

Décentralisation, démocratie et représentation législative locale au Brésil

Iná Elias DE CASTRO

Université Fédérale de Rio de Janeiro, Brésil, Chercheur – CNPq, FAPERJ, inacastro@uol.com.br

Résumé

Deux questions sont ici posées : l'une est dans quelle mesure la nature de l'organisation du territoire national affecte les déséquilibres identifiés dans le système de représentation politique, en prenant le cas du système proportionnel adopté au Brésil. L'autre se réfère à la pertinence, ou pas, des instances politiques locales dans la réflexion sur la représentation et la démocratie, à partir des conséquences du modèle de représentation proportionnelle adopté dans les législatifs municipaux brésiliens, en considérant le pacte fédératif de la Constitution de 1988. La discussion du problème proposé a permis de souligner que la disproportionnalité beaucoup plus grande dans l'espace de représentation politique à l'échelle locale est obscurcie par l'attention toujours tournée vers l'échelle nationale. Ce cadre met en évidence l'absence de perspective géographique quand il s'agit de discuter l'opérationnalité des institutions politiques, comme si celles-ci pouvaient renoncer à la base matérielle de la société et du format de son organisation dans le territoire.

Mots clés : représentation politique, disproportionnalité, échelle locale, décentralisation.

Abstract

Political representation at the local scale belongs to the Brazilian consolidation of representative democracy based on its territory. This process is giving a new role to the entire structure of the administration of municipalities, which is a consequence of the decentralization of the State budget.

In this paper we ask two questions: first, what is the importance of the national territory organization to the unbalances identified in the political representation system? Here we analyze the Brazilian representation system. Second, based on the consequences of the model of proportional representation adopted in the legislative of Brazilian municipalities after the 1988 new Constitution, is the local scale relevant for the analyses of the representation and the democracy? The discussion of this problem gives the preeminence to the disproportion that is much larger in local spaces of political representation and is obscured by the enormous attention that the nation scale always receives.

This frame shows the absence of geographical perspective when it is necessary to consider the functioning of political institutions as if these could work without the material basis of the society and the shape of its territory organization.

Key words : political representation, imbalances, local scale, decentralization.

Introduction

Les systèmes de représentation politique des démocraties contemporaines sont l'objet d'amples débats dans les sciences sociales, et plus particulièrement dans les sciences politiques. Ces débats sont notamment liés aux avantages et inconvénients des systèmes électoraux adoptés afin de transformer les votes des électeurs, dispersés dans un territoire donné, en une représentation législative, c'est-à-dire de transformer des votes en sièges législatifs. Une des questions cruciales concernent notamment la taille des circonscriptions choisies pour la représentation, étant donnée la recherche permanente d'équilibre entre représentés et représentants, et les conditions optimales pour l'exercice de la démocratie. Un autre problème important, souvent laissé de côté dans ces débats, sauf lorsque la géographie politique y participe, c'est celui des caractéristiques des territoires nationaux, ou : de quelle façon ces caractéristiques doivent être considérées dans le système électoral adopté.

Au Brésil, les aspects institutionnels et légaux du système électoral ont été soulevés par les politistes, mais la géographie n'a pas été prise en compte dans ces discussions, comme si cette dimension n'était pas significative. En réalité, la dimension concrète des territoires, en particulier leur population, leurs activités productives et leur distribution, ainsi que les circonstances historiques de leur création, et leurs effets sur la taille des divisions administratives, représentent des paramètres, ou des facteurs conditionnant, occultés dans les choix des ingénieries politiques.

Deux questions seront ici posées ici. L'une est dans quelle mesure la nature de l'organisation du territoire national affecte les déséquilibres identifiés dans le système de représentation politique, en prenant le cas du système proportionnel brésilien. L'autre se réfère à la pertinence, ou non, des instances politiques locales dans la réflexion sur la représentation et la démocratie, à partir des conséquences

du modèle de représentation proportionnelle adopté dans les municipes¹ brésiliens, en considérant le pacte fédératif de la Constitution de 1988. Le point de départ est que le système électoral proportionnel brésilien a été d'abord pensé à l'échelle nationale ; de ce fait, très peu d'attention a été portée à la question de la proportionnalité du système de représentation locale. Comme celle-ci est située à une échelle politique différente, il en résulte des effets également différents que l'on se propose d'explorer ici.

L'objectif de ce travail est donc double : d'une part, analyser le débat sur les déséquilibres du système de représentation proportionnelle au Brésil qui incorpore des intérêts territorialisés ; d'autre part, donner une meilleure visibilité à l'échelle politique locale afin de signaler ses particularités face à l'échelle nationale.

Dans ce travail, nous synthétiserons les caractéristiques du système proportionnel adopté au Brésil, ainsi que des termes du débat sur le problème de ses distorsions et déséquilibres, en les reconsidérant à partir du territoire et du modèle fédératif esquissé dans la dernière Constitution adoptée en 1988. Par la suite, nous aborderons le problème de la représentation à l'échelle municipale, dans le but de réduire l'opacité et la marginalité auxquelles a été relégué le rapport entre politique et territoire dans le municipes, une échelle fédérative dont les caractéristiques de la représentation politique signale de possibles conséquences pour la démocratie dans le pays.

Système électoral et stratégie politico-territoriale au Brésil

La leçon tirée de l'expérience du XXe siècle est qu'un système représentatif est inévitable, mais que celui-ci doit sans cesse être repensé pour rester compatible avec les idéaux de démocratie et de justice, tant sociale que spatiale. Cependant, tout système, quel qu'il soit, se caractérise par des limites opérationnelles. En ce sens, la composition d'un corps législatif étant soulignée, il est important de déterminer si le système électoral garantit ou non la correspondance entre ce corps et la nation comme un tout (Reale, 1959).

