exemple à l'expérience limitée du budget participatif à São Paulo, à la même période, montrent que l'introduction de la proposition et la volonté politique capable de créer son succès initial n'auraient pu se passer qu'à Porto Alegre en raison des conditions décrites ci-dessus. Néanmoins, la question principale à laquelle nous avons voulu répondre et qui a donné origine au livre a été la suivante: comment caractériser empiriquement le succès du BP?

L'étude de cas sur Porto Alegre réalisée par Adalmir Marquetti a eu comme objectif celui de caractériser empiriquement le succès de l'expérience de budget participatif dans la ville en mettant la forme participative en rapport à deux variables: la capacité distributive et la capacité administrative de mettre en place les délibérations du BP. Marquetti part d'un ensemble de variables qu'il relationne à l'inégalité sociale dans des villes brésiliennes: bas

revenu moyen du chef de famille; pourcentage de mères ayant le cours élémentaire incomplet; nombre de domiciles irréguliers et nombre d'habitants ayant moins de quinze ans par famille (Marquetti, 2002). Toutes ces données sont, nous le savons, relationnées non seulement à l'existence de la pauvreté mais aussi à sa reproduction. Marquetti montre que les investissements des PI (Plans d'Investissement) se concentrent dans les mêmes régions où la pauvreté est plus grande. Cet argument est extrêmement important pour la discussion sur la démocratie participative parce qu'il arrive à renforcer l'idée de formes de rationalité associées à des formes amplifiées de participation⁵, c'est-à-dire, il montre que les acteurs sociaux dûment munis de la capacité de délibération arrivent à identifier des lacunes distributives dans la société et à agir de façon à les corriger. L'argument montre aussi que les acteurs sociaux sont capables de réaliser des choix de priorités et, même, d'agir de façon altruïste car l'acteur moyen qui participe au BP de Porto Alegre – caractérisé comme un individu dont le revenu familial ne dépasse pas quatre salaires minimums (Cidade, 1999) – arrive à identifier qu'il existe des individus plus carencés que lui et à privilégier ces individus dans le processus de distribution de biens publics.

Marquetti montre, aussi, l'impacte de la forme amplifiée de démocratie dans l'organisation de l'Etat. Il cherche deux types de variables pour renforcer cet argument : la capacité de l'Etat à améliorer la proportion entre le nombre de fonctionnaires voués aux activités-moyen par rapport aux fonctionnaires qui se dédient aux activités-fin de l'administration publique; la capacité de l'Etat à améliorer son action dans des secteurs critiques, tels que, la collecte d'ordures et la capacité d'intallation de points de lumière.

⁵ Voici une question polémique à l'intérieur de la théorie démocratique contemporaine. La théorie hégémonique a ce sujet, ce que l'on appelle élitisme démocratique, suppose que la participation ne constitue qu'une forme de pression de la masse sur le système politique. Bien qu'une série de critiques théoriques à cette perspective aient été formulées (Avritzer, 1996), le travail de Marquetti signale dans la direction d'une critique empirique.

Encore une fois, l'argument de Marquetti est extrêmement important pour notre positionnement par rapport à certaines discussions sur la réforme de l'Etat et la théorie de l'Etat. Enfin, le spectre huntingtonien de la pression de la masse rôde encore quelques intellectuels brésiliens (Reis, 2001). Marquetti nous fournit des éléments pour que nous pensions les synergies entre la réforme de l'Etat et des formes amplifiées de participation lorsqu'il montre que la pression de la population sur l'administration locale améliore la performance de la machine administrative.

Il y a encore un troisième élément qu'il est important de discuter dans le cas de Porto Alegre qui a été la capacité de l'administration municipale à générer des ressources tributaires pour implanter les politiques participatives. Marquetti montre un phénomène fondamental pour que l'on puisse évaluer le succès de l'expérience porto-alegrense: l'augmentation de la capacité d'investissement. Quand l'administration Olívio Dutra a assumé en 1989, elle a hérité un lourd fardeau de dettes et de manque de disponibilité financière: "une augmentation salariale a été approuvée en décembre 1988, le paiement des comptes à la mairie était en retard et un emprunt à court terme, qui correspondait à 35% du budget mensuel était périmé. Les impôts n'ont pas été indexés à l'inflation qui, en 1989, a été de 1774%..."(Marquetti, 2002). Marquetti montre comment la question financière et administrative a été résolue dans le cas de Porto Alegre: il montre comment les investissements réalisés par l'administration municipale se sont maintenus à un niveau assez élevé ayant, entre 1990 et 1994, atteint un niveau semblable à celui de 1988, en moyenne, en 50% supérieur aux autres années de l'administration précédente.

Marquetti montre aussi qu'il existe une corrélation entre l'effet distributeur du BP et la capacité de l'administration municipale d'augmenter l'offre de services publics. En 1990, la

capacité d'investissement de la mairie était de 8,4% du budget municipal. Dans les années de consolidation du BP (1992, 1993 et 1994) elle passe à 14,5% arrivant à 18,6% en 1994. La capacité financière variable de réaliser des investissements a été fondamentale pour que les oeuvres prévues dans le BP puissent effectivement être réalisées. L'auteur examine cette question en évaluant l'augmentation de l'offre de trois services: collecte d'ordures, nombre de points d'illumination publique et mètres carrés d'asphalte utilisés dans la conservation ou la construction de nouvelles voies. Dans tous les trois items, il montre des augmentations significatives qui supposent une amélioration de la capacité administrative: la quantité d'ordures collectée double entre 1988 et 1998 alors qu'elle avait légèrement diminué pendant les six années précédentes (1982-1988); le nombre de points de lumière installés se multiplie par quatre, et encore une fois, il est nécessaire de faire remarquer que ce nombre diminue entre 1982 et 1988; et, enfin, la quantité de mètres carrés d'asphalte utilisés dans la construction et le maintien de nouvelles voies a pratiquement triplé tandis qu'elle avait un peu plus que doublé entre 1982 et 1988.

Ainsi, nous pouvons affirmer que le succès du budget participatif à Porto Alegre repose sur, au moins, quatre piliers: le premier c'est le pilier de la démocratie exprimée dans le cas de l'expérience porto-alegresense aussi bien par la capacité de croissance de la participation dans le BP que dans la consolidation politico-électorale de l'administration; le second pilier c'est l'associativo-délibératif, exprimé dans le cas porto alegrense par divers éléments tels que, la présence constante des associations d'habitants dans le BP et la capacité du BP d'être devenu la forme dominante de distribution de ressources publiques dans la ville, en réduisant fortement, si ce n'est en l'annulant, le rôle du clientelisme dans la distribution des biens publics. Le troisième de ces piliers est constitué de caractéristiques spécifiques du

dessin institutionnel: la capacité à introduire les assemblées régionales en les conciliant à la forme conseil, aussi bien que, la capacité de créer de nouvelles institutions, telles le GAPLAN. Le quatrième élément est la capacité distributive du BP citée ci-dessus et sa liaison avec le processus de réforme de l'Etat. Voici donc les quatre éléments qui d'après nous indiqueraient le succès de l'expérience participative à Porto Alegre, expérience qui comme nous avons montré ci-dessus est directement liée aux variables de volonté politique et de capacité associative. Ce que nous comptons analyser dans la prochaine session de cette introduction c'est dans quelle mesure il serait possible d'étendre cette expérience à des cas où ces variables manqueraient ou se présenteraient différemment.

L'extension du Budget Participatif à de petites et moyennes villes : la tension entre la volonté politique et l'infra-structure associative

La question que nous voulons traiter dans cette section, où nous introduirons les caractéristiques de diverses études de cas est la suivante: même si nous reconnaissons les particularités de la société civile et celles de la société politique de Porto Alegre au début des années 90, aussi bien que le succès des acteurs politiques lorsqu'ils mettent en place un dessin institutionnel adéquat et réalisent une grande réforme administrative et financière, y aurait-il des conditions d'étendre la proposition de budget participatif à d'autres villes et à d'autres régions? Notre proposition a été celle de donner une réponse empirique à cette question. D'abord il faut remarquer qu'il existe de fortes évidences empiriques de l'extension du BP à d'autres villes et régions du pays: Ana Cláudia Teixeira montre dans son chapitre que, de 1989 à 1992, seulement 12 municipalités ont pratiqué le BP dans le Brésil entier. De 1993 à 1997, 36 municipalités ont réalisé le BP et de 1997 à 2000, 103 municipalités ont pratiqué le BP. Nous parlons, donc, d'une forte expansion du BP en tant que pratique, même si en

