

**Gestion des Transformations Sociales**

**MOST**

Document de discussion – no. 68

**Modèles de décentralisation et de  
démocratie participative dans  
la gestion locale au Brésil**

par

Suely Maria Ribeiro Leal



**Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**

## **Le Programme MOST**

Le Programme « Gestion des transformations sociales » – MOST – a été conçu par l'UNESCO pour favoriser la recherche comparative internationale en sciences sociales. Son objet premier est d'appuyer les recherches autonomes de grande envergure et de longue durée et d'en communiquer les conclusions et les données aux décideurs. MOST organise et soutient des recherches dans trois domaines hautement prioritaires :

- La gestion du changement dans les sociétés multiculturelles et multi-ethniques.
- Les villes, lieux de transformation sociale accélérée.
- La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales.

Une liste de titres disponibles se trouve à la fin de ce document.

**Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et n'engagent pas la responsabilité de l'UNESCO. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.**

**Publié par le Programme MOST  
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture  
1 rue Miollis, 75732 Paris CEDEX 15, France  
<http://www.unesco.org/most>**

**© UNESCO 2004  
(SHS-2004/WS/2)**

## Préface

L'étude que présente Madame Suely Maria Ribeiro Leal apporte une précieuse contribution à un débat général très actuel : *Peut-on espérer que l'essor récent de la gestion urbaine participative soit une solution pour les graves problèmes urbains que les sociétés des pays en développement apportent aujourd'hui, après l'échec des politiques urbaines étatiques et le détournement des décentralisations représentatives par le jeu de la corruption ?* De nombreuses publications sur le thème et sur les perspectives d'avenir citent l'exemple du Brésil, sans disposer d'études récentes approfondies. Madame Leal nous fournit, dans cette publication, une analyse très pertinente et très exemplaire du cas de la ville du Recife. La démocratie brésilienne rétablie dans les années 1980, a tenté, depuis lors, de créer de nouveaux instruments de participation institutionnelle au niveau du pouvoir local. La ville du Recife a été pionnière dans cette volonté d'implanter une gestion démocratique. Madame Leal nous expose d'abord les causes et les modalités de ce modèle original de développement qui se réalise dans le cadre d'un pouvoir municipal symbolisé par la personnalité du Maire et d'une participation active des mouvements sociaux. Une nouvelle conception de la planification urbaine apparaît à travers les expériences de la gestion partagée. Madame Leal évoque ensuite les aspects concrets de ces « formes démocratiques nouvelles » à travers le programme *Mairie dans les quartiers*, le *Budget participatif* et les autres mécanismes institutionnels de participation avant de nous livrer ses réflexions plus personnelles sur cette « gouvernance urbaine » dans la ville du Recife entre 1993 et 1996. Elle nous alerte sur la faiblesse relative des résultats obtenus, sur le caractère restreint et fragmenté du contrôle social de l'espace urbain, sur l'absence de véritables pactes entre les élites économiques et les diverses classes sociales, même s'il y a eu des avancées significatives dans l'institutionnalisation de mécanismes démocratiques pour la gestion de la ville.

Cette analyse précise et argumentée du cas du Recife permet au lecteur d'approfondir bien des aspects des débats actuels sur la gouvernance et contribue à nuancer les modèles trop radicaux qui alternent entre un pessimisme négatif et un optimisme utopique. Le chemin vers la gestion participative sera sans doute long et semé d'embûches. Madame Leal nous montre qu'il n'est pas impossible.

Michel Rochefort  
Professeur émérite à l'Université Paris I

## **L'Auteur**

**Suely Maria Ribeiro Leal**, doctorat en économie de l'Université de Campinas - UNICAMP (São Paulo, Brésil), professeur et chercheur au Programme de « Mestrado » et de doctorat en développement urbain de l'Université Fédérale de Pernambuco (Recife, Brésil). Actuellement elle dirige le Centre de Recherche en Gestion Urbaine et Politiques Publiques (NUGEPP). Elle est spécialiste en *planification et gestion urbaine, réforme de l'État, décentralisation politique et administrative, réseaux et organisations sociales, développement local, services urbains et mouvements sociaux*. Elle réalise pour diverses administrations publiques brésiliennes – nationales et locales – des travaux de recherche, expertises et consultations, en particulier dans le domaine *de l'évaluation des pratiques de gestion publique et des modèles de planification participative*. Parmi ses publications récentes : « *Relação Público-Privado : do local au global*, Recife : Ed. Universitária UFPE, 1995 » et « *Modos brasileiros e franceses de gestão dos serviços urbanos*, Recife : Ed. Universitária UFPE, 2001 ». Elle a publié de nombreux articles dans des revues spécialisées ainsi que des ouvrages collectifs ; elle vient de publier avec le Programme MOST de l'UNESCO : « *Fetichismo da participação popular : Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil* » (préface de G. Solinís), Brésil, Companhia Editora de Pernambuco, 2003, 351p.

## **Traduction**

La traduction de cet article a été assurée par Anita Becquerel, Assistante de recherche à l'Université Paris Val de Marne – Paris XII.

## Table des matières

<b>I</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Modèle de développement de la ville du Recife : 1993-1996.....</b>	<b>8</b>
	2.1 La ville du Recife : un contexte favorable aux expériences participatives.....	8
	2.2 Quelques repères historico-politiques des deux gestions du Maire Jarbas Vasconcelos : 1986-1988 et 1993-1996.....	9
<b>III</b>	<b>La nouvelle conception de planification urbaine .....</b>	<b>11</b>
	3.1 La gestion partagée : société civile, mouvements sociaux et partenariat public-privé.....	11
<b>IV</b>	<b>Nouvelles formes démocratiques .....</b>	<b>13</b>
	4.1 Le programme Mairie dans les quartiers .....	13
	4.1.1 La méthodologie	
	4.1.2 Les phases du programme	
	4.2 Le budget participatif de la ville du Recife .....	15
	4.2.1 Mécanismes de gestion du budget participatif	
	4.2.2 Limitations du budget participatif	
	4.3 Les autres canaux institutionnels de participation.....	18
	4.3.1 Le forum de la ville du Recife	
	4.3.2 Les Conseils municipaux	
<b>V</b>	<b>Gouvernance urbaine dans la ville du Recife (1993-96).....</b>	<b>20</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>23</b>
	<b>MOST Documents de discussion.....</b>	<b>25</b>

## I Introduction

Depuis le processus de rétablissement de la démocratie brésilienne dans les années 1980, de nombreux instruments de participation institutionnelle sont apparus au niveau du pouvoir local de la société.

Cette évolution institutionnelle vers la participation populaire est due :

- au processus de rétablissement de la démocratie par des élections, ou par des alliances de gauche et de centre-gauche qui défendaient la décentralisation administrative dans les secteurs sociaux fondamentaux comme la santé, l'éducation et la politique urbaine. Depuis lors, ont vu le jour, notamment, le *budget participatif*, les *conseils*, les *lois*, qui encadrent la participation de la société dans la définition des politiques gouvernementales locales.
- la grave crise économique et sociale qui traversait le Brésil dans les années 1980, dont les origines remontent à la période dictatoriale (1964-1985), a accru les problèmes d'exclusion sociale. La résolution de ces problèmes est désormais de la compétence du niveau local. Ainsi, aux gouvernements municipaux est attribué la charge de négocier avec de nombreuses organisations qui luttaient pour plus d'insertion et de participation sociale.

Dans les années 1980, les expériences de décentralisation politique de la gestion municipale ont été largement diffusées dans l'espace national, acquérant ainsi une réelle légitimité. Ces expériences municipales ont permis de caractériser la décentralisation comme un des principaux fondements du rapport de démocratisation entre État et société, et d'apporter des réponses à l'exclusion sociale.

D'une part, la conjoncture nationale au début des années 1990 a mis au clair un nouvel ordonnancement des forces politiques partisans, en redéfinissant l'espace d'alliances dans toutes les sphères : nationale, des états fédératifs et locales. « *A l'inverse des années 80, un nouvel espace hégémonique a façonné l'organisation politique locale, où les secteurs populaires ont réduit leur influence dans "l'agenda municipal"* (Leal, 1994)<sup>1</sup>. »

D'autre part, évidemment, la sphère locale a été fortifiée par la re-démocratisation du pays dans la mesure où elle a reconquis son autonomie politique, mais, en contrepartie, elle a été chargée de responsabilités plus larges concernant la résolution des demandes sociales, en affrontant le poids de la crise fiscale de l'État brésilien.