Deux propositions s'imposent lorsqu'il s'agit du problème de la représentation politique : d'abord, le corps législatif doit agir en fonction des intérêts de ses électeurs, dont il est le garant ; ensuite, les normes et lois élaborées reflètent ces conceptions particulières, dans les limites imposées par l'intérêt général, c'est-à-dire le bien public. La conséquence immédiate de ces propositions est que plus le système de représentation politique s'améliore, meilleur est le corps de représentants dans la mesure où plus ses choix tendent à refléter ceux du corps social qui l'a élu. D'où l'importance des législations électorales, de la taille des districts électoraux, des plates-formes partisanes etc., qui affectent significativement le rapport entre l'électorat et les sièges législatifs qui lui sont attribués. La contribution de la géographie à cette question est évidente. Elle permet de démontrer que les normes et les lois dérivées des demandes de la société résultent des conditions spatiales dans lesquelles celles-ci sont produites. En d'autres termes, il s'agit d'incorporer le territoire, son contenu et son organisation, en tant que variable explicative nécessaire à la compréhension des choix des systèmes électoraux et de ses résultats : options des électeurs et composition de la représentation.

Les systèmes électoraux, pour leur part, sont des constructions institutionnelles, conçues politiquement et stratégiquement. Ils sont

réalisés techniquement afin de viabiliser et de sanctionner la représentation politique. La conception et le choix politique d'un système électoral sont affectés par quatre facteurs essentiels : a. les particularités des structures sociales et politiques de la société dans laquelle le système électoral est adopté ; b. la médiation subjective de l'évaluation stratégique de la réalité par les responsables du choix du système, à savoir, les valeurs et préférences du segment de l'élite politique chargée de ce choix ; c. les principes définis par la théorie positive et normative de la représentation politique (idéologie) assumée, consciemment ou pas, qui orientent la conception et le choix du système électoral ; d. l'apparat institutionnel et légal – ingénierie politique – qui constitue le moyen technique capable de les mettre en place, c'est-à-dire, les institutions et la législation qui organisent le processus électoral et qui ratifient leurs résultats (Tavares, 1994 : 34).

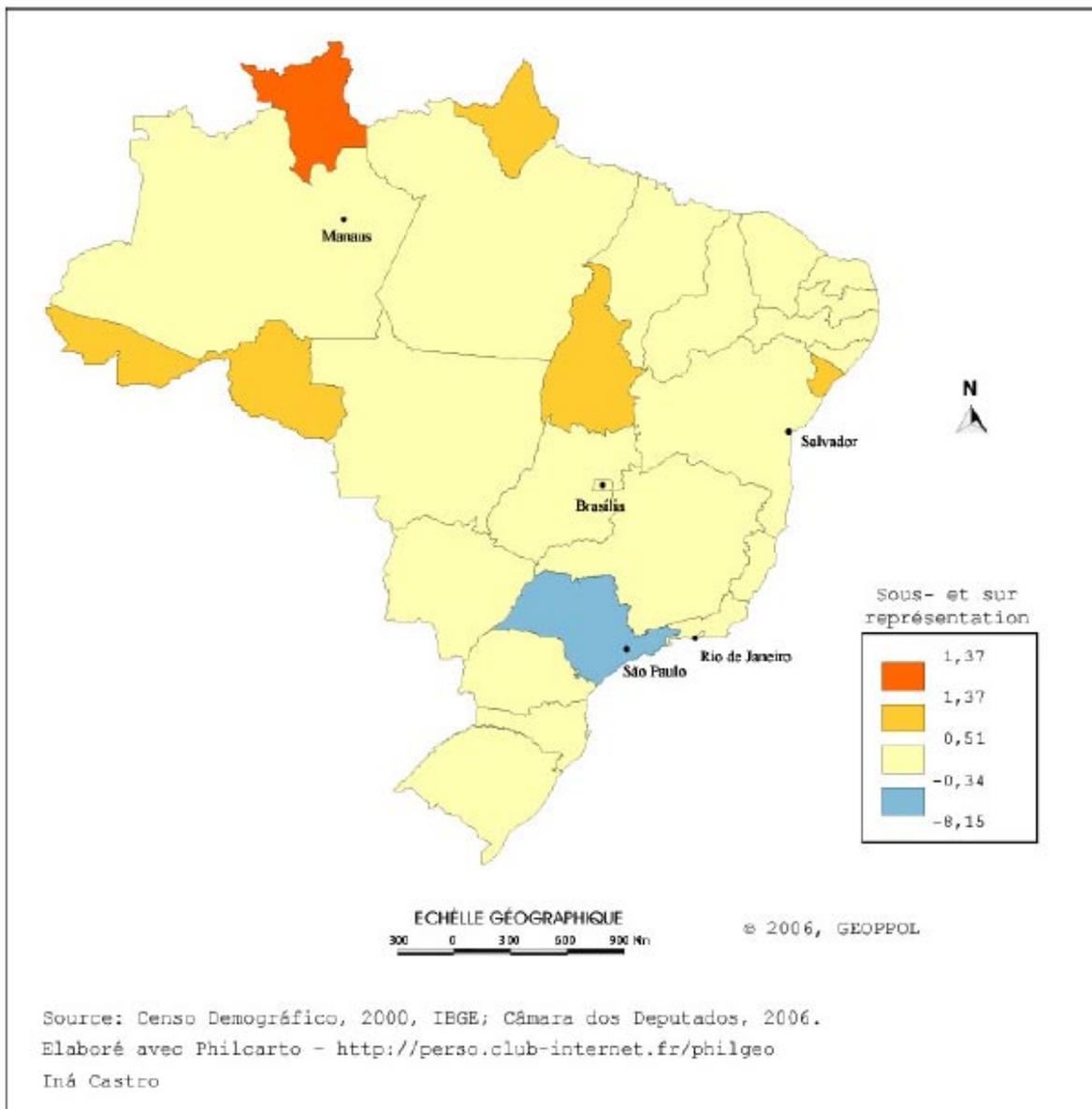
La représentation politique établie par principe un rapport entre l'ensemble des citoyens qui intègrent la communauté politique nationale et ses représentants. Ces derniers constituent le corps législatif qui, au Brésil, est formé par le Congrès national, les Assemblées législatives provinciales et les Chambres des conseillers municipaux, et prennent des décisions autorisées par ceux qui les ont élus, c'est-à-dire, leurs constituants.