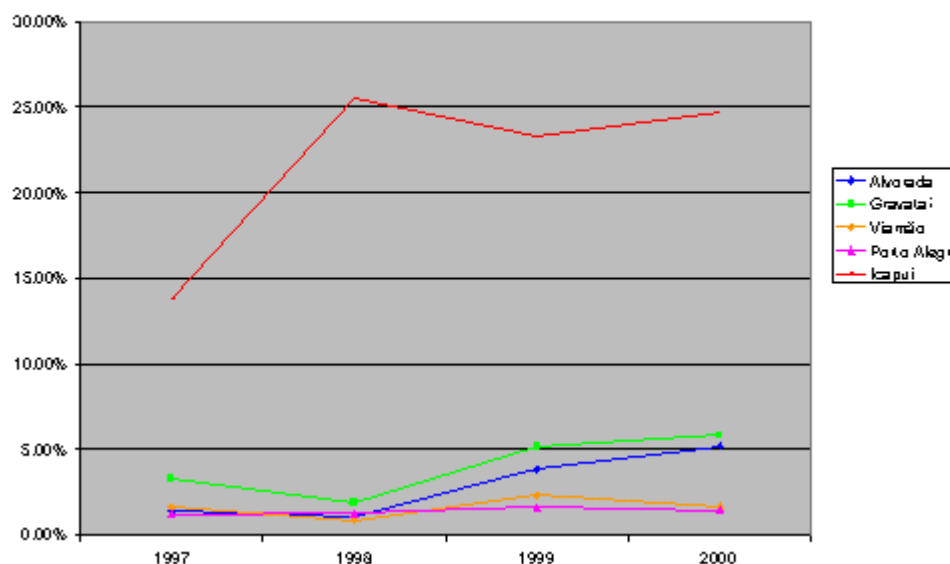
termes de pourcentage cette pratique n'est en vigueur que dans 5% du total des municipalités brésiliennes. Ce qui rend le BP influent en tant que proposition de démocratisation du budget c'est le poids des municipalités où il est pratiqué. Pendant l'année 2002, le BP a été pratiqué dans les villes de São Paulo, Belo Horizonte, Recife et Porto Alegre, villes qui ont un énorme poids national et régional. Cependant, discuter la pratique du BP c'est aussi reconnaître les très grandes variations qui existent parmi ces villes ou parmi les 103 municipalités qui ont pratiqué le BP de 1997 à 2000.

Dans la recherche qui a abouti au livre **L'innovation démocratique: le budget participatif au Brésil** les variables que nous avons voulu analyser ont été les suivantes: la question de la taille, de la densité associative, du contexte populationnel, urbain ou rural, de la volonté politique, du dessin spécifique du BP et de la capacité financière à réaliser des politiques distributives. Tous ces éléments empiriques ont présenté des variations assez significatives. Dans le cas de la variable taille, l'étude de Ana Cláudia Teixeira montre deux de ces dimensions: d'une part, le BP a été pratiqué de 1997 à 2000 dans 9 villes ayant plus de 500.000 habitants (parmi celles-ci, 4 villes ayant plus d'un million d'habitants). D'autre part, la plupart des expériences relatives au BP ont été localisées dans des villes ayant de 20.000 à 100.000 habitants. Ainsi nous voyons deux éléments distincts dans l'extension du BP: son extension à de petites villes des régions Sud et Sud-est et son extension à de grandes capitales des régions Sud, Sud-est et Nord-est (dans ce cas la ville de Recife). Le genre d'acteurs, de traditions associatives et partidaires que nous retrouvons dans ces villes sont différents.

Par rapport à la variable taille, nous avons réalisé des études de cas dans trois villes de la banlieue de Porto Alegre, Alvorada, Gravataí et Viamão, dans deux villes de taille moyenne dans la région Sud, Serranópolis do Iguaçu et Medianeira et une ville de taille moyenne au

Nord-est, Icapuí. Les cas ne sont pas pareils mais ils peuvent nous éclairer sur la variation dont les expériences de BP s'effectuent. Toutes ces villes ont une population présentant des niveaux moyens de revenu plus bas que ceux de la capitale. Alvorada a le plus petit indicateur social de toute la région métropolitaine de Porto Alegre, présentant de hauts niveaux de pauvreté et des carences urbaines, Viamão est une des municipalités les plus pauvres de l'Etat, ayant le plus petit PIB par tête parmi les 61 villes typiquement urbaines du Rio Grande do Sul. Parmi les trois villes étudiées, seulement Gravataí présente une évolution socio-économique plus favorable en raison de l'installation d'un ensemble d'industries dans la ville, faisant que son PIB par tête soit quatre fois plus grand que celui de Viamão et cinq fois plus grand que celui de Alvorada (Silva, 2001). Nous voyons, donc, une première caractéristique de l'expansion de la proposition de budget participatif qui est son expansion vers des régions ayant de plus grandes carences urbaines et, souvent, ayant une plus petite capacité financière pour les satisfaire. L'expansion du BP dans la région métropolitaine de Porto Alegre est directement liée au succès de l'expérience de la capitale. Dans les trois villes, le Parti des Travailleurs a élu le maire aux élections de 1996 et les a réélus aux élections de 2000. Dans les trois villes, le budget participatif est implanté. Cependant, aucune des trois villes ne possède l'infra-structure associative préalable existant à Porto Alegre et décrite ci-dessus. Bien qu'il y ait des organisations associatives dans les villes d'Alvorada, Gravataí et Viamão, la densité de celles-ci est plus petite et leurs associations ont un rôle limité dans la construction de la participation au BP. En plus, dans quelques villes comme à Alvorada, la participation des membres associatifs au BP diminue avec le temps, tel que le montre l'article de Marcelo K. Silva. Toutefois, une caractéristique importante à être analysée, les indicateurs

de participation dans les trois villes de la région métropolitaine de Porto Alegre sont assez supérieurs à ceux de la participation dans Porto Alegre proprement dit.



Le cas d’Icapuí, municipalité de taille moyenne au littoral du Ceará, ayant 14.773 habitants, constituée par l’émancipation administrative de la municipalité voisine d’Aracati, est également un exemple par rapport aux relations de BP dans des villes de petite et moyenne taille. Par rapport aux variables que nous avons signalées ci-dessus, lorsque nous avons discuté le cas de Porto Alegre, Icapuí semble s’écarter encore plus des villes de la région métropolitaine de Porto Alegre: la ville possède une infra-structure associative assez réduite, est localisée dans une région où se détachent des éléments d’une culture plus hiérarchique et personnaliste et qui semble avoir peu de capacité financière même si l’émancipation municipale a apporté des ressources à la municipalité. L’histoire du BP, dans la ville, comme le montre Ana Cláudia Teixeira dans son article, est la suivante: la ville est gouvernée depuis 1986 par le même groupe politique, groupe qui s’est affilié au Parti des

Travailleurs en 1988. Depuis lors, le Parti des Travailleurs a gardé le contrôle politique de la ville, en investissant fondamentalement dans les secteurs de la santé et de l'éducation, secteurs pour lesquels l'ancien district d'Aracati possédait des indicateurs assez mauvais: "il n'y avait qu'une école et aucun hôpital dans la ville en 1986". (Teixeira, 2002). En 1994, Icapuí a reçu un prix international pour avoir 100% de vaccination et en 1996 un autre prix pour avoir universalisé l'enseignement élémentaire. Le budget participatif d'Icapuí a une grande participation, dans une ville ayant une densité associative peu élevée et une petite représentativité associative. Les Conseillers du BP sont, dans ce cas, plus liés à la mairie qu'au tissu social de la ville: 63,9% des conseillers sont des fonctionnaires comme le montre le chapitre d'Ana Cláudia Teixeira. Il est évident que, dans ce cas, la variable de la volonté politique dépasse largement l'importance de la variable tradition associative.

Il est important de toucher, dans ces cas, à la variable disponibilité financière des municipalités et à la capacité à implanter des politiques distributives. Dans le cas des villes de petite taille, en spécial de la région métropolitaine de Porto Alegre, il a été possible de percevoir une grande variation du PIB par tête et de la capacité d'investissement: Alvorada, Viamão, tel que le montre l'article de Marcelo K. Silva, ont un PIB assez peu élevé de 2310,00 et 2.672 reais respectivement. En même temps, les carences urbaines dans les deux villes sont assez grandes. S'il est vrai que toutes les trois municipalités ont réussi à augmenter sensiblement leurs recettes, soit de 2,5 fois, le niveau de ressources disponibles dans les deux communes les plus pauvres, Alvorada et Viamão, n'ayant été suffisant que pour mettre en mouvement une politique d'augmentation significative de l'infra-structure urbaine de ces villes. Mettons l'accent ici sur le cas de Gravataí comme sur celui d'une ville ayant un plus grand revenu par tête (5.859,00 reais) et une plus grande capacité d'investissement. Le BP

dans la commune, même s'il ne se caractérise pas en tant qu'un cas d'extrême succès, la viabilité de sa politique distributive est assurée par la situation socio-économique de la municipalité.

En conclusion nous pourrions faire quatre affirmations sur les cas de BP dans des villes de petite et moyenne taille:

- La première est que ces villes en général ont peu d'infra-structure associative, mais l'absence de cette infra-structure semble être compensée, uniquement dans ces cas comme nous le montrerons plus loin, par la question de l'échelle. Comme nous avons vu à la table ci-dessus, la participation en pourcentage de la population est supérieure, par rapport à toutes les villes analysées, à Porto Alegre et c'est une participation stimulée directement par l'Etat. Ce fait rend viables des politiques de budget participatif dans de petites et moyennes villes même dans les cas où il n'existait pas d'infra-structure associative précédente. Cependant, comme nous l'avons montré dans la partie finale de cette introduction, il ne paraît pas clair que le BP possède, dans ces cas, la capacité de provoquer un impact démocratisant dans la culture politique, comme ce fut le cas à Porto Alegre.
- Le deuxième élément important dans ces cas, c'est celui que nous avons nommé volonté politique de l'administration municipale caractérisée par son intérêt à mettre en place des politiques participatives. Il existe ici de divers éléments pour que l'on caractérise la différence. Parmi les cas présentés dans la région métropolitaine de Porto Alegre, nous voyons clairement la plus grande volonté politique dans les cas d'Alvorada et de Gravataí et une plus petite volonté politique dans le cas de Viamão. Cet élément peut être caractérisé de façons diverses: par la présence de membres d'administration municipale

aux réunions du BP; par la capacité de dépasser les obstacles pour la mise en place d'oeuvres et par la centralité du BP dans les politiques de l'administration municipale. Le travail de Marcelo Silva montre la différence entre les cas d'Alvorada et de Gravataí et celui de Viamão. Dans les cas présentés dans le travail d'Ana Cláudia Teixeira, nous voyons aussi une plus grande volonté politique dans celui d'Icapuí, volonté qui se traduit par les indicateurs élevés de participation qui suivent les assemblées du BP dans cette ville.

