

XI

Du *jeitinho* et d'autres phénomènes connexes dans le Brésil contemporain¹

Yves-André Fauré

Les commentaires et réflexions qui suivent visent à présenter un certain nombre de pratiques patrimonialistes associées à la sphère publique brésilienne, en prenant comme référence implicite les caractéristiques du patrimonialisme telles qu'elles étaient définies dans l'article rédigé en commun avec celui à qui le présent ouvrage rend un amical hommage posthume².

À l'instar de toute démarche recourant prudemment à des idéaux-types ou à des modèles, notre propos ici n'est pas de chercher à vérifier des confirmations absolues dans les réalités empiriques analysées. Il convient plutôt de se servir de ces idéaux-types afin d'identifier et d'interpréter ces mêmes réalités sans avoir à considérer la totalité des critères classificatoires, tout en maintenant des distances avec des définitions trop figées pour trouver des applications conformes. De fait, on ne saurait prétendre que le patrimonialisme caractérise tout ou même principalement le système politico-institutionnel brésilien, qu'il oriente l'essentiel des pratiques de pouvoir et de gestion publique. Le pays s'est historiquement doté de normes, d'institutions, d'organes de représentation politique et de gestion publique qui ont tout d'une organisation étatique moderne. En ce sens, conformément à la définition proposée par Max Weber, l'État revendique le monopole de la coercition légitime sur l'ensemble des citoyens, le système de gouvernement y est formellement basé sur l'autorité de la loi et non sur la subordination personnelle, l'administration

y est animée par des corps de fonctionnaires techniquement compétents, et, pourrait-on ajouter pour tenir compte de défis socioéconomiques qui étaient naturellement hors de l'horizon du sociologue allemand, l'État y assume des responsabilités en termes de développement et engage, à ce titre, des politiques publiques mobilisant des ressources humaines et matérielles qui ne relèvent principalement ni du fait du prince ni de la gestion traditionnelle du domaine. Bref, se vérifient bien les éléments d'un système de domination légal-rationnel et, finalement, dans l'ordre des formes politiques correspondantes, on perçoit plusieurs traits composant la figure d'un État libéral démocratique. Pourtant, sur chacun de ces indicateurs, on peut d'emblée avancer quelques réserves générales : le haut niveau et la généralisation de la violence, la prospérité des gangs organisés que prolongent le foisonnement de milices et autres services particuliers de protection solidement armés montrent l'échec de la fonction première de l'État ; l'importance des nominations à la faveur et non au mérite dans les divers échelons administratifs réduit d'autant le fonctionnement des organes publics sur la seule compétence technique ; la loi générique, à laquelle tous les citoyens sont en principe assujettis, se négocie dans son application concrète prouvant ainsi que l'égalité formelle s'accompagne de régimes juridiques particuliers à telle ou telle catégorie de citoyens ; enfin, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques obéissent fréquemment aux jeux d'intérêts corporatistes. De sorte que, globalement, l'État brésilien se présente comme un organe mixte combinant, sur le mode majeur, les caractéristiques d'une organisation politique et administrative moderne et, sur le mode mineur mais significatif, les traits, souvent hérités de l'histoire mais sans cesse actualisés par les pratiques et aiguillonnés par des intérêts renouvelés, d'un système patrimonialiste de gouvernement et de gestion de la chose publique. L'organisation publique est donc le fruit d'un processus d'hybridation³.

Il était tentant, pour certains, de penser que cette deuxième dimension du régime institutionnel brésilien allait se rétracter, à défaut de se résorber, à l'occasion de l'accès au pouvoir du président Luiz Inácio Lula da Silva et de son Parti des travailleurs (PT). Leur programme politique promettait la modernisation des pratiques publiques et plaçait l'éthique au cœur des comportements et décisions politiques. Mais les « scandales » révélés depuis donnent la pleine mesure des pratiques patrimonialistes inscrites dans la routine de la vie publique nationale et justifient le retour

à leur analyse. Ces « affaires » récurrentes et persistantes impliquent tant de responsables politico-administratifs, portent sur de tels montants financiers, engagent tant de structures de l'État et de ses ramifications, révèlent une telle diversité des sources et des usages patrimonialistes qu'ils en confirment à la fois la profondeur et la banalité⁴. Ces comportements renvoient autant à des pratiques qu'au système de valeurs qui les habilite de sorte que recourir aux termes de « scandales », d'« affaires » ou encore de « corruption » impose l'usage des guillemets : les faits portés à la connaissance des autorités publiques, des commissions parlementaires, de la justice, de la police, des procureurs du Ministère public et des médias ne sont scandaleux qu'aux yeux de ceux, minoritaires, qui y voient des faits indésirables ou répréhensibles ou de ceux qui ont intérêt dans leur mise au jour.

On touche ici à une caractéristique paradoxale du patrimonialisme. Déviant par rapport à des modèles de comportements publiquement ou officiellement affichés et proclamés, le patrimonialisme contrevient à des normes explicites. Dans le même temps, il faut concéder qu'il s'agit là d'un phénomène banal portant sur des pratiques communes et largement tolérées. Annonçant la réorganisation et l'accroissement des moyens du Contrôle général de l'Union (*Controladoria-geral da União*), celui qui allait être nommé ministre des Finances dans le nouveau gouvernement issu des élections présidentielles – et qui, plus tard, ironie de l'histoire, serait écarté du gouvernement pour des faits peu vertueux – s'exprimait ainsi en décembre 2002 : « Nous devons établir un nouveau contrat social entre les Brésiliens où la corruption soit entièrement délégitimée et réduite à une pratique isolée dans la vie politique du pays »⁵. Pour le professeur Kant de Lima, coordinateur du Centre d'études et de recherches de l'Université fédérale Fluminense, les affaires qui ont éclaboussé ces dernières années le gouvernement, le parti majoritaire et ses alliés parlementaires, révèlent combien

la criminalité, notamment celle consistant à user de caisse noire (*caixa dois*) – implicitement légitimée dans les pratiques quotidiennes des entreprises privées et de l'espace public – fonctionne tant dans l'économie que dans la moralité brésiliennes. Cette ambiguïté entre ce qui est légal et ce qui est illégal caractérise notre sphère publique [...]. Le recours à ces pratiques revient à naturaliser l'illégalité⁶.

Devant cette ambivalence de la « corruption », à la fois fustigée et couramment pratiquée, l'analyse distanciée ne peut emprunter le registre de la dénonciation. Dans le même temps cette analyse serait dépourvue de sens si elle ne se référait pas, en arrière-plan, à des situations où ces pratiques patrimonialistes sont suffisamment absentes, éradiquées ou contenues pour servir de points de comparaison, au moins implicites, à la compréhension de ces phénomènes.