Le système proportionnel brésilien – la question de la sous- et de la surreprésentation dans les unités de la fédération

Le système électoral brésilien est de type proportionnel avec liste ouverte et vote en candidatures individuelles. Dans ce système, les partis ne proposent pas des listes « closes », mais des candidatures individuelles multiples – les votes qui excèdent le quotient électoral étant transférés aux autres candidats du même parti². Ce mode opératoire est en place depuis

1935 et constitue une expérience singulière, dans laquelle les élections proportionnelles sont obtenues par vote uninominal, avec une compétition féroce entre les candidats d'un même parti, typique des systèmes majoritaires. En plus, la possibilité de transfert de votes vers des candidats du même parti engendre des déformations dans la pratique de la représentation. Ces déformations ont été souvent signalées et critiquées (Lessa, 1996 ; Santos, 1995 ; Nicolau, 1991).

La distribution des sièges à la Chambre des Députés est réalisée par la juxtaposition des districts électoraux aux unités de la fédération, suivant des critères constitutionnels en vigueur depuis l'Empire brésilien (1822-1889). Lors de la période républicaine, les règles constitutionnelles d'allocation des sièges entre les unités de la fédération à la Chambre de Députés ont gardé quelques spécificités telles qu'un nombre minimum et maximum de représentants des provinces et des territoires



; un nombre maximum de représentants à la Chambre, et l'établissement d'un nombre d'habitants ou d'électeurs pour que les provinces obtiennent un siège à la Chambre (Nicolau, 1997). Pendant la période autoritaire (1964-1985), des amendements à la Constitution de 1988 ont arrêté le minimum de sièges à 8, et le maximum à 70. Le nombre de représentants à la Chambre Fédérale a été également limité à 513.

Cette règle légale de distribution des sièges au Parlement doit répondre aux exigences démocratiques d'égalité dans le rapport élu/électeurs au sein d'un territoire de plus de 8 500 000 km² historiquement divisé en unités fédératives de tailles et de densités de population très inégales. Par exemple, la population de la province la plus peuplée, São Paulo, avec 40 442 792 habitants, est 103 fois plus grande que celle de la province la moins peuplée, Roraima, avec 391 317 habitants.

Les conséquences de la norme légale pour la distribution des sièges parlementaires entre des districts électoraux si inégaux sont évidentes. La première est le déséquilibre dans le rapport élu/électorat, qui provoque une surreprésentation politique dans les unités fédératives moins peuplées, en général plus périphériques, avec des indices d'urbanisation moindres, et une sous-représentation dans les plus peuplées, aussi plus urbanisées et industrialisées, mais qui est spécialement élevée à la province de São Paulo, comme on observe dans la carte 1, ci-dessus.

La deuxième est la polémique suscitée par cette situation concernant l'injustice de l'allocation en sièges des provinces de la fédération. L'un des arguments les plus fréquents est l'étouffement des voix des aires les plus riches et urbanisées, et le renforcement corrélatif des groupes politiques conservateurs dominants dans les provinces moins peuplées où dominent les activités agricoles. Cette situation semblait en cohérence avec la stratégie des gouvernements militaires après 1964 : il s'agissait pour eux de s'assurer

du soutien du Congrès, en y surreprésentant la périphérie, plus favorable au régime ; néanmoins, le maintien de minima et de maxima de sièges par unité de la fédération paraît sans objet aujourd'hui dans le cadre de la Constitution démocratique. Ainsi, cette disproportion a été l'objet de discussions juridiques, plus ou moins animées, étant les questions formelles et légales parmi les plus importantes (Porto, 1989, Tavares, 1994). La critique la plus incisive à l'encontre de ce système est l qu'il n'obéit pas à la clause constitutionnelle d'égalité entre les citoyens, dans la mesure où la sur- et la sous-représentation violent ce droit (Porto, 1989). Cependant, cet argument ignore l'impossibilité concrète d'une proportionnalité stricte, avec des districts électoraux aussi différents que ceux de São Paulo ou du Roraima.

Dans les sciences politiques, le débat est ample et focalisé sur la législation qui définit les quotients électoraux et partisans, les clauses relatives aux partis, aux coalitions et aux listes de candidats (Santos, 1997; Lamounier, 1983). Ces aspects légaux ont nécessairement des conséquences sur la qualité de la représentation, tant par rapport aux élus, que par rapport à la proportionnalité effective de la représentation. Si l'analyse critique des formalismes institutionnels est importante, les débats sur les déséquilibres dans la représentation concernent aussi l'inégale représentativité du vote que le système favorise. Etant donné que les élus des provinces les moins peuplées ont besoin de moins de voix que ceux des provinces les plus peuplées, on suggère que la compétitivité moindre du vote fortifie les groupes plus conservateurs dans ces unités de la fédération. Cependant, cet argument ne prend en compte ni le vote conservateur dans les régions plus riches et urbanisées, ni les nouveaux représentants progressistes de la périphérie.