- Il convient de faire rapidement mention à la question du dessin institutionnel. Le dessin du BP varie ,dans les petites villes, dans le sens de la simplification, fondamentalement. Une série d'éléments spécifiques au modèle de Porto Alegre, tels que deux tours d'assemblées, deviennent inutiles. Dans ce sens, nous pouvons affirmer que les cas de petites et moyennes villes montrent qu'il est important que le dessin institutionnel du BP puisse varier, mais que ceci ne semble point être l'élément central du BP dans ces villes.
- Le quatrième élément qui nous semble central c'est la capacité financière de réaliser des politiques participatives et de mettre en place leurs résultats. Comme nous l'avons vu pour le cas de Porto Alegre dans l'article d'Adalmir Marquetti, la capacité de la ville d'augmenter sa perception tribulaire a été déterminante pour la capacité de mettre en place les décisions du BP. Dans les autres cas, nous avons remarqué les variations suivantes : à Gravataí, le succès du BP est directement lié à la capacité financière de la ville; Alvorada est une municipalité qui n'a pas de capacité financière et où le succès du BP est lié à la capacité de cette ville d'avoir accès à des transferts de l'Etat; Icapuí a sa capacité financière liée au processus d'émancipation par rapport à la ville d'Aracati et à la capacité

de cette ville d'avoir accès à des ressources tributaires (fonds de nature diverse et d'aide internationale), et Viamão représente le contre-exemple dans la mesure où l'incapacité de la municipalité d'avoir des ressources propres ou d'avoir accès à des transferts est directement liée à l'échec du BP.

L'extension du budget participatif pour des macro-extensions territoriales : la tension entre la volonté politique et le dessin institutionnel

Par rapport à la question de la taille, nous avons réalisé une deuxième étude qui s'occupe du problème de l'échelle dans les politiques participatives à partir d'une dimension inversée: le fonctionnement du BP à niveau de l'Etat, c'est-à-dire, la pratique de politiques participatives dans de grandes extensions politiques. Une série de différences peuvent être perçues entre le BP de l'Etat et le BP de Porto Alegre pour ce qui est des variables traitées dans ce livre. D'une part, Porto Alegre constitue, sans aucun doute, l'inspiration du dessin du BP de l'état du Rio Grande do Sul. Plusieurs des institutions et des mécanismes présents au BP de Porto Alegre se répètent, telles que, les assemblées régionales et les assemblées thématiques; l'existence d'un Bureau de Relations Communautaires qui compte jouer le rôle de la CRC – Coordination de Relations avec la Communauté au niveau municipal. D'autre part, il est inévitable de signaler les différences entre le niveau municipal et le niveau de l'Etat et leur impact sur les politiques participatives: premièrement, il est nécessaire de détacher la différence des acteurs importants et leurs conséquences en termes de dessins institutionnels. Il n'est pas possible de comparer le rôle d'un maire au rôle d'un président d'Association Communautaire en raison de la question de la légitimité du mandat et de la souveraineté associée au premier. La même question s'applique par rapport aux Assemblées de l'état. L'un des motifs de la facilité de la mise en place du BP municipal est le bas signifié des prérogatives des Chambres Municipales en spécial par rapport aux décisions budgétaires. Ce fait ne se passe plus au niveau de l'état, comme le montre l'article de Cláudia Feres. Il y a aussi, au niveau de l'état, une altération des biens publics à être discutés et négociés dans la mesure où les attributions de l'état sont assez différentes des attributions du niveau local.

L'article de Cláudia Feres sur le BP de l'état montre comment les conflits autour de la mise en place du BP se sont déroulés à partir de la tension entre volonté politique, changement de contexte et réaction des acteurs établis. Comme le montre l'auteur, l'implantation du BP au Rio Grande do sul a commencé par la recherche d'un réseau submergé de participation dans les municipalités de l'état. Rien de plus naturel, vu l'expérience de Porto Alegre qui a compté, comme nous l'avons montré ci-dessus, sur une forte présence initiale des acteurs communautaires organisés et en raison de la conception politique des acteurs chargés de la mise en place du BP dans l'état du Rio Grande do Sul. Cependant, le moment initial de l'implantation du BP a déjà été un moment de réaction des acteurs organisés de divers types envers cette proposition. Le Rio Grande do Sul possédait déjà un réseau de Conseils de Développement créés en 1994, les "Coredes". Dans la mesure où la proposition du BP a essayé d'étendre au niveau de l'état la forme de participation municipale, sans se soucier de l'altération du dessin institutionnel et en comptant au niveau de l'état seulement sur l'appui des acteurs associés (associations communautaires, syndicats, clubs de mères et mouvements sociaux), l'impasse avec les acteurs régionaux a été installée. Cette impasse s'est rapidement transformée d'impasse politique en impasse juridique, ce qui était aussi attendu, en raison des attributions légales des acteurs régionaux, élément inexistant au niveau local. Il est possible, par la caractéristique de l'impasse de percevoir la relation entre des formes de participation et le problème de l'échelle, problème qui est présent dans la littérature de la science politique depuis le XVIIIe siècle (Rousseau, 1973; Dahl. 1998)⁶.

⁶ Nous adoptons ici une position classique sur le problème de l'échelle comme le fait, par exemple, Robert Dahl dans son dernier livre, lorsqu'il affirme que "plus l'unité démocratique est petite, plus grande est le potentiel pour la participation citoyenne et plus petite est la nécessité pour les citoyens de déléguer les décisions de gouvernement à leurs représentants. Plus l'unité est grande, plus grande sera la capacité à faire face à des problèmes importants pour les citoyens et plus grande sera la nécessité des citoyens de déléguer des décisions à leurs représentants."(Dahl, 1998:110). Dahl ignore les formes de combinaison entre représentation et

L'échelle de l'implantation d'une politique participative change les acteurs qui y sont concernés et, dans cette mesure, la forme de délibération. Ce fait ne veut pas dire que les politiques participatives ne soient pas possibles au niveau régional. Au contraire, l'article de Cláudia Feres montre que l'impasse autour du dessin a elle-même reçu, dans le cas du Rio Grande do Sul, une réponse "Les représentants des Coredes ne voulaient pas se passer de la prérogative de définir les politiques de développement régional. Avec l'introduction du BP-RS, ce seraient les délégués élus dans les municipalités qui s'occuperaient de définir cette politique et non plus les Coredes qui n'auraient pas de voix dans les assemblées. Une nouvelle impasse a donc été créée. Pour la résoudre un système mixte de décision a été suggéré, où les représentants des Coredes seraient intégrés au COP – Conseil du Budget Participatif – ayant droit de vote, sans passer par le processus électoral par lequel les délégués du BP de l'état sont élus. Malgré une certaine résistance, l'exécutif accepte cette suggestion des Coredes et chacun des 22 conseils commence à avoir le droit d'indiquer deux membres pour le COP."(Faria, 2002)

La question du format institutionnel gagne dans le BP de l'état une importance centrale capable de rendre différents les cas de budget participatif de l'Etat et de la ville. Dans le cas du BP de Porto Alegre, le conflit autour de son institutionnalité se passait à l'intérieur du même champ politique, le champ du Parti des Travailleurs, des associations communautaires et celui de l'administration Olívio Dutra (Avritzer, 2002a)

La solution de ce conflit, dans le cas de Porto Alegre, s'est effectuée à partir de la création de trois types d'institutionnalité: les assemblées régionales, le Conseil du BP et le GAPLAN. Pour ce qui est du conflit concernant le dessin institutionnel au niveau de l'état, il

participation, aussi bien que les problèmes de légitimité du système politique. Pour une critique, voir Santos et Avritzer, 2002.

s'est effectué au sein d'instances politiques juridiquement constituées dans le temps, tel le cas des Coredes, ou des prérogatives existantes de souveraineté, dans le cas des maires et de l'Assemblée Législative de l'état.

Le dessin institutionnel capable de résoudre ce problème aurait dû être différent et il l'a effectivement été. Comme le montre Cláudia Feres, le Rio Grande do Sul commence alors à disposer d'une structure complexe de participation d'après laquelle le BP est un moment d'un processus participatif qui compte sur différents acteurs. En parallèle au BP, l'Assemblée Législative de l'état a créé le Forum Démocratique qui commence à être accepté par l'exécutif en tant qu'instance légitime d'élaboration budgétaire. Dans ce sens le Rio Grande do Sul montre l'importance des variables volonté politique et dessin institutionnel dans l'élaboration du BP.