C'est dans ce nouveau contexte de mondialisation et de redéfinition du rôle de l'État que l'évaluation des pratiques de gestion prend de l'importance ; qu'il s'agisse des mécanismes de gestion brésilienne ou de la mise en œuvre des modèles de décentralisation politique.

Il n'est pas possible, dans les limites de ce texte, d'évaluer l'efficacité du processus et des moyens de participation brésiliens. Toutefois, on peut signaler qu'il y a eu des avancées considérables dans l'introduction des droits sociaux des groupes défavorisés dans « l'agenda public », une préoccupation majeure dans l'insertion des priorités des politiques publiques et une

---

<sup>1</sup> Leal, Suely, *Para além do Estado : tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local (Au-delà de l'État : tendances, limites et portée des nouvelles formes de gestion urbaine au niveau local)* Thèse de doctorat, économie, Université de Campinas – UNICAMP, São Paulo, Brésil, 1994.

prise de conscience sur le besoin de créer un modèle administratif plus transparent. Malgré cela, il reste encore des limites structurelles qui caractérisent l'organisation de l'État et de la société brésilienne tels que : le « culte du patrimoine public », le clientélisme politique, le faible niveau de participation de la société civile, l'inefficacité dans la résolution des problèmes structurels et l'absence d'accord entre les hommes politiques et les élites sur le projet de réforme de l'État.

La ville du Recife fut pionnière dans la pratique de gestion démocratique. Après les premières élections locales, au suffrage universel en 1986, l'administration du Recife a mis en œuvre des expérimentations nouvelles de gestion participative. Celles-ci se sont caractérisées par une forte présence de mouvements sociaux et par des innovations introduites dans le modèle de planification municipale. Ces conceptions de gestion vont coïncider avec les deux mandats du Maire Jarbas Vasconcelos. De 1986 à 1988 c'est la participation active de ces mouvements sociaux. De 1993 à 1996 c'est l'introduction d'innovations dans le modèle de planification urbaine.

Dans ce texte, on examinera le modèle de la seconde administration du Maire Jarbas Vasconcelos et les caractéristiques de la municipalité du Recife (1993/96), compte tenu de l'importance de ces expériences de gestion décentralisée dans le contexte brésilien.

Nous décrivons tout d'abord les principes généraux qui ont orienté leur idéologie, à partir de la reconstitution du *modèle de développement de la ville du Recife*. Puis nous exposerons comment cette stratégie a abouti à une nouvelle conception de planification urbaine. Les orientations du *programme mairie dans les quartiers – budget participatif* furent les principaux outils de décentralisation politique de la municipalité du Recife. Ensuite, nous analyserons le degré de démocratisation qu'a atteint cette administration municipale dans l'institutionnalisation des canaux de gestion démocratique. Enfin, nous présenterons succinctement le nouveau scénario politico-économique du modèle de gestion de la ville après 2000.

## **II Modèle de développement de la ville du Recife : 1993 - 1996**

### **2.1 La ville du Recife : un contexte favorable aux expériences participatives**

D'après le recensement démographique de l'année 2000, la municipalité du Recife, localisée dans le Nord-Est du Brésil, possède une population d'environ 1 400 000 habitants ce qui représente 40 % de la population de l'agglomération métropolitaine du Recife. L'ensemble de cette population, classée comme pauvre, représente à peu près 545 000 personnes. Sur le total des foyers de la ville 44 % sont situés dans des « favelas » ; 79 % des familles pauvres sont privés d'assainissement ; 32 % n'ont pas d'eau courante et 40 % de la population active sont liée à l'économie informelle.

Une forte polarisation politique entre les groupes de droite et de gauche marque historiquement la ville, ce qui provoque une instabilité permanente du pouvoir local et une alternance des formes de gouvernance.

Dans ce contexte historique, les secteurs populaires de la ville se sont organisés surtout à partir des luttes sociales autour de la possession de la terre urbaine et de l'exercice des droits de la citoyenneté, ce qui favorise leur poids politique dans les campagnes électorales entre les groupes de partis représentés dans la ville.

C'est ainsi que pendant les années 1980 l'implantation des expériences participatives est attribuée à des alliances électorales de gauche. Celles-ci mettaient en œuvre l'expérimentation innovatrice des modèles de gestion locale, où la participation populaire permettait la redistribution de ressources aux quartiers pauvres de la ville. En opposition à ce mouvement la crise fiscale imposait de fortes limites à l'action municipale des administrations progressistes.

Ce scénario local fut favorisé par les nouveaux principes organisationnels établis dans la Constitution de 1988. Celle-ci devient l'élément favorisant les tendances à la décentralisation et à la municipalisation de la distribution de biens et services sociaux, et à la participation populaire dans la gestion locale. Ainsi, à l'occasion de l'établissement des normes constitutionnelles, un espace s'est ouvert pour la consolidation des schémas directeurs et des lois organiques municipales.

Dans le cas de la ville du Recife, la loi organique de 1989 établit l'organisation des pouvoirs municipaux et de l'administration publique municipale. Sans aucun doute, l'approbation de cette loi a représenté une très grande avancée, dans la mesure où les outils démocratiques de participation de la société civile ont été reconnus.

Cette loi définit les outils qui assureront aux citoyens leur participation :

- dans la formulation de politiques et d'orientations de l'action publique globale et sectorielle
- dans l'établissement de stratégies d'action et de cheminements de solutions de problèmes municipaux
- dans l'élaboration de la loi d'orientations générales en matière de politique urbaine (du schéma directeur et du plan pluriannuel, des projets de loi sur les orientations budgétaires et du budget annuel de plans, programmes et projets sectoriels)
- et dans le suivi et contrôle de l'administration municipale.

Le processus de participation populaire sera mis en œuvre à travers les outils suivants<sup>2</sup> : *conseils de citoyens ; forum ; conseils et chambres sectorielles institutionnelles ; réunions plénières publiques*. La loi traite aussi du principe de transparence dans l'établissement des actions publiques, d'accès aux informations, de développement urbain et des politiques publiques municipales d'Environnement, d'Education, de Culture, d'Assistance Sociale, de Santé et de Tourisme.

## **2.2 Quelques repères historico-politiques des deux gestions du Maire Jarbas Vasconcelos : 1986-1988 et 1993-1996**

Dans la première administration (1986-1988), la nature du pouvoir local, caractérisé par la présence d'un bloc de forces progressistes, marquée par son engagement auprès des secteurs populaires et d'une partie des élites techniques de gauche, a reproduit dans la structure de la « machine administrative » l'hégémonie d'intérêts populaires. Cette hétérogénéité partisane de l'ensemble des forces, qui a configuré l'alliance politique autour du Front du Recife, n'ont pas empêché la présence d'un projet politique clair et hégémonique. La décentralisation politico-

---

<sup>2</sup> Art. 66 de la Loi organique de la Ville du Recife – 1989.

administrative, au travers de la participation des secteurs populaires, était le consensus entre les divers segments qui ont donné une direction politique à la conception du modèle de gestion. Tout en partant de conceptions différentes sur les modalités de mise en œuvre des mécanismes participatifs, il y avait un consensus sur le processus de démocratisation à travers le rapprochement du rapport État et société. Les différentes conceptions idéologiques ont apporté aux modèles de gestion adoptés une certaine sectorisation et diversité.

Bien que démarquée par des limites et des avancées communes à d'autres expériences de l'année 1980, l'expérience de la première administration Jarbas Vasconcelos a été conduite par l'idéologie de l'inversion de priorités d'investissement public, par la reconnaissance des droits sociaux et de la citoyenneté, et par l'insertion et l'acceptation des secteurs populaires en tant qu'interlocuteurs principaux de la négociation avec le pouvoir public local. De cette expérience on retiendra les principes suivants : la transparence dans les décisions et actions gouvernementales, la décentralisation administrative et la participation populaire. (Leal, 1994)

A la fin de sa première gestion (1988), dans un contexte de polarisation politique gauche-droite qui caractérise le scénario politique de la ville, Jarbas Vasconcelos perd la mairie. Après une période d'interruption de quatre ans, il emporte de nouveau la Mairie du Recife aux élections de 1992, mais sous une nouvelle conjoncture politique tant au niveau national que local. De retour au Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), Jarbas Vasconcelos a été soutenu par une composition politique nommée « Mouvement d'Opposition Populaire ». Il a été élu, dès le premier tour, avec une large majorité.