Dans le domaine parlementaire, le débat oppose des représentants des unités de la fédération favorisés par ces mécanismes à ceux qui représentent les provinces qui s'estiment lésées. Les Députés fédéraux des provinces

sous-représentées accusent le système de la mauvaise qualité de la représentation, à cause du plus grand poids du vote des provinces périphériques, ce qui favorise le conservatisme et la corruption. Ceux de la périphérie, au contraire, accusent les représentants des régions les plus riches d'avoir des préjugés contre les populations des régions les plus pauvres du pays (Castro, 1997).

En réalité, les effets des disparités régionales dans le peuplement du territoire brésilien sont complexes et évidentes pour le système politique représentatif. Étant donné les multiples dédoublements des questions relatives à son fonctionnement, on doit souligner que les arguments du débat sur le problème de la sous- et de la surreprésentation comprennent une perspective selon laquelle plus de votes garantit une représentation plus légitime et de meilleure qualité. Le problème est évidemment beaucoup plus complexe. Des recherches signalent l'inexistence de différences systématiques entre le comportement des députés représentants de régions plus ou moins industrialisées, ce comportement étant défini par le type de lois qu'un député propose et approuve (Santos, 1995).

Dans ce cadre, le rapport simpliste de cause à effet ne contribue pas à la compréhension du problème central de consolidation de la démocratie et de la citoyenneté dans un pays si grand, si complexe, avec les pires indices mondiaux en termes de disparité de revenus, d'accès à l'éducation, de qualité de vie, etc. ce qui a comme conséquence des réalités sociales régionales très différentes. Dans ce cadre, le débat oppose ceux qui considèrent le système proportionnel brésilien adéquat, à ceux qui préconisent un changement radical vers le système majoritaire. Dans le premier cas, on argumente que, malgré les difficultés signalées, le système actuel incorpore tout le spectre d'intérêts des groupes, des minorités ou des tendances (Nunes, Nogueira et Tafneer, 1995). Le système politique de représentation proportionnel brésilien, malgré ses distorsions

territoriales, a donné voix à la périphérie et a permis que ses demandes légitimes atteignent le centre du pouvoir. Dans le deuxième cas, on défend le vote par district en tant que forme pouvant atteindre un meilleur équilibre dans le rapport entre représentants et représentés.

En résumé, le système électoral brésilien, en dépit de ses déformations historiques, a permis d'accompagner les grandes transformations économiques et sociales des dernières décennies. Ses résultats les plus significatifs ont été, en milieu rural, l'éclatement du système oligarchique des colonels et, en milieu urbain, la réduction du clientélisme charismatique (Santos, 2006). En plus, il est important de considérer que le contrôle de variables-clé, comme la population et le territoire, est un problème qui se pose depuis la fondation de l'État brésilien (Vianna, 1996). Cependant, la stratégie territorialiste et socialement exclusive de l'élite politique brésilienne depuis l'indépendance s'affaiblit. Néanmoins, comme les stratégies de contrôle de ces variables sont différenciées, l'histoire du système représentatif illustre une diachronie entre l'incorporation du territoire (en tant que paramètre politique et condition essentielle des négociations, des alliances et de la composition du pouvoir) et le processus lent d'incorporation des intérêts de l'ensemble de la société. Le résultat a été le contrôle de la représentation, à travers le maintien d'un certain niveau d'exclusion sociale, garanti par d'ingénieuses législations électorales. Ce qui serait arrivé de toute façon, selon les défenseurs du système proportionnel, même si le système majoritaire était adopté.

Avec l'extension du vote aux analphabètes imposée par la Constitution de 1988, l'incorporation à la citoyenneté politique de tous les segments sociaux a été finalement atteinte. Néanmoins, la législation électorale fait qu'il existe une large marge d'appropriation indue des votes du fait des transferts non autorisés qui se produisent à chaque fois que des candidats sont élus par le biais du quotient partisan — cf. note 2, (Santos, 1995 ; Lessa, 1996). Ainsi, le

débat autour d'une proportion idéale dans le rapport électeurs/sièges masque d'autres questions ancrées dans les contenus matériels du territoire, comme les disputes concernant le processus de décision, afin de contrôler la destination des transferts budgétaires qui sont importants dans le fédéralisme brésilien (Affonso, 1995).

C'est donc dans le rapport entre territoires et intérêts particuliers et général que la géographie politique brésilienne peut contribuer au débat sur les supposées déviations territoriales du système politique représentatif du pays. Si le système proportionnel actuel, même avec une injuste sous-représentation de São Paulo et la surreprésentation des provinces moins peuplées, a rendu possible des changements importants dans le pays, la discussion peut être interprétée sous un autre angle. Ici, l'hypothèse est que l'insatisfaction manifestée dans les unités sous-représentées exprime l'un des nombreux conflits distributifs du pays. En effet, dans ce cas particulier, ces conflits opposent les besoins d'attirer d'investissements de São Paulo face aux autres unités de la fédération. L'hétérogénéité et les conflits du contexte fédératif brésilien découlent d'une dynamique régionale extrêmement inégale, ce qui rend encore plus difficile l'établissement de mécanismes efficaces d'articulation et de coordination des intérêts communs (Souza, 1998).

Cette supposition découle de deux constatations : la première se réfère à la sous-représentation historique de São Paulo qui est antérieure aux dimensions et directions actuelles du conflit distributif ; la deuxième se réfère au conflit fédératif récent principalement lié à la réduction des ressources de l'Union et aux disputes provoquées par les changements dans la législation de l'Impôt sur la Circulation de Marchandises et Services (ICMS). Ces questions ont en effet provoqué une « guerre fiscale » entre les provinces qui a permis à la périphérie de concourir pour des investissements dans des conditions plus avantageuses que celles du

centre (Castro, Waniez e Brustlein, 2002).