Au-delà de son utilité pour restituer certaines des réalités brésiliennes, le recours au concept général ou fondamental de patrimonialisme présente plusieurs avantages⁷. Il s'agit d'une notion fédératrice qui englobe des pratiques liées entre elles, mais souvent abordées séparément et indépendamment du contexte dans lequel elles prennent place. Elle autorise des explorations factuelles tout en restituant de manière holistique le climat qui légitime un ensemble de pratiques et de comportements connexes.

La présente étude, que les contraintes d'espace limiteront à une modeste intention descriptive, proposera tout d'abord un rapide tour d'horizon lexical qui suggérera une corrélation entre la richesse des termes définissant des pratiques patrimonialistes et la prégnance de celles-ci au Brésil. On s'efforcera ensuite de montrer que l'État est une formidable source d'allocation de prébendes, que les marchés publics récompensent les bailleurs financiers des campagnes électorales, que les arènes législatives donnent lieu à des marchandages et à des votes matériellement intéressés, que le népotisme irrigue les différentes structures publiques. Enfin, on verra comment le très coûteux fonctionnement de la vie politique est une source d'enrichissement ou d'accroissement de la richesse des élus.

DES MOTS ET DES COMPORTEMENTS

Le Brésil n'est pas à court de mots et d'expressions pour nommer des faits et pratiques qui entrent dans la panoplie du patrimonialisme. La « corruption » dans toutes ses manifestations et qualifications courantes, administratives et pénales (fraude, concussion, prévarication, trafic d'influence, etc.) est au cœur du lexique courant. Mais ces termes ne renvoient qu'à une parcelle des réalités patrimonialistes et peinent à restituer l'existence d'un système organisé et valorisé de processus qui dépassent ces réalités en les rendant possibles et récurrentes.

Dans les arrangements courants que recouvre le terme de *jeitinho* se détache la figure traditionnelle et centrale du *despachante*, sorte d'intermédiaire entre le citoyen ordinaire et l'appareil bureaucratique public afin d'obtenir des documents officiels, des licences, des autorisations, etc. C'est le personnage typique d'une société où l'on craint l'anonymat, la file d'attente, l'infériorisation que révèle crûment le statut de quémandeur sans qualité.

Dans le domaine politique le patrimonialisme repose, entre autres, sur le clientélisme qu'on ne peut réduire à la situation interindividuelle et verticale de personnes ayant des statuts, des pouvoirs et des ressources inégaux. Plus fondamentalement, le patrimonialisme fournit la structure d'« agencement du pouvoir d'État et d'accaparement de celui-ci par une élite »⁸. Le concept de paternalisme que certains analystes emploient en lieu et place du clientélisme⁹ met l'accent sur l'œuvre bienfaisante du politicien et l'infinie gratitude à son égard suscitée par le bitumage d'une rue, l'installation de canalisations d'eau potable, la création d'une crèche, l'équipement d'un centre social ou l'implantation d'un terrain de sport, alors que ces financements sont dus au Trésor public et ces réalisations à l'administration publique. Le paternalisme procède d'une attitude et d'un affect tous deux très répandus au Brésil, et pas seulement dans les États fédérés aux pratiques jugées archaïques, marquées par la force des oligarchies, du *coronelismo* ou du caciquisme. Le président actuel, pourtant ancien leader syndicaliste, aime user de la métaphore familiale pour expliquer les décisions gouvernementales : il dit agir en tant que « père » et traiter les Brésiliens comme ses « enfants ». Ces emprunts terminologiques vont bien au-delà de simples formules rhétoriques. Ils disent la réalité profonde de la conception des relations dans le système sociopolitique national.

Ce que les Brésiliens nomment *fisiologismo* définit l'exercice de mandats publics guidés exclusivement par la recherche d'avantages et de faveurs. Il est peu ou prou pratiqué par toutes les formations et les hommes politiques tout en caractérisant plus spécifiquement la démarche de certains partis. Ainsi peuvent, partiellement, s'expliquer les « scandales » qui se sont accumulés au sein du gouvernement du président Lula dès lors qu'à la place des alliances, dites de « front populaire », promises dans la phase de conquête du pouvoir se sont substitués des accords avec des partis mieux représentés au Congrès national et particulièrement

sensibles aux privilèges et bénéfices attachés aux charges et fonctions publiques.

Les personnes liées à un leader politique faisant office de parrain qui dicte les conduites et facilite, en retour, l'accès aux postes et avantages, sont désignées sous le vocable d'*apadrinhados*. Les formations politiques sont toutes structurées autour de personnalités nationales, régionales, locales de sorte qu'elles sont la plupart du temps des conglomerats de clans et factions fondés sur des relations personnelles de dépendance et d'échanges et très rarement des ensembles porteurs de visions, de conceptions politiques générales. Il n'est guère question en effet, dans le monde des partis politiques, d'idéologies nettes et différenciées ou de programmes d'action ayant pour but la transformation de tout ou partie de l'ordre social.

La fonction d'*articulação política* est l'art de négocier des alliances et des appuis. Le régime électoral, qui génère mécaniquement un éparpillement de la représentation politique, la rend indispensable pour tout gouvernement, à quelque échelon que ce soit, national, *estadual* et municipal. La *moeda* (monnaie) *eleitoral* désigne les ressources publiques distribuées à des fins de captation des votes (rations alimentaires de base, fournitures scolaires, etc.). La moitié des conseillers municipaux de telle grande agglomération sont ainsi membres de la direction de centres sociaux qui fonctionnent avec des subventions publiques et qui leur servent, parmi d'autres organismes, de réservoir électoral. Une formule qui se traduit littéralement par « livrer les ministères et les entreprises publiques à porte fermée » (*entregar os ministérios e as estatais com a porteira fechada*) signifie, dans ce langage imaginaire qui euphémise les pratiques patrimonialistes, que les nominations aux directions et fonctions intermédiaires des ministères, entreprises publiques et agences officielles sont laissées au plein et libre choix du parti qui les revendiquait. Multiplier les *cargas comissionadas* revient à attribuer les postes de confiance à des amis et fidèles, hors de tout concours administratif. Le verbe *aparelhar* ou l'expression *lotear a máquina* désignent le fait de remplir les organes politiques ou administratifs publics de clients, membres du même parti, obligés locaux ou régionaux. *Fraudar as licitações* consiste à fausser les appels publics à fourniture de biens et de services au bénéfice d'entreprises dans lesquelles l'élu ou le dirigeant nommé par ses soins dispose d'intérêts directs ou indirects à travers des parents et alliés.

