

La construction scientifique de la démocratie participative brésilienne

Marie-Hélène Sa Vilas Boas

Université d'Avignon

La démocratie participative constitue l'un des thèmes pour lesquels les flux de circulation politique et académique entre le Nord et le Sud semblent redéfinis, voire inversés. La consécration du modèle du budget participatif, de Porto Alegre comme « bonne pratique démocratique » s'est accompagnée de sa diffusion en Europe et plus généralement dans le monde¹. Corollaire de ce processus, certains des travaux académiques brésiliens consacrés au BP ont largement dépassé les frontières du Brésil, de même que leurs auteurs. La démocratie participative est un thème autour duquel l'on observe, en France, un accroissement des échanges entre chercheurs et acteurs brésiliens, processus matérialisés par une série de publications collectives². La question se pose toutefois de savoir jusqu'à quel point ces circulations internationales conduisent à une discussion scientifique entre chercheurs des deux côtés de l'Atlantique autour des expériences brésiliennes.

Pour Pierre Bourdieu, la communication internationale est bien souvent caractérisée par des malentendus, du fait que « les textes n'emportent pas leur contexte avec eux »³. La circulation internationale des travaux va généralement de pair avec une évacuation des enjeux académiques et politiques qui gouvernent leur production. Si Bourdieu insiste d'abord sur les luttes de placement qui traverse les espaces académiques nationaux, il rappelle également que la fréquentation d'un champ scientifique conduit à l'incorporation de structures cognitives, objectivés dans des savoirs et connaissances⁴. Cet « inconscient » académique, parce qu'il va de soi, est rarement explicité alors même qu'il est essentiel à la compréhension des analyses formulées. Il produit néanmoins un effet d'« étranglement »⁵ sur l'observateur étranger, lorsqu'il ne partage les structures cognitives qui unissent les membres d'un champ académique.

Cet article est le fruit de l'impression d'étrangeté qu'a suscité, sur la jeune chercheuse française que

¹ Osmany Porto de Oliveira, *Le transfert d'un modèle de démocratie participative. Para-diplomatie entre Porto Alegre et Saint Denis*, Paris, Chrysalides/IHEAL, 2010.

² Voir par exemple les ouvrages suivants : Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2005.

³ Pierre Bourdieu, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.5, N°145,2002, p. 4.

⁴ Pierre Bourdieu, « L'inconscient d'école », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 135, décembre 2000. Inconscients de l'école. p. 3-5.

⁵ Ibid, p. 4.

je suis, une fréquentation prolongée du champ académique brésilien dans le cadre d'une recherche doctorale réalisée sur la démocratie participative brésilienne. Il visera à replacer certains travaux brésiliens dans leur contexte de production. Il ne s'agira néanmoins pas ici de mettre à jour l'existence d'une « tradition nationale » brésilienne de recherche dans le domaine de la démocratie participative, dans la mesure où ce sous-champ s'est largement construit sous l'influence d'acteurs et de processus internationaux⁶. Cet article porte d'ailleurs sur les travaux « brésilianistes », terme qui désigne les études relatives au Brésil et qui vise à souligner la porosité des frontières scientifiques. Il ambitionne toutefois de montrer que certains des automatismes scientifiques qui sous-tendent les travaux brésilianistes sur la démocratie participative, lesquels expliquent en partie pourquoi les expériences les plus connues ont d'abord fait l'objet d'une conception quelque peu idéalisée, au Brésil comme en France. Cette tentative d'objectivation des cadres de pensées guidant l'analyse de la démocratie participative brésilienne aura un double objectif. Déterminer, d'abord, ce que les conclusions réalisées sur certains des dispositifs les plus connus doivent aux savoirs scientifiquement consolidés, en particulier autour de l'Etat. Sans sombrer dans un relativisme scientifique, consistant à réduire la portée de toute analyse à son seul contexte de production, une telle démarche permet néanmoins de rappeler que la compréhension de la première dépend de la connaissance du second.

Interroger, ensuite, les conséquences analytiques de certains des automatismes qui guident la recherche brésilienne sur la démocratie participative. Pour qu'une telle entreprise soit aboutie, Il faudrait, bien sûr, objectiver l'inconscient de recherche qui encadre nos interrogations⁷. Si une telle démarche dépasse l'ambition, bien plus modeste, de cet article, les interrogations qui découlent de l'analyse des travaux brésiliens permet d'interroger certains des automatismes des travaux français, en particulier quant à la place attribuée à l'Etat et à ses administrations dans l'étude des dispositifs participatifs.

Après avoir présenté la manière dont l'Etat a été construit comme un « problème » dans les sciences sociales brésilianistes, nous aborderons les conséquences de cet héritage analytique sur l'étude des dispositifs participatifs brésiliens les plus connus.

⁶ Sur la construction transnationale de traditions nationales, voir : Johann Heilbron, « Qu'est-ce qu'une tradition nationale en sciences sociales ? », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. 1, n°18, 2008, p. 3-16 ; Johan Heilbron et al. « Vers une histoire transnationale des sciences sociales », *Sociétés contemporaines*, vol. 1, N°73, 2009, p. 121-145.

⁷ Pierre Bourdieu, « L'inconscient d'école », article cité, p. 4.

I) La démocratie représentative brésilienne au prisme de ses dysfonctionnements

S'il est une conviction partagée parmi les analystes de la démocratie participative, c'est celle des anomalies du système représentatif brésilien, dont les institutions sont souvent définies à partir d'une série de catégories qui attesteraient de leurs dysfonctionnements, au premier rang desquelles figure le clientélisme. Le système politique brésilien constituerait un problème que les dispositifs participatifs auraient pour objectif de résorber. La mise en lumière des limites du système représentatif est, plus généralement, au cœur des théories politiques visant à accréditer la démocratie participative⁸. En France, cette idée est présente dans les constats de « crise » croissante de la démocratie représentative. Une telle interprétation prend toutefois des contours particuliers dans la sociologie brésilianiste, dans la mesure où elle rejoint certaines des interprétations consolidées par les travaux érigés en « classiques » de la sociologie politique brésilienne⁹.

Histoire d'une anomalie démocratique

Selon Bolivar Lamounier, « les mécanismes de représentation politique (élections, partis et législatif) ont toujours constitué la cible par excellence du scepticisme national. Depuis ses origines, au 19^{ème} siècle, la démocratie représentative a été questionnée par les hommes politiques, intellectuels et journalistes, qui la considéraient comme une superstructure importée, une idée 'pas à sa place', fruit de l'idéalisme utopique de l'élite dirigeante ou, pire, un instrument cynique de domination au service de la classe latifundiaire »¹⁰. Les analystes du système politique brésilien se sont, en effet, attachés, de manière différenciée selon les périodes, à mettre en évidence le caractère pathologique de son organisation politique, en particulier à l'échelle locale. L'anomalie démocratique et le pouvoir local ont été pensés conjointement.