Un autre grave problème est celui du transfert non-autorisé du vote. Ce transfert, qui découle de la législation électorale, rend possible, par la formule du quotient partisan (cf. note 2), une transformation de la volonté des électeurs et ce phénomène qui se produit tant tous les collèges électoraux, du plus grand au plus petit. C'est une autre question dont la résolution ne dépend pas que de la proportionnalité et concerne de nombreux citoyens, quelle que soit leur base électorale.

Dans cette perspective, une question s'impose : São Paulo, province la plus riche de la fédération ayant été historiquement sous-représentée, pour quelle raison est-ce seulement dans les dernières décennies que cette situation s'est imposée comme un problème politique ? Une réponse géopolitique requiert quelques précisions. L'une d'elles est qu'il n'existe pas d'État-Nation qui ne se soit construit sans tensions territoriales liées à des intérêts localisés, le Brésil n'y fait pas exception. Ce problème reflète tant les nombreuses inégalités régionales du pays, que la dynamique des transformations territoriales des dernières décennies, promues par le processus de changements économiques et territoriaux, qui ont affecté les intérêts de groupes historiquement dominants. Ces changements ont plusieurs conséquences : déplacement lent et continu de la population et des investissements productifs vers l'intérieur du pays ; progressive réduction de la population rurale (et de la population active agricole) depuis les années 70 ; croissance des villes moyennes et des télécommunications ; impact croissant de la course à la compétitivité sur l'ensemble des activités du pays.

En tant que résultats immédiats, de nouveaux acteurs sociaux et politiques dans de nouveaux territoires imposent de nouvelles demandes et se mobilisent pour que celles-ci soient bien prises en compte. Le problème ne réside donc pas nécessairement dans les possibles soucis des disproportions du système représentatif brésilien, mais dans les transformations qu'il

reflète et rend même propice. En d'autres termes, ce sont quelques-uns des effets de ces transformations que, d'une certaine façon, les groupes d'intérêts lésés cherchent à éviter (Castro, 2005).

En résumé, la sous-représentation de la région sud-est est assez ancienne, et la surreprésentation bénéficie particulièrement aux régions Nord et Centre-Ouest, aires d'expansion récente du peuplement et des activités économiques. Quant à la province de São Paulo, il n'y a pas de doute qu'elle a été sous-représentée dans le système législatif et que cette situation s'est aggravée. Et ceci n'est ni la seule ni la plus évidente des données à prendre en considération parmi les problèmes du système brésilien de représentation proportionnelle. Mentionnons par exemple le fait que les capitales des États fédérés sont, dans leur ensemble, également sous-représentées du Nord au Sud (Carvalho, 2003), Toutes ont élu moins de représentants qu'attendu, vu le poids de leurs populations dans leurs provinces respectives. La sous-représentation évoquée à São Paulo ou dans les capitales n'a cependant pas empêché que celles-ci soient les aires où l'essentiel de la richesse produite se soit concentrée.

Il y a, cependant, un autre problème dans le système de représentation proportionnelle brésilien, qui est le résultat de la législation définissant le rapport entre représentants et représentés dans les municipes. Les niveaux de sous- et de surreprésentation à cette échelle fédérative sont moins visibles et on ne leur accorde pas l'attention méritée, bien qu'ils soient clairement révélateurs de violation des principes démocratiques. Dans ce cas, les conséquences possibles sont beaucoup plus graves pour l'exercice du pouvoir et pour l'organisation du territoire.

Le système proportionnel dans les municipes – la question de la surreprésentation

Le municipe est, au Brésil, un découpage fédératif doté d'un important degré d'autonomie – ce qui veut dire qu'il dispose d'attributions spécifiques et de ressources propres. Il est également un échelon politique pertinent, c'est-à-dire un « territoire politique » par excellence (Cox, 1998). Il constitue en effet un district électoral formel pour les conseillers municipaux et les maires, et informel pour toutes les autres élections, ce qui lui confère toute son importance dans le processus électoral en général (Abrucio, 2002). Le municipe est aussi le lieu de l'apprentissage de la démocratie, de l'exercice de la citoyenneté, là où sont concrétisées les politiques publiques. L'univers municipal est donc l'expression la plus concrète de la segmentation(?) du territoire et de la société brésiliennes ; en ce sens, les différences entre la taille, la densité, la richesse, la participation politique et l'organisation de la société locale résultent de la complexité même de ces deux données.

Au Brésil, le municipe, espace politique institutionnel légal, forme l'unité de gestion la plus ancienne du pays, et même lors des périodes de plus grand affaiblissement, il a gardé son statut de division du pouvoir local et de niveau politique administratif le plus proche du quotidien social (Bandechei, 1987). L'existence et les attributions de cette échelle territoriale de la politique dans le pays ont toujours été définies par les normes du pouvoir souverain. Ses pouvoirs fondamentaux, plus ou moins importants selon le moment historique, sont tirés de la Constitution en vigueur, ce qui lui confère des droits originaires et non délégués. Cette condition le différencie des municipes d'autres États-nations, et rend possible le droit de protection « contre toute attaque contre ses compétences », qu'elle vienne de l'État Fédéral ou d'autres unités de la Fédération (Ribeiro, 1959 : 58).

A cette échelle, l'action du pouvoir publique est

plus visible, tant par rapport à la disponibilité de l'appareil institutionnel dans l'offre de politiques publiques dirigées à la population résidente, que par rapport à leurs résultats. Cette visibilité s'est élargie à partir de la Constitution de 1988, quand a commencé un processus de décentralisation fédérative des compétences de politiques économiques et sociales. Les charges des mairies ont été amplifiées, ainsi que leur autonomie dans la structure fédérative, ce qui leur permet de légiférer et d'avoir une recette propre, moyennant l'attribution spécifique de quelques impôts.