Dans cette floraison de termes et d'expressions qui n'a d'égale que la fréquence des faits et gestes qu'elle recouvre, le *baixo clero*, soit le « bas-clergé », n'est pas le moins important. Cette expression signale l'ensemble, populaire, des députés fédéraux et *estaduais*, souvent sans formation et sans autre objectif que d'agir au Congrès ou dans les Assemblées législatives des États fédérés en vue d'obtenir des avantages matériels pour eux et pour leurs alliés et clients. Dans un système où les partis ne sont pas, sauf rares exceptions, programmatiques, les membres du *baixo clero* ont encore moins de programmes que les autres.

Comme il a été noté plus haut, diverses et retentissantes affaires ont marqué le gouvernement et l'administration du nouveau pouvoir « petiste » depuis 2003, impliquant la chute de ses dirigeants successifs et la mise à l'écart ou la démission de plus de cinquante hauts responsables politiques et administratifs qu'il avait nommés. Ceci s'est traduit par le départ de plusieurs ministres, des remplacements à la direction du Parti des travailleurs, l'éloignement de collaborateurs du palais présidentiel et de membres de la coordination de la campagne électorale pour la réélection du président. Au total plus d'une centaine d'importantes personnalités a été mise en examen par le procureur général du Ministère public fédéral, parallèlement à l'ouverture de poursuites judiciaires par le Suprême Tribunal fédéral¹⁰. Certes, plusieurs directoires et élus régionaux et locaux du PT ont déjà par le passé été mêlés à des affaires délictueuses et se sont livrés à des opérations peu scrupuleuses. Mais, le parti nouvellement parvenu au pouvoir à l'échelle nationale était jusqu'alors plutôt moins engagé dans de telles activités suspectes comparativement aux autres formations politiques. Les affaires les plus récentes ont révélé une tout autre dimension, plus imposante et plus systématique des pratiques du parti. Cela a sensiblement écorné la « moralité publique » qui constituait l'un des deux fonds sur lesquels ce parti avait historiquement construit sa différence dans l'univers politique et qui lui avait valu un succès grandissant auprès de l'électorat¹¹.

Il n'est pas besoin de détailler ici la liste des « affaires » qui ont scandé et continuent de marquer le fonctionnement des plus hautes instances de l'État et de la représentation politique nationale¹². Ces affaires se doublent de celles, plus nombreuses encore, qui occupent les scènes régionales et locales. Par-delà le système des justifications utilisé par les acteurs, il est possible d'avancer une interprétation générale qui

renvoie au mouvement profond de la vie politique brésilienne. On ne cherchera pas à savoir ici si ce sont les affaires ou leur révélation et leur dénonciation qui sont plus importantes et fréquentes que par le passé. Il est toutefois permis de se demander si certains traits fondamentaux, si certaines marques structurelles du système politique brésilien n'ont pas eu raison des intentions les plus vertueuses. Le PT, dont la vocation affichée initialement était la modernisation des institutions et des rapports de pouvoir, est longtemps resté confiné dans l'opposition et dans une fonction jusque-là tribunicienne, tout au moins au plan fédéral. Il s'est, *in fine*, transformé en une formation décidée à conquérir « à tout prix » les leviers du pouvoir à l'échelle du pays et dans les plus hautes instances de l'État, ce qui a conduit certains critiques et observateurs à parler dès lors de projet hégémonique du PT. Un corollaire quasi mécanique de ce revirement pourrait avoir été une perte des marques différentielles du parti et sa banalisation qui, en phase avec le *fisiologismo* ambiant, aurait achevé en quelque sorte de le « brasilianiser ». Il ne s'agit pas ici de suggérer une quelconque « naturalisation » des procédés patrimonialistes. Ceux-ci se construisent et se renouvellent sans cesse en fonction de conditions sociales ou historiques déterminées. Ceci étant dit, on peut interpréter cette évolution comme le cheminement d'un mouvement politique assimilant, à l'épreuve du pouvoir, les pratiques dominantes et les caractéristiques du fonctionnement de la sphère publique, ou, en d'autres termes, s'inscrivant pleinement dans les règles du champ en fonction desquelles il a évolué, s'est renforcé et a fini par s'imposer.

Une expression populaire synthétise remarquablement une réalité nourrie autant par la fréquence des comportements patrimonialistes que par le climat général de tolérance à leur égard : *rouba mas faz* – « il vole mais il agit » – pour absoudre les élus et dirigeants indéliçats qui, dans le même temps, font avancer des projets et sont crédités de quelques réalisations.

L'ÉTAT, SOCLE DE DISTRIBUTION DES PRÉBENDES

À maints égards, le système institutionnel brésilien fait figure de vaste entreprise de nomination ou d'allocation de postes, où les critères bureaucratiques et techniques, la compétence et le mérite sont moins pertinents

que des logiques d'affiliations partisans, de confiance interpersonnelle, d'alliance et d'échange autour d'intérêts politiques et matériels. De fait, les nominations sont principalement orientées par les prébendes et avantages concrets qu'elles génèrent, tout en consacrant des rapports de pouvoir. Ces pratiques impliquent la quasi-totalité des formations de l'échiquier politique national. Ce qui singularise le Brésil n'est pas tant l'existence d'un système de nomination fortement politisé dans la sphère publique – d'autres États y compris parmi ceux anciennement industrialisés y ont recours – que l'ampleur considérable qu'il y atteint.

Au Brésil, le système des dépouilles opère à grande échelle. Dans sa dimension horizontale, il touche à l'ensemble des organismes relevant du pouvoir de nomination par les exécutifs élus – chef de l'État, ministres fédéraux, gouverneurs et secrétaires des États fédérés, directeurs des administrations et entreprises publiques, maires et secrétaires municipaux. Le *spoils system* agit également en profondeur par la multiplicité des échelons administratifs et techniques dans lesquels sont placées des « personnes de confiance » au sein des fameuses *cargos comissionados*. Il est en outre régulièrement réactivé par la courte durée des cycles électoraux – 4 ans en moyenne, sauf pour les sénateurs du Congrès fédéral.

L'attrait qu'exercent les directions des ministères et secrétariats d'États fédérés, les fonctions et charges publiques ou encore les directions des grands services de l'État et des entreprises publiques, est fonction de l'importance des ressources que ces postes permettent de contrôler. Les organes les plus convoités par les hommes politiques et les partis alliés aux exécutifs élus dans les trois échelons de gouvernement sont ceux qui disposent des budgets les plus importants. Les calculs ne portent pas seulement sur les ressources directes que sont les dotations budgétaires. Ils englobent aussi les ressources indirectes, notamment celles manipulées par le biais des marchés administratifs à même de favoriser, par des irrégularités fort communes, tel client ou telle entreprise qui a soutenu le parti ou le candidat. S'établit ainsi une véritable hiérarchie des postes animant la curée. À cette aune chacun sait que le ministère des Transports suscite un intérêt mesuré à hauteur de 10 p. 100 de celui de la Santé, mais est quatre fois plus intéressant que celui du Tourisme, etc. Cette hiérarchie intègre aussi les nombreux Fonds, non directement consolidés avec les budgets ministériels, que gèrent certains départements. Le ministère des Villes, bien que son budget ne figure qu'en 16^e position parmi la trentaine

de ministères et secrétariats fédéraux, voit ainsi ses attraits fortement augmentés puisqu'il supervise le substantiel FGTS (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*), l'équivalent d'une caisse de cotisation contre le chômage. Le ministère des Communications, modestement placé lui aussi selon le critère du budget affiché, est tout aussi fortement convoité en raison de son implication dans la gestion du richement doté FUST (*Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações*). Un ancien sénateur pressenti par un parti allié du gouvernement pour devenir le président de l'Institut national de sécurité sociale (INSS) était tout naturellement présenté dans son État fédéré d'origine comme l'homme « qui contrôlera un coffre de 127 milliards de reais ».