Un système représentatif inadapté

Réalisées entre les années 1920 et 1940 par des intellectuels engagés¹¹, les premières analyses

⁸ . Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; Crawford Brought Mcpherson, *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 ; Benjamin Barber, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

⁹ Ces classiques sont des œuvres qui sont notamment étudiées dans les premiers et troisième cycle de sciences sociales et sciences politiques.

¹⁰ . Bolivar Lamounier, *Da independência a Lula : dois séculos de política brasileira*, São Paulo, Augurium Editora, 2005, p. 15.

¹¹ . Selon Daniel Pécaut, ces intellectuels sont moins des universitaires que des avocats, ingénieurs et hommes de lettres. Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*, São Paulo, Ática, 1990, p. 33-42. Cette sociologie des intellectuels brésiliens doit être rapportée à l'Etat du champ universitaire, qui se développe principalement à partir des années 1930 et qui donne lieu à des productions plus strictement universitaires à partir de

de l'organisation politique brésilienne postulent généralement l'inadaptation des institutions représentatives à la « réalité » brésilienne¹². Proclamée en 1889, la République est envisagée comme une importation malheureuse¹³ qui, loin d'avoir conduit à une redéfinition des formes de domination instaurées durant la période coloniale, aurait, à l'inverse, conduit à leur consécration.

Les travaux de Francisco José de Oliveira Vianna sont à cet égard illustratifs. Pour cet auteur conservateur, le mode de colonisation privilégié par la couronne portugaise, fondé sur l'octroi de parcelles de terrains à des personnalités représentant la monarchie sur le territoire brésilien¹⁴, est à l'origine d'un système politique fragmenté et privatisé aux mains d'un groupe restreint, qualifié de « noblesse de la terre ». L'organisation politique consolidée durant la période coloniale aurait été un frein à l'émergence d'une sphère publique indépendante de la sphère privée et serait à l'origine des pratiques politiques particularistes qui caractérisent la République, orientées vers la préservation des intérêts individuels et familiaux des propriétaires terriens¹⁵. Francisco José de Oliveira Vianna conclut à l'inadaptation des institutions représentatives au système politique brésilien dans la mesure où elles ne mettent pas fin au pouvoir des oligarques, mais assurent au contraire leur reconduction par la voie électorale¹⁶.

Si l'antilibéralisme est particulièrement présent parmi les auteurs de la droite conservatrice¹⁷ qui reproduisent les thématiques habituelles de la rhétorique réactionnaire¹⁸, on retrouve une posture similaire sous la plume d'auteurs plus libéraux. En 1936, Sergio Buarque de Holanda publie *Raízes do Brasil* (Racines du Brésil), ouvrage considéré comme un essai par son auteur, mais aujourd'hui reconnu comme une œuvre majeure des sciences sociales brésiliennes. Selon Sergio Buarque de Holanda, « la démocratie a toujours été un lamentable malentendu. Une aristocratie rurale et semi-féodale l'a importée et a essayé de la rendre compatible, autant que faire se peut, avec ses privilèges [..]. Elle a ainsi pu incorporer à une situation traditionnelle, du moins en tant que façade ou ornement externe, certains slogans qui semblaient plus adaptés à l'époque et qui étaient exaltés dans

la fin des années 1940. Carlos Guilherme Mota, *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*, São Paulo, Editora 34, 2008 [1ère édition en 1978], p. 74-75.

¹² . Les références récurrentes à la « réalité » brésilienne dans les travaux des années 1930 s'inscrivent dans une ambition de définition du « caractère national ». Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil, op. cit.*, p. 46-49.

¹³ . Sur le thème de l'Etat importé, voir Bertrand Badie, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992. Pour une critique de cette perspective, Jean-François Bayart, « L'historicité de l'Etat importé », *Cahiers du CERI*, 1996, p. 1-44.

¹⁴ . Le mode d'administration coloniale repose, en effet, sur les « capitaineries » héréditaires. Le Brésil était divisé en quatorze capitaineries, placées, en théorie, sous l'autorité du gouverneur général puis du vice-roi résidant à Rio de Janeiro à partir de 1763.

¹⁵ . Francisco José Oliveira Vianna, *Evolução do povo brasileiro*, São Paulo, Monteiro Lobato, 1923 ; *Instituições políticas do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1949.

¹⁶ . Carlos Henrique Davidoff, « A ideologia da modernização em Gilberto Freyre e Oliveira Vianna », in *Perspectivas*, São Paulo, n°5, 1982, p. 29-38 ; Frederico Carlos de Sá Costa, « Oliveira Vianna e o problema institucional brasileiro », *Cadernos de Sociologia e Política*, n°8, novembre 2005, p. 35-50.

¹⁷ . Une thèse relativement similaire est développée par Nestor Duarte. Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional*, São Paulo, Nacional, 1939.

¹⁸ . Albert Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

les livres et les discours [...]. Il est indéniable que dans notre vie politique, le particularisme peut parfois représenter une force positive et qu'à ses côtés, les devises de la démocratie libérale constituent des concepts purement ornementaux ou déclamatoires, sans racines profondes dans la réalité brésilienne »¹⁹. Le constat d'inadaptation des institutions représentatives à la vie politique brésilienne se double ainsi d'une critique de la simple reconduction, à l'identique, des élites au pouvoir, en dépit du changement de régime.

Ces approches doivent toutefois être envisagées à l'aune de leur contexte d'énonciation. Daniel Pécaut indique que, de 1925 à 1940, les intellectuels jouent un rôle croissant dans la vie politique. Ils interviennent en faveur d'un renouvellement institutionnel, dans une République jugée trop favorable aux oligarchies locales²⁰. La démocratie libérale est d'autant plus fustigée que beaucoup d'entre eux, parmi lesquels Francisco José de Oliveira Vianna, défendent la création d'un Etat central puissant. Durant cette période, rares sont en définitive les œuvres qui ne mettent pas en lumière les effets pervers de l'importation du système représentatif par les élites républicaines, en particulier l'instrumentalisation de la représentation par les hommes politiques « traditionnels », et son inadéquation à une « réalité » nationale que les intellectuels contribuent alors à construire²¹.

Après l'*Estado Novo* (1937-1945), les causes du « sous développement » politique brésilien sont revisitées, dans un contexte de consolidation des institutions universitaires. En 1958, Raymundo Faoro, dans *Os donos do poder* (Les maîtres du pouvoir)²², propose une nouvelle lecture de la trajectoire de l'Etat brésilien. Selon lui, la période coloniale fonde un Etat de type patrimonial et non féodal, qui est maintenu sous la République. En confiant des parcelles de territoires à ses représentants, la monarchie portugaise aurait créé une oligarchie bureaucratique (*estamento burocrático*) qui aurait imposé un système politique centralisé et hiérarchique. Pour cette raison, l'Etat brésilien ne se serait pas construit sur les principes d'universalité et de neutralité mais de manière personnalisée, la bureaucratie maîtrisant l'économie afin d'assurer sa propre reproduction et ses intérêts²³. Si cette interprétation se distingue des approches jusqu'alors dominantes, elle n'en

¹⁹ . Traduction de l'auteur. Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia da Letras, 2006 [1ère édition: 1936], p. 160 et 183.

²⁰ . Durant la première République (1898-1902), un pacte de soutien mutuel, plus connu sous le nom de « politique des Etats », est instauré entre le gouvernement fédéral et les gouverneurs des Etats, système qui perdure durant l'ensemble de la première République. Cet accord repose sur la nomination, par les gouverneurs, d'assemblées législatives favorables au Président de la République et inversement, sur l'appui de ce dernier aux élites politiques locales. Comme le souligne Armelle Enders, la proclamation de la République ne s'accompagne pas d'une concurrence entre partis mais entre « factions qui rivalisent pour le pouvoir dans chaque Etat et trouvent au Congrès des alliés de circonstance, selon le principe ' les amis de mes amis sont mes amis ' ». Armelle Enders, *Nouvelle histoire du Brésil*, Paris, Chandeigne, 2008, p. 171.

²¹ . Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*, *op. cit.*

²² . Raymundo Faoro, *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, São Paulo, Editora Globo, 2001 [1ère édition: 1958].

²³ . Rubens Goyatá Campante, « O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira », *Dados*, 2003, vol. 46, n° 1, p. 153-193.

reproduit pas moins, tout en la reformulant, le postulat d'inadaptation des structures représentatives au Brésil. Pour Raymundo Faoro, « la réalité historique brésilienne a démontré la continuité séculaire de la structure patrimoniale »²⁴, laquelle prévaut du 16^{ème} siècle aux années 1930, indépendamment des changements de régime. Cette continuité historique aurait empêché l'apparition d'une culture brésilienne « réelle » : les institutions importées auraient produit un système représentatif illusoire, formé de « maîtres qui n'émanent pas de la nation, de la société, de la plèbe ignorante et pauvre »²⁵.

Le constat d'inadaptation des principes du système représentatif à la vie politique brésilienne guide ainsi les premières études de sociologie politique, réalisées des années 1920 aux années 1950. Dans ces « classiques », la trajectoire de l'Etat brésilien apparaît comme une déviation par rapport à un idéal représentatif consacré par la théorie politique, une déviation qui s'expliquerait, plus précisément, par les pratiques politiques à l'échelle locale.

La culture du retard à l'échelle locale

Ana Cleide Chiarotti souligne que jusqu'aux années 1950, la littérature consacre l'idée d'une « culture du retard » à l'échelle locale, qui se manifesterait par « la nature oligarchique de la politique, où les conflits ne présentent aucun fondement idéologique mais reposeraient sur une base uniquement particulariste »²⁶. Cette thèse n'est pas propre aux travaux de sociologie politique brésiliens. On la retrouve en France, sous des contours quelque peu différents toutefois, dans les analyses consacrées aux relations entre le « centre et la périphérie » et à la reproduction des notables locaux²⁷. Mais, à la différence des travaux portant sur le système politique français, le « retard » des pouvoirs locaux brésiliens est érigé en facteur explicatif des anomalies de l'organisation politique.

Pour Francisco Oliveira Vianna, le rôle confié aux gouverneurs durant la première République est le principal frein à la poursuite d'un intérêt général que seul l'Etat national serait en mesure de garantir²⁸. Si cette conception doit beaucoup à la position idéologique de son auteur et à son contexte d'énonciation, elle est toutefois reproduite dans plusieurs travaux ultérieurs. Dans son ouvrage consacré au *coronelismo*, en 1948²⁹, œuvre aujourd'hui bien connue, Victor Nunes Leal

²⁴ . Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, op. cit., p. 822.

²⁵ . *Ibid*, p. 837.

²⁶ . Ana Cleide Chiarotti César, *Poder e partidos numa cidade média brasileira. Um estudo de poder local : Londrina-PR. 1934-1979*, thèse citée, p. 77.

²⁷ . Jean Joana, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques de l'analyse de l'action publique municipale sous la III^{ème} République », CURAPP, *Les méthodes au concret...*, op. cit., p. 299-319 ; Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 18.

²⁸ . Francisco José Oliveira Vianna, *Problemas de política objectiva*, Rio de Janeiro, Record, 1974, p. 56-58. [1^{ère} édition, 1930].

²⁹ . Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, op. cit.

contribue à sociologiser l'analyse des relations entre l'Etat national et les pouvoirs locaux tout en consacrant l'idée que les pratiques politiques localisées reposent sur l'archaïsme et le particularisme³⁰. Il s'attache à analyser les dimensions économiques et symboliques de la domination exercée par la noblesse de la terre sous la première République. A la différence de la thèse continuiste privilégiée jusqu'alors, il met en lumière les changements suscités par le régime représentatif et les stratégies de la noblesse de la terre pour enrayer son déclin. Dans cette perspective, le *coronelismo* désigne le système de relation et de soutien mutuel entre les gouverneurs et la noblesse de la terre durant la première République. Dans ce système, les *coroneis* assurent au gouverneur de leur Etat, acteur central de la première République, le soutien électoral des habitants de leur municipalité en échange de bénéfices politiques et financiers, qui, en retour, leur procure un surcroît de légitimité dans leur commune.

Si cet ouvrage repose sur une analyse fine de la nature relationnelle de la domination politique au Brésil, il s'appuie également sur le constat d'une inadaptation du système représentatif à la « réalité brésilienne ». La thèse de Victor Nunes Leal est en effet que le *coronelismo* résulte « de la superposition entre des formes développées du régime représentatif et une structure économique et sociale inadaptée »³¹, fondée sur le particularisme et l'échange de faveur.

Cette perspective est consolidée par les travaux de Raymundo Faoro, qui envisage toutefois la forme de domination des *coroneis* comme essentiellement symbolique. Selon lui, les *coroneis* et leurs pratiques particularistes coexistent avec l'Etat bureaucratique, dont la caractéristique première est l'échange constant de faveurs entre les divers échelons de pouvoir et les gouvernés³². Le clientélisme serait alors consubstantiel à l'Etat patrimonial brésilien.

Dans les années 1950, les concepts de *coronelismo* et de clientélisme s'imposent pour qualifier les relations sociales et institutionnelles à l'échelle locale. Développés à partir d'une approche sociologique, ils visent également à mettre à jour le caractère « arriéré » d'un monde politique local qui constituerait une entrave à la modernisation politique brésilienne. Renvoyé à la « tradition », le local a donc été pensé comme un espace de blocage et l'une des principales causes des pathologies du système représentatif.