L'univers des municipes brésiliens est extrêmement hétérogène : en superficie, en nombre d'habitants, en Indice de Développement Humain (IDH), en capacité à générer de la richesse, en services offerts à la population etc. (Neves, 2006). Néanmoins, du point de vue institutionnel, la fédération brésilienne tend à être un système assez décentralisé, quelle que soit la taille de la population et la disponibilité en ressources – même si le processus de transfert d'attributions et de compétences pour les municipes n'a pas encore été complété. Cependant, malgré les différences, des formes innovatrices d'action gouvernementale, gestion publique et participation des citoyens ont émergé dans le contexte local (Almeida et Carneiro, 2002).

C'est dans l'univers municipal brésilien, extrêmement différencié, que se matérialisent les disparités les plus flagrantes des découpages nationaux avec des superficies variant entre 2,9 km² (Santa Cruz, MG) et 160.755 km² (Altamira, PA), des densités comprises entre 0,13 hab/km² (Atalaia do Norte, AM) et 12.897,8 hab/km² (São João do Meriti, RJ), et des populations totales variant de moins de mille habitants à plus de dix millions. Par ailleurs, les différences ne sont pas seulement quantitatives, mais aussi qualitatives. Les niveaux d'IDH varient de 0,467 à 0,919 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, 2003), et la disponibilité en ressources institutionnelles, qui garantissent à la population l'accès aux droits citoyens sur le

territoire, n'est pas non plus la même.

Dans l'ensemble, les municipes ayant une population de moins de 50 000 habitants sont prédominants puisqu'ils constituent 92 % du total, où réside environ 40 % de la population du pays. Ceux de moins de 10 000 habitants représentent 50 % du total et abritent environ un quart de la population brésilienne. C'est dans ce cadre de différences entre aires, taille et densité populationnelle, en plus des ressources économiques, sociales et institutionnelles, que la Constitution a établi les normes de la représentation politique locale.

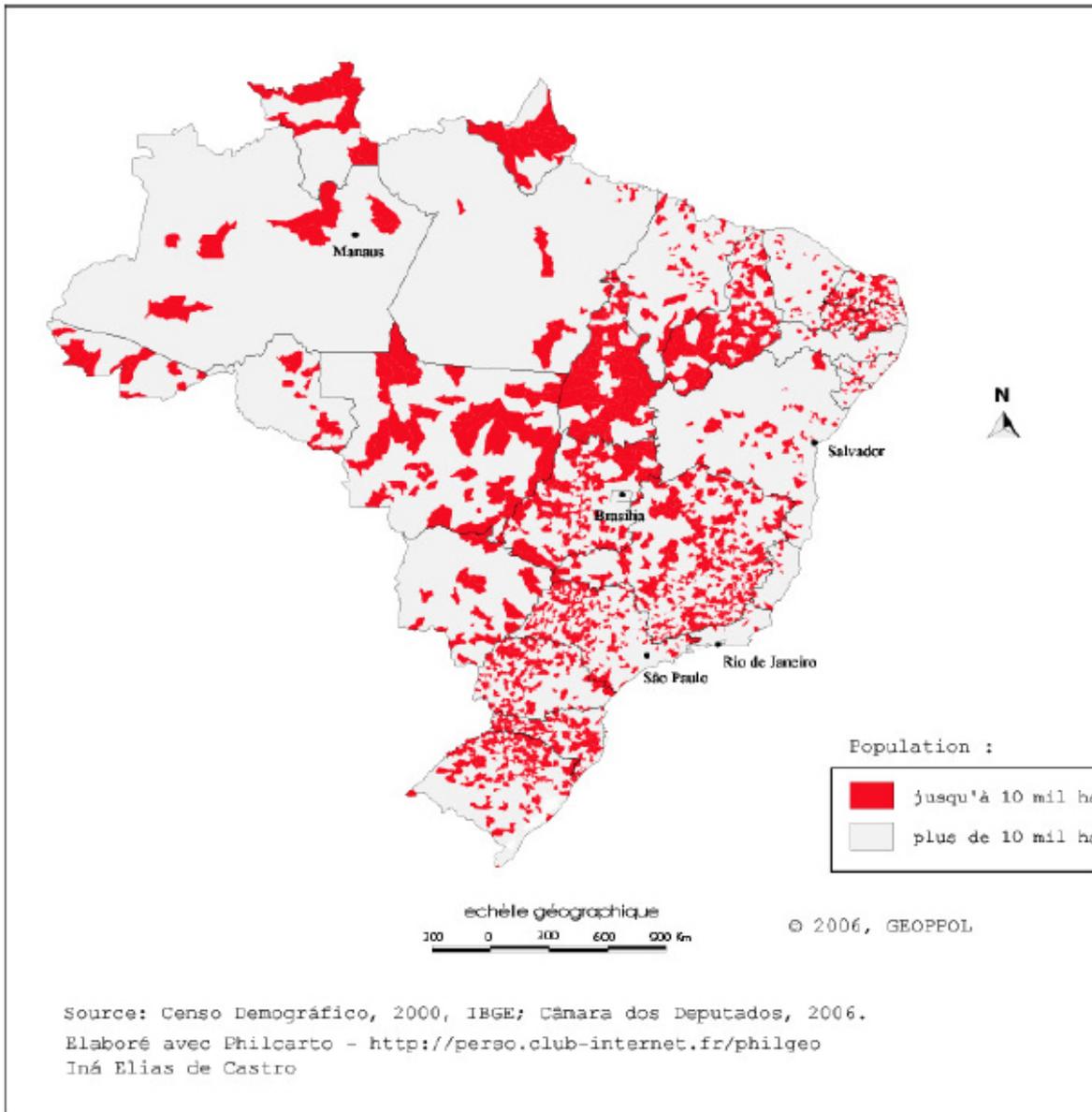
A cette échelle, le rapport entre représentant et représentés est défini par l'Article 29 de la Constitution brésilienne, qui établit que le nombre de Conseillers Municipaux est proportionnel à la population du municipe, observées les limites suivantes : a. minimum de neuf et maximum de vingt et un dans les Municipes de jusqu'à un million d'habitants ; b. minimum de trente-trois et maximum de quarante et un dans les Municipes de plus d'un million et moins de cinq millions d'habitants ; c. minimum de quarante-deux et maximum de cinquante-cinq dans les Municipes de plus de cinq millions d'habitants.