D'une part, sans la volonté politique de l'exécutif, le BP n'aurait pas dépassé les obstacles politiques et juridiques qui se sont opposés à son introduction au niveau de l'Etat. D'autre part, sans atteindre un dessin institutionnel qui réduise la dispute politique, la volonté politique de l'exécutif n'aurait pas été suffisante pour assurer l'implantation du BP. Nous pouvons percevoir encore une fois l'importance des variables dans le sens de la contextualisation de la politique participative. Dans le cas du BP de l'état les variables volonté politique et dessin institutionnel semblent être fondamentales. Cependant, contrairement aux petites villes où la variable volonté politique semble gagner une plus grande importance que la variable dessin institutionnel, au niveau de l'état, il semblerait que l'inverse se serait passé. À partir du moment où l'on fait l'essai d'étendre le BP au niveau de l'état, la variable volonté politique pour ce qui est du BP de l'état doit se subordonner à un dessin institutionnel différent pour une raison très simple: parce qu'au niveau de l'état se trouvent diverses

volontés politiques juridiquement constituées et, donc, capables de limiter la volonté politique de l'exécutif. La viabilisation du BP dans ce cas, n'est possible qu'avec l'apparition d'un dessin qui comprenne les différentes volontés. Voici le contraste que nous arrivons à établir entre l'extension du BP vers de petites et grandes extensions territoriales.

Le budget participatif à Recife : un deuxième cas de tension entre volonté politique et dessin institutionnel

La pratique du budget participatif à la ville de Recife a été l'une des études de cas réalisées pour travailler l'hypothèse d'extension du BP au delà des régions Sud et Sudeste, qui concentrent 84 des 103 cas de BP. La région Nord-est concentre 14 cas dont le plus important est celui de la ville de Recife. La ville de Recife est un cas intéressant de participation institutionnelle pour des raisons diverses: en raison de sa tradition de mobilisation et de participation populaire depuis les années 50, même si la ville n'avait pas à l'époque un fort mouvement associatif communautaire, comme le montre Tarcísio Silva. Deuxièmement, à cause de la tendance de Recife, même pendant la période autoritaire, vers la constitution d'une arène associative à partir de l'état. C'est dans cette période qui surgit l'idée des Noyaux de Planning Communautaire, les ainsi nommés "barracões". Également dans cette période il y a un stimulus de la part de la mairie pour la constitution de nouvelles associations d'habitants, dont le nombre grimpe de 17, en 1977 à 57, en 1982. Il s'agit donc d'un processus de constitution de l'associativisme à partir de l'état, ce qui rend Recife différente d'autres villes brésiliennes, en spécial Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte et São Paulo (Santos, 1993; Boschi, 1987; Avritzer, 2000a). Troisièmement, le cas de la ville de Recife est intéressant parce qu'il exprime de la façon la plus radicale l'importance de la

variable volonté politique. En contraste avec les études de cas discutées jusqu'ici – celle de Porto Alegre, celle des villes de la région métropolitaine de Porto Alegre, celle de petites villes dans les régions Sud et Nord-est et le cas de de l'état du Rio Grande do Sul – le cas de Recife exprime les problèmes affrontés par la mise en place et le succès du BP quand il n'y a pas de volonté politique de la part de l'administration municipale ou quand l'objectif du BP est l'absorption par la société politique de certains leaders du mouvement communautaire.

L'histoire des formes de participation et du BP dans la ville de Recife est liée aux deux gestions de Jarbas Vasconcelos à la mairie de la ville. Ces gestions montrent justement des formes différentes de volonté politique pour la mise en place de programmes participatifs. Lors de sa première gestion(1986), Jarbas était le représentant d'un front de gauche qui avait pris l'administration municipale en proposant trois lignes directrices: la décentralisation, la transparence de décisions et d'actions et l'institutionnalisation de la participation populaire.Ces trois points se concrétisaient dans le Programme des Quartiers qui cherchait à établir un mécanisme de collecte des revendications de la population pour des améliorations urbaines. Jarbas revient à la mairie en 1993 et dans cette période il y a une nette institutionnalisation des formes de participation populaire avec l'approbation de la Loi Organique de la Municipalité et du Plan Directeur de la ville de Recife. Les principaux canaux de participation installés à ce moment-là sont: les Conseils Sectoriels et de Développement Urbain; le Forum de la ville de Recife et le Prezeis. C'est également lors de sa deuxième gestion que le programme du budget participatif est installé dans la ville de Recife. Ce programme serait "le point le plus élevé du processus de démocratisation de la gestion de la ville". (Silva, Tarcísio, 2002) Cependant, et c'est là l' argument de Tarcísio Silva, l'institutionnalisation de divers canaux de participation coincide, dans le cas de la

deuxième gestion de Jarbas Vasconcelos, avec un changement d'alliance politique et l'approximation avec le PFL. Dans ce contexte, l'institutionnalisation de la participation et l'introduction du BP entrent en conflit avec la volonté politique de rendre les instances de participation l'élément central de la distribution de biens publics à niveau local.

Le modèle de budget participatif mis en place à Recife par Jarbas Vasconcelos fait partie d'une structure complexe d'instances consultives et délibératives dans l'organisation de l'administration municipale (Silva, Tarcísio, 2002). Le premier élément qui le caractérise est le montant du budget et sa distribution par les secrétariats. Ce n'est qu'après que le budget participatif entre en opération avec les délibérations dans les régions. Troisièmement, il y a une différence significative dans la façon dont les délégués sont élus et dans la manière dont ils expriment la volonté des entités associatives. Pendant la période Jarbas Vasconcelos, "... le choix des délégués du programme était fait exclusivement par les entités populaires inscrites à la mairie, ce qui veut dire que le citoyen commun, soit celui qui n'était inscrit à aucune association communautaire se voyait exclu du processus d'élection de ses représentants." (Silva, Tarcísio, 2002).

Nous avons ainsi, la ville de Recife comme un cas intéressant pour tester la variation de certains des éléments que nous avons établi comme fondamentaux pour déterminer le succès du BP: d'un côté, l'introduction du BP par Jarbas Vasconcelos montre que le programme n'a point besoin de la paternité du Parti des Travailleurs. D'ailleurs, diverses expériences de budget participatif indiquaient déjà dans cette direction. Le texte d'Ana Cláudia Teixeira identifie la présence du PT dans 52 des 103 expériences de BP. Mais, le plus intéressant pour ce qui est des formes de participation institutionnalisées dans la ville de

Recife, c'est que la différence fondamentale dans la variable volonté politique est moins liée à la présence du PT et davantage aux alliances politiques établies par Jarbas Vasconcelos.

Deux éléments rendent le BP dans la gestion de Jarbas Vasconcelos un cas d'échec : l'incapacité du dessin institutionnel de transférer des éléments délibératifs aux communautés ou aux associations elles-mêmes et le bas investissement dans les oeuvres du BP. Ces deux éléments seront fondamentaux pour l'échec de la proposition. Tarcísio Silva montre dans son article comment les ressources employées au BP sont beaucoup plus petites que dans d'autres villes pour lesquelles il existe des données disponibles: en 1996 les ressources employées dans le BP de la ville de Recife ont été de l'ordre de 2,5% du budget total proposé, dont il n'a été mis en place que 48,3% des décisions approuvées. Nous pouvons ainsi voir que la variable volonté politique gagne une grande importance dans la concrétisation de la proposition du BP et que sa petite présence provoque une réduction des éléments délibératifs du BP, dans la mesure où les décisions approuvées ne sont pas concrétisées. Il est aussi possible d'indiquer la ville de Recife comme un cas différent de relation entre infra-structure associative et dessin institutionnel dans la mesure où elle semble être le seul cas où ce sont les médiateurs politiques et non les citoyens qui décident les investissements du BP. Le changement dans l'administration municipale à Recife en 2001 a provoqué des changements dans le dessin du BP, le rendant moins délibératif. Un tel changement pourra permettre à l'avenir de déterminer avec une plus grande précision la relation entre les variables tradition associative et volonté politique pour le succès du BP.

Le Budget Participatif dans des régions rurales : la tension entre le contexte et la volonté politique

Le dernier cas que nous avons analysé est celui de la ville de Chapecó à Santa Catarina. Le BP de Chapecó est un cas qui présente divers défis analytiques pour notre modèle : le premier d'entre eux est le défi du contexte. Le BP, tel que nous l'avons montré ci-dessus, est une proposition de distribution de biens publics typiquement urbaine, aussi bien par sa forme institutionnelle que par rapport aux biens publics avec lesquels elle travaille. Dans sa façon organisationnelle il utilise des assemblées par région comme forme préliminaire de délibération sur des priorités. De cette façon, il y a un certain doute si cette forme institutionnelle pourrait fonctionner en région rurale. D'autre part, le BP distribue des biens typiquement urbains, asphalté, assainissement, entre autres. Dans ce cas également, il y a un doute s'il serait possible que la méthode de distribution de biens publics marche dans d'autres contextes. Le travail d'Oscar Rover sur Chapecó a eu comme objectif de lancer un peu de lumière sur ces questions. Chapecó est une ville qui constitue un hybride entre le rural et l'urbain. Elle possède 92% de sa population dans l'espace urbain, même si trois de ses régions ont des caractéristiques rurales dans leur majeure partie. D'un autre côté, du point de vue économique, comme le montre Oscar Rover la municipalité continue à être liée à des activités rurales: 2/3 de l'activité économique des villes de la région adviennent de l'agriculture et de l'élevage; le secteur secondaire de l'économie locale est dominé par des industries agroalimentaires et les activités de service sont elles aussi liées directe ou indirectement à l'agriculture et à l'élevage. (Rover, 2002). Ainsi, nous sommes certainement en train de traiter d'une région ayant des problèmes ruraux.