A partir des années 1960, l'analyse des interactions entre les élites politiques des divers échelons de gouvernement perd quelque peu de sa centralité, au profit de travaux s'inscrivant dans la filiation nationale-développementaliste ou nationale-marxiste, qui privilégient les questions d'organisation économique sur les dynamiques proprement politiques. L'étude de l'organisation politique brésilienne connaît toutefois un renouveau à partir de la fin des années 1970, avec la

³⁰ . Maria Lucinete Fortunato, *O coronelismo e a imagem do coronel: de símbolo a simulacre do poder local*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Estadual de Campinas, 2000, p. 7.

³¹ . Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, op. cit., p. 40.

³² . Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, op. cit., p. 718-719.

démocratisation du régime.

A la recherche d'une démocratisation du régime

A la fin des années 1970, la libéralisation du régime militaire s'accompagne d'un renouvellement de la manière dont l'organisation politique brésilienne est interrogée par les chercheurs, la cause démocratique devenant centrale dans le discours universitaire. Ce processus va de pair avec la (re)découverte de la « société civile ». Selon Daniel Pécaut, l'adhésion à l'idée démocratique marque une rupture avec la conviction, jusqu'alors prégnante parmi les intellectuels brésiliens, selon laquelle l'Etat devrait être l'agent de la formation du social, au profit d'une valorisation de formes d'organisation sociétale jugées nécessaires à la construction démocratique³³. A partir des années 1980, plusieurs travaux étudient les formes d'intégration des citoyens à la conduite des affaires publiques et l'exercice contrarié de la citoyenneté sous les régimes successifs. L'heure est alors à la mise en lumière de l'inachèvement de la citoyenneté brésilienne.

Ce processus est favorisé par le développement de la science politique, entraîné par l'expansion des ressources allouées à l'éducation et à la recherche par le gouvernement militaire³⁴. Le régime entend alors fonder son action gouvernementale sur des « diagnostics sociaux » précis, tout en évitant des critiques sévères à l'égard du régime, favorisant ainsi le développement de recherches fondées sur des données statistiques. Les institutions nord-américaines, en particulier la fondation Ford, contribuent également à la création de cycles doctoraux de science politique, à Rio de Janeiro et Belo Horizonte notamment³⁵. Les chercheurs formés dans ces deux institutions sont alors largement influencés par les méthodes scientifiques élaborées aux Etats-Unis. Ils s'opposent aux approches adoptées en sociologie, discipline alors dominée par le paradigme marxiste qui nie, selon les politistes, l'autonomie du politique et plus précisément le rôle des institutions³⁶. La socialisation des nouvelles générations d'universitaires dans les centres de recherches nouvellement créés, mais également les échanges avec les universités américaines³⁷ contribuent au développement d'analyses inspirées de leurs homologues américains, reposant sur le repérage et le diagnostic des

³³ . Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*, op. cit., p. 192-193.

³⁴ . Ana Maria Kirschner et Eduardo Rodrigues Gomes, « Les sciences sociales au Brésil aujourd'hui : des questions structurelles aux nouvelles questions sociales », *Sociologie Pratique*, vol. 2, n°17, 2008, p. 127-128.

³⁵ . L'Instituto de pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) et le Departamento político da universidade federal de Minas Gerais (DCP-UFGM) constituent, pour Maria Cecília Spina Forjaz, les institutions pionnières dans le processus d'autonomisation de la science politique au Brésil. Maria Cecília Spina Forjaz, « A emergência da ciência política no Brasil. Aspectos institucionais », in *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 12, n°35, 1997, p. 101-120.

³⁶ . Fábio Cardoso Keinert et Dimitri Pinheiro Silva, « A gênese da ciência política brasileira », *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, vol. 22, n°1, juin 2010, p. 79-98.

³⁷ . Les trajectoires de Wanderley Guilherme dos Santos et Fabio Wanderley Reis sont à cet égard, illustratrices. Responsables, respectivement de l'IUPERJ et du DCP-UFGM, ils ont tous deux réalisé leur premier cycle universitaire au Brésil, puis ont participé à des cours de la CEPAL/BNDE et, enfin, ont soutenu leur thèse dans une prestigieuse université nord-américaine.

« anomalies » politiques du Brésil³⁸. Cette ambition est toutefois contrebalancée par l'inscription de la jeune science politique dans la filiation de la « pensée sociale brésilienne », c'est-à-dire des travaux de sociologie politique des années 1920 à 1940, qui s'attachent à comprendre la relation entre la formation historique du Brésil et ses structures sociales. De cette hybridation résulte un renouvellement de l'attention consacrée aux « problèmes » de la démocratie brésilienne à partir d'une perspective historique. Si l'étude des élites politiques était, jusqu'alors, au cœur des travaux scientifiques, un déplacement s'opère en faveur de l'analyse de l'exercice de la citoyenneté. A la fin des années 1970, le régime représentatif n'est plus présenté comme inadapté à la « réalité brésilienne ». C'est l'application dévoyée de ses principes qui expliquerait l'inachèvement de la citoyenneté au Brésil.

Dans un ouvrage publié en 1979, Guilherme Wanderley dos Santos étudie, par exemple, le régime de citoyenneté consolidé à partir des années 1930. *L'Estado Novo* aurait instauré une « citoyenneté régulée » qui ne trouve pas ses racines dans un ensemble de valeurs politiques, mais dans la stratification des professions reconnues par la loi³⁹. D'où la création de classes distinctes de citoyens, les travailleurs du secteur informel ayant été exclus des droits sociaux instaurés dans les années 1930. La citoyenneté serait, en outre, encadrée par l'Etat, qui exerce un contrôle sur toute forme de participation politique. Par la suite, Guilherme Wanderley dos Santos étend son concept de citoyenneté régulée à la période 1945-1964, montrant qu'un même phénomène d'encadrement et d'exclusion est à l'œuvre durant les années 1950, phase de démocratisation du régime⁴⁰. La consolidation des droits de citoyenneté serait allée de pair avec une différenciation entre groupes de citoyens et un encadrement des formes de participation politique. Si le concept de citoyenneté régulée a été critiqué pour son réductionnisme, dans la mesure où il repose sur l'étude des seuls droits sociaux⁴¹ et néglige toute forme de participation non syndicale, tout en concevant l'intervention étatique sous l'angle de sa seule négativité⁴², il reste fréquemment mobilisé pour définir l'exercice de la citoyenneté au Brésil.

La thèse d'une citoyenneté inachevée est consolidée par les travaux de José Murílio de

³⁸ . On peut citer, dans cette perspective, les travaux de Fábio Wanderley Reis, *Os partidos e o regime : a lógica do processo eleitoral brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978 ; Wanderley Guilherme dos Santos, *The calculus of conflict : impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964*, Thèse de science politique soutenue à l'Université de Stanford, 1979.

³⁹ . Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

⁴⁰ . Wanderley Guilherme dos Santos, *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1998.