Dans la seconde gestion il n'a pas obtenu la cohésion des forces de gauche. La faible mobilisation des secteurs populaires ont fait que l'influence de ces secteurs de gauche était réduite dans la direction politique et par suite, la prise en compte de leurs intérêts dans « l'agenda public » fut limitée.

Dans ce contexte de faiblesse participative des secteurs populaires, Jarbas Vasconcelos se trouve dans des conditions politiques plus favorables pour la mise en œuvre de son programme de gouvernement. Le Maire a été plus à son aise pour définir son secrétariat, en récompensant les représentants de la coalition politique qui l'ont soutenu, et en intégrant à l'équipe des cadres techniques et professionnels reconnus dans la société locale. Par opposition au profil politique de sa première administration, les forces populaires avaient désormais une influence restreinte dans la composition de l'équipe du gouvernement. « *Dans des moments de reflux et de faible mobilisation, le mouvement local organisé avait eu une participation limitée dans le processus électoral (Leal, 1996)<sup>3</sup>.* »

L'équipe municipale ainsi constituée a privilégié, mais de façon limitée, le secteur social qui s'est appuyé notamment sur l'Education et les Politiques sociales et sur les représentants des mouvements sociaux et de l'Eglise. Seul facteur positif, le secteur de l'Education est resté dans le même secrétariat ce qui a facilité la continuité de la philosophie adoptée antérieurement. Par contre, les secrétariats de la Planification et de la Santé étaient dirigés par des élites techniques. Pour la Santé, la stratégie a été la municipalisation du système de santé publique. Son Secrétaire était médecin, il a privilégié les problèmes de nature endémique et nutritionnelle. Le secrétariat de l'Infrastructure est resté sous la direction de la représentation des partis de centre-droite et, de même, les secrétariats de Tourisme, du Gouvernement, des Finances et de l'Administration sont restés sous la responsabilité des factions de centre-gauche.

---

<sup>3</sup> Recherche gestion urbaine, pouvoir local.

Cette structure politique a exprimé des intérêts plus élargis et a donné une homogénéité plus large à l'équipe du gouvernement, ce qui a permis l'adoption d'une proposition nouvelle de planification pour la ville.

### III La nouvelle conception de planification urbaine

Dès l'époque de la campagne électorale, le document « Fala Recife »<sup>4</sup>, diffusé par le « Mouvement d'Opposition Populaire » qui soutenait la candidature Jarbas Vasconcelos, indiquait 15 points prioritaires représentant les orientations du futur gouvernement. La lecture du document traduit la reprise d'éléments de programme de sa première mandature : *décentralisation de la gestion démocratique de la ville ; éducation pour la citoyenneté ; municipalisation de la santé ; revitalisation du centre ; urbanisation de « morros » collines/favelas ; assainissement de base*. Par contre de nouveaux éléments stratégiques apparaissent relatifs au : *tourisme, transport, droits de l'enfant et de l'adolescent* et la question du *partenariat public/privé*.

Dans le programme du gouvernement, les points ci-dessus seraient définis selon les spécificités et profil politique de chaque secrétariat. Comme le noyau politique articulé aux segments populaires se situait dans le secteur de politiques sociales, celui-ci a été chargé de la direction du *programme mairie dans les quartiers*. Ce programme interrompu à la fin de la première administration aura désormais une nouvelle démarche ; il sera nommé *budget participatif de la ville du Recife*. Il constitue le principal outil de décentralisation et de participation institutionnelle, avec un très bon accueil auprès des couches populaires.

Dans la nouvelle stratégie de planification de la ville il faut noter les rôles joués par le Secrétariat de la Planification et de l'entreprise parapublic URB-Re<sup>5</sup>. Le premier a pris en charge la planification stratégique de la ville orientée vers un modèle global de gestion. La seconde a été chargée d'exécuter une fonction plus entrepreneuriale, tournée vers la réalisation des grands travaux d'infrastructure et d'entretien de la ville, et en s'occupant de façon résiduelle des actions urgentes venant des secteurs populaires.

Ainsi, au début de la seconde administration trois programmes de caractère global vont se détacher : le *schéma directeur de la ville du Recife*, le *programme « Estruturador »* sous la responsabilité du Secrétariat de la planification et le *budget participatif* à la charge du Secrétariat de politiques sociales.

#### 3.1 La gestion partagée : société civile, mouvements sociaux et partenariat public-privé

Dans la période 1993/96, le modèle de gestion de la ville du Recife, s'est dilué dans des présupposés idéologiques très différenciés. Ceci est lié au système politique et à son administration. Ainsi, on observe, d'une part, la présence d'une *idéologie de planification stratégique*, et d'autre part *la vision entrepreneuriale de la ville*, auxquelles s'ajoute la *stratégie de décentralisation politique*, à travers la présence de canaux institutionnels de participation qui s'expriment dans le système municipal de planification.

---

<sup>4</sup> « Exprime-toi Recife »

<sup>5</sup> Entreprise d'urbanisation de la ville du Recife.

Les outils de planification stratégiques de la ville du Recife :

- Le **schéma directeur de la ville du Recife** avait pour « *objectif de penser la ville du Recife dans le contexte de ses difficultés émergentes et de projeter une dynamique de développement qui modifie les conditions socio-économiques actuelles*<sup>6</sup> ». Il visait à mettre en place un processus de planification pour penser le futur de la ville et orienter l'action quotidienne des pouvoirs publics et des divers agents sociaux. Les objectifs du schéma consistaient à promouvoir : « *le développement économique, touristique et culturel, le développement de la sécurité humaine et la démocratisation de la gestion*<sup>7</sup>. »
- Le **Programme « Estruturador »** « *avait comme objectif de préparer et induire la ville à une nouvelle économie urbaine, de revaloriser les environnements naturels et construits, et d'accroître la qualité de vie de la population, en particulier, celle à très faibles revenus*<sup>8</sup>. »

Dans ce programme, cinq lignes d'action ont été définies :

1. aménagement de la ville et préservation des grands éléments naturels
2. réhabilitation des zones dégradées, du point de vue de la qualité de la vie, où existe le risque environnemental
3. revitalisation des aires qui ont perdu, ou qui sont en train de perdre, leur fonctionnalité
4. régularisation de l'habitat dans des zones pourvues en infrastructures
5. incitation à la création d'entreprises, et aux investissements locaux

Le programme « **Estruturador** » soulignait le manque d'articulation entre les secteurs public et privé et la dégradation du patrimoine environnemental et humain. Ces problèmes étaient considérés comme responsables de la baisse de la qualité de vie de la population et du gaspillage des opportunités qui pourraient inciter au développement. Pour résoudre ces problèmes deux solutions ont été proposées : la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé et la participation de secteurs de la société dans la Planification.

La mise en place du partenariat public-privé représente l'innovation majeure de la gestion de la municipalité du Recife. Dans ce sens, la planification et la gestion de la ville présupposent, non seulement la présence de mécanismes institutionnels de participation et de concertation avec les couches populaires, mais aussi l'articulation avec les groupes privés. Ainsi, les pouvoirs publics, les organisations populaires, les organisations non-gouvernementales (ONGs), les entrepreneurs et les universités deviennent les acteurs principaux d'un processus partenarial participatif.

Dans ce modèle la problématique était d'établir des liens entre les actions et les initiatives du pouvoir municipal concernant : la mobilisation de la société et la proposition de développement de la ville du Recife. En contrepartie, l'engagement avec la citoyenneté et la redéfinition des méthodes de gestion municipale garantissait la faisabilité de l'action publique.

Ainsi, on peut établir au niveau du discours, une nouvelle idéologie de gestion basée, sur l'insertion des nouveaux acteurs sociaux et sur l'adoption de méthodes de gestion plus modernes. Dans cette idéologie la participation de la société à la gouvernance urbaine doit avoir comme contrepartie, engagement et partenariat, partage des responsabilités avec le gouvernement municipal dans le traitement de la ville. Ainsi, partenariats, participation sociale

---

<sup>6</sup> PCR, le schéma directeur de la ville du Recife, 1994.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> RECIFE, Mairie. Programme pour la restructuration du Recife, 9 p.

et actions structurales composent un univers contradictoire, dans la mesure où l'on suppose la conciliation d'intérêts divers. Ceux-ci se diffusent dans l'espace socio-économique et politique. Ainsi, les secteurs privés, les classes populaires, les classes moyennes, en « communion » avec le pouvoir public local, sont mobilisées dans la tâche de construction du développement durable. Dans le modèle de la nouvelle planification, la recherche d'un élargissement des liens entre le pouvoir public et la société se présentait comme une avancée. Contrairement au modèle ancien, où les intérêts populaires étaient homogènes, le détachement du projet politique par rapport aux aspirations des autres groupes sociaux a été une des raisons de la crise de légitimité.

Il faut observer que, dans la pratique, cet élargissement a eu lieu au détriment des groupes moins hégémoniques. Néanmoins, les couches populaires ont eu une influence restreinte dans « l'agenda municipal », et le *budget participatif* est resté le mode d'action le plus important, à travers lequel la participation populaire a été possible. En plus de cet espace, il y a eu les *conseils sectoriels*, le *forum*, le *programme de régularisation des zones d'intérêt social – PREZEIS*, etc., dont la représentativité mérite une analyse plus approfondie.

## IV Nouvelles formes démocratiques

### 4.1 Le Programme *Mairie dans les quartiers*<sup>9</sup>

Jusqu'aux débuts de la seconde administration de Jarbas Vasconcelos, le programme *Mairie dans les quartiers* s'est constitué par le biais de la décentralisation politique tournée vers les zones populaires du Recife. Les mouvements sociaux vivaient un moment de faible mobilisation sociale qui s'est ressenti dans le processus de participation sur lequel s'appuyait le fonctionnement du programme. Le fragile niveau d'influence du Secrétariat de Politiques Sociales, que ne réussissait pas à imposer l'hégémonie des intérêts populaires dans la sphère de l'administration municipale.

Le programme fut révisé, on a ajouté de nouveaux objectifs et orientations qui devaient guider l'exercice de la participation directe du citoyen dans la définition de politiques, dans la planification et la gestion de la ville et dans le contrôle de l'administration publique. Ainsi la pratique participative, interrompue en 1988, est revenue avec une méthodologie reformulée par rapport à l'expérience du passé. Ce programme révisé avait comme perspective la mise en place d'un système permanent de représentation populaire qui garantit à tous les secteurs de la société civile le droit d'accès aux sphères institutionnalisés de planification, de gestion et de contrôle de l'administration publique municipale.

Il semble que cette révision conceptuelle fut le moyen trouvé par les gestionnaires pour adapter le programme à un nouveau contexte, où le processus démocratique était plus mûr. Si la re-démocratisation du pays a permis une nouvelle articulation entre l'État et la société, la prolongation de la crise économique que traversaient les institutions publiques, a fait que la population s'est sentie délaissée par les pouvoirs publics. Les citoyens remettaient en question tout l'intérêt des gestionnaires pour promouvoir des actions qui amélioreraient leurs conditions de vie.

Enfin, la société civile dans la voie de la re-démocratisation recherchait un autre stade de mobilisation sociale, où intervenir ne veut pas dire seulement contester, mais aussi présenter des

---

<sup>9</sup> PCR, Secrétariat des politiques sociales. Programme « Mairie dans les quartiers » : proposition pour la phase 3, 1994.

propositions et négocier des solutions. Dans cette perspective la participation politique du citoyen doit lui permettre d'avoir un rapport direct avec ses gouverneurs, en choisissant les priorités d'action, en suivant leurs actes. En même temps par l'accès à l'information il doit appréhender les difficultés liées à la gestion urbaine.

#### 4.1.1 La méthodologie<sup>10</sup>

Le programme *Mairie dans les quartiers* cherchait à privilégier la parcelle de la population qui était d'une façon quelconque motivée pour s'organiser. Cela avait pour objectif de renforcer et d'élargir la participation démocratique de la population du point de vue socio-politique ou économique.

Le programme consistait dans la réalisation de *sessions plénières* réunissant la population organisée et le premier échelon de l'exécutif municipal afin de permettre la participation de la population sur les points suivants :

- définition des priorités de la Mairie et des investissements que celle-ci souhaiterait mettre en place dans les quartiers
- évaluation des services rendus par l'administration municipale
- planification et élaboration du budget municipal
- suivi de l'application des ressources municipales

La nouvelle conception du programme était fondée sur des principes qui cherchaient à rendre plus efficaces leurs objectifs, dont :

- la participation directe de la population dans la planification, la gestion et le contrôle de l'administration publique en tant que méthode d'action
- l'exercice journalier de la citoyenneté comme méthode de consolidation de la pratique démocratique
- l'organisation des formes de contact direct entre gouverneurs et gouvernés
- le respect de l'autonomie des entités représentatives de la société civile

A partir d'un chronogramme établi par la Mairie, les réunions du programme *Mairie dans les quartiers* étaient réalisées, en alternance, dans chacune des six régions politico-administratives-RPA qui constituaient la ville.

Ainsi, le programme suivait 6 étapes :

1. Contact avec les entités et associations pour identifier leurs intérêts dans la participation au programme et ouvrir le débat sur son exécution
2. Accueil dans le Secrétariat de politiques sociales de demandes, de suggestions et de propositions des entités intéressées

---

<sup>10</sup> Idem

3. Dispatching aux Secrétariats et organismes municipaux des demandes reçues
4. Réunion du Collège de secrétaires et de présidents des entreprises municipales avec le Maire pour ajuster la stratégie d'action de la Mairie dans chaque région politico-administrative
5. Réalisation de plénières du programme
6. Suivi des actions concertées

#### 4.1.2 Les phases du programme

Le programme a été divisé en trois phases :

- **Première phase** : mise en place des réunions dans chaque région politico-administrative. Dans ces réunions les revendications de tout ordre sont reçues, mais la définition de priorités n'est pas encore établie.
- **Seconde phase** : élaboration de la charte des demandes à partir du volume total de revendications reçues. Après cela, ces demandes étaient envoyées aux organismes compétents.
- **Troisième phase** : établissement des propositions en concertation avec les communautés pour définir les priorités. Celles-ci seront mises en discussion lors de l'élaboration du budget pour l'année suivante.

Dans les procédures initiales, le programme avait pour objet la mise en œuvre des modalités de participation, en encourageant le rôle revendicatif des communautés qui se sont engagées dans le processus de négociation de demandes. Au fil et à mesure que grandissait le nombre de demandes il fallait mettre en place une nouvelle méthodologie, dont le but serait l'élaboration du budget municipal avec la participation de la société civile. Ainsi est née la conception du ***budget participatif de la ville du Recife***.

#### 4.2 Le budget participatif de la ville du Recife

Le but de la troisième phase du programme précédent qui devient désormais le ***budget participatif*** était de consolider une procédure qui devrait permettre une action interactive entre l'administration publique municipale et les citoyens. Tout en prenant en compte les besoins relatifs des quartiers dans chaque RPA il fallait travailler à partir de critères d'évaluation qui permettaient une distribution cohérente et hiérarchisée des investissements et des services publics. A ce moment il était évident que la faisabilité de certains engagements participatifs était compromise faute de prévision budgétaire.

L'objectif des dirigeants du Secrétariat de politiques sociales était de permettre au programme un nouveau saut de qualité dans la planification de diverses régions politico-administratives de la ville du Recife et dans la promotion de la citoyenneté. Ce nouveau regard de qualité permettrait aux citoyens une compréhension élargie de la ville, en connaissant et en sélectionnant les critères pour lesquels la distribution d'une partie des ressources publiques seraient allouées. Cet objectif permettrait encore l'application rationnelle des ressources en face des restrictions budgétaires.

Selon cette nouvelle proposition de l'administration, l'objectif du *budget participatif* était de renforcer la pratique de la participation populaire dans la ville du Recife, à travers la réelle participation du citoyen, dès la définition des politiques municipales, en passant par l'élaboration du budget et jusqu'au suivi des actions de l'administration publique. Ainsi, l'on proposait la mise en place de mécanismes qui rendaient possible la démocratisation des informations, la planification de la ville, la gestion des actions et services publics municipaux, et le suivi de la gestion administrative<sup>11</sup>.

#### 4.2.1 Mécanismes de gestion du budget participatif

La méthodologie proposée pour la mise en œuvre du Budget Participatif avait besoin de quelques présupposés :

- Articulation entre les différents canaux de participation de la société civile.
- Articulation plus étroite entre les secrétariats responsables pour l'exécution du programme, notamment : le Secrétariat de Planification et Environnement, le Secrétariat de Finances et le Secrétariat des Politiques Sociales.
- Elaboration, par le Secrétariat de Planification et Environnement, d'une base de données dont l'objet était la construction d'une « *grille de hiérarchisation des besoins des RPA* ». Cette grille deviendrait la référence pour l'allocation des ressources sectorielles dans le budget municipal.
- Délimitation, par le Secrétariat des finances, du pourcentage de ressources prévues pour l'investissement des régions, à l'exception ici, des ressources destinées aux investissements d'infrastructure, donc stratégiques, qui étaient de la responsabilité du pouvoir exécutif. Pour l'année 1996, on ressort un pourcentage d'environ 1,4 % allouée exclusivement aux besoins de ce programme. Pour l'année 1997 celui-ci était de 1,7 %.
- Donner une régularité aux réunions de façon à intégrer toutes les étapes et phases du programme. Cette séquence a débuté par des *réunions par micro-régions*, où étaient définies les priorités d'investissements, de maintien et de services de la ville, et les critères à adopter dans l'élaboration du budget.
- Choix de délégués : dans les *réunions par micro-régions*, on procédait, aussi, au choix des représentants à savoir : 7 délégués pour chaque micro-région et 2 délégués pour le *forum de la ville du Recife*.
- La mise en place des *plénières pour RPA* (toutes les micro-régions confondues) où étaient présentée aux délégués la prestation des comptes de l'ensemble de l'administration. Dans ces plénières, on choisissait les délégués des 6 régions qui iront composer le *Conseil des délégués*. Les délégués de ce conseil pouvaient être des représentants de segments organisés ou des citoyens non organisés. Il est important de rappeler que ces délégués seront soumis à une formation dont le but était : de permettre un débat plus qualifié et un choix de priorités plus consistantes, de comprendre quelques éléments techniques importants à la négociation.

---

<sup>11</sup> PCR, Secrétariat des politiques sociales. Budget participatif, 1995.

Suite à ces étapes, s'est tenue la *réunion du forum de la ville du Recife*, où était débattue la loi d'Orientations budgétaires et les priorités du Plan d'investissement ont été définies. Ces priorités étaient établies auparavant par la *grille de hiérarchisation des besoins des RPA*. Ainsi, le *forum* prenait en compte les critères définis par les Conseils et par d'autres outils de planification municipale. A posteriori, on revenait aux communautés à travers des *réunions de négociation par micro région*, dont le but était de définir les éléments pour le budget. Ici, les délégués devaient mettre en priorité les investissements par micro-régions qu'ils représentaient, et pour fonder leurs décisions ils étaient informés sur la notion de coûts. De plus, il fallait évaluer au préalable l'engagement des ressources sur quelques grands travaux publics, pour éviter de dépasser le budget disponible.

Les décisions finales devaient être ratifiées dans la *réunion du forum de la ville du Recife*, qui avait comme objectif la consolidation du budget destiné aux régions et la définition des projets d'infrastructure. Finalement, le processus de suivi des engagements a eu lieu, à travers des *réunions de suivi par RPA*.

La forme de gestion du *budget participatif* a apporté quelques avantages comparatifs par rapport à la méthode antérieure. En premier lieu, la définition d'une grille de besoins a permis une plus grande rationalité dans la mise en priorité des demandes de la population. Ensuite, avec cette nouvelle méthodologie on a essayé de limiter le nombre excessif de réunions, facteur qui, dans le passé, a beaucoup influencé la propre forme d'organisation du mouvement populaire local.

L'autre avantage comparatif a été la participation des communautés, à travers leurs délégués, dans la mise en priorité des allocations budgétaires du programme. Assurément, la valeur établie, d'environ 1,4 % (1996) ou de 1,7 % (1997) de l'investissement municipal total, était très faible, comparativement aux dépenses allouées aux travaux publics et aux programmes « *estruturadores* ». Sans aucun doute, ce faible pourcentage reflétait la peu d'influence des segments populaires dans l'agenda de l'administration.

#### **4.2.2 Limitations du budget participatif**

Dans le second mandat du Maire Jarbas Vasconcelos, la mise en place du *budget participatif de la ville du Recife* a présenté des limites qui ont engendré un élargissement du champ des décisions et de contrôle de la société sur la totalité des dotations budgétaires. Ainsi, ces limites empêchaient que les secteurs populaires jouent un rôle effectif dans la formulation de l'agenda public et dans le contrôle social sur l'État. La « machine publique » restait encore façonnée par des vices structureaux – le culte du « patrimoine public », clientélisme, bureaucratie et fragmentation institutionnelle – et par des conflits présents dans l'interaction des acteurs sociaux, en particulier, ceux des secteurs populaires avec ceux des espaces de décision.

Le processus participatif s'est limité à la représentation populaire, car les autres segments de la société omettaient d'y participer, en renforçant de cette façon, les postures clientélistes des leaders, ce qui a engendré une dissociation entre ces autres segments et les communautés.

Une autre limite était la dissociation entre les espaces de discussion créés par le *budget participatif* et les autres mécanismes de contrôle social, par exemple des *conseils sectoriels*, qui ont empêché que le *budget participatif* devienne un outil de pratiques politico-pédagogiques et de définition de politiques publiques globales.

Enfin, les nombreuses revendications accumulées face au degré limité de satisfaction de ces demandes populaires et aux niveaux de pauvreté de la population, ont amené un discrédit croissant au *budget participatif* de la part des communautés.

### 4.3 Les autres canaux institutionnels de participation

Au Brésil, des nouveaux mécanismes de participation ont pris de l'importance : les forums, les conseils, les commissions, les groupes de travail. On a vu naître d'autres formes de dialogue et de décision avec le pouvoir public.

Dans le cas de la ville du Recife, la *LOR - loi organique de 1989* spécifie la création de plusieurs conseils municipaux ouverts à la participation des segments populaires et d'autres organisations de la société. Dans cette loi il est prévu la création des Conseils :

- *de développement urbain ; de l'environnement ; de l'éducation ; de la santé ; de l'enfant et de l'adolescent*. A l'époque de la *LOR* ces conseils étaient déjà en fonctionnement.
- *des droits de la femme ; des droits humains ; de la défense du consommateur ; de l'assistance sociale ; de la culture ; des contribuables et le forum permanent du PREZEIS<sup>12</sup>*.

En plus de ces *conseils* et du *budget participatif*, la municipalité du Recife comptait avec un autre outil novateur de participation de la société civile : le *forum de la ville du Recife*.

#### 4.3.1 Le forum de la ville du Recife

Le *forum de la ville du Recife* était un mécanisme institutionnel qui avait le but de promouvoir et développer la citoyenneté à travers des débats d'information et de proposition tournés vers l'observation et la solution des problèmes de la ville. Il était compétent pour :

- débattre le Plan pluriannuel, la Loi d'orientations budgétaires et les projets qui y étaient présentés en discussion par le Secrétariat de planification urbaine et environnementale de la municipalité ;
- proposer à l'Exécutif municipal des politiques générales et des projets d'exécution de services et d'investissements d'intérêt communal ;
- définir des critères pour l'évaluation du plan d'investissements ;
- analyser le plan d'investissements proposé par l'Exécutif pour les régions politico-administratives de la municipalité ;
- ajuster les plans régionaux d'investissements aux orientations générales de la municipalité et au plan du gouvernement, en faisant les ajustements nécessaires, et d'autres attributions qu'il était chargé par son règlement intérieur ou par le Conseil de développement urbain (CDU)<sup>13</sup>.

Le Forum se réunissait, ordinairement, deux fois par an, sur convocation du Secrétariat de planification urbaine et environnementale, et, de façon extraordinaire, par convocation de l'Exécutif municipal. Il n'avait pas le caractère délibératif, mais le résultat de ses activités était acheminé aux autorités compétentes pour la mise en place des mesures d'intérêt public. Le statut

---

<sup>12</sup> PREZEIS : Programme de régularisation des zones d'intérêt social.

<sup>13</sup> PCR, SEPLAN, CDU. Règlement intérieur du Conseil de développement urbain (1995)

du Forum fixait le “quorum” nécessaire pour l’exercice de leurs attributions et leurs réunions étaient ouvertes à tous les segments de la société.

### **4.3.2 Les Conseils municipaux**

Dans la structure organisationnelle de l’administration étaient directement liés au cabinet du Maire : le Conseil municipal de la défense et promotion des droits de l’enfant et de l’adolescent ; le Conseil municipal de défense du consommateur ; le Conseil municipal des droits de la femme et le Conseil municipal de défense des droits humains. Les autres étaient directement liés à leurs secrétariats respectifs.

#### ***Le Conseil de développement urbain***<sup>14</sup>

Le Conseil de développement urbain (CDU) était un organe institutionnel de participation paritaire entre le pouvoir municipal et la société civile. Il avait comme objectif de mettre en délibération les procédures d’élaboration, d’actualisation, d’accompagnement, d’évaluation et de contrôle du *schéma directeur de développement de la ville du Recife (PDCR)* et de la *loi d’usage et d’occupation du sol (LUOS)*.

Le CDU faisait partie du Système de planification municipale, conjointement avec les Conseils sectoriels prévus dans la LOR et dans le PDCR. Il était composé de 20 conseillers, dont 10 représentants du pouvoir municipal et 10 représentants de la société civile. Au-delà des attributions de la LOR et du PDCR, il avait les attributions suivantes : exercer les fonctions de contrôle, d’accompagnement et évaluation du PDCR ; accompagner et évaluer l’exécution de la LUOS ; surveiller l’application et la gestion du fonds de développement urbain ; suivre le fonctionnement du *forum de la ville du Recife*.

#### ***Le Conseil municipal d’éducation***

Le Conseil municipal d’éducation, organe du système municipal d’enseignement, était composé par les segments de la société civile liés à l’éducation.

Ses finalités étaient :

- analyser et approuver, en première instance, le Schéma sectoriel d’éducation de la municipalité du Recife, qui a été élaboré de façon participative ;
- proposer des objectifs sectoriels de développement ;
- suivre l’exécution du Plan sectoriel d’éducation de la municipalité ;
- ajuster les orientations générales et les programmes d’enseignement établis par les Conseils d’éducation : du gouvernement fédéral et du gouvernement de l’État de Pernambuco aux spécificités locales, etc.

#### ***Le Conseil municipal de santé***<sup>15</sup>

Lié au Secrétariat de santé, il avait un caractère permanent, délibératif, et il intégrait la structure du système de santé de la municipalité. Ce Conseil était chargé de l’élaboration de stratégies et de l’exécution de la politique de santé de la municipalité du Recife, dans les aspects économiques, financiers et de gestion technico-administrative. Il devait établir les stratégies et mécanismes de coordination du « Système unique de santé (SUS) » dans la municipalité du Recife, en relation avec les autres collèges au niveau des gouvernements fédéral et de l’État de Pernambuco, et de la municipalité.

---

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Loi N° 15.733/93 du 22 juin 1993.

Il avait comme fonctions plus spécifiques :

- surveiller et accompagner le développement des actions et des services de santé ;
- fiscaliser le transfert de ressources par le Secrétariat de la santé et/ou par le Fonds municipal de santé ;
- proposer des formes d'utilisation des ressources publiques et l'exécution de ces propositions devant le Fonds Municipal de Santé ;
- établir le type et la localisation des unités prestataires des services de santé publique et privée, dans le cadre du SUS dans la municipalité du Recife ;
- définir des critères d'élaboration de contrats entre le secteur public et les entités privées de santé par rapport à la prestation de services.

### ***Conseil municipal de défense et de promotion des droits de l'enfant et de l'adolescent***

Directement lié à la Mairie, le Conseil était divisé en commissions, ayant caractère délibératif et de fiscalisation, mais non exécutif. Il avait comme orientation plus générale d'exprimer la priorité constitutionnelle de la politique de promotion et de défense des droits de l'enfant et de l'adolescent, à travers des ressources prévues dans le budget municipal.

## **V Gouvernance urbaine dans la ville du Recife (1993-96)**

Les difficultés de la gestion démocratique municipale basée sur les principes d'équité sociale versus développement économique, se sont reflétées sur le mince effet distributif des actions structurantes. Au-delà du fait d'avoir privilégié les « quartiers chics », ce qui a favorisé les couches moyennes et hautes de la société, il n'y a pas le souci d'inverser ces investissements en faveur des populations démunies qui y habitaient.

Le modèle d'action reposait sur des principes antagonistes dans ses fondements idéologiques, d'un côté le principe d'équité sociale (démocratisation) et de l'autre le principe de compétitivité économique (entrepreneuriat urbain). Cela étant, la proposition de gouvernance urbaine devrait articuler le pouvoir public autour de la convergence d'un projet global pour la ville ce qui était extrêmement difficile.

L'élargissement des mécanismes de participation entre le pouvoir public et la société (antérieurement restreinte uniquement aux secteurs populaires) était sans doute une innovation dans la seconde administration Jarbas Vasconcelos. Cependant, la présence de la participation institutionnelle composée d'un large éventail d'acteurs sociaux et des nouveaux mécanismes de gestion ne s'est pas traduite par une mobilisation effective et un contrôle social efficace de la part de la société. Les organismes qui se sont chargés de la représentation des interlocuteurs de la société tels que le **Forum de la ville**, le **Conseil de développement urbain**, les **Conseils sectoriels**, le **PREZEIS**, le **budget participatif** etc., sont devenus des espaces de contrôle social restreint et fragmenté.

- **Restreint**, à cause des limites imposées à la représentation, comme le degré de représentativité des leaders populaires, de leur capacité pédagogique, du manque d'articulation de ceux-ci avec leurs bases et à la faible mobilisation sociale de la population. Ces restrictions ne se sont seulement liées aux leaders, mais aussi aux dirigeants, aux techniciens et aux fonctionnaires, dont les postures idéologiques – politiques et bureaucratiques – se manifestaient dans une excessive bureaucratie, dans une opacité administrative, dans la dispute interne pour les espaces de « micro pouvoir », dans la

résistance aux innovations, dans les pratiques du « culte au patrimoine public », du clientélisme et de lobbies.

- **Fragmenté**, à cause du mode de fonctionnement de diverses instances, qui agissait isolément, tout en s'attachant aux discussions de questions sectorielles et spécifiques de chaque forum, comme dans le cas des *conseils sectoriels*, du *forum*, du *PREZEIS* et du *budget participatif*. Le manque de liens entre les divers canaux de participation a empêché le débat sur les problèmes communs concernant l'ensemble de la ville, et par conséquent sur la formulation de politiques publiques de caractère global. Les aspects relatifs à la planification stratégique qui mériteraient un contrôle social plus effectif de la part des acteurs sociaux n'ont pas trouvé leurs correspondances dans les espaces institutionnels plus élargis qui permettaient le contrôle de la société sur le processus de décision. *Le forum de la ville du Recife*, qui a été chargé de légitimer les décisions pouvoir public / société n'a pas fonctionné convenablement.

Ce type de configuration des instances de participation institutionnelle, a empêché une synchronisation entre les aspirations économiques et sociales du *citoyen du Recife*, mais il encourageait le favoritisme et les intérêts particuliers des groupes hégémoniques. Aucun type de contrôle social s'est intervenu, par exemple, dans ce qui concerne les partenariats avec le secteur privé. La plupart de ceux-ci se sont constitués de façon spontanée, plutôt à partir de liens d'*amitié* avec l'équipe dirigeante, soit par des intérêts personnels ou économiques. En particulier, pour ce qui est des projets entrepreneuriaux, les actions ont été formulées et exécutées à travers de l'intermédiation directe entre le pouvoir public et les partenaires engagés, sans la présence d'instances de médiation et de représentation de la société.