Un deuxième aspect intéressant dans le cas de Chapecó est celui du genre de problèmes existant dans la ville et leur impact sur les politiques publiques. Chapecó est une ville qui a une forte présence de mouvements sociaux ruraux, dont il conviendrait de citer le Mouvement des Sans Terre, le Mouvement des Endommagés par des Barrages, le Mouvement des Femmes Travaillant dans l'Agriculture, en plus du mouvement syndical rural. Ces mouvements ont des similarités avec l'infra-structure associative liée à l'apparition du BP dans des villes comme Porto Alegre et Belo Horizonte, comme le montre Oscar Rover - "les mouvements cités possèdent des caractéristiques communes telles que le fort accent mis sur la participation des bases dans la prise de décisions et dans les destins du mouvement ..." (Rover, 2002). Nous traitons donc d'un cas hybride assez intéressant : une ville en majeure partie urbaine, bien qu'elle ait été rurale jusqu'aux années 70. D'autre part, une ville ayant des mouvements sociaux ruraux, et, enfin, une forme de budget participatif qui vise à être un mélange de problèmes urbains et ruraux.

Le budget participatif à Chapecó est lié à l'administration du Parti des Travailleurs qui a été élue en 1997 et réélue en l'an 2000. Le BP de Chapecó a présenté un intérêt spécial pour notre étude comparative pour deux raisons: la première raison c'est parce qu'il maintient un grand nombre d'institutions présentes dans des cas plus classiques comme celui de Porto Alegre: division par régions, assemblées régionales, et Conseil du BP. Cependant, et celle-ci est une des spécificités du cas de Chapecó, il introduit de manière explicite l'intention de travailler avec des biens ruraux. Parmi les secteurs prioritaires possibles se détachent l'agriculture et l'approvisionnement définis de la façon suivante: "programmes d'amélioration et de conservation du sol, programmes d'amélioration et de production animale, programmes de reproduction de graines, programmes d'appui à la fructiculture, foires libres, reboisement,

agrotourisme, assainissement, approvisionnement en eau dans le milieu rural et agroindustries rurales de petite taille.”(Rover, 2002). Il est intéressant à remarquer que l’agriculture et l’approvisionnement apparaissent parmi les priorités des trois régions rurales dans les années 2000, 2001 et 2002. Nous sommes donc face à un cas hybride où des institutions résultant de l’interaction entre des mouvements urbains et l’administration municipale de Porto Alegre sont étendues à des régions rurales d’une ville qui, tout en étant urbaine, a une économie liée à l’agriculture et à l’élevage. De quelle façon fonctionneraient dans cette situation les quatre variables que nous avons étudiées ? Et comment pourrait-on mesurer le succès de cette expérience?

Chapecó peut être considérée un cas exemplaire pour trois des quatre variables travaillées par le projet. Si nous prenons la variable associative comme un paramètre, il est intéressant de remarquer que, quoique certains auteurs classiques ⁷ séparent le Brésil urbain du Brésil rural à partir de cette variable, le cas de Chapecó indique une direction différente: celle de la démarcation entre différentes régions et différents types de pratiques associatives. Dans ce sens, il convient de comparer Chapecó à des régions en principe plus urbaines, comme les villes de la banlieue de Porto Alegre, pour voir que la variable associative n’est pas relationnée à des facteurs structureaux mais à des éléments de la sociabilité et de la subjectivité locale. Chapecó montre qu’il est possible de compter sur un associativisme de base rurale pour mettre en place des politiques participatives. Parmi les membres du Conseil du Budget Participatif dans la ville, comme le montre Oscar Rover, 73% appartiennent à une organisation ou mouvement quelconque de la société civile. Telle est l’infra-structure

⁷ Nous pensons ici au livre classique de Vitor Nunes Leal “Coronelismo, enxada e voto” – où l’auteur pense la relation entre des politiques traditionnelles et des politiques modernes au Brésil, à partir de la démarcation entre l’urbain et le rural. (Nunes Leal,1946).

associative du BP de Chapecó. En ce qui concerne la variable volonté politique, le cas de Chapecó montre aussi comment l'introduction du BP dans la ville a permis de modifier des pratiques administratives des plus traditionnelles. Nous pensons ici la rubrique du cabinet du maire qui, selon Oscar Rover, n'existe plus depuis 1998. Et, enfin, en ce qui concerne la capacité financière de la commune nous pouvons constater également la capacité d'améliorer la perception tribulaire, exprimée par la capacité d'avoir, à la fin de la gestion (année 2000), pratiquement doublé le montant de ressources disponibles pendant la dernière année de l'administration précédente. Nous avons donc, dans le cas de Chapecó, une répétition intéressante des variables déterminant le succès de l'expérience de Porto Alegre dans une commune rurale. Mais, c'est dans le dessin institutionnel que Chapecó innove le plus, lorsqu'elle articule le BP à un programme de planification stratégique et participative en milieu rural. En conclusion de ce sixième cas, nous pouvons affirmer que Chapecó montre que le BP peut fonctionner en milieu rural dans les cas où la plupart de ses pré-conditions se répètent, en particulier dans les cas où il existe une infra-structure associative, de la capacité financière et une adaptation réussie du dessin institutionnel. Certainement, les communes du Brésil rural ne se cadrent pas toutes dans ces conditions. Mais, certainement, Chapecó n'est pas une île dans le Brésil rural, montrant ainsi que des démarcations arbitraires entre la campagne et la ville ne s'appliquent pas par rapport à des politiques publiques participatives dans le Brésil contemporain.

Le BP et la Théorie Démocratique: un bilan final

La façon dont les quatre variables identifiées au début de ce projet de recherche se sont comportées dans les différents cas analysés dans ce travail nous permet de revenir à la

discussion théorique réalisée dans la première partie de ce chapitre d'introduction. Dans la section finale de cette conclusion nous toucherons à chacun des trois thèmes de discussion sur le BP - celui de la relation entre le BP et l'associativisme, celui de la relation entre le succès du BP et son dessin institutionnel et celui de la façon dont le BP est envisagé par diverses théories démocratiques .

Par rapport au premier thème analysé par les études de cas, celui de l'infra-structure associative et celui de sa relation avec le succès du BP, nous avons fait une série de constatations. Premièrement, les diverses études de cas, qui se sont consacrées à l'expérience de Porto Alegre, en spécial l'étude de Marcelo K. Silva, ont confirmé l'hypothèse d'une infra-structure associative précédant l'installation du BP. Cette question nous permet d'éclairer un point important et qui se constitue en un des objets de polémique autour du BP, à savoir, si le cas de Porto Alegre permettait de constater la capacité d'un dessin institutionnel participatif de créer des conditions pour le développement d'organisations civiques. Deux auteurs de référence pour les études du BP ont fait des affirmations dans ce sens, Rebecca Abers et Gianpaolo Baioc. Abers affirme que Porto Alegre "... est un exemple remarquable de la genèse d'organisation civique à partir de l'Etat". Dans la même perspective, Baioc élargit l'argument d'Abers lorsqu'il affirme que "une des transformations les plus évidentes de la société civile [à Porto Alegre] a été l'émergence rapide d'associations dans la ville."(Baioc,2002:66). Les études et les données présentées permettent une qualification aditionnelle de ces analyses. Ce que les études d'Abers et de Baioc semblent suggérer c'est une augmentation de la participation dans des associations dans une situation où il y a déjà un

fort associativisme communautaire. Celui-ci semble être le cas de Porto Alegre, une ville ayant une forte tradition associative,⁸ dont l'influence augmente avec le BP.

Il y a une deuxième question encore plus importante relative au problème de l'infra-structure associative qui est la possibilité d'extension du BP vers des régions et des villes où l'infra-structure n'existe pas ou présuppose des habitudes culturelles distinctes. Cette question est relationnée au débat précédent, dans la mesure où, si nous prenons au sérieux l'argument selon lequel le BP est capable de créer du civisme et qu'il est le responsable de la structure civique de la ville de Porto Alegre, il n'y aurait aucune raison pour que l'on suppose qu'il ne pourrait pas avoir le même effet dans d'autres villes brésiliennes. Ce fut celui-là le but du travail de Marcelo Silva dans des villes de la région métropolitaine de Porto Alegre et celui d'Ana Cláudia Teixeira à Icapuí, Medianeira et Serranópolis do Iguaçu. Ces travaux indiquent trois éléments importants pour notre débat: d'abord, ils montrent que le BP peut devenir une politique publique de délibération sur des ressources budgétaires sans la présence d'une très grande infra-structure associative dans des villes de petite et moyenne taille. Dans toutes ces villes les associations existantes sont plus compatibles avec l'associativisme traditionnel brésilien. Il s'agit d'associations peu démocratiques et très liées à une tradition de médiation privée dans la distribution de biens publics. Cependant, aussi bien Marcelo Silva qu'Ana Cláudia Teixeira, arrivent à montrer que l'indépendance relative du BP par rapport à l'associativisme communautaire ne touche pas de façon significative les indicateurs de participation au BP, différemment de ce qu'a montré Nylén dans son travail sur Belo Horizonte et Betim (Nylén, 2002). Les niveaux de participation au BP des quatre villes où