⁴¹ . Ce concept est critiqué par Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale. Cette auteure montre comment l'on peut relativiser les conclusions de Guilherme Wanderley dos Santos, si l'on inclut les droits politiques dans l'étude de la citoyenneté brésilienne, sur la période 1930-1964. De 1930 à 1934, les élections législatives sont maintenues et le corps électoral est étendu. De même, le retour à la démocratie, en 1945, s'accompagne d'une augmentation notable de la participation électorale. Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale, « Cidadania regulada: uma exploração crítica do conceito », *Anales de la 6ème rencontre de l'ABCP*, Campinas, 2008.

⁴² . Fábio Wanderley Reis, « O tabelão e a lupa : teoria, método generalizante et idiografia no contexto brasileiro », *Revista brasileira de ciências sociais*, n°16, juin 1991, p. 27-42.

Carvalho⁴³ qui retrace, dans son ouvrage *Les bestialisés*, le processus d'instauration d'une République, en 1889, auquel la majorité de la population ne participe pas et qui ne change pas la nature des relations qu'elle entretient avec une élite impériale qui se maintient au pouvoir⁴⁴. Dans un ouvrage plus récent, le même auteur explore la formation de la citoyenneté au Brésil et souligne que ce pays instaure des droits sociaux préalablement à la reconnaissance des droits civils, à l'inverse de la démocratie anglaise. Cette inversion constitue l'un des éléments explicatifs des limites de la citoyenneté brésilienne⁴⁵.

Durant la transition démocratique, plusieurs travaux mettent ainsi, en évidence l'encadrement des formes de participation politique et son corollaire, l'exclusion de certains groupes d'acteurs du corps des citoyens. L'Etat est défini comme une institution relativement homogène, ayant contrôlé, voire étouffé, toute forme de participation autonome tout en ne garantissant pas à sa population des droits effectifs⁴⁶. Il en a découlé une société inégalitaire et atomisée, au sein de laquelle les organisations collectives restent par trop soumises à la structure étatique. L'Etat est dorénavant associé à un *Léviathan* dont les citoyens doivent s'émanciper, une thèse qui doit, de nouveau, beaucoup à son contexte d'énonciation, c'est-à-dire la fin d'un régime dictatorial.

Aussi, la (ré)émergence de l'action collective, à partir des années 1980, a été perçue comme un changement majeur, en particulier par les analystes des mouvements sociaux. Au cours de la transition démocratique, deux sous-champs disciplinaires se consolident en science politique et se développent de manière relativement autonome. L'un est centré sur l'analyse des institutions et leur fonctionnement et mobilise principalement, mais pas exclusivement, des méthodes quantitatives⁴⁷. L'autre porte sur l'étude des mouvements sociaux et se développe autour de plusieurs pôles de recherche, notamment les universités de l'Etat de São Paulo⁴⁸. Les analystes de l'action collective s'attachent alors à étudier les formes de mobilisation émergentes durant le processus de transition

⁴³ . Formé à l'UMFG dans les années 1960, José Murílio de Carvalho réalise une thèse à l'Université de Stanford, soutenue en 1975, sur l'élite impériale, qu'il publie quelques années plus tard.

⁴⁴ . José Murílio de Carvalho, *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

⁴⁵ . José Murílio de Carvalho, *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002.

⁴⁶ . On retrouve cette même idée dans les travaux de Francisco Weffort sur le populisme, notamment durant la période de démocratisation, en 1945. Selon cet auteur, « la nouvelle démocratie brésilienne diffère radicalement des modèles connus dans la tradition occidentale. La différence la plus notable est que, dans cette démocratie de masse, l'Etat se présente directement aux citoyens. En effet, toutes les organisations qui se présentent comme une médiation entre l'Etat et les citoyens sont davantage des annexes de l'Etat que des organisations effectivement autonomes », Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz et Terra, 1980, p. 53.

⁴⁷ . Les auteurs de ce sous-champ se concentrent alors sur des phénomènes tels que la transition pactée, le présidentielisme de coalition, le fédéralisme, le système électoral etc. La revue *Dados*, créée en 1966 par l'Institut Universitaire de Recherche de Rio de Janeiro (IUPERJ), réunit une partie des études relevant de cet axe de recherche.

⁴⁸ . Parmi les analystes des mouvements sociaux, on compte plusieurs chercheurs partis en exil sous le régime militaire et revenus au Brésil durant le processus de libéralisation du régime.

pactée⁴⁹. C'est au sein de ce sous-champ disciplinaire que se constitue l'axe participationniste.

Pour les sociologues de l'action collective, le cycle de mobilisation des années 1980 est marqué par la naissance de « nouveaux acteurs »⁵⁰, distincts des organisations préexistantes qui s'étaient développées sous influence étatique. Camille Goirand souligne que la sociologie des « nouveaux mouvements sociaux » a connu un succès considérable au Brésil et plus généralement en Amérique Latine. Elle constitue, jusqu'à aujourd'hui, la grille de lecture à partir de laquelle les organisations du mouvement social sont analysées. Les discours d'« autonomie » à l'égard des partis et les revendications de participation politique formulées par ces organisations semblaient symboliser de nouvelles valeurs⁵¹, reposant sur le rejet des « pratiques traditionnelles », c'est-à-dire le clientélisme et le contrôle étatique. L'étude du discours des « nouveaux mouvements sociaux » a conduit les analystes de l'action collective, qui ont souvent pris part aux mobilisations, à postuler leur potentiel transformateur et démocratisant, face à un appareil étatique jugé, au contraire, autoritaire et source d'exclusion politique et sociale⁵².

Cette grille de lecture, quelque peu amendée aujourd'hui sous l'effet d'un reflux de l'action collective dans les années 1990 et des évolutions du système politique, n'en a pas moins marqué les travaux sur la démocratie participative, les principaux représentants du courant « participationniste » ayant préalablement été des analystes de l'action collective.

Section II) Les sociétés civiles contre les maux de la démocratie

Les participationnistes se réfèrent aux œuvres dites « classiques » pour définir le système représentatif brésilien et reproduisent la thèse d'une anomalie démocratique. Par opposition à un Etat excluant, les dispositifs participatifs représenteraient une « promesse » de démocratisation et ce

⁴⁹. La transition démocratique brésilienne a, en effet, été réalisée de manière graduelle, à partir d'un pacte entre élites militaires et civile. Celui-ci se traduit par la nomination de Tancredo Neves, en 1985, à la présidence de la République. Il décède avant sa prise de fonction et José Sarney lui succède, c'est-à-dire un acteur ayant participé au régime militaire. La transition négociée est réalisée alors que se développe un ample mouvement social, plus connu sous le nom de « diretas Já ! » (les élections directes maintenant !), auquel prennent part les organisations populaires urbaines mais également des organisations féministes et antiracistes nouvellement créées.