Les postes ministériels, charges et fonctions publiques dotées de compétences décisionnelles ou gestionnaires de ressources substantielles sont pourvus dans le cadre de négociations entre les chefs des exécutifs (nationaux, fédérés, locaux) et les partis ou factions de partis ou leaders politiques disposés à les soutenir. Ce sont ces patrons politiques qui indiquent les noms des personnes (*peessoas indicadas*) qui vont occuper ces postes en échange de l'appui apporté dans les enceintes législatives de même échelon. Ces « indications de personnes » sont de notoriété publique. Ce régime de nomination concerne les ministères et administrations fédérales et leurs services déconcentrés sur l'ensemble du territoire ainsi que les gouvernements et administrations des 27 entités de la Fédération (États et district fédéral). Il s'applique aussi aux institutions et entreprises publiques nationales, et aux organes assimilés qui complètent l'appareil public dans chacun des États¹³. À leur tour, et en accord avec leurs patrons politiques nationaux ou régionaux, les présidents, directeurs, superintendants, responsables de grands départements et services administratifs et de ces nombreux organismes publics et semi-publics nomment des alliés, des fidèles, des clients à des postes intermédiaires, jugés économiquement sensibles. On estime que le nombre de postes publics directement pourvus en fonction de critères d'affiliations ou d'alliances politiques au sein du seul exécutif fédéral serait de 20 000¹⁴. Toute l'administration publique, aux trois niveaux de la fédération – Union, États fédérés, *municípios*, entreprises et agences publiques, etc. – est ainsi dirigée par des personnes désignées sur une base essentiellement politique modulée par les préoccupations d'ordre tactiques ou liées à la conjoncture gouvernementale (gouvernabilité, négociations entre les partis, jeux d'influence). Certes, la

compétence est parfois mise en avant comme critère de nomination, mais nul n'est dupe de ces justifications. Ce processus est appelé *aparelhamento do estado* par ceux qui en dénoncent l'ampleur et les méfaits.

Le régime de dictature militaire (1964-1985) que sa méfiance à l'endroit des politiciens avait incité à rompre avec la tradition, avait tendance à nommer des techniciens aux postes-clefs de l'appareil public. Le retour à un régime civil a été l'occasion d'une expansion considérable de nominations sur une base strictement politique. Nul ne s'en cache et peu de personnes s'émeuvent de cette pratique, au prétexte que la « confiance » doit fonder les rapports dans la conduite des affaires publiques. Dans un système de pouvoir où prédominent les liens interpersonnels et politiques, la compétence technique n'est pas considérée comme un gage suffisant de loyauté. Les alliances pré-électorales et postélectorales se nouent et se dénouent en liaison directe avec l'état des négociations dans ce système de répartition des charges et fonctions publiques entre partis et leaders politiques. Les menaces qui pèsent sur les votes dans les Assemblées législatives réaniment assez régulièrement les cycles de marchandages. De ce fait, des positions avantageuses conquises au cours des négociations peuvent aussi, parfois, se révéler précaires. Au gré des alliances en recomposition, au gré d'intérêts circonstanciels, des ministres et secrétaires d'État, des dirigeants d'entreprises publiques – et, par voie de conséquence, les personnes nommées par ceux-ci aux différents échelons des organes publics – peuvent se voir remerciés sur l'heure et devoir laisser leur place aux membres et clients d'une nouvelle coalition.

Les marchés publics ou le retour sur investissement des campagnes électorales

Les marchés publics (*licitações*) constituent une des voies majeures d'accumulation de ressources, qu'il s'agisse de rétribuer des aides obtenues dans la phase de conquête d'un poste électif, ou de s'attacher des fidélités personnelles indispensables au sein d'un régime politique fortement clientéliste. Les marchés publics représentent aussi des sources essentielles d'enrichissement du personnel politique et de ses alliés par le biais de l'attribution des contrats de fournitures de biens et de services à des entreprises liées directement ou indirectement à l'élu, à sa parentèle ou à ses proches et alliés. Les opérations de travaux publics, les achats

d'équipements scolaires et de santé, les marchés publicitaires richement dotés, sont autant d'occasions d'engendrer de profitables affaires. On peut éclairer ces pratiques et procédés en les rapportant aux conditions matérielles d'organisation des campagnes électorales. Il ne s'agit bien évidemment pas de tenter une entreprise de justification, mais d'essayer de comprendre une des causes des « manipulations » dont de nombreux marchés administratifs font l'objet. Cela permet de mettre en lumière la faible chance de voir ces pratiques diminuer tant que persistera un des facteurs qui en sont à l'origine.

Les volumes financiers investis dans les longues et multiples campagnes électorales sont considérables. On connaît approximativement le coût individuel de chaque campagne électorale grâce aux estimations, publiées sous forme de « tarifs » par la presse. Celles-ci sont étalonnées financièrement en fonction de l'importance du poste électif convoité, du périmètre géographique de la circonscription électorale et de la taille du corps électoral à mobiliser. Les coûts oscillent entre plusieurs dizaines de milliers de reais pour un conseiller municipal et plusieurs dizaines de millions pour un sénateur au Congrès fédéral. Les cotisations versées aux partis politiques et les subventions publiques (*Fundo partidário*) ne sont pas suffisantes pour couvrir les frais engagés. Une partie des dépenses de campagne doit être impérativement financée par la mobilisation de contributions individuelles et surtout d'entreprises. Les généreux donateurs ne manquent pas de « se couvrir », selon l'expression des marchés financiers, en soutenant de multiples candidatures concurrentes. Conjointement lorsqu'ils apportent leurs concours, ils émettent un signal très clair sur les espérances de « retour sur investissement ». C'est ainsi que les financements privés des campagnes se présentent souvent comme des opérations de préemption sur de futurs contrats publics et commandes administratives. Une étude récente¹⁵ confirme cette interprétation des fonctions des contributions financières des campagnes électorales. Les mandats électoraux sont relativement brefs et les donateurs pressés et pressants, ce qui peut expliquer les comportements interlopes ou indécents et les nombreuses irrégularités ou fraudes dans la gestion des ressources publiques par les élus. En dépit des politiques néolibérales adoptées depuis la fin des années 1980, la « machine » publique demeure donc un fondement important de la vie des affaires et de la prospérité de secteurs liés aux commandes de l'État.

Le marchandage institutionnalisé dans les Assemblées législatives

Les parlementaires des trois niveaux de gouvernement de la Fédération peuvent obtenir de leurs exécutifs respectifs des financements particuliers, affectés en principe à telle ou telle opération précise. À ceci s'ajoutent des dépenses programmées dans les budgets publics (*orçamentos*) votées chaque année par les Assemblées législatives au Congrès national, dans les États fédérés et dans les communes. Ces *emendas parlamentares*, négociées individuellement dans un cadre fortement personnalisé, sont des ressources ayant pour but le financement de projets localisés dans les fiefs (*redutos*) électoraux des solliciteurs. Elles s'établissent dans un contexte clientéliste d'échange, la fréquente contrepartie de ces financements « extra » étant l'obtention de soutiens politiques. Cette procédure est très prisée car les décaissements prennent de grandes libertés quant aux règles des marchés publics et souvent s'en exonèrent totalement. Au Congrès national de 2006, chacun des 513 députés et des 81 sénateurs s'est vu reconnaître officiellement un « droit de tirage » atteignant 5 millions de reais (soit un peu moins de 2 millions d'euros). Nombre de parlementaires obtiennent, entre autres par cette voie, des concours publics au bénéfice d'établissements éducatifs et de santé, d'associations ou d'ONG au sein desquels ils ont des intérêts financiers directs en tant que dirigeants/administrateurs, ou parce que des membres de leur parentèle occupent ces postes. Le même processus se vérifie à l'échelle des États et des municipalités.

Il existe une autre forme de marchandage financier fortement personnalisé mais qui ne met pas nécessairement en scène cette fois des parlementaires et leurs exécutifs respectifs. Il s'agit des *verbas* qui se présentent comme des subventions publiques directement attribuées par les autorités (Gouvernement fédéral, gouvernements des États, mairies) et versées à une multitude d'organismes, associations, ONG ou bureaux d'étude qui œuvrent dans différents domaines (défense des droits, actions caritatives, éducation ou formation, santé, etc.). Ces crédits sont alloués selon des procédures qui ne subissent pratiquement aucun contrôle et la presse n'a aucun mal à révéler l'achat d'études jamais réalisées, de programmes d'interventions sociales non mis en œuvre et d'autres activités tout aussi fictives. Ce sont, à chaque fois, des sommes considérables qui sont en jeu. Les tribunaux des Comptes publics se contentent généralement

d'un contrôle *ex post* de la régularité des demandes d'explications et n'émettent des remontrances qu'en cas de manquements très graves. Les subventions parviennent pour l'essentiel aux politiciens qui trouvent là des sources importantes de financement de leurs campagnes électorales ou, plus trivialement, des moyens d'enrichissement personnel.

Le confort du népotisme

Les institutions publiques sont l'occasion, pour leurs dirigeants, non seulement de les peupler en « plaçant » alliés et clients, mais aussi de recruter directement des membres de leur parentèle conformément à une vieille tradition nationale. Un double avantage découle de ces pratiques : des rapports de confiance en principe renforcés, mais aussi des opportunités démultipliées d'enrichissement et d'accumulation dans le périmètre familial. L'exemple des conseils municipaux (*Câmaras dos Vereadores*), très courant, ne fait que refléter la situation prévalant dans nombre d'organes publics. Leurs membres peuvent s'entourer de nombreux assesseurs et collaborateurs, nommés à leur entière discrétion, sans avoir à présenter des garanties de qualification et de compétences, le tout financé sur le budget de l'Assemblée locale. Ces postes, dénommés *cargas de natureza especial* sont assimilables aux *cargas comissionadas* déjà signalées précédemment ; grassement rémunérés, ils sont pourvus hors des concours du secteur public. Le recours à la « main-d'œuvre familiale », visible dans de telles conditions à tous les échelons de la fédération, est proportionnellement plus fréquent aux échelons régionaux et locaux. Des projets de loi émanant des Assemblées législatives des trois échelons de la Fédération ont été ici et là adoptés pour limiter le recours au népotisme, mais leur application et donc leur impact sont jusqu'à présent très réduits.

Le monde judiciaire se révèle être un terrain de choix des pratiques népotiques. Très nombreux sont les employés des tribunaux, des plus modestes aux plus hautes juridictions de l'État, qui occupent des postes dits de confiance et sont parents des magistrats. Cette pratique très répandue est largement connue et même mesurée et dénoncée, depuis longtemps, dans maints reportages journalistiques. La loi 9.421 de 1996 avait en principe interdit la nomination de conjoints et parents jusqu'au troisième degré, mais ce n'est qu'en octobre 2005 que le Conseil national de justice (CNJ), organe de contrôle des tribunaux, a décidé de prohiber

le népotisme et a laissé 90 jours aux magistrats pour mettre un terme aux emplois des membres de leur famille¹⁶. Il existe au moins deux manières de contourner cette difficulté. La première relève de ce qu'on appelle le népotisme croisé – le recrutement de parents entre magistrats ou entre magistrats et procureurs du Ministère public. La seconde méthode consiste en des pressions exercées par certains tribunaux sur les entreprises prestataires de biens et de services afin que soient employés leurs parents. Une enquête montre que 82 p. 100 des charges dites de confiance du tribunal de justice de l'État du Pernambouc sont occupées par des parents directs des magistrats. Une loi de 1997 de l'État de Goiás institutionnalise le népotisme, allant jusqu'à permettre que chaque responsable de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire contracte jusqu'à deux parents directs. Dans l'État d'Alagoas le président du tribunal de justice « travaille pratiquement à la maison » selon l'expression des journalistes qui ont relevé le cas : pas moins de 25 parents sont des employés du tribunal. Le tribunal de justice de l'État d'Amazonie compte 33 parents directs de juges. Dans le seul État du Piauí, peu peuplé, le Syndicat des fonctionnaires de carrière de justice estime que 400 personnes devront être démisées si la mesure prohibant le népotisme est appliquée. Le phénomène est loin de se circonscrire aux États oligarchiques du pauvre *Nordeste*. Le syndicat des fonctionnaires du Ministère public du Rio Grande do Sul, souvent présenté comme un État proche des pratiques et valeurs européennes, a relevé 68 cas de népotisme. Des recours en référé (*liminares*) ont été présentés devant le Tribunal fédéral suprême par des employés, parents de juges du tribunal du Travail de l'État du Maranhão et par des magistrats de plusieurs États prétextant de la légalité des contrats de recrutement de leurs proches et de l'inconstitutionnalité de la décision du Conseil national de justice.

La vénalité des votes et des mandats

Le bulletin de vote et le mandat électoral sont des ressources qui se monnaient couramment au Brésil. S'agissant d'abord des votes : une enquête réalisée dans 143 communes par l'Institut brésilien d'opinion publique (IBOPE) pour le compte de l'ONG *Transparência Brasil* et de l'Union nationale des analystes et techniciens des finances et du contrôle (UNACON) indique que près de 10 p. 100 des électeurs (soit 11 millions du corps électoral) ont été l'objet de démarches actives et directes visant

à acheter leur vote – offre d'argent, de biens, de faveurs, etc. – lors de la dernière série de scrutins¹⁷. Ceci vient s'ajouter aux généreuses distributions auxquelles se livrent la plupart des candidats lors de leurs campagnes électorales jusqu'au moment du scrutin (fournitures scolaires, denrées de première nécessité, inscription dans des écoles du réseau public, facilité d'accueil dans des établissements de soins, distribution de repas, voire coupes de cheveux, etc.). Ces pratiques qui peuvent apparaître pittoresques pour des lecteurs habitués à des procédures de vote plus rigoureuses et sincères, correspondent cependant à des réalités profondes et courantes au Brésil. Les achats de vote peuvent également prendre la forme insidieuse de dépenses budgétaires qui augmentent significativement peu avant les échéances électorales. Parmi de nombreuses libéralités du gouvernement, signalons la substantielle augmentation des pensions du système national des retraites du secteur privé (INSS) décidée par les autorités fédérales à quelques semaines d'importantes consultations nationales et régionales d'octobre 2006¹⁸. À la même période, on a également noté une augmentation significative du salaire minimum, la correction circonstancielle des bases de l'impôt sur le revenu, des « paquets » (*pacotes*) financiers offerts au secteur de l'habitat, au secteur agricole et aux employeurs de personnels domestiques. Toutes ces mesures ont contribué à faire battre des records aux dépenses publiques alors que les spécialistes et les agences internationales comme la CEPAL (Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine) dont l'orientation n'est pas spécialement orthodoxe en économie, jugeaient déjà trop élevées les dépenses fédérales de personnel et de fonctionnement, et beaucoup trop faibles les investissements publics¹⁹. Ces décisions des pouvoirs publics, destinées à orienter les choix électoraux, voire, dans certains cas, assimilables à des tentatives d'achats de vote, ne sont guère intelligibles si elles sont isolées d'un climat plus général et de tendances anciennes et profondes qui les agréent²⁰.

Il est une autre pratique qui relève des mêmes principes et participe des mêmes valeurs : la location de mandats électoraux, appelée *aluguel de mandatos* ou encore *troca-troca*. Ces procédés, qui correspondent plus spécifiquement à une opération de débauchage d'élus, alimentent l'important nomadisme partisan observé dans les Assemblées législatives des trois niveaux de la Fédération²¹. Un premier facteur de changements d'affiliation tient à la recherche par les exécutifs des trois échelons de la Fédération d'une base législative majoritaire dans un système dont les

règles électorales fragmentent la représentation politique et produisent ce qu'on a pu appeler un présidentialisme de coalition. S'ensuivent des marchandages continuels dans les coulisses politiques, après que les électeurs se sont prononcés lors des scrutins, en vue d'obtenir des soutiens lors de votes cruciaux, moyennant des postes et d'autres avantages âprement disputés. Hors ce contexte de recherche des conditions de la gouvernabilité, dans le fonctionnement routinier du Congrès, la recherche d'avantages financiers et de faveurs alimente régulièrement les pérégrinations inter-partisanes et est à l'origine de nombreux changements d'affiliation aux partis politiques, ce qui a pour effet de modifier notablement la répartition des sièges au Congrès²².

UNE SOURCE D'ENRICHISSEMENT PRIVÉ : LE DISPENDIEUX FONCTIONNEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Que l'exercice de mandats électifs dans un système politique mâtiné de patrimonialisme soit une source d'enrichissement pour les heureux élus relève du truisme. Pour dire les choses prosaïquement et sur la base d'observations faites maintes fois par des analystes, dans un tel régime le mandat qui donne en principe vocation à servir permet aussi, et parfois surtout, à ses titulaires de se servir. On ne peut cependant déconnecter ces opportunités d'accroissement des patrimoines des élus du caractère fort onéreux de la vie politique brésilienne en général et du fonctionnement de ses institutions électives en particulier. Les possibilités d'enrichissement personnel de leurs membres dépendent indirectement de l'ampleur des ressources gérées ou supervisées par les organes exécutifs et les Assemblées d'élus de la République. La faiblesse des contrôles et sanctions conditionne également les considérables moyens mis à la disposition de ces mêmes organes et Assemblées.

Il est possible d'appréhender ce problème des coûts de la vie politique par le biais de certaines données quantitatives²³. On sait ainsi que chaque député fédéral coûte 1,14 million de reais par an (422 000 euros), hormis les convocations hors sessions parlementaires du Congrès²⁴. Les députés et sénateurs du Congrès de la Fédération disposent en 2006 d'un budget de 5,4 milliards de reais. Le Sénat est aidé par une armée de 12 000 employés. Les effectifs de la Chambre des députés étaient

cette année-là de 20 579 personnes, parmi lesquelles 3 579 employés dits de carrière (engagés sur la base d'un concours public de recrutement), 2 266 personnes titulaires de charges de confiance, 9 821 secrétaires parlementaires nommés eux aussi à la discrétion des députés et percevant d'importants salaires, soit un total de 15 666 agents dits actifs²⁵. On peut comprendre l'anthropologue Darcy Ribeiro lorsqu'il écrivait à propos de la Haute Assemblée fédérale : « C'est mieux que le ciel car il n'est pas besoin de mourir pour y accéder. Le Sénat est un grand club convivial, déférent et cordial »²⁶.

Quant au phénomène d'enrichissement, s'il est nettement perceptible par un observateur moyennement attentif, les sources pour l'identifier sérieusement et des mesures précises pour en évaluer l'ampleur manquaient quelque peu jusqu'ici. Parmi plusieurs enquêtes effectuées récemment par des journalistes – investigations difficiles car elles supposent l'accord des tribunaux électoraux pour accéder aux déclarations de patrimoine des candidats aux élections – on peut évoquer la série de reportages publiée par *O Globo* en avril 2006 qui montre que près de la moitié des députés de l'Assemblée législative de l'État de Rio de Janeiro sont parvenus à doubler la valeur de leurs biens déclarés entre le début et la fin de leur mandat électoral de quatre ans. Une autre enquête journalistique a révélé que les députés nationaux ont dépensé en carburants pour leurs déplacements des sommes vertigineuses. Ces *gastos estratosféricos* selon l'expression brésilienne courante, correspondent à plus de 4 100 tours du monde ou à 215 voyages vers la lune²⁷. Parmi d'autres élus les députés fédéraux bénéficient, outre leurs rémunérations et celle de leurs très nombreux collaborateurs, de financements importants pour couvrir toutes sortes de dépenses sans avoir à fournir de justificatifs, ce qui a pour effet d'alimenter un circuit de fausses factures entre autres choses²⁸. Les décaissements profitent bien souvent à des entreprises dont les politiciens sont propriétaires, actionnaires ou dirigeants, ou au sein desquelles ils conservent des intérêts à travers des familiers et des alliés. Une étude minutieuse menée sur près de 1 800 élus fédéraux et *estaduais* dans l'intervalle de deux élections législatives pointe le net enrichissement réalisé par les parlementaires au cours de leurs mandats, ceux du parti majoritaire ayant quasiment doublé leur patrimoine dans l'intervalle de deux élections²⁹. Encore ne s'agit-il, dans cet examen, que des biens déclarés à la justice électorale par les candidats...

L'ensemble de ces opportunités pécuniaires est tout à la fois le fruit et un des facteurs de la patrimonialisation de la gestion des ressources publiques. Leur prise en compte dans l'analyse permet de compléter quelque peu la présentation des fonctions formelles que sont sensés remplir les organes de représentation et de gouvernement de la société telles qu'elles sont encore exposées trop naïvement dans les traités et manuels de droit public.

Mais les quelques procédés décrits jusqu'ici sont loin d'épuiser la gamme des comportements patrimonialistes en vigueur dans la sphère publique brésilienne. Les attributions de licences et d'autorisations dont la très formaliste administration publique est friande donnent lieu à de fréquentes pratiques mercantiles exercées souterrainement, allant jusqu'à impliquer de véritables organisations délictueuses, voire criminelles, dans les corps officiels chargés d'octroyer et/ou de contrôler des droits (fisc, travail, santé, environnement, etc.). Les fonds de pension de retraites complémentaires des entreprises du secteur public accumulent des sommes considérables et sont fréquemment mobilisés dans des opérations peu rigoureuses débordant leur objet social. Le droit de la construction, dont le régime est défini à l'échelle des communes, et les permis de construire délivrés en pleine souveraineté par les mairies, constituent un domaine où se mêlent à l'ordinaire intérêts publics et privés peu scrupuleux. L'enregistrement de faux agents et employés publics est une pratique assez répandue qui autorise des détournements de fonds publics *via* le paiement de salaires fictifs. Les achats d'actes de justice afin d'obtenir par exemple des *habeas corpus*, ou encore des sentences judiciaires favorables aux puissants font aussi partie de la panoplie des opérations que favorise un tel contexte patrimonialisé.

Il resterait, à ce stade, à éclairer la prégnance de ces comportements et pratiques patrimonialistes et à avancer quelques explications qui les rendent possibles, fréquentes et légitimes. La survivance historique de l'activité de patronage aux échelles locale et régionale (phénomène appelé *coronelismo*³⁰), la dualité anthropologique de la société où l'individu, figure abstraite sujet du droit, s'efface encore devant la personne, pourvue de qualité sociale et qui domestique la norme à son profit³¹, l'influence d'un système de croyances et de valeurs qui permet de s'accommoder de prescriptions invalidant les comportements patrimonialistes tout en aidant à leur reproduction font partie des facteurs structurels conditionnant le

jeitinho brésilien. À la vivacité de celui-ci contribuent aussi d'autres phénomènes et processus tels que les criantes inégalités sociales, caractérisant encore nettement l'activité économique, un régime pénal et judiciaire des plus libéraux, les généreuses libertés et immunités que s'accorde la classe politique, les collusions fréquentes de celle-ci avec le monde du banditisme, l'impunité qui accompagne la puissance, que celle-ci soit politique, économique ou même criminelle, les incertitudes et instabilités des règles, les politiques d'assistance, la facilité à transgresser la frontière entre sphères publique et privée, jusques et y compris dans l'espace physique, la fréquente soumission de l'appareil d'État et de ses ressources aux intérêts de catégories particulières, sociales ou corporatives, etc. Ce sont là des sources, variées et récurrentes, qui actualisent sans cesse le patrimonialisme au Brésil et lui assurent encore un prospère avenir.

NOTES

1. Le terme *jeitinho*, littéralement « la petite habileté », est utilisé par les Brésiliens pour désigner les mille et un arrangements quotidiens permettant d'accommoder les contraintes et de contourner les règles, souvent en contrepartie d'un pourboire (*propina*) ou d'un échange de services.
2. Voir Y.-A. Fauré et J.-F. Médard : « L'État-business et les politiciens entrepreneurs. Néo-patrimonialisme et *Big Men* : économie et politique », dans S. Ellis et Y.-A. Fauré (dir.), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Éd. Karthala/Éd. de l'ORSTOM, coll. « Hommes et sociétés », 1995, p. 289. Notre définition s'apparente aux conceptions et aux approches de ceux qui furent les pionniers de la réintroduction du patrimonialisme – terme que, par commodité, on adoptera ici en lieu et place de néopatrimonialisme pour décrire des situations contemporaines – dans l'analyse sociale et politique : par exemple, A. Zolberg, *Creating Political Order: The Party-States of West Africa*, Chicago (IL), Rand MacNally, coll. "Studies in political changes", 1966; G. Roth, "Personal Rulership, Patrimonialism and Empire Building in the New States", *World Politics*, 20(2), January 1968, p. 194-203; J.-C. Willame, *Patrimonialism and Political Change in the Congo*, Stanford, Stanford University Press, 1972; R.H. Jackson and C.G. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet and Tyrant*, Berkeley (CA), University of California Press, 1982.

3. B. Badie et G. Hermet, *Politique comparée*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Themis, Science politique », 1990.
4. L. Hippolito, *Por dentro do governo Lula : Anotações num diário de bordo*, São Paulo, Editora Futura, 2005.
5. *O Globo*, 22 décembre 2002.
6. *O Globo*, 4 août 2005.
7. Plusieurs analystes ont usé de notions, termes et expressions variés pour rendre compte de processus assimilables au patrimonialisme : « système de patronage » (C.S. Clapham, *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, London, Francis Pinter, 1982, p. 162-192), « régime clientéliste » (J.-F. Bayart, *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979), « économie politique des prébendes » (R. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. "African studies series, 56", 1987), « politique du ventre » (J.-F. Bayart, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, 1^{re} éd., Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique, 29 », 1989), etc.
8. B. Badie et G. Hermet, 1990, *op. cit.*, p. 257.
9. P. Léna, C. Geffray et R. Araújo (dir.), « L'oppression paternaliste au Brésil », *Lusotopie*, (*L'oppression paternaliste au Brésil*), 1996, diverses contributions : p. 111-353.
10. Parmi les plus importantes de ces « affaires » figurent les suivantes dans leur appellation courante au Brésil : *Waldomiro*, *Correios*, *mensalão* et *Valérioduto*, *sanguessugas*, *vampiros*, *dossiégate*, etc. Règles et procédure pénales, règlements des Assemblées législatives, immunités politiques organisées par la constitution, etc. servent de solides boucliers aux inculpés et très peu sont finalement sanctionnés. La plupart des élus impliqués dans ces « affaires » ont été reconduits dans leurs mandats lors des scrutins d'octobre 2006.
11. Le second pilier qui différenciail le PT consistait dans son engagement à mettre en œuvre une politique économique opposée aux mesures libérales des gouvernements précédents. Sur ce point aussi, la continuité l'a largement emporté sur la rupture.
12. La présente étude a été rédigée en octobre 2006. Depuis, de nouvelles « affaires » de détournements de fonds et, plus généralement, de « corruption », dont certaines de très grande ampleur et impliquant plusieurs formations politiques, ont émaillé la scène publique brésilienne (*opération navalha*, etc.).
13. Le même système de dépouilles est en vigueur à l'échelle des quelque 5 561 municipalités brésiliennes. Sa description et surtout ses effets en

termes de gestion économique et de développement local sont précisés dans Y.-A. Fauré (« Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes », *Série Document de travail*, DT/99/2004, CED-IFREDE-GRES-Université Bordeaux IV, juin 2004; et « Des politiques publiques décentralisées entraves au développement local. Expériences brésiliennes : décentralisation et développement local. Un lien repensé », *Revue Tiers Monde*, 181, janvier-mars 2005, p. 95-118) et dans Y.-A. Fauré et L. Hasenclever (dir), *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Estudos avançados nas realidades municipais*, Rio de Janeiro, Editora E-Papers, 2005.

14. Exactement 19 925 en 2005 (*source* : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), en augmentation de près de 2 000 au cours des trois premières années de la « présidence Lula ». Ces chiffres excluent les mêmes types de postes dits de confiance (*cargos comissionados*) en exercice au sein du Législatif et du Judiciaire fédéraux, des entreprises publiques et d'économie mixte, des exécutifs, législatifs et judiciaires des États fédérés et des *municípios*. Sur ce sujet, voir les dossiers assez complets publiés par la *Folha de São Paulo*, 16 mars 2003 et par *O Globo*, 15 octobre 2006.
15. D. Samuels, *Gasto público menor e eficiente*, São Paulo, Editora Topbooks, 2006.
16. On ne sait à l'heure actuelle si cette décision sera appliquée, un vent de fronde s'étant levé parmi les juges, plusieurs tribunaux s'étant mobilisés et coalisés contre cette mesure considérée comme attentatoire à l'indépendance de la corporation.
17. Ce résultat vient confirmer des enquêtes antérieures (*O Globo*, 16 mars 2005).
18. Les augmentations antérieures se limitaient à des ajustements pour maintenir le pouvoir d'achat du troisième âge.
19. La loi de responsabilité financière (Lei de Responsabilidade Fiscal) de 2000, si elle a eu quelques effets modérateurs sur les finances publiques (voir Y.-A. Fauré, 2005, *op. cit.*), n'a toujours pas endigué la tradition consistant à gonfler les dépenses publiques en période préélectorale.
20. Une récente étude produite par les chercheurs de la Fondation Getúlio Vargas indique que, depuis 1983, en moyenne, les revenus des Brésiliens se sont accrus de 12,1 p. 100 lors des années d'élections présidentielles et de gouverneurs, subissant une décade de 11,9 p. 100 l'année suivante. Dans l'ensemble de ces revenus (salaires, pensions de retraites, etc.), ce sont les dépenses gouvernementales de transfert – composées notamment par les programmes sociaux – qui, en moyenne, ont le plus augmenté les années de

scrutin : +24 p. 100 (source : Centro de Políticas Sociais, Fundação Getúlio Vargas, 2006). Les mesures ponctuelles ou spécifiques de faveur prennent ainsi sens dans cette atmosphère générale propice aux libéralités par temps électoraux.

21. Y.-A. Fauré, 2005, *op. cit.*
22. Les changements d'adhésion aux partis politiques – correspondant entre autres à des passages entre opposition et base gouvernementale – lors des sept législatures depuis le retour au régime civil ont été au nombre de : 168 (1983-1987), 174 (1987-1991), 261 (1991-1995), 207 (1995-1999), 225 (1999-2003), et dépassent les 200 dans l'actuelle législature 2003-2006 (source : Secretaria Geral das Mesas do Congresso).
23. On limite ici la description aux seuls organes législatifs de l'Union. Les mêmes tendances, toutes proportions gardées, s'observent dans les organes législatifs des autres échelons de la Fédération (27 États, y compris le District fédéral, et les 5 561 *municípios*). Ajoutons à l'ampleur des dépenses des appareils législatifs le fait qu'elles ne sont pas proportionnelles à l'importance démographique des unités considérées. Ainsi, par exemple, l'Assemblée législative de l'État de Rio présente un coût supérieur de 25 p. 100 à celui de l'Assemblée de l'État de São Paulo pour une population deux fois moindre (voir, entre autres, *O Globo*, 22 octobre 2006).
24. *Jornal do Brasil*, 18 février 2006.
25. À ceux-ci s'ajoutent 4 400 retraités et ayants droit (*inativos e pensionistas*) (source : Tesouro Nacional et Câmara dos Deputados).
26. Cité par la *Folha de São Paulo*, 6 avril 2006. D. Ribeiro, *O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 2006.
27. Cette dernière comparaison n'est pas insolite dans le contexte national : en 2006, le voyage de l'astronaute brésilien sur un engin russe a été acquitté par le gouvernement de Brasília à un tarif commercial, et certains se sont gaussés de ce périple jugé par eux plus touristique que scientifique.
28. Voir, par exemple, *O Globo*, 25 avril 2006.
29. F. Rodrigues, *Políticos do Brasil. Uma investigação sobre o patrimônio declarado e a ascensão daqueles que exercem o poder*, São Paulo, Editora Publifolha, 2006.
30. Voir Y.-A. Fauré, 2004, *op. cit.*
31. R. Da Matta, *Carnavals, bandits et héros : ambiguïtés de la société brésilienne*, Paris, 1983, Éd. du Seuil, coll. « Esprit », 1978.

Fauré Yves-André. (2011)

Du jeitinho et d'autres phénomènes connexes dans le Brésil contemporain

In : Bach D.C. (ed.), Gazibo M. (ed.) L'Etat néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines

Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 251-273. ISBN 978-2-7603-0767-4