⁸ Dans un travail de recherche sur l'associativisme et le BP, cet auteur est arrivé à la conclusion que 24% des associations communautaires de Porto Alegre qui participent au BP ont été créés après son implantation. (Vide Avritzer, 2002b:36).

les données ont été relevées montrent des indicateurs de participation supérieurs à ceux de Porto Alegre et de Belo Horizonte, villes où l'associativisme est fort et la participation au BP se situe entre 1,0 et 1,5% de la population. Dans les cas étudiés, la participation atteint les 3% et, pour certains, elle est supérieure à 10% de la population, comme c'est le cas d'Icapuí. Nous ne pouvons ni ne devons, dans ces cas, sous-estimer le fameux argument des échelles qui avait depuis longtemps signalé des indicateurs plus élevés de participation dans de plus petites étendues géographiques. De toute façon, nous pouvons citer en conclusion pour ce qui est du rapport entre le BP et la tradition associative les points suivants :

- L'expérience de Porto Alegre montre l'importance de l'associativisme communautaire pour deux aspects du BP : la capacité de provoquer le succès initial de la proposition participative et la capacité de démocratiser le rapport entre Etat et société civile, par l'intermédiaire d'une constante croissance de la participation au BP. Le cas de Porto Alegre montre surtout que le BP est capable de devenir la forme prédominante sinon exclusive de délibération sur des ressources publiques qui influent de façon positive sur la relation entre l'Etat et la société. Ce n'est que dans cette situation que le BP influe positivement sur la culture politique et semble modifier les caractéristiques de la culture associative à laquelle se rapportent Abers et Baiocc.
- Les cas de la région de la banlieue de Porto Alegre et celui d'Icapuí montrent la possibilité d'existence du BP dans des villes où il n'y a pas de forte tradition associative. Il est important, cependant, de mentionner que le BP n'est pas capable d'engendrer une infra-structure associative dans les cas où celle-ci n'existe pas, en particulier, dans des villes de petite et moyenne taille. Dans ces cas, le succès du BP est associé à deux variables qui semblent fondamentales dans les villes de petite taille : la volonté politique

et la capacité financière.(nous traiterons ces deux aspects lorsqu'il sera question du dessin institutionnel).

- Il ne semble pas exister d'évidences que les cas de BP n'ayant pas d'infra-structure associative aient les mêmes effets démocratisants dans la culture politique que ceux qui disposent d'une infra-structure associative. Dans ces cas, nous pouvons affirmer que le BP devient une forme systémique de plus pour l'implantation d'une politique distributive et devient entièrement dépendant en tant que politique de la capacité de mobilisation du gouvernement local. Dans ce sens, il conviendrait de séparer des cas comme ceux de Porto Alegre, Belo Horizonte, Chapecó et le cas de l'Etat du Rio Grande do Sul lui-même, d'autres cas plus petits, en fonction des éléments démocratisants générés par le BP.

La deuxième discussion relationnée au BP est celle du dessin institutionnel. Cette approche grandit en importance et il convient de montrer ce que les études de cas sont arrivées à éclairer sur son influence. D'abord, il semble clair que le dessin institutionnel du BP de Porto Alegre, a de l'importance pour le succès de l'expérience comme le montrent divers auteurs (Fung et Wright,2002; Avritzer,2002a;Avritzer et Wampler,2002; Luckmann,2002). Toutefois, il est nécessaire de qualifier ce qui a été important dans le dessin institutionnel de Porto Alegre et comment les divers types de BP se mettent en relation avec la question du dessin institutionnel. Plusieurs de nos études de cas ont réalisé d'importantes contributions à ce sujet . Marcelo K. Silva dans son travail sur le BP's de la région métropolitaine de Porto Alegre montre l'importance de divers éléments de dessin institutionnel du BP de Porto Alegre: premièrement, la question de l'introduction de pratiques des mouvements comunitaires, comme les assemblées régionales et le redessin lui-même des régions administratives de Porto Alegre d'après l'accord avec la dynamique de ces

mouvements (Baierle,1998); deuxièmement, la création d'un ensemble d'institutions capables de réunir les demandes du mouvement populaire et de donner à ces demandes une priorité dans le processus de confection budgétaire est aussi liée au problème du dessin institutionnel. À détacher ici, en spécial, la CRC, la Coordination de Relations avec la Communauté et le GAPLAN (Cabinet du Planning). La question dont il s'agit ici est celle de quelle priorité le processus budgétaire participatif doit avoir à niveau de l'administration municipale. La création du GAPLAN a eu un rôle fondamental dans le processus de centralisation politique du BP à Porto Alegre. Troisièmement, nous avons eu dans le cas de Porto Alegre, un processus de dessin de la forme distributive du BP par l'intermédiaire de la création de ce que l'on a nommé les critères de priorité, qui sont la mobilisation de la région, la carence dans l'accès précédent à des biens publics et la population de la région. Ces critères ont été capables d'établir un équilibre entre mobilisation, discussion et carence qui a permis le succès aussi bien d'éléments délibératifs de la proposition du BP que d'éléments distributifs (cette question sera traitée plus loin). Et, enfin, nous avons la question de l'introduction des réunions thématiques à Porto Alegre comme un essai de concilier le processus de délibération local au processus de planning de la ville. Les diverses études de cas ont montré l'importance pour le succès du BP de l'adaptation de ces critères. Quatre formes d'adaptation du dessin ont été traitées dans les différentes études de cas: D'abord, la question de la réduction de la complexité du dessin dans les petites villes. Le travail de Marcelo K. Silva aussi bien que celui d' Ana Claudia Teixeira, ont montré que dans de petites étendues territoriales il est possible de simplifier le dessin institutionnel du BP. Dans le cas des villes de la banlieue de Porto Alegre deux formes de simplification ont été introduites: simplification du processus de priorité des demandes et simplification du processus

d'élection de conseillers, ceux-ci étant élus par les délégués. Dans le cas des villes de Medianeira et Serranópolis do Iguaçu, d'autres simplifications ont été introduites dans le BP, comme la non-implantation de la CRC – Coordination de Relations avec la Communauté. Ainsi, le premier élément important de variation que nous avons c'est celui de la simplification du dessin que ce soit par la réduction du nombre d'assemblées, que ce soit par la réduction d'une des formes de délibération, que ce soit, enfin, par la réduction du nombre d'institutions concernées par l'élimination du rôle de la CRC. Dans tous les cas, tout est à indiquer que, sur de petites étendues, le fonctionnement du BP serait plus facile, constatation qui est renforcée par la présence élevée dans les réunions du BP dans ces régions.

Deuxièmement, nous avons un autre type de variation de dessin qui est celui de la réduction d'éléments délibératifs présent dans le cas de Recife dans la gestion de Jarbas Vasconcelos. Recife montre un type de variation institutionnelle dans la forme de la délibération: dans le modèle du BP de Recife, les délégués sont élus et c'est à eux de négocier les oeuvres du BP et non pas à la population elle-même dans les assemblées régionales, qui, dans le cas de la ville de Recife, étaient des assemblées consultives. Cette variation indique vers deux directions qui affaiblissent le processus délibératif: la première d'entre elles est que le modèle de Recife rompt avec l'un des éléments fondamentaux du BP qui est la définition des priorités par la population dans les assemblées régionales. Dans la mesure où ce processus est confié à un forum de délégués, on risque d'établir un mécanisme intermédiaire de négociation des oeuvres, mécanisme qui commence à servir aux convenances du processus d'incorporation de médiateurs sociaux par le système politique. Comme le montre Tarcísio Silva dans son article, dans la mesure où s'affaiblit la dimension délibérative, le BP commence à avoir un fonctionnement dépendant de la variable volonté politique que dans

le cas de Recife varie selon les alliances politiques hégémoniques dans la ville. Ainsi, le cas de Recife montre que même si la variation du dessin du BP est souhaitable, celle-ci ne l'est que dans la mesure où elle rend plus fortes les prérogatives délibératives exprimées dans des formes ouvertes de participation de la population.

Le troisième cas important pour que l'on comprenne la question du dessin institutionnel est le cas du BP de l'état du Rio Grande do Sul. Il possède un troisième groupe de caractéristiques qui sont centrales pour que l'on pense l'implantation du BP dans de grandes unités político-administratives. Comme le montre Cláudia Feres, l'intention originale des organisateurs du BP-RS a été presque une reproduction du dessin municipal ayant des assemblées régionales, des assemblées thématiques, CRC et une institution très semblable au GAPLAN. L'imitation institutionnelle dans une situation de plus grande complexité provoquée par une histoire de participation précédente - cas des COREDES - ou par la présence d'acteurs comme les maires et l'Assemblée Législative a provoqué des négociations pour l'intégration de ces acteurs et, en conséquence, un changement dans le dessin institutionnel. Le nouveau dessin montre quelques caractéristiques importantes prises par le BP dans de grandes étendues territoriales : sa transformation à un moment initial du processus délibératif; son intégration à d'autres formes de participation et un processus final de négociation du budget basé sur de divers mécanismes superposés de consultation. Celui-ci semble être le sens général des formes de BP dans des régions ayant une plus grande complexité politique, même si, la solution générée au Rio Grande do Sul de constitution de diverses arènes participatives semble être plus appropriée à la tradition de cet Etat et ne peut, peut-être pas, se reproduire dans d'autres états brésiliens.