Selon ces données sur le nombre de conseillers municipaux par municipe³, il a été possible de calculer la densité moyenne de la représentation, c'est-à-dire, le rapport représentant/population, dans le législatif local, pour chaque tranche de taille de la population⁴. Ce rapport est indiqué dans la Table 1. Il est intéressant de remarquer que, alors que chaque conseiller municipal représente moins de 400 habitants dans les municipes de jusqu'à 10 000 habitants, ce rapport est 455 fois plus grand dans les municipes de plus de cinq millions d'habitants. La surreprésentation dans les localités moins peuplées est donc évidente.

Table 1	
Municipes brésiliens. 2000. Habitants par conseiller, par nombre d'habitants (mil hab).	
Classes de Municipes	Moyenne - hab/siège
jusqu'à 5	369
5 a 10	763
10 a 50	1.772
50 a 100	4.438
100 a 300	9.090
300 a 500	18.388
500 a 5.000	38.975
mais de 5.000	167.960

Source: Censo Demográfico, IBGE, 2000; Tribunal Superior Eleitoral, 2006.

La norme constitutionnelle, en établissant une forte surreprésentation politique dans les municipes de moins de dix mille habitants, favorise le déséquilibre clair dans le rapport entre représentant et représentés à l'échelle locale. Cette évidence a peu attiré l'attention, mais rend pourtant plus intelligibles quelques conditions des espaces politiques locaux et l'effet de cette échelle dans le pacte fédératif du pays. Ce problème pose la question suivante: dans quelle mesure la surreprésentation locale constitue un atout ou un obstacle pour le développement économique et social dans le municipe ? Une information supplémentaire est nécessaire pour interpréter cette distribution par taille. Contrairement à la différence régionale claire observée dans les inégalités de la représentation dans le législatif fédéral, la surreprésentation de la population dans les municipes moins peuplés ne représente pas un quelconque type de norme régionale de distribution. Au contraire, ce déséquilibre se trouve dispersé dans tout le territoire national, comme montre la carte 2.



Carte 2: Brésil. Municipes de plus ou moins de 10 000

Ce cadre révèle le paradoxe de l'isonomie des normes institutionnelles à l'instance municipale et l'inégalité dans la représentation politique dans les législatifs municipaux qu'ils consacrent. L'hypothèse est que l'effet échelle, qui n'a pas été pris en compte par les législateurs, influence les espaces politiques locaux. Si on suppose que la surreprésentation des municipes est une ressource institutionnelle pour la démocratie, pour une plus grande participation, ou contrôle

de la société locale sur la politique, dans la plupart d'entre eux les moins peuplés n'y a-t-il aucun évidence d'un meilleur retour, en termes d'efficacité des politiques publiques, quel que soit leur échelles.

Cette hypothèse s'appuie sur d'autres recherches qui ont mis en évidence des différences importantes dans la disponibilité d'équipements sociaux et de niveaux d'IDH dans les municipes

de 10 000 à 50 000 habitants (Rodrigues, 2004). Cependant, la variation de cette disponibilité, contrairement à la surreprésentation politique locale, présente une norme régionale évidente. A taille égale, les municipes moins peuplés situés dans les aires les plus riches et dynamiques des Régions Sud-Est et Sud du pays, offrent des meilleures conditions d'accès aux droits de la citoyenneté que ceux des Régions Nord et Nord-Est. Ainsi, il est possible d'indiquer que l'univers social, économique et institutionnel des petits municipes brésiliens varie beaucoup plus à partir de leur condition de localisation qu'en fonction de leur taille (Castro, 2003). Sur ce point, la géographie politique peut contribuer à un autre débat en cours dans le pays sur le processus de création de nouveaux municipes, facilité après la Constitution de 1988 et récemment limité par Amendement Constitutionnel. Au centre du débat se trouvent les critiques aux petits municipes pour leur soit-disant faible autonomie économique. La localisation, cependant, est une variable qui rend relatif le problème de la taille de la population en tant que limitant pour qu'une condition de vie adéquate de la population soit atteinte.

Conclusion

Bien qu'exploratoire, la discussion du problème de la disproportion dans le système de représentation politique au Brésil, a permis de souligner la question de la disproportionnalité beaucoup plus grande dans l'espace de représentation politique à l'échelle locale, alors que l'attention est généralement accaparée par l'échelle nationale. Le cadre institutionnel, à son tour, rend claire la difficulté d'incorporer les différences territoriales et les déséquilibres découlant du principe légal consistant à traiter de manière égale des entités qui ne le sont pas. Ce cadre met en évidence l'absence de perspective géographique lorsqu'il s'agit de discuter l'opérationnalité des institutions