L'absence de pactes entre les élites économiques, les classes moyennes et populaires, est devenue ainsi, le principal facteur d'empêchement des avancées d'un réel projet de gouvernance démocratique de la ville.

On a vu paraître la prédominance des actions structurantes de moyen et long terme, d'une optique entrepreneuriale de la ville, en donnant la priorité aux investissements des grands travaux d'infrastructure au détriment des actions en faveur des zones pauvres de la ville. Par exemple, on a déjà noté que la valeur destinée au *budget participatif* était extrêmement limitée par rapport au total de la dotation budgétaire.

Néanmoins, il y eu des avancées significatives concernant l'institutionnalisation des mécanismes démocratiques, tels les *conseils sectoriels*, l'installation du *forum de la ville du Recife* et la discussion collective du budget municipal. Quoique dans l'espace de cet article, on ne puisse pas faire une évaluation des avancées et des limites de ces outils institutionnels, il n'y a aucun doute sur le rôle qu'ils ont exercé dans la définition de l'agenda public et dans la démocratisation du pouvoir public local.

Les aspects de modernisation qui se sont établis dans le rapport avec les secteurs privés, et qui ont façonné une forme novatrice de l'administration Jarbas Vasconcelos ont stimulé la consolidation d'un projet de décentralisation néolibéral.

Finalement, tout en confirmant la polarisation politique gauche-droite de la ville, dans les élections municipales de 2000, un candidat du Parti des travailleurs (PT) a réussi à emporter la Mairie du Recife. Le Maire élu, João Paulo de Lima, est un métallurgiste issu des bases du PT. Il est élu maire du Recife grâce à une alliance des partis de gauche et de centre-gauche mais aussi

de beaucoup d'indépendants (hors partis politiques) et d'un électorat des jeunes. Bien qu'il était élu avec une marge réduite de votes, dans son investiture (janvier 2001) il s'est engagé auprès de la population à réaliser du point de vue :

- du modèle de développement de la ville : mettre en œuvre un projet d'actions prioritaires dont le but est de réunifier la ville sur le plan économique, social et spatial,
- du concept de planification : promotion d'un partenariat local, national et international, dont l'objectif est la promotion d'une économie solidaire et amélioration de l'infrastructure urbaine (transport, assainissement, etc.),
- du concept des formes démocratiques nouvelles : mise en place d'un modèle de gestion décentralisée pour permettre une participation sociale intense, notamment des réseaux associatifs,
- de la gouvernance urbaine : mettre en œuvre un large réseau de coopération national et international qui permettra de bâtir un nouveau projet radical de citoyenneté et démocratie.

## Bibliographie

- ANDERSON Perry (1995), « Balanço do Neoliberalismo », p. 9-38 in *Pós - Neoliberalismo /* (éds.) Emir Sader e Pablo Gentili, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- AZEVEDO Sérgio (1996), « Relação Público – Privado : o papel dos governos locais para o futuro das cidades latino – americanas », p.43-63 in *Relação Público - Privado do Local ao Global /* (éds.) Norma Lacerda de Melo e Suely M. Ribeiro Leal, Recife : Ed. UFPE, 1996.
- CASTELLS Manuel, BORJA Jordi (1996), « As Cidades como Atores Políticos », *Novos Estudos - CEBRAP*, n° 45, julho, p. 152 a 166.
- CHESNAIS François (1995), « A Globalização e o Curso do Capitalismo de Fim de Século », *Revue Economie e Sociedade*, n° 5, dezembro p. 1 a 30.
- CINTRA Antônio Octávio (1978), « Planejando as Cidades: política ou não política », p. 169-253 in *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil /* (éds.) Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad, Rio de Janeiro : Zahar editores,1978.
- COELHO Francklin Dias (éds.) (1996), *Desenvolvimento Econômico Local : temas e abordagens*, Rio de Janeiro : IBAM/SERE/FES.
- GONÇALVES Maria Flora (1995), *O Novo Brasil Urbano : impasses, dilemas perspectivas*, Porto Alegre : Mercado Aberto.
- HARVEY David (1993), « A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX », p. 115-184 in *Condição Pós-Moderna / Parte II*, São Paulo : Edições Loyola.
- JARAMILLO Samuel e CUERVO Luís Maurício (1990), « Tendências Recentes e Principais Mudanças na Estrutura Espacial dos Países Latino-Americanos », p. 103-119 in *Reestruturação Urbana: tendências e desafios /* (éds.) Lícia Prado Valladares e Edmond Preteceille. São Paulo : Nobel / Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro - Coleção Espaços.
- LEAL Suely Maria Ribeiro (2001), « La participation contre la “ville à vendre” », *Territoires – Les Dossiers* 2001, n° 416, p. 16-19.
- LEAL Suely Maria Ribeiro et al. (2001), *Modos brasileiros e franceses de gestão dos serviços urbanos*, Recife : Ed. Universitária UFPE.
- LEAL Suely Maria Ribeiro (1996), « Modelos de Descentralização Política na Gestão Local : os novos formatos na década de 90 », p. 87-125 in *Relação Público - Privado do Local ao Global /* (éds.) Norma Lacerda de Melo e Suely M. Ribeiro Leal, Recife : Ed. Universitária UFPE.
- LEAL Suely Maria Ribeiro (1996), « A Relação, Democracia Desenvolvimento Local e Descentralização Política no Contexto da Globalização », *Revista Vivência - EDUFRRN*, v.10 janeiro-dezembro, p. 47 - 59.
- LEAL Suely Maria Ribeiro (1994), *Para além do Estado : tendencias, limites et alcance das novas formas de gestão urbanas a nível local*, Th. Doct : Economie : Université de Campinas – UNICAMP : Brésil.
- LEAL Suely Maria Ribeiro (1990), « A Outra Face da Crise do Estado de Bem Estar Social : neoliberalismo e o novos movimentos da sociedade de trabalho », *Cadernos de Pesquisa NEPP*, n° 13.

MOURA Susana (1996), « Redes de Ação Pública na Gestão Local : tendências atuais », p. 65-85 in *Relação Público - Privado do Local ao Global* / (éds.) Norma Lacerda de Melo e Suely M. Ribeiro Leal, Recife : Ed. UFPE.

NETTO José Paulo (1995), *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*, São Paulo : Cortez - Coleção Questões da Nossa Época.

PIQUET Rosélia e RIBEIRO Ana Clara Torres (éds.) (1991), *Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da modernização*, Rio de Janeiro : Ed. Jorge Zahar - Fundação Universitária José Bonifácio.

PRETECEILLE Edmond (1994), « Cidades Globais e Segmentação Social » in *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (éds.) Luíz César Queiroz Ribeiro e Orlando dos Santos Júnior, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

RIBEIRO Luíz César Queiroz Ribeiro e SANTOS JÚNIOR Orlando (éds.) (1994), *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana : O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RIBEIRO Luíz César Queiroz (1996), « Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida sem rumo ? », *Novos Estudos CEBRAP*, n°45, p. 16-182.

ROLNIK Raquel (1994), « Planejamento Urbano nos Anos 90 ; novas perspectivas para velhos temas » in *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (éds.) Luíz César Queiroz Ribeiro e Orlando dos Santos Júnior, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

SOUZA Maria Adélia, SANTOS Milton et al. (éds) (1994), *O Novo Mapa do Mundo Globalização e Espaço Latino Americano*, São Paulo : Hucitec.

STORPER Michael (1994), « Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado : o desafio dos países em desenvolvimento », in *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (éds.) Luíz César Queiroz Ribeiro e Orlando dos Santos Júnior, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

TABB William K. (1990), « As Cidades Mundiais e a Problemática Urbana : os casos de Nova York e Tóquio », p. 192-221 in *Reestruturação Urbana: tendências e desafios* / (éds.) Lícia Prado Valladares e Edmond Preteceille, São Paulo : Nobel / Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro - Coleção Espaços.

UTZIG José Eduardo (1996), « Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre », *Novos Estudos CEBRAP*, n° 45, julho, p. 209-222.