Nous avons, enfin, un quatrième type d'adaptation du dessin du BP qui est son adaptation à des régions rurales. Dans ces cas, comme montrent les articles d' Oscar Rover et d' Ana Claudia Teixeira, il y a une double adaptation : une adaptation des biens distribués de façon à intégrer des thèmes des régions agricoles et une adaptation, du moins dans le cas de Chapecó, dans le sens d'intégrer le BP à un processus stratégique de planning agricole. Tout semble indiquer que deux adaptations du dessin institutionnel qui apparaissent dans le cas de Chapecó sont essentielles pour n'importe quel essai d'extension du BP à des cas ruraux: premièrement, l'intégration au BP de régions rurales dans leur majeure partie, capables de décider sur la distribution de biens tels que l'agriculture et l'approvisionnement. Deuxièmement, la création de plans agricoles stratégiques qui représentent pour ces villes ce que les Plans Directeurs Urbains signifient pour le BP: une orientation sur le développement à moyen terme des villes.

En conclusion autour de la question institutionnelle, nous pouvons faire trois affirmations:

- La première est que le BP montre une énorme capacité de variation et d'adaptabilité à de différentes ambiances en raison de sa constitution dans un processus auto-régulé. L'auto-régulation donne aux auteurs qui y participent une vaste capacité de redessiner son format, ce qui se passe difficilement dans d'autres formats institutionnels. Comme nous avons vu ci-dessus, ce redessin peut prendre des formes diverses ; la simplification, la complexification et l'articulation à d'autres institutions.
- Le deuxième élément que l'on a pu percevoir c'est que la limite de la plasticité du BP semble être une seule : le maintien des éléments délibératifs du dessin. Lorsque ces éléments sont compromis, tout semble indiquer que se réduit le succès de la proposition

qui se mesure soit à la capacité de devenir la principale politique budgétaire de la ville ou de l'Etat , soit à la capacité de transférer effectivement de la capacité délibérative à la population par l'intermédiaire d'assemblées ouvertes à la participation. Recife semble montrer cet aspect de façon assez claire.

- Troisièmement, il semble clair par les différentes études de cas que la variation du dessin institutionnel doit comprendre trois aspects : le processus de décision spécifique au BP, c'est-à-dire, le nombre d'assemblées régionales et le rapport entre ces assemblées et le conseil du BP; le deuxième aspect important où il doit y avoir des variations c'est celui qui prend en considération le genre de biens publics distribués, qui varie selon que le BP couvre l'Etat ou s'étend vers des régions rurales. Le troisième aspect est peut-être le plus important : dans de grandes étendues territoriales le dessin institutionnel de la participation et le rôle du BP dans ce dessin doit changer de façon à intégrer la multiplicité d'acteurs légitimes au niveau de l'état.

La troisième question que nous comptons traiter dans cette conclusion est la suivante: quel type d'évidences le BP peut fournir au débat démocratique actuel. La totalité des auteurs mentionnés dans la première section de ce chapitre traitent le BP selon une perspective assez claire, lorsqu'ils indiquent les limites des théories de la démocratie représentative pour l'explication du BP. Celui-ci semble constituer le champ commun des différentes analyses. Cependant, deux questions se posent: d'abord, les limites de la démocratie représentative doivent-elles signifier la nécessité de proposer un modèle alternatif ou doivent-elles signifier la possibilité de reprendre la discussion sur l'articulation entre les deux principaux modèles disponibles de démocratie, celui de la démocratie représentative et celui de la démocratie

participative? Deuxièmement, le modèle de la démocratie participative doit-il être pensé uniquement en tant que formes universelles de participation directe ou doit-il être pensé à partir d'un ensemble d'innovations dans le domaine de l'argumentation et celui de la délibération proposés par de différents auteurs (Habermas,1995; Cohen,1997; Fung et Wright, 2002; Santos et Avritzer,2002)?

D'après nous, le BP et ses différentes expériences offrent des indications pour que l'on essaie de répondre aux deux questions. D'abord, une question toujours présente dans le débat démocratique autour du BP qui est celle des éléments délibératifs de la proposition. Comme l'ont affirmé Fung et Wright, le BP est un dessin " ... délibératif parce qu'il installe un processus rationnel de prise de décision et ... une forme d'augmentation du pouvoir des bases dans la façon dont il relie action et discussion ." Les différentes études de cas peuvent aussi nous éclairer sur la forme et les conditions par lesquelles les éléments délibératifs du BP prennent de telles caractéristiques. D'abord, le cas de Porto Alegre montre la façon dont ont été développés des éléments délibératifs dans le BP, en indiquant l'importance de mécanismes de débat disponibles dans le champ de la société civile pour que le BP gagne sa forme délibérative. Nous ne voulons pas, avec cette affirmation mépriser les éléments du dessin institutionnel, mais nous voulons seulement montrer que la démocratie délibérative ne dépend pas uniquement, comme le disent Fung et Wright, d'éléments de dessin institutionnel. Le cas de BP dans diverses villes de petite et moyenne taille, aussi bien dans la région Sud qu'à Icapuí montrent assez nettement que certains éléments délibératifs de la proposition perdent leur impact positif sur la culture politique lorsque l'on ne dispose pas de tradition associativo-délibérative. D'autre part, il existe un ensemble d'évidences que le BP soit lié à des éléments de délibération, tels que, le changement de position de la part de diverses

communautés dans les discussions du BP et la façon dont sont discutées les divergences dans le Conseil du BP. Sans aucun doute, ces éléments sont présents dans la plupart des dessins du BP, et font qu'il y ait des éléments délibératifs dans n'importe laquelle de ses variations. Ce que nous pouvons affirmer de l'expérience des différents cas est que même lorsque des éléments institutionnels délibératifs sont maintenus, le manque d'une infra-structure associative non hiérarchique, compatible avec le processus peut diminuer les effets du dessin délibératif. Dans ce sens, nous pouvons dire que le BP comprend toujours, dans des cas incertains, des éléments délibératifs, mais que la potentialisation de ces éléments exige une infra-structure délibérative et non hiérarchique dans le cadre de la société civile, infra-structure que le seul modèle délibératif du BP n'est pas capable de générer.

Une deuxième question centrale dans les débats sur le BP est celle du modèle unique ou articulé de démocratie. Il paraît assez clair que la presque totalité des auteurs qui associent le BP au débat démocratique, envisagent la démocratie en tant que la recherche d'une forme d'articulation entre représentation et participation. Santos affirme que le BP présuppose "une combinaison des règles de la démocratie participative et directe"; Sintomer accepte le maintien des trois principaux pouvoirs en indiquant le besoin de constitution d'un quatrième pouvoir. Autrement dit, les auteurs qui travaillent avec la relation entre le BP et la théorie démocratique travaillent avec l'idée de la complémentarité des formes de démocratie, en montrant que le débat ne suppose plus l'idée de modèles compétitifs de démocratie. Les principales études de cas réalisées dans ce projet renforcent cette conception lorsqu'elles montrent la dépendance entre le BP et la catégorie de volonté politique, une catégorie qui montre que les attributions juridico-légales des détenteurs de mandat commencent à faire partie du processus participatif, tandis que dans la conception précédente de démocratie

directe, ces attributions étaient comprises comme une forme de constitution d'une dualité de pouvoirs capable d'indiquer vers une forme exclusive de démocratie, la démocratie directe.

Les travaux de ce projet de recherche donnent une contribution au débat démocratique qui va au-delà de la discussion mentionnée. Ils indiquent aussi la direction de quelques nouvelles contributions en termes de démocratie parmi lesquelles il conviendrait de citer: l'importance des éléments d'auto-régulation et la combinaison entre l'institutionnalité participative et les formes de la représentation. En ce qui concerne la première question, le budget participatif a introduit aux premiers moments du modèle de Porto Alegre, la conception d'un processus auto-réglé constitué de règles complexes de participation et de délibération. Des éléments du dessin du BP, tels que les critères d'hierarchie, ont représenté un énorme progrès par rapport aux expériences disponibles de démocratie dans la mesure où elles ont été capables de rendre possible la participation avec des règles de justice distributive, un problème dont la solution est difficile dans la littérature sur le thème ⁹ et dans la pratique de la démocratie.

La question de l'auto-régulation fournit deux nouveaux éléments au débat démocratique: d'abord, elle introduit un débat qui, jusqu'à présent, joue un rôle secondaire dans la discussion – la question des formes sociétales de questionnement de la grammaire sociale en vigueur et la manière dont de nouveaux éléments de cette grammaire sociale peuvent être incorporés à la pratique de la démocratie. Deuxièmement, la question de la

⁹ Divers auteurs traitent cette question à l'intérieur de la dite tradition "procedimentalista", parmi lesquels il conviendrait de détacher John Rawls dans sa "Théorie de la Justice". Pour Rawls, le problème de la justice trouve une solution formelle qui est la possibilité d'attribuer aux moins aisés un plus grand accès à des biens publics. La solution du BP semble être une proposition rawlsienne, avec la différence que les auteurs savent quels sont leurs intérêts et sont disposés à accepter des règles qui bénéficient les moins aisés. Vide Rawls, 1971.

plasticité des dessins participatifs et leurs multiples formes de connection à des dessins représentatifs indique la question de la combinaison entre représentation et participation. C'est une question complexe qui ne dépend pas uniquement du problème de l'échelle. Les diverses études de cas, en particulier l'étude sur le BP-RS, vont dans la direction de l'importance de la variable volonté politique des détenteurs de la souveraineté et de la superposition de dessins institutionnels participatifs en tant qu'une forme de démocratiser la démocratie sur de grandes échelles territoriales.

En conclusion nous pouvons affirmer que les études de cas nous permettent de faire une typologie des cas d'approfondissement de la démocratie par l'intermédiaire du BP. Nous aurions au moins quatre types de cas:

Le premier de ces cas, c'est lorsque le BP est introduit à un certain niveau administratif et n'a pas d'effets dans la réarticulation entre représentation et participation. L'effet immédiat de ce cas est que les éléments délibératifs du BP sont réactivés et les formes d'inclusion de la population commencent à constituer un élément secondaire de la proposition. Le BP dans ces cas devient un essai d'articulation conservatrice des éléments participatifs, ayant le seul but de créer de nouveaux médiateurs entre la société civile et la société politique. Dans ce cas, qui semble proche à celui de la deuxième gestion de Jarbas Vasconcelos à Recife, le BP n'est pas capable de changer la forme hégémonique d'articulation entre représentation et participation.

Le deuxième élément de cette typologie serait constitué par les cas où le BP accentue certains éléments délibératifs à niveau local mais n'arrive point à changer les éléments fondamentaux de la culture politique et ceux de l'infra-structure associative. La plupart des cas de petites et moyennes villes du Sud et du Sud-est du pays semble aller dans cette

direction. L'élément le plus vertueux de ces cas est que, bien que le BP ne change pas les éléments de la culture politique, il semble avoir dans ces cas, comme le montrent les études sur Icapuí et Gravataí, de forts éléments distributifs qui sont extrêmement importants dans un pays comme le Brésil.

Le troisième élément de cette typologie est constitué par les cas de villes ayant une forte tradition associative et où le BP accentue les éléments de participation et de délibération. Le cas de Porto Alegre est le plus exemplaire mais il n'est pas le seul qui indique dans cette direction. Le cas de Chapecó semble être assez semblable et d'autres cas non analysés dans cette recherche mais l'objet d'autres travaux comme Belo Horizonte, São Paulo et l'expérience actuelle de la ville de Recife semblent avoir des potentiels semblables. Voici les cas où le BP accentue les éléments délibératifs et participatifs dans la culture politique en établissant une synergie démocratisante avec les secteurs organisés de la société.

Le quatrième élément de cette typologie est représenté par l'expérience de l'Etat. Certainement c'est le cas qui possède le plus grand potentiel démocratisant, mais c'est aussi le cas où il y a les plus grandes incertitudes sur la viabilité de l'expérience. Il est possible d'affirmer que du point de vue du dessin institutionnel, le BP-RS accentue les éléments délibératifs de la politique de l'Etat dans une situation de conflit politique élevé, ce qui indique des éléments démocratisants de la proposition. D'autre part, il n'est pas encore clair, si les divers éléments qui ont transformé le BP en une forme d'approfondissement de la démocratie au niveau municipal seront viables au niveau de état. Dans le cas d'éléments comme la synergie entre Etat et société, approfondissement de forme de négociation entre les divers acteurs , nous serons sans aucun doute en train de parler de l'essai le plus profond

d'insérer des éléments de participation en une forme assez consolidée de gestion par la représentation.

La typologie ci-dessus joue le rôle de montrer que le format BP permet un double remplacement du débat démocratique. Il permet, premièrement, de nous replacer sur les formes d'articulation entre représentation et participation, en montrant qu'il existe des éléments en dispute dans ce processus qui permettent l'amplification de la participation. Il nous permet aussi de percevoir qu'il existe des essais d'appropriation de la forme BP avec l'objectif de transformer une expérience réussie de participation en une nouvelle forme d'administration de ressources. C'est dans l'intersection entre ces deux débats que se définira le rôle du BP dans l'amplification de la démocratie. Le projet qui a conduit au livre "L'innovation Démocratique" a voulu éclairer cette double discussion lorsqu'il montre que les potentialités de la démocratie participative ont été amplifiées par quelques formes de BP qui pourront se constituer en un nouveau modèle capable non seulement de rééquilibrer la relation entre les deux formes de démocratie mais aussi de replacer la notion d'une démocratie forte, participative et légitime à l'intérieur du débat politique.

Bibliographie :

Abbers, R. (1998). "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil." Politics and Society: 511-537.

Abers, R. (2000). Inventing local democracy : grassroots politics in Brazil. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Avritzer, L. (1996). A Moralidade da democracia. Belo Horizonte, Ed. UFMG ; São Paulo, Ed. Perspectiva.

Avritzer, L. (2000a). "Changes in the Pattern of Association in Brazil." Journal of Interamerican Studies and World Affairs Fall.

Avritzer, L. (2000b). Teoria Social e modernidade no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Avritzer, L. (2002a). Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton, Princeton University Press.

Avritzer, L. (2002b). Modelos de Deliberação Democrática. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Avritzer, L. (2002c). Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Baierle, S. (1992). Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Dissertação / UNICAMP/ Departamento de Ciência Política.

Baierle, S. (2000). A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético -político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar organizadores. Belo Horizonte. Ed. UFMG.

Baiocci, G. (2002). Participation, Activism and Politics. Deepening Democracy. A. Fung and E. Wright. London, Verso.

Baquero, Marcello. (1995). Matriz Histórico-Estrutural da Cultura Política no Rio Grande do Sul e Padrões de Participação Política. In: Cadernos de Ciência Política. n-3. Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Boschi, R. R. (1987). A Arte da Associação. Rio de Janeiro, Vértice.

Boschi, R. R. (1999). Descentralização, Clientelismo e capital social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Revista Dados v.42 n.04. Rio de Janeiro.

Cidade. (1999). Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo. Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre.

- Cohen, J. (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. Deliberative Democracy. J. Bohman and W. Rehg. Cambridge, MIT Press.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra.
- Dahl, R. (1998). On Democracy. New Haven, Yale University Press.
- Faria, Claudia Feres. (2002). Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implantação do OP-RS. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Fedozzi, Luciano, S. Baierle, e R. Abers, (1995). Orçamento Participativo: Pesquisa sobre a população que participa da discussão do Orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (1997). Orçamento Participativo. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Fung, A. and E. O. Wright (2002). Deepening Democracy. London, Verso Press.
- Gaudin, Jean-Pierre. Gouverner par contract: l'action publique en question. Paris: Presses de Sciences Po
- Genro, T. and U. d. Sousa (1998). Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Gohn, Maria da Glória. (1991). Movimentos sociais e lutas pela moradia. São Paulo, Ed. Loyola.
- Gret, M. and Y. Sintomer (2002). Porto Alegre: lépoir d'une autre démocratie. Paris, La Decouverte.
- Guareschi, P. (1980). Urban social movements in brazilian squatter settlements. Madison, University of Wisconsin-Madison.
- Habermas, J. (1995). Between Facts and Norms. Cambridge, MIT Press.
- Hall, P., Taylor, R. (1996). Political Science and the new institutionalisms. Political Studies. v.45
- Keck, M. E. (1992). The Workers' Party and democratization in Brazil. New Haven, Yale Univ. Press.
- Lima, (1999). Entrevista para Leonardo Avritzer.
- Luchmann, L. (2002). Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa. Unicamp.
- Marquetti, Adalmir. (2002). Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil
- Meneguello, R. (1989). PT: A formação de um partido: 1979 -1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- Navarro, Z. (1998). Affirmative Democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre. Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana, Cartagena.
- Navarro, Zander. (2002). Orçamento Participativo em Porto Alegre: Balanço Crítico. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

Nunes, Leal Vitor. (1976). Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.

Nylen, William, R. (2002). Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil. Comparative Politics.v.34. n.02 - january 2002.

Powell, Walter. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: Power and Di Maggio. The new institutionalism in organizational analysis. the university of Chicago Press.

Raichellis, R. (1999). Esfera Pública e Conselhos de Assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez.

Rawls, John. (1971). A theory of justice. Harvard University Press.

Reis, Fábio Wanderley e Mônica Matta Machado (2001). Democracia, Civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais v.16 n.45.

Rousseau, J. J. (1973). O Contrato Social. São Paulo, Abril Cultural.

Rover, Oscar , (2002). O Orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

Santos, B. d. S. (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice." Politics and Society 26(n-4): 461-509.

Santos, B. d. S. and L. Avritzer (2002). Para Ampliar o Cânone Democrático. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Santos, W. G. d. (1993). Razões da Desordem. Rio de Janeiro, Rocco.

Silva, Marcelo. K. (2001). Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia.

Silva, Marcelo K. (2002). A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

Silva, Tarcísio. (2002). Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

Teixeira, Ana Claudia. 2002. Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

Uricoechea, F. (1978). O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro, DIFEL.

Uricoechea, F. (1984). The Patrimonial Origins of the Brazilian State. Berkeley: University of California Press.

Wampler, B. (2000). Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil, University of Texas.

Wampler, B. and L. Avritzer (2002). "Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil." manuscript.