politiques, comme si celles-ci pouvaient renoncer à la base matérielle de la société et au format de son organisation dans le territoire. En soulignant la surreprésentation à l'échelle locale, et la manière dont celle-ci se superpose à un cadre d'inégalités territoriales de ressources institutionnelles qui affectent la qualité de vie et l'exercice de la citoyenneté, on ne peut pas déconsidérer la signification double et contradictoire implicite dans l'analyse du municipe dans le pays : en tant qu'espace de la politique il a été non seulement la base de la fortification de la démocratie participative, mais aussi un facteur de rupture dans le processus de construction d'un ordre démocratique. En ce sens, son espace social a été non seulement le cadre du renforcement des liens horizontaux, de la solidarité sociale et du capital social, mais aussi l'espace du contrôle et de la domination politique des oligarchies conservatrices, avec des conséquences sur les transformations nécessaires en direction d'un plus haut niveau de justice distributive dans le pays, selon sa localisation, similaires à celles que Puttnam (1996) a trouvé pour les régions d'Italie. Enfin, la représentation politique à l'échelle locale fait partie du processus de consolidation de la démocratie représentative de base territoriale au Brésil, auquel les nouveaux rôles attribués à la structure de gestion municipale, par le processus de décentralisation, ont donné visibilité. Les questions auxquelles il faut répondre dorénavant concernent les limites et les possibilités des rapports entre l'institutionnalité de la démocratie et les municipes, et jusqu'à quel point les effets positifs des politiques publiques sont le résultat des conditions institutionnelles à l'échelle politique locale. Le problème étant notamment de savoir si la surreprésentation locale constitue un atout ou une entrave au développement économique, social et politique du municipe.

Notes

1. Le terme de municípe, município en portugais, désigne une commune.

2. Ce transfért non autorisé est possible à cause du quotient partisan - le total des sièges attribués à chaque parti. Ce quotient résulte de la division du total de votes de chaque parti par le quotient électoral, qui est le produit de la division du nombre d'électeurs de chaque entité de la fédération - provinces et municipalités - par le nombre de sièges (député fédéral et conseiller municipal) de chaqu'une. Avec cette formule, tourné vers le parti, il est possible qu'un candidat soit élu au lieu d'autres candidats d'autres partis, qui ont plus de voix, mais dont le quotient partisan est plus petit. Cette situation est possible à chaque fois qu'un parti a un candidat qu'obtient un nombre considerable de voix, capable de fair remonter le quotient partisan, et d'autres candidats qu'obtient peut de voix. Ces derniers sont élus par l'artifice du nombre de sièges que le quotient partisan attribue au parti.

3. Données fournies par le Tribunal Supérieur Électoral (TSE) www.tse.gov.br

4. www.ibge.gov.br

Références

Abrucio, F. L., 2002, *Os barões da federação. Os governadores e a democratização brasileira*. São Paulo, HUCITEC.

Affonso, R. B. A., 1995, *A Federação no Brasil: impasses e perspectivas*, in Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs), *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, São Paulo, FUNDAP, p. 57-75.

Almeida, M. H. T.; Carneiro, L. P., 2002, *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*, Paper, 3^o Encontro do ABCP, Niterói, UFF.

Bandechi, B., 1983, *O município no Brasil e sua função política*, São Paulo, 5^a Ed. Editora Pannartz.

Burke, E., 1982, *Reflexões sobre a revolução em França*, Brasília, Ed. UnB.

Carvalho, N. R., 2003, *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan.

Castro, I. E., 2005, *Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Castro, I. E., 2003, *Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania*, *Geosul*, v. 18, n.36, p. 16-32.

Castro, I. E., 2002, *El problema de la escala, The problem of scale*, *Quaderns*, 233, p.16-31.

Castro, I. E., Waniez, P. e Brustlein, V., 2002, *Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil*, *PAL*, 45, p. 53-71.

Castro, I. E., 1997, *Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação*, in Castro, I.E., Correa, R.L, Gomes, P.C.C., *Explorações Geográficas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p.155-196.

Cox, K, 1998, *Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics*, *Political Geography* 17, p. 1-23.

Gibson, E.L., Calvo, E.F., Falleti, T.G., 2003, *Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental*, *Opin. Publica*, vol.9, no.1, p. 23-38.

Inglehart, R., Welzel, C., 2005, *Modernization, cultural change and democracy*, Cambridge, University Press.

Lamounier, B., 1983, *A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate*, *Revista de Cultura e Política*, nº 7, p 84-101.

Lessa, R. 1996, *A sombra da representação*. Rio de Janeiro, *Monitor Público*, Ano 3, N 10, p. 11-20.

- Lijphart, A. 1984, *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva.
- Porto, W.C., 1989, *O voto no Brasil: da Colônia à 5a. República*, Brasília, Gráfica do Senado Federal.
- Putnam, R.D., 1996, *Comunidade de democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, FGV.
- Nicolau, J.M., 1991, *O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes*, in: Lima Junior, O.B (ed.), *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice, p. 97-125.
- Neves, E.M.C., 2006, *A política ambiental e os municípios brasileiros*, UFRJ/CPDA, Tese de Doutorado.
- Nunes, E; Nogueira, A e Tafner, P., 1995, *Poder político e competição eleitoral*. Rio de Janeiro, Monitor Público, p. 18-35.
- Reale, M. 1959, *O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro*, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 7, p. 9-44.
- Ribeiro, M., 1959, *O município na federação*, Salvador, UFBA.
- Rodrigues, J. N., 2004, *O Município como escala de gestão no Brasil contemporâneo*, Monografia de Graduação, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Soares, M.M.; Lourenço, L.C., 2002, *A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas*, Paper, 3º Encontro do ABCP, UFF, Niterói, p.1-15.
- Santos, W.G., 2006, *Horizonte do desejo. Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*, Rio de Janeiro, FGV.
- Santos, F.G.M., 1995, *Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963*, *Dados*, Vol. 38, N3, p. 459-495.
- Santos, W.G., 1997, *Representação, Proporcionalidades e Democracia*, *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1, p. 8-29.
- Souza, C., 1998, *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*, *Dados*, v.41, n.3, p. 260-284.
- Tavares, J.G., 1994, *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.