⁵⁰. Parmi les travaux les plus connus, on peut citer: Eder Sader, *Quando novos personagens entrarem em cena. Experiências, lutas e falas dos trabalhadores na grande São Paulo (1970-1980)*, São Paulo, Paz et Terra, 1988 ; Ana Maria Doimo, *A vez e a voz do popular : movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro. Relume-Dumara/ANPOCS, 1995 ; Evelina Dagnino (dir.), *Os Anos 90 : Política e Sociedade No Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1994 ; Sonia Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.), *Cultures Of Politics/Politics Of Cultures, Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.

⁵¹. Camille Goirand « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, vol. 60, n°3, 2010, p. 445-466.

⁵². Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 167-185.

d'autant plus que leur genèse est attribuée à des acteurs extérieurs à l'Etat, c'est-à-dire à une société civile ayant pour dessein d'améliorer le fonctionnement étatique par la diffusion d'une nouvelle « culture politique »⁵³.

L'absence d'autonomie des institutions politiques

Dans les travaux participationnistes, les structures étatiques locales sont généralement définies à partir des seuls « classiques » des sciences sociales brésiliennes. Généralement envisagé de manière homogène, l'« Etat », notion qui englobe les structure politiques et administrative des trois échelons de la fédération, est associé à quelques notions, en particulier le patrimonialisme, le *coronelismo* et le clientélisme. L'Etat correspondrait ainsi à ensemble d'institutions ancrées dans l'espace social et disposant de peu d'autonomie. Toutefois, cette conception évacue l'ensemble des travaux questionnant l'historicité des concepts de *coronelismo*, de patrimonialisme et la portée de la notion de clientélisme.

Dans *La citoyenneté active*, Maria Victoria de Benevides propose une « brève révision critique de la représentation politique au Brésil »⁵⁴. Citant les travaux de Raymundo Faoro et Victor Nunes Leal, elle définit le système représentatif à partir de trois concepts : le *coronelismo*, qui est selon elle « loin de constituer un phénomène ancien » ; le clientélisme, « qui perpétue le particularisme et les 'loyautés' exigés des *coroneis* » ; enfin la « représentation imparfaite » des partis⁵⁵. Ce qu'elle nomme « les maux de la représentation » constitue ainsi le point de départ d'une analyse des mécanismes de participation plus directs, en l'occurrence les référendums et les formes d'initiatives populaires.

Plusieurs des travaux sur le budget participatif de Porto Alegre reposent également sur une même définition relativement simplifiée de l'action publique locale. Rebecca Abers, dans une analyse fine de la participation des citoyens, appréhende les institutions politiques dans la droite lignée des travaux de Victor Nunes Leal. Selon elle, « dans les systèmes politiques dominés par le clientélisme, ceux qui sont au pouvoir utilisent leur accès à l'Etat pour fournir des faveurs personnelles à une large clientèle, qui, en retour, vote pour leur patron. Au Brésil, les relations clientélares ont conduit au développement d'une vaste machine politique qui lie les chefs locaux aux acteurs politiques fédéraux et des Etats fédérés, à travers l'échange de faveurs »⁵⁶. Rebecca Abers conclut à la

⁵³ . Ce diagnostic rejoint les prescriptions de la CEPAL, en termes de « gouvernabilité démocratique », qui associent la démocratisation des Etats à la participation des sociétés civiles et à leur renforcement. Voir Camille Goirand, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », art. cité, p. 459.

⁵⁴ . Maria Victores de Benevides, *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática, 1996, p. 24-33.

⁵⁵ . *Ibid*, p. 29-30.

⁵⁶ . Rebecca Abers, « From Clientelism to Cooperation : Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, vol. 26, n°4, 1998, p. 511-537, disponible en ligne : [<http://www.athene.antenna.nl/ARCHIEF/NR04-PortoAlegre/ABERS%20-%20Clientelism.html>], consulté le

réduction des pratiques clientélares sous l'influence du budget participatif. Leonardo Avritzer, dans son étude sur les « institutions participatives au Brésil » souligne que l'émergence des associations de quartiers a contribué à la transformation de l'espace public, ébranlant, ce faisant, « le cadre traditionnel de patronage, de faveurs politiques et de favoritisme »⁵⁷.

En inscrivant l'analyse de la démocratie participative dans la lignée des « classiques » de sociologie politique, les auteurs participationnistes mettent en avant une lecture socio-historique qui rappelle ce que les institutions politiques nationales doivent à une histoire singulière. Mais cette approche repose sur un paradoxe : alors qu'elle met l'accent sur les « matrices culturelles » historiquement consolidées, que l'on peut comprendre comme des institutions au sens sociologique du terme⁵⁸, elle prend relativement peu en compte les institutions étatiques, entendues dans leur sens organisationnel, à l'image des administrations, ministères et autres secrétariats. Tout se passe, en effet, comme si la « culture politique » dominante était reproduite par des individus dans un vide institutionnel. Ce paradoxe peut être illustré par la définition que Leonardo Avritzer donne la culture politique, qu'il présente comme « un facteur structurel ». Selon lui, « la tradition hiérarchique qui est le propre des sociétés ibériques » précède « le transfert acritique d'institutions représentatives ». Elle a créé une tension entre la culture politique et les institutions représentatives, qui rendrait les secondes peu effectives⁵⁹. N'ayant donc pas de réelle influence sur les pratiques des acteurs politiques, les institutions politiques sont peu prises en compte dans la notion de culture politique.

Les institutions politiques sont donc essentiellement définies à partir des formes de relations « traditionnelles » héritées de l'histoire. En mobilisant les notions de *coronelismo*, de patrimonialisme ou de clientélisme, les participationnistes confèrent ainsi une unité à une catégorie, « l'Etat ». Les classiques de la sociologie politique sont invoqués à l'appui d'une conception unifiante des institutions politiques sans que l'historicité des notions mobilisées ne soit réellement discutée. Or, si pour certains auteurs, le *coronelismo* constitue un trait permanent de la vie politique brésilienne, en particulier dans le Nordeste, d'autres montrent que la figure du *coronel*, essentiellement rurale dans le travail de Victor Nunes Leal, est en voie de disparition à l'orée du 21^{ème} siècle⁶⁰. De même, d'autres considèrent que le patrimonialisme ne constitue plus une catégorie utile pour comprendre

6 juillet 2010; voir également, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, op. cit. ; « La participation populaire à Porto-Alegre, au Brésil », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 2001, p. 43-54.

⁵⁷ . Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, Woodrow Wilson Centre Press, 2009, p. 21.

⁵⁸ . Sur l'institutionnalisme sociologique en science politique, voir Peter Hall et Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 469-496.

⁵⁹ . Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 70-72.

⁶⁰ . Maria Teresa Miceli Kerbauy, *A morte dos coroneis : política interiorana e poder local*, Araquara, Laboratorio Editorial/ UNESP, Cultura Acadêmica Editora, 2000.

l'Etat brésilien de la fin du 20^{ème} siècle⁶¹. Enfin, l'association entre clientélisme et les pratiques « traditionnelles » néglige le fait que cette forme de relation puisse être constitutive de la modernité politique⁶².

Les travaux participationnistes n'en ont pas moins contribué à un renouvellement des travaux sur le « pouvoir local », une thématique qui était, depuis les années 1960, relativement secondaire dans l'agenda de recherche des universitaires brésiliens⁶³. On peut faire l'hypothèse qu'en raison de la faible attention accordée au local, entre les années 1960 et 1980, les chercheurs se sont tournés vers les travaux disponibles, c'est-à-dire les études des années 1920 à 1950, afin de trouver des grilles d'interprétation sur la vie politique localisée. Cette littérature a sans doute reçu un accueil d'autant plus favorable qu'elle permettait d'opposer les « problèmes » du système représentatif brésilien à la démocratisation promise par l'idéal participatif. Reste qu'à la différence des travaux de la première partie du 20^{ème} siècle pour lesquels les pratiques localisées du pouvoir constituaient l'un des éléments explicatifs de l'anomalie démocratique, il s'agissait désormais de montrer que la démocratisation ne pouvait venir que par le « bas », et donc de manière localisée, mais via des acteurs externes à l'Etat.

Un tel point de vue sur les institutions politiques a été, plus récemment, remis en cause par Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, qui appellent à ne pas « diaboliser » l'Etat et à prendre en compte son hétérogénéité⁶⁴. L'opposition entre la tradition et la modernité est remplacée par une nouvelle perspective davantage relationnelle, mais quelque peu dichotomique, qui consiste à analyser les deux « projets » en concurrence dans l'espace politique, à savoir le projet managérial et le projet « démocratique-participatif ». Le renouvellement du regard qui est proposé par Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi n'en reconduit pas moins la thèse selon laquelle la « société civile » constituerait le moteur de la démocratisation, comme l'indique le nom de « projet démocratique-participatif ». Comme dans les travaux antérieurs, la participation du public est donc perçue comme un palliatif à une démocratie dégradée.

⁶¹ . Bolivar Lamounier, *Da independência a Lula : dois séculos de política brasileira*, op. cit., p. 23.

⁶² . Robert Gay, « Rethinking Clientelism : Demands, Discours and Praticice in Contemporary Brazil », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n°65, 1998, p.7-28 ; Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

⁶³ . Parmi les quelques travaux sur le pouvoir local, on compte principalement des articles publiés dans la *Revista brasileira de estudos políticos* de l'Université Fédérale du Minas Gerais. Luiz Ottavio Viotti de Azevedo, « Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°5, 1959, p. 129-160 ; Edilson Portela Santos, « Evolução da vida política no município de Piauí », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°10, 1961, p. 160-83 ; José Murílio de Carvalho, « Barbacena : a família, a política e uma hipótese », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°20, 1966, p. 153-193 ; Maria Isaura Pereira de Queiroz, *O mandonismo local na vida política do Brasil*, São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros/USP, 1970.

⁶⁴ . Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, « Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na America Latina », in Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi (dir.), *A disputa pela construção democrática na America Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra/Unicamp, 2006, p. 13-91.

Une genèse mouvementiste et « culturelle »

Du fait de la trajectoire des principaux représentants de ce courant, le participationnisme brésilien hérite des principaux cadres d'interprétation de la sociologie de l'action collective latino-américaniste, à savoir l'approche « culturelle » des « nouveaux mouvements sociaux ». Parallèlement à ses travaux sur la démocratie participative, Evelina Dagnino, professeur de science politique à Campinas, a publié plusieurs ouvrages relatifs à l'influence des mouvements sociaux urbains sur le renouvellement démocratique⁶⁵. De même, Leonardo Avritzer a débuté sa carrière académique en étudiant les organisations associatives, pour se concentrer, dans un second temps, sur les dispositifs participatifs locaux, parmi lesquels le budget participatif de Porto Alegre⁶⁶. On comprend mieux pourquoi ces auteurs proposent une genèse mouvementiste de la démocratie participative : ils s'inscrivent dans un courant de recherche qui s'est, en partie, construit par opposition aux approches institutionnalistes, notamment pour rendre compte de la transition démocratique⁶⁷.

Dans sa synthèse sur les « institutions participatives dans le Brésil démocratique », Leonardo Avritzer retrace le processus d'émergence des dispositifs participatifs. Selon lui, « la participation, dans le Brésil démocratique, a pour point de départ l'émergence d'une nouvelle culture civique. Nées dans les années 1970, les associations ont commencé à croître en intensité et en densité, dans l'ensemble du Brésil et ont transformé la sphère publique »⁶⁸. Ces « nouveaux acteurs » associatifs se distinguaient des organisations communautaires et de loisirs des années 1960, de par leurs revendications de redistribution des ressources publiques et de par leur posture revendicative, ce que l'auteur nomme une « nouvelle culture politique ». En outre, l'institutionnalisation de la démocratie participative aurait été permise par les changements opérés au sein de la « société politique », plus précisément par l'arrivée au pouvoir du PT. Selon Leonardo Avritzer, « les acteurs politiques qui ont le plus œuvré à la généralisation de la participation étaient ceux qui s'identifiaient le plus avec la tradition participative qui a émergé dans la société civile⁶⁹ ». Ici l'apparition de la démocratie participative est datée - elle correspond à la transition démocratique ; elle est expliquée par les pratiques

⁶⁵. Evelina Dagnino (dir.), *Os Anos 90: Política e Sociedade No Brasil*, op. cit.; Sonia Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.) ; *Cultures of Politics/Politics Of Cultures, Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998, *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

⁶⁶. Leonardo Avritzer, *Sociedade Civil e Democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

⁶⁷. Il est bien sûr réducteur de ne citer que ces deux auteurs parmi les participationnistes, d'autant qu'ils ont souvent réalisé leurs recherches de manière collective. Toutefois, si nous insistons sur leurs écrits, c'est en raison de l'influence qu'ils ont acquis sur les recherches réalisées au Brésil mais également à l'étranger, ces deux auteurs ayant largement publié en anglais et en français. De plus, à la différence de nombreux auteurs brésiliens qui proposent des analyses essentiellement empiriques de la démocratie participative, Leonardo Avritzer et Evelina Dagnino ont élaboré des travaux plus théoriques qui guident les interprétations des premiers.

⁶⁸. Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, op. cit., p. 21.

⁶⁹. *Ibid*, p. 61.

de certains acteurs, c'est-à-dire les associations « volontaires ».

Une généalogie similaire se retrouve dans les travaux d'Evelina Dagnino sur la « société civile ». Dans un article portant sur la « consolidation de la société civile », Evelina Dagnino, Ana Claudia Chaves Teixeira et Carla Almeida Silva présentent les mobilisations sociales de la transition démocratique comme une nouveauté, marquant une rupture avec les « mobilisations par le haut » et la « citoyenneté régulée » qui dominaient jusqu'alors⁷⁰. Ces mobilisations seraient, en outre, à l'origine de la constitution des « espaces publics », entendus comme l'ensemble des dispositifs de participation du public. Prenant part à une même lutte pour la démocratisation du régime, ces « nouveaux acteurs » partageraient une « culture » commune du public.

L'analyse développée par Leonardo Avritzer et Evelina Dagnino s'appuie, en outre, sur une approche « culturelle » de l'action collective⁷¹, la culture politique constituant un ensemble de représentations et de pratiques incorporées et /ou contestées par les acteurs composant une société. Leonardo Avritzer définit: « la culture politique comme la lutte publique autour du sens des pratiques politiques qui créera de nouveaux comportements institutionnels dans le régime politique. Je postulerai [...] que chaque société a une culture politique dominante et que dans chaque société l'on observe des tentatives de contestation de la culture politique dominante par des actions au sein de l'espace public »⁷². Pour Leonardo Avritzer, l'analyse culturelle implique une étude du sens conféré aux pratiques des acteurs politiques et sociaux.

L'explication de l'apparition des dispositifs participatifs par les conceptions de leurs promoteurs se retrouve dans les travaux plus empiriques, réalisés autour du budget participatif de Porto Alegre notamment. Plusieurs d'entre eux reviennent, en effet, sur le « projet politique » du PT, ainsi que sur les liens établis avec les organisations associatives locales, pour retracer la genèse de cette expérience. Cette explication par les représentations, bien que tempérée par la mise en lumière du caractère « bricolé » des dispositifs les plus connus, voire du caractère instrumental du recours à la démocratie participative par le PT⁷³, renforce une interprétation consacrée et peu remise en cause :

⁷⁰ . Il est intéressant de mentionner les travaux que citent ces auteurs pour donner la preuve de la nouveauté des mouvements sociaux naissant durant la transition démocratique. Dans une première partie historique retraçant la relation entre l'Etat et la société civile, les travaux d'Oliveira Vianna, Sergio Buarque de Holanda, Victor Nunes Leal et de Guilherme dos Santos Wanderley sont mobilisés à l'appui d'une démonstration évoquant le contrôle étatique de toute forme de participation politique avant les années 1980 et l'inexistence de mobilisations autonomes.

⁷¹ . Pour une discussion des limites de l'analyse culturelle de l'action collective, voir Timothy Wickham-Crowley et Susan Eckstein, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux en Amérique latine », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 29-52.

⁷² . La définition, dans sa version originale, est la suivante : « I define political culture as the public struggle over the meaning of political practices that will determine new institutional behaviors in the polity. I will assume in this chapter that every society has a dominant culture and that in every society there are attempts to challenge the dominant political culture through actions at the public level ». Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, op. cit., p. 58.

⁷³ . Ce point est mis en lumière par Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, op. cit., p. 68-69.

celle-ci associe la consolidation d'un « impératif participatif » aux idées défendues par certains groupes agissant, dans un premier temps hors de l'Etat, en particulier les organisations du mouvement social et le PT, puis insérés, dans un second temps, dans le champ politique. Cette chronologie est rappelée par Leonardo Avritzer, selon lequel « les nouvelles institutions qui ont récemment été créées au Brésil ont incorporé la culture et les pratiques participatives développées par des associations volontaires durant le processus de démocratisation et qui ont été, par la suite seulement, intégrées aux institutions politiques »⁷⁴.

Cette généalogie mouvementiste ne peut être dissociée de la conception de l'Etat privilégiée par les participatonnistes. Les institutions politico-administratives étant envisagée comme un espace fixe où les « pratiques traditionnelles » sont incorporées et reproduites, le changement politique et institutionnel ne peut venir que de d'acteurs qui leur sont extérieurs. Mais une telle approche ne permet pas de voir ce que l'émergence de la démocratie participative doit à l'action des administrations nationales, qui contribuent à l'institutionnalisation de la catégorie « participation » à partir des années 1960, notamment par l'importation de la théorie du « développement des communautés » dans le domaine des politiques sociales. La participation au Brésil s'inscrit dans une histoire longue, qui implique des acteurs multiples : l'Eglise Catholique, les organisations internationales et les administrations du régime militaire. La construction de la catégorie participation est allée de pair avec la spécification d'un public, « les communautés », qui désignent les habitants des quartiers populaires. L'investissement des déshérités dans certains dispositifs, tels que le BP de Porto Alegre, doit d'abord être envisagé comme le résultat d'une histoire, et moins en fonction du seul projet d'un parti et de ses réseaux associatifs⁷⁵.

*

Une partie des travaux brésilianistes sur la démocratie participative s'inscrivent dans une pensée « contre l'Etat », laquelle oriente la lecture qui est faite de la genèse des dispositifs participatifs et de leurs logiques de fonctionnement. Contre des institutions politiques structurellement dégradées, où les acteurs incorporent et reproduisent les « pratiques traditionnelles » et ce de manière indépendante à la configuration institutionnelle, les dispositifs participatifs représenteraient une promesse de changement. Une telle conception n'est pas absente des analyses réalisées sur les dispositifs participatifs français⁷⁶. La thèse de Cécile Blatrix met, par exemple, en évidence combien les approches

⁷⁴ . Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, *op. cit.*, p. 64.

⁷⁵ . Sa Vilas Boas, Marie-Hélène, *Du quartier à l'Etat. Sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens. Le cas des conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP d'Aix-en-Provence, 2012, p. 90-118.

⁷⁶ Voir Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Karim Berthomé, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°2, 2011, p. 6-30.

mouvementistes de la participation ont été importantes dans la compréhension du phénomène participatif en France⁷⁷. Elle montre également les limites de cette interprétation en inscrivant l'analyse des débats publics dans une analyse conjointe des évolutions de l'action publique et de l'action collective. Mais en dépit des quelques points communs entre approches « françaises » et « brésiliennes » de la démocratie participative, la place distincte accordée aux institutions administratives et politiques conduit à des points de vue différents sur la démocratie participative. Cette distinction est, certes, liée à la trajectoire distincte des institutions politiques dans les deux pays, qui justifie le recours à des approches différentes. Mais elle découle également de l'histoire des sciences politiques des deux côtés de l'Atlantique. Le rattachement de la science politique française a contribué au développement du sous-champ de l'analyse de l'action publique, un axe peu développé dans les sciences sociales brésiliennes. En fonction de ces traditions scientifiques distinctes, la question se pose de savoir si l'idéal de démocratie participative brésilien, symbolisé par le budget participatif de Porto Alegre, ne constitue pas, en partie du moins, une construction qui dépend de l'inconscient de recherche des analystes de la démocratie participative brésilienne.

⁷⁷ Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Paris, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2000.