## **MOST Documents de discussion**

Titres disponibles (janvier 2004)

1. *Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques*. Henri Giordan, 1994. F/A/E
2. *Ville et gestion des transformations sociales*. Céline Sachs-Jeantet, 1994. F/A/E
3. *Différenciation des régimes de croissance et des gestions de la reproduction sociale*. Pascal Byé, 1994. F/A/E
4. *La recherche urbaine en Amérique latine. Vers un programme de recherche*. Licia Valladares, Magda Prates Coelho, 1995. F/A/E
5. *La gestion du multiculturalisme et du multi-ethnisme en Amérique latine*. Diego A. Iturralde, 1995. F/A/E
6. *Lo global, lo local, lo híbrido*. Heinz R. Sonntag, Nelly Arenas, 1995 (en espagnol seulement)
7. *Reflections on the challenges confronting post-apartheid South Africa*. B.M. Magubane, 1995 (en anglais seulement)
8. *La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales*. S. Jentoft, N. Aarsaether, A. Hallenstvedt, 1995. F/A/E/R
9. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. Francis Godard, 1996. F/A
10. *Diversité : bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'État dans le monde arabe*. Saad Eddin Ibrahim, 1996. F/A
11. *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe*. Mostafa Kharoufi, 1996. F/A
12. *Public policy and ethnic conflict*. Ralph R. Premdas, 1997 (en anglais seulement)
13. *Some thematic and strategic priorities for developing research on multi-ethnic and multi-cultural societies*. Juan Diez Medrano, 1996 (en anglais seulement)
14. *La technologie de l'information au service de l'Organisation : Une véritable mutation sociale aux États-Unis*. Thomas R. Gulledge, Ruth A. Haszko, 1997. F/A/E
15. *Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST programme*. Carlos R.S. Milani, Ali M.K. Dehlavi, 1996 (en anglais seulement)
16. *The new social morphology of cities*. Guido Martinotti, 1996 (en anglais seulement)
17. *Societies at risk? The Caribbean and global change*. Norman Girvan, 1997 (en anglais seulement)
18. *La reproduction des programmes sociaux : approches, stratégies et problèmes conceptuels*. Nico van Oudenhoven, Rekha Wazie, 1997. F/A

19. *VIH/sida et entreprise en Afrique : une réponse sociomédicale à l'impact économique ? L'exemple de la Côte d'Ivoire.* Laurent Aventin, Pierre Huard, 1997. F/A
20. *Le développement humain : problématiques et fondements d'une politique économique.* Siméon Fongang, 1997. F/A/E
21. *Condition salariale et intervention de l'État à l'heure de la globalisation : l'Argentine dans le Mercosur.* Susana Peñalva, 1997. F/A/E
22. *Les mouvements d'argent et le trafic de drogue dans le bassin amazonien.* Lia Osório Machado, 1998. F/A/E
23. *Cities unbound: the intercity network in the Asia-Pacific Region.* John Friedmann, 1998 (en anglais seulement)
24. *Género y nación en el Mercosur.* Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro, 1998. E/A
25. *Chile y Mercosur: ¿Hasta dónde queremos integrarnos?* Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S., 1998. E/A
26. *La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay).* Alejandro Grimson, 1998. E/A
27. *Globalización, regiones y fronteras.* Robert Abínzano, 1998. E/A
28. *Una navegación incierta: Mercosur en Internet.* Anibal Ford, 1998. E/A
29. *Los historiados y la producción de fronteras: El caso de la provincia de Misiones (Argentina).* Héctor Eduardo Jaquet, 1998. E/A
30. *Democratic governance in multicultural societies.* Matthias Koenig, 1999. F/A/E
31. *Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur.* Fernando Calderón, Alicia Szmukler, 1999 (en espagnol seulement)
32. *The participatory city: innovations in the European Union.* Voula Mega, 1998 (en anglais seulement)
33. *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.* Sylvaine Bulle, 1999 (en français seulement)
34. *Cannabis in Lesotho: a preliminary survey.* Laurent Lanier, 1999 (en anglais seulement)
35. *Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil: 1980-1995.* Alba Zaluar, 1999 (en anglais seulement)
36. *Drug trafficking in Mexico: a first general assessment.* Luís Astorga, 1999 (en anglais seulement)
37. *Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine.* H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M. S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento, 1999 (en français seulement)

38. *Socio-economic transformations and the drug scene in India*. Gabriel Britto, Molly Charles, 1999 (pas disponible)
39. *Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo*. G. Mingardi, 1999 (en anglais seulement)
40. *La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs*. Cynthia Ghorra-Gobin, 1999 (A/F)
41. *Scientific diasporas: a new approach to the brain drain*. Jean-Baptiste Meyer, Mercy Brown, 1999 (en anglais seulement)
42. *Science, economics and democracy: selected issues*. Dominique Foray, Ali Kazancigil, 1999 (en anglais seulement)
43. *Impact économique et social de la culture du pavot sur la communauté des Yanaconas au sein du Massif colombien*. Thierry Colombié, 1999 (en français seulement)
44. *The relationship between research and drug policy in the United States*. Laurent Laniel, 1999 (en anglais seulement)
45. *Coping with global economic, technological and environmental transformations: towards a research agenda*. Yoginder K. Alagh, 2000 (en anglais seulement)
46. *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*. Sarah Ben Néfissa, 2000. A/F
47. *El Crepúsculo del estado-nación: una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. Ariel Français, 2000 (en espagnol seulement)
48. *Urban development, infrastructure financing and emerging system of governance in India: a perspective*. Amitabh Kundu, 2000 (en anglais seulement)
49. *Quelques aspects du développement économique, social et politique aux îles du Cap-Vert (1975-1999)*. Elisa Andrade, 2000 (en français seulement)
50. *Managing cultural, ethnic and religious diversities on local, state and international levels in Central Europe: the case of Slovakia*. Dov Ronen, 2001 (en anglais seulement)
51. *Keeping away from the Leviathan: the case of the Swedish Forest Commons*. Lars Carlsson, 2001 (en anglais seulement)
52. *The Logic of Globalisation: Tensions and Governability in Contemporary society*. Gilberto Dupas, 2001 (en anglais seulement)
53. *NGOs, Governance and Development in Latin America and the Caribbean*. Jorge Balbis, 2001. A/E
54. *Les projets de développement en milieu urbain : le quartier, l'état et les ONG*. Denis Merklen, 2001. F/A

55. ***Coping under Stress in Fisheries Communities.*** Unnur Dis Skaptadottir, Jogvan Morkore, Larissa Riabova, 2001 (en anglais seulement) (en préparation)
56. ***Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique.*** Stefano Belluci, 2001 (en anglais seulement)
57. ***Industrial growth in small and medium towns and their vertical integration : The case of Gobindgarh, Punjab, India.*** Amitabh Kundu and Sutinder Bhatia, 2001 (en anglais seulement)
58. ***Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democráticas en México.*** Mesa Redonda, 2002 (en espagnol seulement)
59. ***Democratising Global Governance : The challenges of the World Social Forum.*** Francesca Beausang, 2002 (en anglais seulement)
60. ***Governanza y gobernabilidad democraticas en México.*** Mesa Redonda, 2002 (en espagnol seulement)
61. ***La question Bamiléké pendant l'ouverture démocratique au Cameroun : retour d'un débat occulté.*** Dieudonné Zognong, 2002 (en français seulement)
62. ***Education for Democratic Governance: Review of Learning Programmes.*** Carlos Santiso, 2002. (en anglais seulement)
63. ***Language diversity in multicultural Europe : Comparative perspectives on immigrant minority languages at home and at school.*** Guus Extra et Kutlay Yagmur, 2002. (en anglais seulement)
64. ***Les métamorphoses d'une « société salariale » : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine.*** Susana Peñalva, 2003. (en français seulement)
65. ***Democracy, Civil Society and the South African Constitution: some challenges.*** Saras Jagwanth, 2003. (en anglais seulement)
66. ***Ni globalifílicos ni globalifóbicos, sino globalicríticos.*** Jaime Preciado Coronado, 2003 (version anglaise en préparation)
67. ***Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina.*** Julio Ruiz Murrieta, 2003. (en espagnol seulement)

F = français ; A = anglais ; E = espagnol ; R = russe