

Isabel Georges et Pierre Tripier (dir.)



La démocratie participative au Brésil

Promesses tenues et
dynamiques ouvertes



P.I.E. Peter Lang

La démocratie participative au Brésil

**Promesses tenues
et dynamiques ouvertes**



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien

Isabel GEORGES et Pierre TRIPIER (dir.)

La démocratie participative au Brésil

**Promesses tenues
et dynamiques ouvertes**

Nous tenons à remercier l'IRD (Institut de recherche pour le développement) et l'UMR 201 « Développement et sociétés », ainsi que le projet LATINASSIST (à la base de l'appel à projet ANR « Les Suds II ») pour le soutien financier qu'ils ont bien voulu apporter à la publication de l'ouvrage.

Nous devons une reconnaissance particulière à Hélène LE DOARE, dont la contribution à cet ouvrage dépasse largement une simple traduction des textes originaux du portugais.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© P.I.E. PETER LANG S.A.

Éditions scientifiques internationales

Bruxelles, 2012

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique

www.peterlang.com ; info@peterlang.com

Imprimé en Allemagne

ISBN 978-90-5201-869-0

D/2012/5678/59

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <<http://dnb.ddb.de>>.

Table des matières

Introduction	9
---------------------------	----------

Isabel Georges et Pierre Tripier

PREMIÈRE PARTIE. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA PERSPECTIVE HISTORIQUE DE SÃO PAULO

À la périphérie de la politique. Ethnographie d'une action collective dans les zones de la périphérie de São Paulo	27
---	-----------

Gabriel De Santis Feltran

DEUXIÈME PARTIE. CITADINITÉ ET CITOYENNETÉ

Les <i>catadores</i> sur le devant de la scène. Dramaturgie politique au cœur de São Paulo	55
---	-----------

Daniel De Lucca Reis Costa

La gouvernance des initiatives populaires. Les programmes municipaux d'économie sociale et solidaire de la région métropolitaine de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.....	77
---	-----------

Rosinha Da Silva Machado Carrion

TROISIÈME PARTIE. UN TOIT GRÂCE À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Pauvreté et réseaux sociaux dans une favela de São Paulo.....	95
--	-----------

Ronaldo Rómulus De Almeida et Tiarajú Pablo D'Andrea

L'entraide autogérée, un procédé innovant dans la production de l'habitat populaire. Une approche critique	113
---	------------

João Marcos De Almeida Lopes et Cibele Saliba Rizek

**QUATRIÈME PARTIE. LE BRÉSIL ACTUEL
DES INDUSTRIES ET DES SERVICES AUX PERSONNES**

La Câmera Regional do Grande ABC. Une nouvelle forme institutionnelle	137
<i>Marcia De Paula Leite</i>	
Des « street-level bureaucrats » féminins. Le cas des agents communautaires de santé et des agents de protection sociale de la région métropolitaine de São Paulo	161
<i>Isabel Georges</i>	
Conclusion	179
Notices biographiques	183

Introduction

Isabel GEORGES et Pierre TRIPIER

*IRD – Institut de recherche pour le développement,
UMR 201 « Développement et sociétés »
Ancien Professeur des Universités*

Une des raisons pour lesquelles la vulgate voudrait que notre monde fût plus compliqué et imprévu que celui de nos parents tient, selon des auteurs, de Montaigne à Simmel, au fait que nous n'avons pas les bons outils intellectuels pour le comprendre. De façon plus raffinée, cette même constatation est faite par certains Anglo-saxons qui, s'interrogeant sur la relation entre présent, passé et avenir, essaient de séparer ce qui est récurrent de ce qui émerge. S'inspirant du travail pionnier de Bergson (1889 & 1934), tant G.H. Mead (1932 & 1938) qu'A.N. Whitehead (1929 & 1934), à la suite du grand historien allemand L. von Ranke, constatent en effet que l'histoire s'écrit seulement au présent¹. Pour eux, les découvertes des historiens viennent de ce qu'ils interrogent leurs archives avec les yeux renouvelés, ceux de l'actuelle conjoncture dans laquelle ils vivent, d'où le perpétuel danger d'anachronisme. Mais le danger n'est pas moins important de saisir le présent comme un produit des chaînes de causalité passées, de ne pas percevoir les ruptures créées par les événements ; de vivre dans un monde éternellement structuré à l'identique, où le neuf n'est que reproduction ; où, comme le dit Marx, les tragédies se répètent en comédie.

Si l'histoire s'écrit au présent, si elle n'est pas seulement répétition, il faut alors être attentif à ce qui émerge. Il faut, indique Andrew Abbott (2001), se proclamant disciple de Bergson, Mead et Whitehead, prendre conscience de ce que l'évènement se transforme forcément en structure

¹ En fait cette position est bien plus ancienne, puisque l'historien contemporain Carlo Ginzburg la fait remonter au moins à Cicéron et Saint Augustin, lequel allait jusqu'à penser que Dieu, pourtant supposé immuable, s'adapterait à l'évolution des humains (Ginzburg C. (2001), *À Distance, neuf essais sur le point de vue en histoire*, Paris : Gallimard, pp. 153-154).

ou en système d'action (*agency*). Ses effets cherchent donc à s'imposer dans le monde et à se perpétuer.

Avant d'éclater et imposer sa présence, ce qui émerge avance masqué. Il est avant tout compris par ceux qui s'attachent à détecter des signes faibles. La dynamique de la France, sa capacité à se reconstruire et adopter les nouvelles modernités après les guerres mondiales, fut en grande partie redevable à l'accès des jeunes filles à l'enseignement primaire, puis primaire supérieur (Singly & Thélot, 1986 ; Briand & Chapoulie, 1992). Mais, comme l'indiquent ces deux derniers auteurs, les archives officielles n'en parlent pas. Les discussions très vives à la chambre des députés portaient seulement sur la scolarité des garçons. Seuls d'influents pionniers, souvent protestants et francs-maçons, anticipaient cette future ressource de transformation.

Terrail (1990) et Todd & Courbage (2007) ont eu la bonne idée de regarder un élément que l'on relie rarement à des phénomènes dans d'autres domaines : la transformation de l'âge des mères à la première naissance. Regard qui leur a permis, pour le premier, d'annoncer, dans les trente glorieuses finissantes, l'accroissement de la demande scolaire de la part de familles ouvrières ; pour le second, de prévoir avec cinq ans d'avance le « Printemps des peuples arabes ».

La France, nous dit Romain Laufer (2003), fonde sa vision de soi sur « l'universalisme et l'égalitarisme en un seul pays ». On pourrait ajouter que ceci est vrai à partir de vingt-cinq ans, mais, avant cet âge, à partir de cinq ans, l'égalité est combattue par une féroce compétition scolaire. Or le paradoxe est qu'en moyenne, depuis quarante ans, cette compétition est emportée par les femmes (Baudelot & Establet, 1992). Mais en ce qui les concerne (c'est aussi le cas des personnes « colorées » des deux sexes) la compétition se poursuit après les études et la prédiction de Françoise Giroud, de trouver aux postes de commande, une femme aussi incompétente que les hommes actuels, est, pour le moment, anecdotique.

Le Brésil

Le Brésil a connu un premier décollage de son industrie avec la guerre de 1914, mais c'est surtout la crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la guerre de Corée qui assurent la prospérité passagère de son industrialisation. Celle-ci se fit par substitution des importations. On fabriqua sur place ce dont on avait besoin pour continuer à vivre comme avant. Mais le fait de profiter d'une opportunité historique ne l'incita guère à lutter avec les pays centraux, à être plus performant qu'eux, ce qui sera le cas, plus tard, du Japon et des Dragons d'Asie.

Les gouvernants brésiliens du moment de l'industrialisation ont une vision solidariste de l'économie nationale. Contre le libre-échangeisme précédent, ils cherchent à faire fructifier les ressources de leur pays et conçoivent les relations des citoyens à leur Nation comme celles que connaît un organe vivant avec la moindre de ses cellules : des fonctions de maintien mutuel. Aussi vont-ils penser une industrie pour le marché interne. Ils procèdent à des nationalisations des industries d'infrastructure et installent des barrières douanières pour protéger leur développement. En même temps, ces dirigeants « populistes » vont instituer un des systèmes de relation du travail les plus favorables aux salariés qui soient dans le monde capitaliste. Vargas fait jouer la « préférence nationale », obligeant les entrepreneurs à prendre quatre salariés ayant la nationalité du pays, sur cinq embauchés. Cependant, ces dispositions avantagent seulement les salariés du secteur dit formel. Selon les régions, ces règles s'imposent avec plus ou moins de force².

Des dispositions de ce type, l'existence d'une industrie demandant beaucoup de main d'œuvre, et l'énorme différentiel de rémunération du travail et de respect des droits sociaux opposant l'agriculture et l'industrie, poussèrent des milliers de petits paysans et de travailleurs agricoles à chercher du travail dans les zones industrielles. La région métropolitaine de São Paulo connut les taux d'urbanisation les plus rapides du monde. Elle passe en quatre-vingt ans d'un demi-million à plus de vingt millions d'habitants.

Il existait de la part de ces dirigeants industrialistes un certain aveuglement sur les conséquences démographiques inattendues de ce genre de politique (l'industrie et les services du secteur formel n'arriveront jamais à absorber l'énorme afflux provoqué par l'exode rural, d'où la multiplication des bidonvilles). Leur action fut volontaire, comme celle de régler institutionnellement la « question ouvrière », en dotant le pays de syndicats liés au pouvoir politique, dont on assurera l'importance et la pérennité grâce à des prélèvements automatiques sur tous les salaires. Syndicats ayant également pour mission d'assurer en partie la reproduction des travailleurs (par la gestion de crèches, de dispensaires, d'hôtels de villégiature, etc.). Mais cette politique connut un terme avec la fin de l'expansion qui correspond au retour de Vargas au pouvoir et l'arrivée de militaires à la tête de l'État. Et la crise de cette politique volontariste conduisit les salariés et les chômeurs à se tourner vers d'autres formes de représentation collective, par contournement des organisations en place dans un projet d'échapper au contrôle de l'État.

² Voir Cardoso A. Moreira, Comin A. Augusto & Araujo Guimarães N., « Les rejetés de la modernisation », *Sociologie du Travail*, vol. 46, janvier-mars 2004, *Numéro spécial : Amérique Latine, dynamiques productives, syndicalisme, emploi*, pp. 54-69.

Des matrices de l'émergent aux mouvements sociaux

Le Brésil n'a pas eu, comme la France, une révolution des cadets, qui voulaient abolir les privilèges des droits d'aînesse, et, pour y parvenir, instituèrent une certaine égalité dans la succession des biens. Ancien pays colonisé et esclavagiste, il a connu, dans bien des parties de sa terre « *le même régime d'économie patriarcale* » que le *Deep South* des États-Unis. La même aristocratie avec « *les mêmes goûts pour les sofas, les fauteuils à bascule, pour la bonne cuisine, pour la femme, pour le cheval, pour le jeu* » (Freyre, 1933, p. 434). Et c'est seulement peu à peu que cette tradition, perpétuée dans ce que l'on appelle le « colonélisme », soit le contrôle territorial des populations par un dirigeant local, souvent en lutte contre ses égaux ou le pouvoir central, a disparu dans ses aspects les plus visibles, tout en se perpétuant dans les rapports, en ville, avec la domesticité (Lautier, 2002).

L'émergent, nous dit G.H. Mead (1932 & 1938), est la marque du futur dans le présent. Une fois survenu, il a tendance à l'endurance, à se perpétuer et s'enraciner de façon à entrer à son tour dans la chaîne causale du passé qui, elle aussi, alimente le présent. C'est au sociologue et homme politique (il contribua à fonder le Parti des Travailleurs) Eder Sader, que l'on doit d'avoir compris le bouleversement qu'avait constitué, pour le Brésil, et particulièrement pour la région de São Paulo où il avait mené ses recherches, l'émergence de nouveaux acteurs sociaux, venus du bas de la société, qui allaient bouleverser les équilibres, les structures politiques traditionnelles.

Dans le langage de Sader, la conscience diffuse de ce qui émerge se traduit par de nouveaux énoncés, ce qu'il appelle des nouvelles matrices discursives et qu'il définit ainsi :

Des systèmes de communication qui expriment des pratiques de résistance et des projets de rupture. (Ces matrices) constituent (l'énonciation) de nouvelles formes d'agencements sociaux ouvrant un espace qui permette l'élaboration d'expériences jusque-là réduites au silence ou interprétées d'autres manières (Sader, 1988, pp. 142-143).

En somme, l'émergent, pour se développer, a besoin de nouvelles formes d'énonciation qui non seulement le dénomment mais, conjointement, autorisent sa dynamique.

La recherche de Sader se poursuit, dans la région métropolitaine de São Paulo, pendant toute la décennie 1970. Si la dictature brésilienne (1963-1980) avait mis en crise un certain nombre d'institutions ou interdit leur fonctionnement : partis de gauche, syndicats, églises même, à partir de 1975 et de façon plus importante à la fin de la décennie, des mouvements sociaux sont nés qui constituent un nouveau « sujet so-

cial », rompant avec la tradition sociopolitique de tutelle paternaliste et clientélaire qui régnait jusqu'alors.

Sujet social collectif, c'est-à-dire une collectivité où s'élabore une identité et s'organisent des pratiques par lesquelles ses membres cherchent à défendre leurs intérêts et à exprimer leurs volontés. Dans le langage de l'Église, on parlerait de conscientisation, de réflexion critique dans celui des gauches et de socialisation des savoirs dans celui du syndicalisme. Quel que soit le terme utilisé, les mouvements sociaux ont agi comme des sources populaires d'information, d'apprentissage et d'élargissement des connaissances politiques. À un moment donné, une pluralité de petits groupes de réflexion et d'éducation populaire ont convergé et ont fait émerger un sujet collectif ayant une visibilité publique. Dans une société centrée sur l'accumulation de capitaux et un monde où les discours dominants sont ceux des économistes, pour lesquels les ouvriers ne sont que des facteurs de production, c'est l'affirmation de l'existence de secteurs sociaux jusque-là invisibles sur la scène officielle.

C'est à l'existence, dans les années 1970/1980, de nouveaux discours, qu'E. Sader va attribuer la naissance de la revendication et la mise en œuvre d'une démocratie participative. Il considère que ces discours ont une certaine cohérence interne et une certaine capacité à produire des effets dans la société. C'est la raison pour laquelle il ne les appelle pas seulement discours mais *matrices discursives*. Correction astucieuse du langage puisque, en portugais comme en français, matrice veut dire à la fois modèle, moule, et désigne aussi le sexe féminin, donc là où les choses s'engendrent, là où la naissance a lieu.

La revendication et la mise en œuvre d'une démocratie participative seraient dues à l'apparition simultanée, sous la dictature militaire, de trois nouvelles matrices : religieuse, marxiste et syndicale.

Matrice religieuse

Une matrice discursive religieuse, qui rappelle, comme l'avaient fait les Franciscains à la fin du Moyen-Âge, la place éminente des pauvres et du peuple dans les préoccupations de l'Église catholique ; qui tire des enseignements du Concile Vatican 2 de nouvelles perspectives pour lutter contre la perte d'influence du catholicisme au profit de religions afro-brésiliennes ou de la version pentecôtiste du protestantisme.

Cette matrice discursive autorise des prêtres à se fondre dans le peuple et, se munissant des méthodes de l'Action catholique : « voir, juger, agir », à décrypter la situation des zones populaires et envisager, avec leurs paroissiens, des remèdes aux situations matériellement et spirituellement les plus difficiles. Ces initiatives donnent naissance à des

« clubs de mères » et d'autres réseaux d'entraide dont le centre est la Communauté ecclésiale de base (CEB).

Au sortir de la dictature, il y avait 80 000 communautés de base dans la région de Sao Paulo qui veillaient à la santé morale et physique des habitants. Morale en insistant sur le caractère central de la stabilité familiale, physique en interpellant les pouvoirs publics pour obtenir les aménagements sanitaires dans les nouveaux quartiers d'auto-construction, comme les *favelas* des grandes villes. Ce qui caractérise cette matrice et la rapproche des deux suivantes, c'est un refus de donner à quiconque une position d'avant-garde. La théologie de la libération nourrit l'espoir d'une église où les paroissiens sont les personnes qui comptent et, de façon plus générale, le peuple. Ce sont eux qui inspirent la hiérarchie, non l'inverse.

Matrice marxiste

La seconde matrice discursive est celle du marxisme : ici, la révolte des partisans du castrisme, du trotskisme ou du maoïsme contre la « bureaucratie du Parti communiste brésilien » les conduit à des actions de plus en plus risquées, s'achevant dans la disparition des groupes les plus actifs et la déconsidération des « marxistes orthodoxes ». Désormais le marxisme peut se présenter comme une théorie pour comprendre une situation mais ne peut plus apparaître comme une recette détenue par des « forts en thème » pour transformer la société. Ici encore, la figure de celui qui « sait ce qui est bon pour le peuple » et veut l'imposer, cède la place à une attitude plus proche de la vision et de la sensibilité d'une population pauvre mais de grande religiosité, cherchant des solutions pratiques à ses besoins les plus immédiats.

Matrice syndicale

La dictature militaire a eu, au Brésil, plusieurs politiques successives vis-à-vis du syndicalisme. Vers 1969, au plus fort de la répression politique, des négociations sont ouvertes entre le gouvernement et les responsables syndicaux. Le but du pouvoir est de « transformer le syndicat en simple bureaucratie assistantielle » des salariés du secteur formel. Mais les dirigeants des syndicats sont élus et ceux qui optent pour le compromis gouvernemental se voient remplacés par d'autres qui veulent garder aux syndicats leur caractère revendicatif.

Ainsi les métallurgistes de São Bernardo do Campo mettent à la tête de leur syndicat, en 1976, Luis Ignacio de Silva, mieux connu par son surnom, Lula. Il saura, avec d'autres, combiner les trois matrices en stabilisant les communautés de base et en les faisant participer à la politique quotidienne de leur localité, et, au-delà, à des réorganisations de la société par une démocratie participative, grâce à la création d'une

nouvelle confédération syndicale, la Confédération unifiée du travail (CUT) et d'un nouveau parti : le Parti des travailleurs (PT).

En dépit de leur caractère fragmenté, constaté dès 1980 par Singer et Brant (1980), ces matrices font émerger des mouvements sociaux de structure différente, ayant adopté des formes diverses d'expression, mais s'articulant autour de trois types principaux d'organisation : Les communautés ecclésiales de base, les clubs de mère et les commissions de santé de la banlieue située à l'Est de la ville, l'opposition syndicale des métallurgistes de São Paulo et les syndicats de métallurgistes de São Bernardo dos Campos.

Les Communautés ecclésiales de base (CEBs)

Dans l'émergence d'un nouveau contrat social, un catalyseur apparaît pour lequel la métaphore du rhizome³ ne semble pas usurpée : en effet, inspirés par l'Action catholique, la doctrine d'action de la JOC (Jeunesse ouvrière chrétienne), du mouvement des prêtres ouvriers et la théologie de la libération, se créent un peu partout (à la ville comme à la campagne, à l'usine comme dans des bureaux), des groupements pastoraux, qui, tout en prêchant la parole évangélique, vont faire prendre conscience des possibilités propres d'action à toute une partie de la population qui rejetait les visions marxistes parce que supposant une avant-garde savante⁴ qui montre le chemin au peuple ignorant et, par ailleurs, entachées du soupçon d'athéisme, mais qui vont se laisser convaincre par le travail invisible, souterrain, s'appuyant sur des communautés de base, de ces agents de conscientisation.

Comment naît une communauté ecclésiale de base ? Dom Luis Fernandes, un des principaux animateurs de ces communautés estime qu'elles peuvent apparaître à la suite d'un mouvement populaire local, ou du renouvellement d'une chapelle traditionnelle ou d'une neuvaine fervente, ou d'une réflexion collective sur les enseignements d'un évangile. Mon sentiment est qu'il croit qu'une communauté de base *pourrait* surgir de n'importe quelle activité solidaire organisée par un petit groupe inspiré par l'Évangile. Parce que, dans les descriptions empiriques des formes dans lesquelles sont nées les communautés ecclésiales de base que nous avons enquêtées, *il y a toujours*, à l'origine, l'initiative d'un pasteur, ou grâce à sa présence, ou autour de motifs d'ordre religieux (Sader, *op. cit.*, p. 157).

³ Un rhizome est une racine qui se propage horizontalement, sous terre ou sous l'eau, et permet à des tubercules de se propager en éliminant d'autres types de végétation ou en partageant le territoire avec eux.

⁴ Pour Lénine, le passage de la conscience de la classe en soi à la classe pour soi, est le fait d'intellectuels « *ayant absorbé la philosophie de Hegel* » (Lénine, 1920, p. 112).

Ces enquêtes montrent l'importance de la culture de l'action catholique dans la façon dont ces communautés de base s'emparent des problèmes à traiter :

Dans les réunions des communautés, l'habitude des débats est de suivre la méthode « Voir, Juger, Agir ». Puisqu'il s'agit de mener une réflexion critique tournée vers l'action, afin que les privations que vivent les membres de la communauté cessent d'être considérées comme des fatalités :

Voir consiste en une succession d'observations émises par chaque membre du groupe sur chaque thème débattu. Son objectif est de cheminer, grâce à la discussion, d'observations superficielles vers une compréhension plus profonde et causale des faits.

Juger consiste à confronter la réalité observée avec les valeurs du christianisme, souvent grâce au questionnement : « que ferait Jésus dans un cas semblable ? » Ainsi, les faits de la réalité quotidienne sont évalués à l'aune des paroles divines. Ils indiquent une nécessité éthique, qui permet de comparer ce que l'on vit à la trahison des préceptes divins.

Finalement, agir c'est évaluer ce que les personnes de la communauté peuvent faire face à un problème. Pour insignifiante que puisse paraître l'initiative locale devant l'importance du problème à résoudre, l'important sera la prise de conscience de la possibilité d'intervenir collectivement sur une réalité, en engageant personnellement chaque membre dans ce processus (Sader, *id.*, pp. 158-159).

Les clubs des mères

Les « clubs des mères » existent dès les années 1950, patronnées par les mairies, les associations bénévoles, liées aux églises ou à des entités à buts sociaux comme les *Lions* ou les *Rotary Clubs*. On y dispense des cours de broderie, de cuisine et d'hygiène. À partir des années 1970, apparaît la volonté des mères de diriger elles-mêmes les activités de leurs clubs, de coordonner ceux-ci et de donner priorité à la lutte contre l'injustice sociale plutôt que de développer l'assistantat caritatif. Donc à se constituer comme une entité capable d'agir dans l'espace public, en son nom et en passant des alliances avec d'autres entités recherchant des résultats similaires. Mais, petit à petit, les clubs de mères vont agir vers l'extérieur, en essayant de peser sur la résolution de problèmes pratiques, comme le passage d'une ligne d'autobus, avec des arrêts qui conviennent à la population de la communauté, la construction d'une crèche, l'installation d'un poste médical et d'autres réalisations qui sont du ressort des politiques, mais qui ont toutes un côté pratique et immédiat. Ainsi, elles furent des acteurs très importants des mouvements de santé.

Quelques mouvements historiques à São Paulo

Le mouvement de la santé

Ce mouvement est né à São Paulo de l'absence d'assistance médicale dans la périphérie de la ville. Cette absence est alors perçue comme la négation d'un droit. La conjonction des volontés d'un noyau de femmes de la banlieue Est de São Paulo, de l'Église Catholique et d'un groupe de médecins conduit à la création de commissions qui se donnent pour but d'obtenir des pouvoirs publics cette assistance médicale.

Les métallurgistes de São Paulo

Les métallurgistes de São Paulo s'étaient donnés pour objectif de démanteler la structure syndicale préexistante et de construire une organisation nouvelle à partir d'organismes autonomes, indépendants aussi bien du gouvernement que du patronat. En effet, depuis l'*Estado Novo* de Vargas (1930-1945), le syndicalisme brésilien était un syndicalisme d'État, nourri par les prélèvements sur les salaires des employés déclarés. Ce syndicalisme se voyait davantage comme un syndicalisme de négociation et de compromis appuyé sur l'État, qu'un syndicalisme contestataire ou de dénonciation. Cette politique fut mise en œuvre par la création de commissions d'usine permettant une démocratisation syndicale.

Le Syndicat des métallurgistes de São Bernardo

São Bernardo do Campo est une ville au sud de São Paulo, sur la route de Santos, son port. Dans la continuité de ce que nous venons de dire, le syndicat des usines métallurgiques était devenu le centre de l'élaboration d'une logique de résistance collective qui finit par modifier profondément les relations de travail dans les entreprises du secteur. Une grève est menée en 1980 qui dépassait les motifs économiques et posait le problème des libertés publiques et de la politique du régime de passage de la dictature à la démocratie. Fut posée également la question d'une alternative par les travailleurs aux changements annoncés par la transition démocratique qui commençait à émerger. São Bernardo était le Detroit brésilien, s'y trouvaient de nombreux constructeurs automobiles, dont Ford et Mercedes. C'est cette masse qui, lançant des grèves aux objectifs salariaux mais avec des vues plus stratégiques, comme celui de la création d'un syndicat autonome, la CUT, fera surgir de ses rangs un chef charismatique : le futur président du Brésil Luis Ignacio de Silva. Sa montée dans la structure syndicale officielle, comme représentant des métallurgistes de São Bernardo do Campo aidera à la créa-

tion, en 1983, de ce nouveau syndicat, qui revendique une expression autonome de sa base.

Les mouvements sociaux qui sont entrés sur la scène publique au cours des années 1970 ont modifié les conditions de vie sociale des classes populaires. S'est manifestée une volonté d'être « sujet de sa propre histoire », de prendre les décisions qui affectent ses conditions d'existence, en s'appuyant sur les valeurs de justice, de solidarité et de dignité. L'idée s'est dégagée de l'expérience des grèves de la fin de la décennie que les droits s'acquèrent et se maintiennent par la lutte. Ils sont divers, il ne s'en dégage aucun modèle commun mais tous expriment leur volonté par des actions directes.

Cependant, ils ne cherchent pas à se substituer, dans la période étudiée par Sader, aux partis et aux formes de représentation politique mais, comme ceux-ci ne couvrent pas tout l'espace politique, ils laissent le champ au développement de ces nouvelles dynamiques collectives.

Ces mouvements ont été porteurs de la promesse d'un changement radical de la vie publique, fondée sur la revendication d'une démocratisation des sphères de la vie sociale. Les formes d'expression que ces mouvements ont alors initiées sont devenues un élément de la vie politique brésilienne et montrent les conditions singulières de la lutte pour une démocratie effective.

Perspectives

La question soulevée par Eder Sader était : comment une population en vient à choisir et préférer une gestion plus impliquante de la vie collective ? Sa réponse n'est pas simple puisqu'elle mêle des éléments singuliers, propres à la situation de la population de la région de São Paulo en ces moments-là, et des éléments plus universels, donc, au moins, partiellement transposables à d'autres situations. Parmi ces éléments qui peuvent voyager, il y a la possibilité de parler des choses sous un certain angle, d'en tirer certaines conclusions qui n'apparaissent pas dans d'autres lieux ou à d'autres moments.

Trente ans plus tard, dans les années 2000-2010, que reste-t-il des matrices mises à jour par Eder Sader ? S'incarnent-elles encore dans la vie quotidienne des habitants de la région de São Paulo d'hier comme ils le faisaient avant-hier ? Ou l'empreinte du futur et des bouleversements survenus depuis le retour de la démocratie et l'arrivée au pouvoir d'État du Parti des Travailleurs, laisse-t-il derrière elle cette sortie émergente de la dictature que notre auteur avait si patiemment à la fois espéré et décortiqué ?

En théorie, nous dit Whitehead (1929), l'évènement, s'il en est vraiment un, a des effets qui durent longtemps.

Par exemple des évaluations des travaux du gouvernement Lula (2003-2007 et 2007-2011) montrent, à un niveau plus macrosociologique et macroéconomique, une continuité avec les phases antérieures du Brésil. À un autre niveau que celui abordé par Eder Sader, les effets de l'évènement qu'il avait su dépister à une échelle plus locale continuent leur action. Ainsi, Bruno Lautier (2007) estime que les phases antérieures à la constitution de 1988, que Sader n'a pas, pour cause, pu étudier, expliquent bien des traits de celle-ci, en particulier en affirmant dans la loi suprême, les effets de la citoyenneté. Or, il met les dispositions de cette constitution au cœur des systèmes de redistribution inaugurés sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) mais poursuivis sous celle de Lula, aboutissant à la mise en place de dispositifs permettant d'une part de renforcer la cohésion sociale d'un pays resté très inégalitaire, et d'autre part, de le moderniser : *bolsa família*, *bolsa escola*, *renda mínima*, *benefício de prestação continuada*, système unifié de santé, retraite des travailleurs agricoles, augmentation du salaire minimum, etc.

D'où la conclusion de l'auteur :

Les politiques sociales du Brésil sont le produit de deux héritages politiques. Le premier (...) est celui de la période du Président Vargas (1930-45, 1951-54) : il a produit (...) la retraite par répartition, (...) mais aussi le salaire minimum (...). Le second héritage est celui de la constitution de 1988 qui a produit ses effets dans toutes les années 1990 en matière d'éducation, de santé, de « droit à l'assistance » et de revenu minimum de fait pour les personnes âgées et handicapées (Lautier, 2007, p. 74).

L'importance de la constitution de 1988 est encore rappelée par Dominique Vidal (2010), dans un bilan effectué à la fin de la seconde présidence du fondateur du PT :

(La constitution fédérale de 1988) comporte tout un ensemble de mesures – à caractère social – qui traduisent l'action de nombreux groupes de pression sur les constituants formulés souvent sous forme de droits. Chaque catégorie professionnelle, chaque segment identifié du social, (« peuples indigènes », « noirs », femmes », « personnes âgées ») voient reconnu leur droit d'être pris en compte par la puissance publique, et la référence au texte constitutionnel sera utilisée pour revendiquer auprès des autorités (Vidal, 2010, p. 15).

Or l'origine de cette constitution doit être attribuée aux mouvements sociaux des années 1970, ceux qui ont été analysés par Sader.

On a donc ici un cas où la durée de l'évènement est inscrite dans le marbre de la constitution, ce qui lui assure une longévité et influence encore plus grande.

Le lecteur pourra juger, dans les différents chapitres de ce livre, dans quelle mesure cette vue prophétique de ce qui, un jour, sourdement, émergera, peut se lire dans les exemples qui lui sont, ici, soumis.

Ces thèmes organisent ce livre, qui comprend en fait quatre parties.

La première présentera, ancrée dans l'histoire populaire de São Paulo, cette forme originale d'organisation politique qu'est l'essai de démocratie participative, par Gabriel de Santis Feltran.

La seconde s'intéressera aux manifestations de la citoyenneté⁵ et de la citoyenneté populaires, illustrées par un cas que l'on pourrait dire d'école : la lutte des ramasseurs d'ordures et habitants de la rue du quartier de la Cathédrale de São Paulo contre un politicien local dans le texte de Daniel de Lucca Reis Costa et, en contraste, par ce qui advient des initiatives populaires lorsqu'elles commencent à être institutionnalisées dans le système de la démocratie participative dans celui de Rosinha Machado Carrion.

La troisième partie nous conduit à mieux comprendre la prise en main, par les initiatives locales, des problèmes de l'habitat populaire et la raison pour laquelle ces problèmes font partie, au Brésil, des nouveaux droits acquis. En effet, à l'article de Ronaldo de Almeida et Tiaraju D'Andrea sur la vie dans une favela et le poids du tissu associatif répond le travail de João Marcos de Almeida Lopes et Cibele Saliba Rizek sur les micropolitiques de constructions populaires, encouragées par les initiatives locales et les budgets communautaires participatifs.

Enfin, deux approches structurelles, nécessaires pour revenir sur les paradoxes de l'industrialisation brésilienne et la trace de la mobilisation des années 1970. D'une part Marcia de Paula Leite, par l'examen d'un essai collectif pour parer aux effets les plus nocifs de la désindustrialisation, d'autre part la possible continuité des « clubs de mères » par Isabel Georges analysant les ressorts de la politique mise en place au regard des changements structurels du marché de l'emploi. Politique d'aide sociale qui, dirigée vers le genre féminin, cherche dans l'aide publique rémunérée à la personne les ressorts du salariat privé disparu.

Références bibliographiques

- Abbott, A.D. (2001) *Time Matters. On theory and method*. Chicago : Chicago U.P.
- Baudelot, C. & Establet, R. (1992) *Allez, les filles*, Paris : Le Seuil.

⁵ Citadinité ou façon de vivre une ville. Cf. Baby-Collin, V., 2008, Introduction : « Dynamiques citadines, entre imageries urbaines et résistances citoyennes », in *Sud à Sud, Dynamiques sociales et spatiales, Amérique latine / Méditerranée*, Aix en Provence, Presses universitaires de Provence, coll. Monde contemporain, p. 213-216.

- Bergson, H. (1889) *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Paris : Alcan. Réédition, Paris : PUF, 2001.
- Bergson, H. (1934) *La Pensée et le mouvant*, Paris : Alcan ; citations d'après l'édition Paris : PUF, 1969.
- Freyre, G. (1933) *Maitres et Esclaves*, Traduction française Paris : Gallimard, 1978.
- Laufer, R. (2003) « Les Figures de l'espoir », in Laufer R. & Hatchuel A., *Le Libéralisme, l'Innovation et la Question des Limites*, Paris : L'Harmattan.
- Lautier, B. (2002) « Les employées domestiques latino-américaines et la sociologie : tentative d'interprétation d'une bévée », *Cahiers du Genre*, I, 32, pp. 137-160.
- Lautier, B. (2007) « Les politiques sociales au Brésil durant le gouvernement de Lula : aumône d'État ou droits sociaux ? », in *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 63, hiver 2006-2007.
- Lénine, W.I. (1920) *La Maladie infantile du communisme*, Paris : Éditions Sociales, 1961.
- Mead, G.H. (1932) *The Philosophy of the Present*, Chicago : Chicago U.P.
- Mead, G.H. (1938) *The Philosophy of the Act*, Chicago : Chicago U.P.
- Singer, P. & Brant, V.C. (1980) *São Paulo, o povo em movimento*, São Paulo : Vozes.
- Singly, F. de & Thélot, C. (1986) « Racines et profils des ouvriers et des cadres supérieurs », *Revue Française de Sociologie*, XXVII, 1, 47-86.
- Terrail, J.P. (1990) *Destins Ouvriers. La fin d'une classe ?* Paris : PUF.
- Todd, E. & Courbage, Y. (2007), *Le Rendez-vous des civilisations*, Paris : Le Seuil.
- Vidal, D. (2010) « Par-delà permanences et évolutions. À propos des nouveaux regards sur le Brésil », in *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 78, automne 2010.
- Whitehead, A.N. (1929) *Process and Reality*, N.Y., Free Press. Traduction Paris: Gallimard, 1995.
- Whitehead, A.N. (1933) *The Adventure of Ideas*, Traduction Paris : Cerf, 1993.

PREMIÈRE PARTIE

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA PERSPECTIVE HISTORIQUE DE SÃO PAULO

Introduction à la première partie

L'émergence, dans les années de dictature, des communautés de base, leur politisation et leur demande de citoyenneté et d'autonomisation des acteurs, trouvera son prolongement non seulement dans la constitution de 1988 mais aussi, de façon éparse et variée, dans la démocratie participative, se traduisant, notamment, dans les conférences de citoyens et les budgets participatifs, mais dépendant très certainement de la vigueur de l'investissement des communautés de base. Ce mouvement, qui avait à l'origine l'État de Rio Grande do Sul, et sa capitale Porto Alegre, comme phares et initiateurs (Avritzer, 2005, Bacqué, Rey & Sintomer, 2005, p. 15), s'est aussi étendu dans l'État de São Paulo. Gabriel de Santis Feltran nous plonge, à l'aide d'éléments monographiques et ethnologiques, dans le quotidien de certains quartiers populaires de São Paulo, où il a été témoin de relations conflictuelles entre citoyens et pouvoirs mais confirme en même temps une socialité immanente et quotidienne et une religiosité profonde. Socialité et religiosité qui conduisent à estimer que la démocratie participative, si elle est un événement repris par les slogans politiques et les études académiques, peut être ancrée dans la conscience collective et étendre son emprise et se manifester, non sans rencontrer déviations et difficultés. En suivant les actions du Centre de Défense des Droits Humains de Sapopemba (CDHS) d'un quartier périphérique de São Paulo, il remonte aux origines des actions de base et montre, à travers plusieurs exemples, dont un qui lui semble crucial, comment s'élabore, dans la confrontation et le dialogue, la démocratie participative vivante. Mais, en même temps, il établit bien la continuité entre ce qu'il appelle le « modèle paradigmatique de Sader » que nous avons développé dans l'introduction, et la réalité qu'il a sous les yeux. Il montre aussi que le propre de l'héritage de la mobilisation rhizomique des années 1970 se traduit par une tension dialectique entre « un pôle d'actions autonomes et un pôle d'actions institutionnalisées à l'intérieur du système juridico-politique ». Polarisation exprimée par le passage, pour les habitants du quartier périphérique qu'il étudie, entre les statuts de « publique-cible » et celui de « sujet politique », illustrant parfaitement l'analyse d'Abbott (2001) selon laquelle l'évènement peut, à la fois, se transformer, pour ceux qui le vivent, en structure institutionnelle et en forme d'action (*agency*).

Références bibliographiques

- Abbott A.D. (2001) *Time Matters. On theory and method*. Chicago : Chicago U.P.
- Arvitzer L. (2005) « Nouvelles sphères politiques au Brésil : démocratie participative et délibération participative », in Bacqué M.-H., Rey H. & Sintomer Y. (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte.
- Bacqué M.-H., Rey H. & Sintomer Y. (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte.

À la périphérie de la politique

Ethnographie d'une action collective dans les zones de la périphérie de São Paulo

Gabriel DE SANTIS FELTRAN

Université Fédérale de São Carlos (Brésil)

Un matin de décembre 2005, je descends à pied les ruelles, qui avaient été fermées, d'une favela du Parc Santa Madalena, à Sapopemba, un district de la zone est de São Paulo. J'accompagne des militants de base de l'Église catholique locale. Nous demandons l'autorisation de passer à des habitants postés sur le seuil de leur porte ; ils nous ouvrent le passage sans enthousiasme. Au point le plus bas, au centre de la favela qui s'étale sur les deux versants abrupts d'une colline, une vingtaine de personnes étaient rassemblées en cercle. Certains visages me sont connus.

Valdênia Paulino tient le micro. « Nous allons descendre pour participer à cette conversation, pour montrer qu'à Sapopemba, on sait recevoir les visites avec chaleur et humanité ». Il s'agissait, expliquait-elle, d'une action à l'initiative du Centre local des Droits Humains (CDHS) pour protester contre la violence policière. Elle citait des noms d'adolescents de l'endroit qui avaient été assassinés par la police. « Nous sommes ici en leur nom, pour célébrer leur mémoire ». Valdênia parlait avec des mots appropriés car elle connaissait les enfants, leurs mères et leurs histoires.

Était prévu au cours de cette action le lancement d'un rapport d'Amnesty International sur le contrôle policier des favelas. Un groupe de samba créait l'ambiance. D'autres militants sont arrivés et bientôt nous étions presque cent. Valdênia appela certains des présents pour qu'ils témoignent publiquement : d'abord les victimes de la violence policière ; puis le coordinateur des communautés ecclésiales de base ; le président d'honneur du Centre des Droits Humains ; une militante de Rio de Janeiro, une autre de São Bernardo do Campo et de Guarulhos. Ont suivi des parents de victimes de la violence policière dans diverses villes du Brésil. Un pasteur de l'Église évangélique, des représentants du mouvement des sans-abris¹ et de plusieurs groupements

¹ Littéralement, le mouvement des « sans-toit » (*sem teto*). (NDT)

civiques de défense des droits, y compris Amnesty International. Pour terminer, on annonça la présence d'une série de parlementaires, tous du Parti des Travailleurs (PT) : un conseiller municipal, deux députés de l'État, deux députés fédéraux. Chacun fit une courte intervention qui fut suivie d'applaudissements. De toute évidence, Valdênia était le seul lien entre tous ces personnages politiques, ONG, familles des victimes et habitants de la favela. Moi-même j'étais là par son intermédiaire. C'est bien parce qu'elle assume ce rôle qu'un événement de cette sorte est possible. Ce sont uniquement les relations qui existent entre la favela, Valdênia et les représentants d'acteurs publics qui ont donné à la mobilisation toute sa force politique. (Extrait des notes de terrain)

Présentation

Au cours des trois dernières décennies, les zones périphériques de São Paulo, et des autres grandes villes du Brésil, ont été le théâtre d'actions collectives qui ont occupé sans discontinuité l'espace social dessiné par ceux qui faisaient fonction d'intermédiaires entre les plus pauvres de la ville d'un côté et les organismes publics de l'autre. Pourtant, si cet espace est resté le même durant les années 1970, les formes et les significations de cette médiation se sont radicalement modifiées depuis lors, et cela à cause de la période de transition qu'a connue le régime politique au cours des années 1980 et du changement manifeste dans le profil de la population vivant alors dans ces zones périphériques. Cet article se propose de décrire et d'analyser ce changement dans ses lignes générales et d'en retirer une réflexion sur la politique actuelle du Brésil. Son argumentaire s'appuie sur une étude ethnographique réalisée entre 2005 et 2009 conjointement avec le Centre de Défense des Droits Humains de Sapopemba qui intervient depuis plus de vingt ans dans un district de la périphérie est de la ville de São Paulo (CDHS)².

Il y a trente ans, on le sait, la scène politique brésilienne était structurée par un régime dictatorial et donc réfractaire par définition à toute participation sociale. À la même époque, connue sous le nom de « miracle économique », la modernisation et le plein emploi industriel attiraient des millions de migrants venant de tout le pays pour se concentrer dans les périphéries de São Paulo et autres grands centres du Sud-est. Le profil de la population habitant ces zones est donc majoritairement celui d'un migrant, défini par son appartenance à une famille étendue et par le travail industriel ; la cohésion sociale est entièrement le fruit des valeurs

² Dans cet article, le sigle CDHS désigne de façon synthétique le mouvement social qui depuis 1987 a pris corps dans deux Centres de Défense des Droits de l'Homme qui intervenaient dans le quartier étudié. Ils ont été fondés par le même groupe de militants : le « Centre de Défense des Droits des Enfants et des Adolescents "Monica Paivão Trevisan" » et le « Centre des Droits de l'Homme de Sapopemba ».

catholiques et d'un projet de mobilité ascendante grâce à l'usine. La modernisation du pays conduirait cette « masse laborieuse » à s'intégrer dans les dynamiques de la production, et par suite à une réelle amélioration sociale des familles, c'était la promesse. Cette population a fait émerger des acteurs pour la représenter aussi sur le plan politique et les « nouveaux mouvements sociaux » brésiliens allaient exprimer, à partir de la fin des années 1970, ce désir d'intégration sociale, en revendiquant la reconnaissance de leurs droits en tant que « travailleurs »³.

Trente ans après, ce scénario s'est trouvé totalement modifié. Il y a vingt ans, la démocratie s'est formellement consolidée comme régime politique et dans le pays s'est établi un vaste système de participation de la société civile aux décisions de l'État, un système fondé sur les idéaux de la « démocratie participative », qui a été l'objet de larges débats dans le milieu scientifique. En outre, le profil de la population qui habitait les périphéries de la ville s'est complètement transformé, un fait qui a soulevé bien moins de commentaires. La plupart des habitants actuels de ces territoires sont nés et ont grandi à São Paulo. Ces dernières décennies, ils ont connu des moments de chômage sévère avec une nette reprise récemment, mais le monde du travail s'est profondément modifié et loin de se généraliser, comme on l'espérait, la mobilité sociale grâce au salariat ouvrier n'a pas été au rendez-vous. Les inégalités sociales se sont maintenues, à travers toutes ces années, pratiquement intactes, dépossédant la population la plus pauvre de ces zones périphériques de leur espoir d'« intégration » sociale. Cette frustration est assumée comme une réalité incontournable par les jeunes générations, ce qui modifie du même coup tout un projet de vie collective. L'organisation de la famille n'est plus la même, elle perd le profil d'une unité étendue pour adopter une structure plus proche du modèle nucléaire. Sur le plan religieux, en dix ans, des millions de catholiques ont adhéré à la théologie du pentecôtisme plus en phase avec les transformations en cours. Enfin, la gestion de ces territoires devint un enjeu entre les organismes de l'État et les organisations du « monde du crime » (c'est le nom donné à la sphère sociale qui régule dans ces endroits le marché des activités illégales et l'usage de la violence)⁴.

Les mouvements sociaux d'alors qui, dans le système de participation à la gestion des politiques sociales, avaient depuis les années 1990 une position de subordination, ont vu s'inverser le sens de leur relation médiatrice entre périphérie et État. Au lieu d'avoir à porter dans un mouvement ascendant les demandes de la périphérie vers l'espace

³ J'ai analysé la montée et le déclin de cette promesse dans Feltran (2005, 2007).

⁴ Voir le travail de Misse (2006, 2007) pour l'analyse des divers « marchés de protection » et des « marchandises politiques » qui circulent à l'interface entre activités illégales et État.

public, ils ont eu surtout à faire passer le flux descendant des décisions de l'État vers les habitants des zones périphériques, qui n'étaient plus alors des « sujets politiques » mais le « public-cible » de l'action étatique. Cette inversion de tendance ne pouvait que modifier radicalement les dynamiques d'organisation collective et revendicative de cette population.

L'argumentaire du texte s'inscrit dans ce scénario de transformations et se structure en trois parties. La première présente les catégories analytiques utilisées et, dans ses lignes générales, l'historique de ce qui a été mis en scène dans l'espace public par les acteurs collectifs des périphéries ; l'accent sera mis sur le *changement* radical opéré dans ces représentations lorsque s'est déclenché, dans les années 1970, le cycle « *movimentista* », [c'est-à-dire marqué par l'action revendicative des mouvements sociaux]. La deuxième partie fait l'inventaire des modalités actuelles de l'action politique portée par le CDHS, d'après mes observations sur le terrain. J'avance qu'il a construit un *continuum* entre un pôle où il produit des actions autonomes pour exercer des pressions sur les gouvernants et l'opinion publique, à la manière des anciens mouvements de protestation, et un pôle opposé où il propose des actions nettement institutionnalisées, à l'intérieur du système juridico-politique et de la bureaucratie d'État, selon un mode typique des années 1990. Ce répertoire offre des réponses à la fois à la réalité éphémère des actions de protestation et à la consolidation des structures de participation sociale à la politique qui ont été instituées à la suite de la Constitution de 1988. La troisième partie met en évidence que la plus notoire des actions politiques menées par ce mouvement, « les audiences publiques dans la favela » est justement celle qui est la plus radicale dans la pratique de la *médiation* entre les habitants de la favela de Sapopemba, que le CDHS veut représenter, et le système politique institutionnel dont il est déjà un acteur reconnu (et subordonné). Enfin, je souligne les possibilités et les limites de cette médiation dans le processus de construction de la démocratie au Brésil, spécialement quand il s'agit d'inscrire des acteurs sociaux de la périphérie dans la sphère des discours publics légitimes, donc dans celle des sujets politiques.

La politique des périphéries : expressions historiques et dilemmes d'aujourd'hui

Dans ce texte, j'entends par politique le jeu des conflits déclenchés autour de la configuration de la scène politique, pour son maintien ou sa transformation (voir par exemple, Cefaï, 1996, 2007 ; Cefaï & Pasquier, 2003). Cette notion générale a besoin d'être spécifiée. Surtout dans les sociétés marquées par une forte asymétrie sociale, qui se reproduit dans la structure de l'État, la politique ne peut se limiter aux enjeux de pou-

voir déployés sur un terrain institutionnel (État, élections, société civile, etc.), mais présuppose l'existence d'un conflit *antérieur* (Rancière, 1995). Celui-ci pénètre le tissu social au moment même où se définissent les critères qui rendront les groupes sociaux légitimes dans leur demande de participation politique. La construction de la *légitimité* sociale est donc à la base de la constitution d'un sujet ou d'un espace public, et donc du conflit politique (Feltran, 2008). L'action politique ne peut alors se limiter aux oppositions naissant entre sujets sociaux et sujets publics qui lui préexistent, comme les partis, les sphères bureaucratiques, les mouvements sociaux, etc. Elle traduirait *également* le conflit qui sous-tend la façon dont ces terrains de lutte, ces sujets ont été institués. Or cette institution même se fonde sur la définition de ce qui est socialement légitime, un processus fort complexe et lié à la conjoncture. Penser la politique à partir de ces présupposés a structuré ma manière de faire de la recherche et a rénové, au cours de ces dix dernières années, l'objet des études empiriques concernant les formes de construction de la légitimité, que ce soit au niveau de la trame sociale, des actions collectives ou de l'État.

En tenant compte de ces présupposés, on peut dire que, si les apparitions publiques des secteurs les plus pauvres de la population sont fréquentes dans l'histoire du Brésil, ce n'est que très récemment qu'ils ont gagné une certaine légitimité politique. Jusqu'au premier tiers du XX^e siècle, les irruptions des « classes dangereuses » sur la scène publique ont été qualifiées, en règle générale, d'« anarchie », de « désordre » ou d'« agitation » et ne pouvaient donc que s'attirer la répression officielle. Dans les années 1930, à ce schéma répressif est venu s'ajouter un autre, porté par l'idéologie de la « cordialité » brésilienne, une valeur en hausse à cette époque et qui délégitimait aussi la présence politique des pauvres dans la sphère politique. Dans cette idéologie, la domination à la brésilienne serait « l'harmonisation des contraires », comme dans la thèse de Freyre : de fait il n'y aurait pas au Brésil de scission sociale d'où naîtraient les conflits, mais une totalité où les inégalités sont harmonisées par la cordialité. L'idéologie de la « démocratie raciale » a été l'exemple le plus achevé de la construction de cet imaginaire national : dans ce pays, les « trois races » fondatrices, indiens, noirs et européens, auraient coexisté dans une inégalité non conflictuelle et l'harmonie de cette coexistence serait « notre » contribution au monde.

À l'intérieur de ce mythe fondateur, la stratification sociale brésilienne pouvait donc s'interpréter de façon particulière : les pauvres seraient des êtres *complémentaires* des élites, et tous ensemble, ils composeraient une unité nationale pleine de promesses, « chacun à sa place ». Dans cette configuration, le conflit social n'arrive pas à revendiquer une place publique ; au contraire le conflit, devenu public et

opposant couches supérieures et subordonnées de la société, provoquerait la décomposition de « notre » caractère joyeux, amical et chaleureux. Le « bon pauvre » serait celui qui, « travailleur » ou « vagabond », ne laisse pas transparaître son insatisfaction en dehors de l'univers du privé (d'où l'importance du commérage dans la sociabilité populaire au Brésil), un lieu où même sa condition de dominé peut s'inverser, par le discours, en marque de vertu. Dans ce schéma encore, celui qui expose le conflit dans l'espace public est perçu comme un briseur de l'unité sociale et de l'identité nationale. À ce titre, il doit être réprimé de façon exemplaire. C'est pourquoi la lutte pour empêcher l'irruption des revendications populaires a toujours été extrêmement violente à travers toute l'histoire nationale (voir les controverses entre Chalhoub, 1995 ; Carvalho, 2002 ; Chauí, 2000), alors que parallèlement se répandait de par le monde l'image d'un pays tropical gai, où les différences se vivaient dans une convivialité harmonieuse. Dans Feltran (2007) je montre la persistance de la violence de type politique au Brésil, y compris dans la période contemporaine.

Ce n'est qu'à la fin des années 1970 que ces représentations dominantes seront confrontées à une autre, plus récente et de nature plus politique, qui fera de l'espace de la légitimation sociale un enjeu de lutte. Constituant en quelque sorte une nouvelle strate de discours par-dessus d'anciens, qui s'étaient décantés après la chute de la dictature militaire, une suite d'actions collectives « des périphéries » fit une irruption inattendue au cœur du débat public, exposant le conflit social brésilien devant quiconque voulait le voir. Les principaux acteurs de cette irruption ont été appelés « les nouveaux mouvements sociaux » (Paoli, 1995).

L'origine du CDHS, qui sera étudiée plus loin, est directement liée à ce scénario. L'effervescence créée par les mouvements de cette époque est l'expression à São Paulo d'au moins trois segments sociaux distincts : 1) des groupements de syndicalistes qui avaient procédé à la rénovation de la pensée du socialisme ouvrier forgée dans le sillage des mobilisations des métallurgistes de l'ABC (Santo André, São Bernardo, São Cateano) ; 2) les ensembles paupérisés des travailleurs qui avaient migré dans les périphéries urbaines, revendiquaient des améliorations sociales concrètes et étaient organisés par des courants de l'Église catholique inspirés par la Théologie de la libération ; 3) des jeunes de la classe moyenne et des élites intellectuelles qui s'opposaient à la dictature militaire et qui, à l'Université, avaient connu le marxisme et les mouvements « libertaires » des pays du Nord, qui, intellectualisés, véhiculaient l'influence culturelle des transformations, aux États-Unis et en Europe, qui ont résulté du mouvement pour les droits civiques et de celui de mai 1968. Sans oublier le modèle paradigmatique proposé par Sader (1988).

C'est dans ce cadre, où se forment, encore aujourd'hui, les principaux militants politiques de Sapopemba, que s'étaient rencontrés des groupements très différents de militants, de la pastorale de la jeunesse, du monde ouvrier, des habitants de favelas et des féministes, de jeunes intellectuels aussi, ainsi que des dirigeants politiques récemment revenus de leur exil. Les groupes s'opposaient entre eux et les divers secteurs vivaient un processus de hiérarchisation, ce que le milieu reconnaissait volontiers. Pourtant, ils entraient sur la scène politique dans une dynamique conjoncturelle d'alliances que l'on pouvait expliquer par le négatif : tous ces groupes partageaient une même condition, celle d'une très faible représentativité sous le régime précédent ; ils voyaient donc dans l'action menée en commun une possibilité de rendre manifeste leur identité et d'exprimer publiquement leurs intérêts. Comme on pouvait s'y attendre, ces mouvements avaient au début subi une violente répression de la part de l'État. Mais contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, au fur et à mesure que s'affaiblissait la dictature militaire, ces actions collectives avaient réussi à conquérir une légitimité suffisante pour s'affirmer, dans les années qui ont suivi, en tant qu'acteurs institués du monde politique brésilien. La construction de cette légitimité s'est effectuée dans un contexte très particulier qu'il vaut la peine de rappeler. La dictature entrait en crise dans la deuxième moitié des années 1970 et au tournant des années 1980, s'annonçait déjà la transition vers un régime politique démocratique. Les mouvements populaires profitaient de la conjoncture propre aux périodes de transition, où l'espace est vidé de tout discours, pour faire entendre leur voix ; de nouveaux acteurs se constituaient. Si c'étaient les mêmes pauvres qui faisaient irruption sur la scène publique, revendiquant une place dans les nouveaux mouvements, leurs discours avaient pour fondement une série de références peu évoquées jusqu'alors ; elles étaient proches de celles qui avaient la faveur des élites, travail, famille et religion, et s'articulaient autour d'un projet d'ascension sociale centré sur la contrepartie fordiste du salariat industriel.

En bref, ces nouveaux mouvements, loin de rejeter le projet national de modernisation, l'assumaient ; ils voulaient seulement y avoir une place plus affirmée. Le discours des mouvements de cette période obtenait une légitimité de plus en plus grande sur la scène publique parce que ceux qui se mettaient en mouvement étaient des « travailleurs » qui voulaient une nation moderne. Dans ce contexte s'est constituée au Brésil une sorte de « contre-sphère publique »⁵ qui, parallèlement à la

⁵ C'est un emprunt évident à Habermas (1992) qui, dans ce texte, anticipe la critique que Fraser (1995) adressera à sa notion d'espace public des années 1960, en proposant une notion intermédiaire de « counterpublics » au pluriel qui se situe à l'interface entre le monde social et l'espace public. Dans la littérature brésilienne,

transition « lente, sûre et graduelle » mise en place par les militaires, a ouvert des espaces rénovés à la construction de la démocratie. Cette sphère publique naissante créait des espaces où étaient légitimés les discours des habitants des périphéries en offrant en quelque sorte une caisse de résonance aux mouvements des travailleurs de ces zones urbaines qui pouvaient alors être entendus comme de « nouveaux personnages » de la scène politique brésilienne (voir Sader, 1988 ; Baierle, 1992 ; Doimo, 1995 et Paoli, 1995).

Ils étaient « nouveaux » parce qu'ils représentaient les secteurs populaires urbains pour la première fois dans l'histoire nationale et, en toute légitimité maintenant, dans l'espace public. Toute une génération de migrants pauvres, qui occupaient la périphérie des grandes villes depuis 1960, se sentaient parfaitement bien représentés par eux. Ce n'est pas par hasard que la figure publique de Lula, migrant du Nord-Est, ouvrier et habitant de la périphérie, s'est attirée une telle légitimité populaire : Lula symbolisait l'entrée de la population dans le rôle de ceux qui avaient la capacité de participer à la construction du Brésil. Le Parti des Travailleurs, créé en 1980, et dirigé par Lula dans les décennies suivantes, a porté, dès sa création et jusqu'au milieu des années 1990, le programme politique de ces mouvements. Au cours des années 1990, le PT a progressé systématiquement sur le plan électoral, ce qui a permis à ses militants d'atteindre le niveau gouvernemental.

À partir de cette époque, le projet politique porté par les mouvements sociaux a montré des inflexions profondes. Le contexte était paradoxal de toute évidence : ceux qui, peu d'années auparavant, se mobilisaient *contre* l'État se trouvaient maintenant faire partie de la « base du gouvernement » en étant attachés parlementaires, secrétaires d'État, ou encore en participant à des conseils et aux budgets participatifs, etc. Ce processus, connu sous le nom d'*insertion institutionnelle* des « nouveaux mouvements sociaux », a été l'objet de débats dans de nombreux écrits. Si auparavant les acteurs collectifs avaient pour stratégie d'exercer des pressions sur un État qui leur était réfractaire, maintenant le mot d'ordre était « participation » et même « cogestion » avec l'État. Ces dernières décennies, aux trois niveaux de gouvernement, se sont multipliés des espaces pour la cogestion des politiques publiques sectorielles – des conseils de gestion, pour toutes les politiques sociales, où participaient les représentants du gouvernement et de la société civile – et des lieux de débat public sur les budgets, avec la mise en place de budgets participatifs dans des centaines de municipes et quelques États, etc. Pour le meilleur et pour le pire, de très nombreux « partenariats » se sont

Costa (1997) a déjà utilisé la notion habermassienne de contre-sphère publique ou de « sphère publique alternative » pour penser la transition et le rôle qui y jouent les mouvements sociaux.

aussi établis entre l'État et la société pour la mise en œuvre de programmes et de politiques publiques.

Les innovations sur la scène politique du Brésil ont suscité l'enthousiasme de ceux qui cherchaient à penser la démocratie et les expériences participatives ont été célébrées comme une nouvelle façon de faire la politique. Ce qui était en jeu dans la « démocratie participative » a été fondamental dans la détermination du contenu programmatique des événements en cours. La « démocratie participative » n'a pas été conçue au Brésil comme quelque chose qui viendrait s'ajouter, en l'approfondissant, au régime représentatif. C'est la reconstruction même du régime démocratique qui était posée dans l'expansion de la notion de « participation » civile et populaire au niveau de l'État. Au cours des dix dernières années, on a espéré que cette forme de démocratie, en se consolidant, aurait un impact sur les inégalités sociales et que les acteurs populaires, en entrant dans l'institution, maintiendraient leur position centrale sur la scène politique. Bref, que la démocratie, où participerait la société civile, produirait plus d'égalité.

Or ces attentes se sont révélées être démesurées (Dagnino & Tatagiba, 2007). D'abord, parce que l'insertion des mouvements dans l'institution de l'État s'est peu à peu consolidée mais en offrant aux ex-leaders des mouvements sociaux des positions nettement subordonnées dans la machine gestionnaire de l'État. À la fin des années 2000, les anciens mouvements sociaux étaient devenus une sorte de bureaucratie de base au service des politiques publiques sectorielles (Feltran, 2006, 2007). Ensuite parce que cette insertion a eu lieu au moment où se réformait la structure de l'État, ce qui eut un effet néfaste sur ce type d'acteurs. Evelina Dagnino a démontré comment le conflit politique des années 1990 a été totalement orienté par la tension qui existait entre au moins deux grands ensembles de normes. D'un côté, un projet démocratique réformiste qui, dans le sillage de l'opposition à la dictature, proposait la construction de lieux de décision, partagés entre l'État et la société, qui puissent garantir l'insertion politique des acteurs populaires et des mécanismes de protection sociale. De l'autre côté, un projet économique, issu des réformes politiques internationales et approprié à l'échelle nationale par les secteurs dominants qui prétendait libéraliser plus radicalement l'économie et la société et envisageait la question sociale à partir du modèle compensatoire (Paoli & Oliveira, 2008 ; Rizek & Oliveira, 2006).

C'est une ancienne tradition au Brésil de réaliser d'improbables combinaisons de projets sociaux et politiques contradictoires, en glissant sous le tapis le conflit qui les oppose ou plus précisément en passant par le bas de l'échelle sociale. De la tension entre ces projets sortit une espèce de synthèse qui, au cours des années 2000, s'est cristallisée dans un paradoxe peu banal qui sert de contexte aux relations entre la société

et l'État ; c'est justement le *locus* où se déploient les actions collectives. Vingt ans après la formalisation de la transition, la construction de la démocratie au Brésil a bien été marquée par la contradiction entre la consolidation formelle de l'État de droit, que traverse pourtant un large système de participation politique de la société civile et des acteurs sociaux au développement des politiques sociales⁶, et la persistance, ou l'aggravation, des inégalités.

Les actions collectives des zones périphériques se ressentirent de la cristallisation de ce paradoxe. En tant qu'acteurs politiques institués, les mouvements sociaux pouvaient agir dans des contextes politiques toujours plus stables : des lois plus progressistes, des liaisons avec l'État plus nombreuses et plus formelles, de réelles possibilités de participer à l'élaboration de politiques publiques sectorielles. La capacité d'exercer des pressions a diminué, mais le niveau de participation et l'accès aux ressources ont augmenté. En tant qu'organisations sociales des périphéries urbaines cependant, ces mêmes mouvements avaient de plus en plus de difficultés à agir comme représentants d'une population en pleine mutation, comme nous l'avons signalé plus haut. Les plans de mobilité sociale des ouvriers avaient subi un blocage définitif dans les années 1990 et la dynamique des zones périphériques différait grandement des élans pleins de promesses que portaient les migrants. Aujourd'hui, les habitants des périphéries urbaines développent leurs actions collectives dans un milieu paradoxal, défini par une forte instabilité du tissu social et par une grande stabilité des structures de participation politique. C'est ayant ces transformations comme toile de fond que j'ai fait l'ethnographie de l'action politique du CDHS dont je présente maintenant l'analyse.

Faire de la politique dans la périphérie des villes : une action collective dans l'actuel São Paulo

Les périphéries urbaines se sont insérées dans le débat public par couches successives auxquelles correspondent, dans les dernières décennies, les différentes formes d'action politique adoptées par les acteurs populaires. Comme elles ont formé des strates, les unes sur les autres, sans jamais se substituer complètement les unes aux autres, avec le temps, les mouvements sociaux des zones périphériques de São Paulo ont accumulé un répertoire relativement étendu de formes d'action politique, utilisées en fonction de la situation ou de la conjoncture spéci-

⁶ Voir en particulier Avritzer & Navarro (2003) ou Ribeiro & Gracia (2003). Les relations établies entre politique et société au Brésil ont été largement traitées dans de nombreuses publications récentes brésiliennes, Dagnino (2002), Dagnino, Oliveira & Panfichi (2006), Dagnino & Tatagiba (2007) entre autres.

fique qu'il fallait affronter. C'est ce répertoire que j'ai vu en œuvre lors de mon travail de terrain et que je vais tâcher maintenant de décrire et d'analyser.

Actuellement, dans ses modes d'action politique, le CDHS inclut des actions autonomes d'affrontement, qui étaient habituelles dans les années 1970 et 1980, que ce soit par rapport à l'État ou aux personnages dominants du champ politique, comme des activités, insérées pleinement dans la logique institutionnelle de l'État, ce que recherchaient les mouvements des années 1990 et 2000 pour construire une démocratie participative. Dans le *continuum* des modes d'action qu'ils pratiquaient, on peut distinguer trois dimensions ou modalités distinctes : 1) *des rituels publics* consistant en *sit-in*, manifestations, cortèges ; 2) *l'action socio-étatique* à l'interface entre la société et l'État (commissions parlementaires, budgets participatifs, conseils de gestion de politiques publiques, conventions et partenariats avec les secrétariats d'État, etc.) et 3) les « *audiences publiques dans la favela* », une forme relativement récente de médiation. Il s'agit de débats dans les favelas entre les habitants et les représentants de diverses instances de l'État. Voyons comment chacune de ces formes d'action s'est manifestée dans mon terrain d'études.

Rituels publics : sit-in, manifestations, cortèges

Quand quelque chose arrive qui pousse à descendre dans la rue, il y a des manifestations, alors on y va. Comme maintenant avec cette histoire de Carandiru [protestation contre l'acquittement du commandant de l'opération qui a fait 111 morts à la prison du Carandiru, à São Paulo], on y va. Parce que la bande de gamins que nous défendons sont les prochains à aller à la prison de Carandiru. Ce sont eux les prochaines victimes. [Valdênia]

Diego m'a raconté cette action qui a eu lieu sur la place de la [cathédrale du centre-ville] Sé, pour rappeler l'impunité des responsables du massacre de Carandiru. Le CDHS s'est présenté avec les fonctionnaires et certains de ceux qui avaient été reçus. Il m'a parlé d'une mise en scène où 111 personnes, chacune portant un numéro et le dessin d'une croix, se sont allongées sur le sol devant la cathédrale. La représentation donnait à voir la quantité de gens assassinés en une seule fois. Suplicy avait le numéro 13, puis, au moment de l'alternance, ce fut lui, Diego, qui s'est allongé à la place du sénateur. À ses côtés, il y avait un homme qui vit dans la rue et ils ont conversé pendant les quelques minutes qu'ils sont restés allongés. Ils ont parlé de la dureté du sol, de la pierre dure des pavés de la place. L'habitant de la rue a dit qu'ils étaient ici 111 couchés sur le sol mais que dans São Paulo ils étaient plus de 11 mille à vivre dans la rue, dormant par terre. « Vous imaginez ce que c'est ça ? » dit-il. Il y avait donc le sénateur d'un côté, le membre du CDSH, occupant la place du milieu, et faisant le lien et de l'autre côté, il y avait l'habitant de la rue. (Notes de terrain)

Pendant les années qu'a duré l'étude du terrain, le CDHS a participé à divers rituels publics, qui certes n'ont pas eu un grand impact médiatique comme ils l'ont eu à d'autres périodes de l'histoire politique récente. Le mouvement a été présent dans des cortèges formés par ceux qui vivent dans la rue, dans des manifestations publiques coordonnées par les mouvements de quartier, dans des occupations d'immeubles publics, dans des marches contre la violence policière, pour le désarmement, contre les violences domestiques, etc. Les réseaux des partenaires dans ce type d'action ont été mis sur pied par l'Église (la Pastorale du Mineur et la Commission de Justice et Paix de l'Archevêché de São Paulo), par les mouvements populaires de diverses tendances (des organisations du mouvement des Sans-abris, du mouvement hip-hop, des mouvements de Noirs, de femmes et de la santé ont manifesté ensemble) et par des parlementaires et attachés parlementaires du Parti des Travailleurs.

La relecture de mon journal de terrain et le souvenir des récits que j'ai obtenus font ressortir d'abord les impacts, de nature intime et non publique, que ce genre de rituels peuvent faire naître. En participant à de tels rituels, l'on s'immerge dans un univers où les drames, exposés avec intensité, sont partagés par un groupe et non traités au seul niveau personnel, ou simplement analysés. C'est d'ailleurs ce thème que la parole politique reprend toujours à propos de ce genre d'événements. Partager des situations dramatiques et les transformer en un discours public qui peut être entendu par tous et par chacun, crée paradoxalement des liens de proximité entre les présents et leur fait se sentir, durant le rituel, partie d'une communauté, bien qu'elle soit très éphémère par définition.

La communauté ainsi formée est la figure publique de cette multiplicité de personnes devenue un tout. Qui voit une action politique de ce type voit une communauté qui se manifeste à l'unisson et non un ensemble d'individus, chacun avec ses propres idées. Au cours du rituel, le sénateur, le travailleur social et celui qui vit dans la rue partagent la même position publique, mieux, ils accèdent dans leur vécu personnel au massacre des prisonniers ou au problème de ceux qui vivent dans la rue. Cette sensation d'appartenir à un ensemble communautaire est une condition de l'apparition du politique, aux yeux du spectateur extérieur, qui est ainsi conditionné non seulement à voir un rituel mais aussi à entendre l'énonciation d'un discours politique.

Évidemment, il faut partager au moins le thème du rituel pour se sentir partie prenante de cette communauté. Mais une fois atteint ce palier, la sensation d'appartenance tend à disparaître. Il en est de même, toute proportion gardée, dans toutes les manifestations de masse. Qui a déjà été dans un stade de football plein sait le pouvoir de persuasion et de

mobilisation intime que peuvent avoir les hymnes entonnés par des milliers de personnes en même temps. Ce n'est pas par hasard si les mouvements sociaux les plus engagés dans la mobilisation et l'action directe considèrent toujours les rituels publics comme la stratégie fondamentale qui assure la cohésion idéologique parmi les cadres militants, c'est-à-dire la « formation des cadres ». Il en est ainsi pour le CDHS.

Actions institutionnalisées : à l'interface de la société et de l'État et sur le plan judiciaire

Trajet en voiture de Sapopemba à l'Assemblée législative de l'État, à nouveau avec les salariés du Centre de Défense. C'était toute une affaire pour entrer dans l'édifice, ils te photographient, vérifient tes papiers. Il faut être citoyen. De là en direction d'une salle énorme où le Commission des Droits de l'Homme tenait une séance publique. De nombreuses prises de parole de juristes connus, entrecoupées de témoignages de survivants de la violence policière. Des professeurs de droit et de philosophie ont cité des articles de loi, il y eut des interventions de militants avec fleurs et discours pleins d'émotion. La scène publique était une représentation théâtrale.

Les coulisses sont le lieu de la concertation. Qui sera le nouveau procureur général du Ministère public ? On en débattait. Les élections seraient le 20 mars 2006, chaque procureur devait voter sur une liste triple, les trois personnes ayant le plus de voix formeraient la liste finale, qui alors orientera la décision du gouverneur. On sait donc que sera désignée la personne proche du PSDB mais entre les noms les mieux classés il y a une grande différence. Valdénia prend son tour de parole à la fin de la réunion et évoque l'élection. Puis elle entame une conversation avec ses partenaires du CONDEPE et du Mouvement National des Droits de l'Homme. La direction de la Commission qui organise la séance est au Parti des Travailleurs et un certain nombre d'entités et de militants de ce parti sont présents. Dans les sous-commissions et dans les réunions internes à ces groupes, il est décidé de la stratégie à adopter pour une action publique, des mécanismes les plus adéquats de pression et de négociation avec celui qui vote. Parfois cela fonctionne, d'autres fois non, mais c'est dans ce processus que se définissent les contacts, et les contacts définissent une certaine position à prendre dans le débat public, outre une certaine protection des organisations. À la fin de l'événement, j'ai eu l'impression que circuler dans les endroits où se trouvait Valdénia amplifiait, grâce à elle, notre légitimité. Elle faisait preuve de son engagement. Il y a toujours une conversation ouverte au public et une conversation en privé. (Notes de terrain)

Cette forme d'action publique du CDHS illustre bien le type d'interventions qui constituaient la routine des principaux noms de l'organisation. Comme ceux-ci sont plus proches de l'institution politique, des pouvoirs de l'État et de la machine des décisions concernant la gestion, cette action est réalisée à partir d'un lieu de parole situé dans la société

civile et c'est donc à partir de cet espace-là qu'elle doit être légitimée. Ce type d'action, intérieure à l'institution, obéit à une logique distincte de celle qui sert à négocier les conventions de financement. Ce dont il s'agit maintenant c'est d'élargir les contacts, de se donner des enjeux de lutte plus fortement institués et plus stratégiques. Le décalage entre le rituel public et les positions défendues dans ces lieux par des individus, des secteurs, des représentants et des partis est bien plus évident. L'espace est propice à ce genre de jeu politique. Les partis politiques, en outre, jouent un rôle central dans la démarcation des champs où se polarisent les conflits dans ces espaces, et là le CDHS a un « côté » visible, le PT.

Les cadres dirigeants des organisations, dans leurs témoignages, soulignent toujours le besoin d'autonomie des Centres de Défense par rapport au système des partis, et revendiquent leur manière distincte de faire de la politique, leur position clairement assumée d'appuyer un candidat et non une entité, etc. Mais le fait d'avoir été vingt ans en contact avec un système politique comme celui du Brésil, où les partis gravitent effectivement sur la ligne de partage entre société et politique institutionnelle, a appris à ce groupe de militants qu'une entité de la société civile, ou un mouvement social, ne peut s'approprier un grand nombre de dimensions du monde politique sans passer par la sphère des partis. Elle ne peut pas davantage s'allier en même temps à un parti rival. Le CDHS est proche, depuis les années 1980, du Parti des Travailleurs qui, de ce fait, joue un rôle d'intermédiaire dans pratiquement toutes les actions politiques menées par le CDHS dans la sphère institutionnelle. Qu'il soit tissé par des relations d'amitié ou par des engagements militants et professionnels, il existe un réseau qui établit des liaisons entre les collaborateurs importants du CDHS et les militants du PT, parlementaires, assistants parlementaires ou membres de gouvernements liés à ce parti.

Dans mon travail de terrain, j'ai observé diverses situations : des conseillers municipaux facilitant l'accès de la coordination aux secrétaires d'État chargés des conventions, des députés présentant des expériences réussies d'accueil à des salariés du Centre de Défense, des militants et des personnages politiques du PT appuyant les *leaders* d'organisations, etc. Valdênia, la militante la plus importante du CDHS, fut un jour arrêtée lors d'une manifestation politique. Alors, des personnes connues liées au PT, comme Hélio Bicudo et Eduardo Suplicy ont directement téléphoné au commissaire de police lui demandant de la libérer, ce qui fut fait⁷. Il n'est pas rare de constater la présence de parlementaires du

⁷ Valdênia a été détenue plusieurs fois, en même temps que d'autres militants, au cours d'actions directes portées par des mouvements sociaux de la région, comme un acte de résistance à l'évacuation d'une favela dans la région de Juta, la mise à sac de dé-

PT dans les actions déclenchées par le CDHS, comme le montre la scène qui ouvre cet article. Bien entendu, ce genre de contacts a abouti à l'établissement de réseaux de réciprocité, à des relations militantes d'aide mutuelle et aussi à des échanges de services⁸.

Si le PT joue un rôle central dans le réseau de relations du CDHS, bien d'autres réseaux participent de toute évidence aux actions de négociation à l'intérieur de l'institution dans différentes sphères. Les contacts de cet organisme au niveau gouvernemental s'établissent d'abord au niveau de la mairie du district (Vila Prudente/Sapopemba) à laquelle on s'adresse pour présenter des revendications, déposer des plaintes mais aussi pour promouvoir des débats, des événements communautaires, etc. Le CDHS connaît bien aussi le réseau des équipements publics du district (écoles, crèches, postes de santé, centres de loisir, conseil de tutelle⁹, etc.) et les utilise pour y réaliser une série d'activités.

La relation avec le Conseil de tutelle illustre bien notre propos. Il y a quatre ans, il n'y en avait pas ici à Sapopemba, il n'y en avait qu'un à Vila Prudente. Finalement, l'administration de Marta Suplicy (PT) a augmenté le nombre des conseils et nous avons alors eu le nôtre. Dès la première élection, le CDHS a pris la tête du mouvement pour le choix de nos candidats. Bon, juste pour dire combien c'était [important], l'existence du Conseil est le résultat de cette capacité du CDHS à établir des contacts, il a réussi à unifier diverses organisations fort différentes liées au PT. La première élection, nous l'avons perdue. Nous avons été pris de court par l'Église Universelle, pour le tout premier vote. Ils ont amené des gens en bus, ils les ont payés pour qu'ils votent, il y a eu une large fraude, il y a eu beaucoup d'erreurs, ce fut flagrant, tout à fait évident qu'il y a eu une manipulation. Mais après [le vote] a été annulé. Quand on s'est mieux organisé, alors nous avons gagné l'élection, pour les cinq conseillers. [Padre Renato].

En dehors de ce type d'actions, les personnes travaillant au CDHS multiplient au quotidien des réunions avec les secrétariats d'État, afin de négocier les conventions pour le financement des organisations locales. Ce sont d'anciens militants qui sont devenus des spécialistes des politiques publiques, ayant compétence pour administrer les mécanismes très complexes des transferts financiers, embaucher et gérer les res-

pôts de vivres gardés dans un Poste de santé ou au cours d'actes de protestations publiques, par exemple lors du jugement déclarant non coupable le colonel responsable du « massacre de Carandiru ».

⁸ « Aujourd'hui ce sont les hommes politiques qui nous cherchent (rires). C'est sur nous qu'ils s'appuient, ils sont en nombre réduit, alors ils ont vraiment besoin de la base » [Padre Renato, fondateur du CDHS].

⁹ Le Conseil de tutelle est un organisme municipal composé de 5 membres élus par la communauté et chargés de contrôler si sont respectés les droits des enfants et des adolescents NDT.

sources humaines, pour établir les comptes et accueillir la population. Tout cela est clairement soumis au jeu des intérêts partisans, dépend du moment des élections et de l'arbitraire de ceux qui sont chargés de la mise en place d'accords à différents niveaux. C'est toute une chaîne de relations qui se mobilisent autour de groupements sociaux comme le CDHS, et qui passent par le niveau local, régional, national et international. Il n'est pas rare de voir dans les favelas de Sapopemba des fonctionnaires de l'État, des missionnaires, des représentants d'organisations non gouvernementales internationales sur les droits de l'homme ou encore des fonctionnaires des Nations Unies. Mais tous doivent passer par les organisations « locales » dont l'analyse montre qu'ils étendent les réseaux de leurs relations bien au-delà de leur territoire.

L'action politique du CDHS, qui a toujours un rôle de liaison entre la favela et les institutions de l'État, atteint aussi la sphère du juridique. Les avocats militants tiennent dans les mouvements sociaux brésiliens des positions de plus en plus importantes. Leur présence dans le CDHS va au-delà de la permanence juridique auprès de la population et du conseil individuel et familial. Ces dernières années, leurs interventions ont débouché sur des actions portant sur les *droits collectifs* des habitants des favelas – droits pour des groupes entiers au logement, à la santé, à l'éducation, etc. – et sur des tentatives de « démocratiser le judiciaire ».

Conscient que la sphère juridique ne s'attaque pas aux inégalités sociales et que, dans une certaine mesure, elle les reproduit (le débat sur l'accès inégal à la justice s'étend au Brésil), le CDHS considère stratégique d'exercer des pressions sur le monde juridique pour que soient effectifs les droits des plus pauvres. Ceci le différencie du profil traditionnel des actions collectives des périphéries, en général, moins axées sur la légalité. Lors de mon étude de terrain, des avocats appartenant à ce réseau d'acteurs sociaux ont pris la tête d'initiatives visant à accompagner des processus de nature fort distincts, depuis le jugement pour l'homicide d'un dentiste noir assassiné par la police pour ne s'être pas soumis aux contraintes habituelles lors d'un contrôle policier jusqu'aux pressions pour que soit créé dans l'État de São Paulo un service d'assistance judiciaire. Ce fut fait en 2006. Lorsque le CDHS cherche à faire entrer les histoires de la périphérie dans le système juridique, il permet, assure-t-on, que s'établisse une communication, symbolique et matérielle entre d'un côté les dynamiques sociales marquées par les inégalités et de l'autre les formes juridiques d'un État démocratique de droit. Ne définit-il pas dans ses normes l'égalité comme l'élément fondamental de la citoyenneté ?

Les Actions de médiation : les « audiences publiques dans la favela »¹⁰

Vous savez bien tous que le gouverneur a décidé de faire occuper certaines favelas par la police dans le cadre de [l'Opération Saturation] qu'ils appellent eux la Quarantaine. Ils ont occupé une favela de la zone sud et maintenant c'est au tour de Jd. Elba, dans notre région. Ils sont arrivés le matin du 28 [août 2005], un dimanche. Ils sont arrivés en hélicoptère, ils sont descendus en rappel, la troupe à cheval, etc. Notre problème n'est pas de créer un affrontement avec la police, même si nous avons rapporté au CDHS certaines pratiques [de violation de droits] qui se sont passées durant l'opération. Mais nous avons appelé à la tenue d'une Audience pour ce samedi, à 9h30 du matin, ici même dans la favela. On veut faire venir des représentants du Ministère Public, du Pouvoir exécutif, pour leur dire que si le gouvernement lui-même nous envoie une troupe de l'armée parce qu'il reconnaît la situation de précarité de la région, alors qu'il envoie aussi la troupe de l'éducation, de la santé et autres... donc on veut leur présenter cette revendication en leur disant : qu'en est-il des autres politiques ? Alors si vous pouvez venir, je pense que cela sera un beau moment. C'est dans la rue des Boleadeiros, dans la favela Jardim Elba [Valdênia].

Les « audiences publiques dans la favela », fréquemment organisées par le CDHS à partir de 2005, réalisaient sur un mode spécifique la fusion entre le rituel public et les débats institutionnels. Ces audiences sont thématiques et leur fréquence dépend de la conjoncture ; elles font toujours participer des autorités de l'État et ont lieu dans les favelas. Y sont conviés formellement des habitants du quartier, des représentants d'organisations sociales et de différents niveaux de pouvoir de la sphère de l'État. Pendant le temps de mon étude de terrain, les audiences ont porté sur les violences policières dans les favelas du district.

Ils exposaient tous leur vision de la situation, les victimes de violence et leurs familles, les témoins de mauvais traitements par la police, outre des hommes politiques, des attachés parlementaires et des membres du pouvoir judiciaire. Ce genre d'initiative eut un impact croissant. Pour que se maintienne la dimension politique que ces audiences ont acquise à São Paulo, en 2006, on vit même participer personnellement à ces rencontres le Procureur général de l'État, qui est la fonction la plus élevée du Ministère Public. Sans prendre pourtant la place d'une star ; en effet le procureur et les autorités politiques présentes n'intervenaient qu'après avoir écouté ce que les habitants de la favela avaient à dire, l'un après l'autre.

¹⁰ À Sapopemba, l'expression se réduit à « Audiences publiques ». Cependant comme ces événements se différencient des audiences publiques juridiques, et qu'elles ont lieu à l'intérieur de favelas du district, j'ai choisi de toujours utiliser dans ce texte l'expression « audiences publiques dans la favela ».

Nous avons eu plusieurs audiences, qui avaient toujours pour motifs la police. Mais les situations étaient différentes. Cette dernière, par exemple, nous a donné la possibilité de parler avec la Commission municipale [des droits de l'homme], la commission législative de la Chambre [des conseillers municipaux]. Il a été dit : « Eh bien, vous mettez des policiers alors que cette favela ne dispose de rien [sur le plan social] ». C'est alors que le Secrétaire pour le Développement et l'Aide sociale a découvert que les spécialistes de la question de son secrétariat n'avaient jamais mis les pieds dans cette favela. C'est à cela que sert l'audience publique, à dire « Hé... voyez ce qui se passe ! ». Évidemment elle n'a aucun poids juridique mais c'est une organisation du peuple [Valdénia].

Les « audiences publiques dans la favela » n'ont pas le poids de la légalité et les délibérations qui sont menées ne comportent pas l'obligation formelle d'être exécutées, comme une décision judiciaire. C'est pour cela, comme je le montre plus bas, que le CDHS cherche à donner un accompagnement formel et juridique aux dénonciations de violations des droits. Dans ces audiences donc, ce qui est intéressant, ce n'est pas nécessairement la composante formelle de la décision, mais bien l'accès du discours des favelados à un statut politique. Comme socialement ce discours se situe aux échelons les plus bas dans la hiérarchie des interlocuteurs et est peu écouté dans les sphères plus officielles de la société, les « audiences publiques dans la favela » ritualisent l'élévation de ce discours à un palier politique, car là il peut être entendu par les autorités compétentes. Les divers représentants des organisations sociales, ou des instances relevant du juridique et de l'exécutif sont bien obligés de l'entendre.

Parce que l'audience a lieu à l'intérieur de la favela, les personnages politiques sont bien obligés de « descendre » de leur espace social, délaissant les signes qui les différencient (Bourdieu, 2003), et d'accepter de se placer sur le territoire de leurs interlocuteurs. Il est en effet nécessaire que l'un d'eux descende de son habituel lieu social de locution et que l'autre entreprenne une montée pour que l'échange de paroles soit possible.

Après le rituel public où ont pu parler les habitants de la favela victimes de la violence policière, c'est le tour des autorités de prendre la parole ; ensuite viendront les débats, le développement d'arguments et de perspectives, c'est-à-dire des engagements verbaux, afin de mettre sur pied une action commune qui réduise les problèmes et punisse les responsables de la violence.

Qu'en a-t-il été de nos audiences publiques à Sapopemba ? Tous, toutes les autorités invitées à y participer disaient connaître la réalité du quartier. « Ainsi donc vous connaissez ? Venez donc par ici parler avec nous pour qu'on en soit bien sûr ». Voyez tout ce qui a été fait. Dans le cas du com-

missaire Antonio, qui est encore en procès, voilà, le type est en procès, depuis trois ans, et c'est grâce aux audiences publiques. Bon même s'il a été relaxé, on a quand même créé un mouvement moral, on rappelle ces gens à la moralité ! [Valdénia]

Même si les audiences publiques dans la favela ne sont pas très médiatisées, et qu'elles n'ont pas un caractère délibératif formel, elles atteignent une vraie densité politique grâce à sa mixité, entre le rituel politique, le « peuple organisé », et l'institution qui délibère autour de solutions au problème (« voyez tout ce qui a été fait »). Selon une des idéologues et adeptes de ce mécanisme, la présence dans la favela reconfigure la façon dont ces autorités entrevoient les problèmes qui relèvent de leurs compétences, l'appel à la « moralité » comme elle dit¹¹. