



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Capitalisation “Programme Société Civile et Participation”

Synthèse du document : Analyse du contexte socio politique et de la gouvernance au Brésil

Atelier International d'Étudiants

Carla Coelho

Actuellement placé au 6^{ème} au rang des économies mondiales, le Brésil est une puissance émergente qui couvre un territoire de 8 514 877 km² (5^{ème} rang mondial) avec une population d'environ 195 millions d'habitants. Le pays a connu depuis quelques décennies de véritables avancées. En témoigne l'amélioration de ses indicateurs socio-économiques. Pourtant, parallèlement à ces progrès, « le géant » présente un des niveaux les plus importants d'inégalités sociales au monde. En effet, les disparités de développement et de richesse demeurent extrêmes entre zones du pays et les contrastes régionaux continuent à marquer le pays. Le Nord et le Nord-Est sont actuellement les régions les plus vulnérables socialement et économiquement.

Néanmoins, depuis la fin de la dictature militaire qui a gouverné le pays de 1964 à 1985, les Brésiliens voient s'amorcer une série de changements politiques qui créent des conditions favorables à la l'élimination progressive de cette fracture sociale et spatiale. En refus aux années d'autoritarisme militaire, la constitution fédérale mise en place en 1988 lors de la fin de la transition démocratique du pays s'appuie sur le principe de la décentralisation. Ainsi, le fédéralisme brésilien se renforce encore plus. Il est alors composé de trois niveaux administratifs autonomes : l'Union, les Etats et les municipalités (et le District Fédéral). Dans un pays de dimension continentale et composé par des régions très hétérogènes entre elles la dispersion du pouvoir politique dans ces trois échelles fédératives a pour avantage de favoriser l'adéquation des lois et des institutions au contexte local.

Un autre changement d'importance qui a touché le pays depuis les années 80 concerne la question de la participation politique. Les années finales de la dictature militaire ont été caractérisées par l'émergence des mouvements qui réclament l'augmentation de la participation de la population à la vie politique du pays. Une conviction se crée autour de l'idée d'une démocratie qui ne se réduirait pas aux seules élections libres, insuffisantes pour assurer la réussite de réformes sociales. Dans cet esprit la constitution « citoyenne » de 88

intègre le principe de la participation et du contrôle social et inaugure une nouvelle phase de la démocratie brésilienne, la démocratie participative, marquée par la co-gestion entre Etat et société civile. Le gouvernement du président Lula (2003-2011) a contribué énormément à ce processus d'ouverture de la gestion publique à la participation sociale avec le renforcement des dispositifs de participation politique et la création de nouveaux espaces de dialogue entre le gouvernement et la société civile (forums, conférences, etc).

Néanmoins, si les reformes de la structure politique-administrative et l'avancée vers une démocratie participative se présentent comme le scénario idéal pour surmonter les entraves sociales au Brésil, certaines contradictions et difficultés demeurent. Même si le dessin constitutionnel incite à une relation de coopération entre niveaux administratifs pour réduire les inégalités régionales, il existe encore de nombreuses asymétries entre les Etats et les municipalités. L'attribution des ressources a engendré un comportement de compétition entre les trois niveaux de la fédération. De plus, les incompatibilités politiques entre les représentants exécutifs renforcent le phénomène. Par ailleurs, les nouveaux dispositifs de participation et contrôle social se heurtent aussi à des limitations. Souvent, il y a un manque de connaissance de ces mécanismes de la part de la population locale ou même une appropriation de ces dispositifs par les vieilles oligarchies politiques et une adaptation de ces mécanismes aux vieux vices de corruption, cooptation, etc.

C'est dans ce contexte que se déroule le projet brésilien « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » qui appartient au groupe des quatre projets pluriannuels inscrits dans le programme « société civile et participation » SCP2 (2010-2013) coordonné par le CFSI. Le projet d'une durée de trois ans (terminant cette année) est mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA et deux autres organisations des municipalités de Patos et Pombal, Etat de la Paraíba au Nord-Est du Brésil. La région se trouve historiquement en marge du développement national et est considérée comme l'une des plus pauvres du pays. C'est pourquoi, elle bénéficie actuellement de nombreux investissements fédéraux, notamment en matière de formation et d'insertion professionnelle (secteur auquel le mérite de la réduction de la pauvreté au Brésil au long des dernières années est largement attribué).

Après l'identification de la grande fragilité des organisations de la société civile (OSC) et des institutions publiques dans la compréhension des dispositifs qui facilitent l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques de formation, Essor travaille à la relation entre pouvoirs publics et OSC dans ce même champ. Le projet se mobilise ainsi

autour de la réactivation des Commissions Municipales de Travail et Revenu (CMTR) à Patos et à Pombal. Il s'agit d'une commission mixte composée de trois secteurs (pouvoirs publics/syndicats/secteur privé). Elle est chargée de veiller à l'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques de formation et d'insertion professionnelle au niveau municipal. Le projet développe ces actions de manière à impliquer d'autres instances concernées dans la matière, comme le Conseil d'Etat de Travail et Revenu (CETR) de la Paraíba (instance équivalente aux commissions mais au niveau de l'Etat).

Le projet se déroule dans un contexte bien illustratif des difficultés liées à la compétition entre niveaux de la Fédération et aux limitations de la participation. Les responsables du projet remarquent en effet la faiblesse des interactions entre les instances au niveau fédéral, étatique et municipal, le manque de connaissances de la population locale des dispositifs de contrôle social, et les entraves politiques relatives au fonctionnement des institutions (par exemple une des commissions municipales a eu son fonctionnement ralenti à cause du retard de la nomination des membres de la part du gouvernement).

Cependant, les actions menées dans le cadre du le projet vers le rapprochement des acteurs publics et la formation en matière des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle ont eu des grands impacts. Non seulement les commissions sont en processus de réactivation mais les programmes nationaux de formation professionnelle implantés dans les municipalités où le projet de développe se sont améliorés. Ainsi, l'expérience du projet démontre l'effet positif que la démarche participative a eu sur l'efficacité d'une politique ainsi qu'un certain potentiel des dispositifs de participation. Le fonctionnement de ces dispositifs n'est pas pour autant automatique et dépend de l'engagement tant de la part de la société civile que des acteurs publics.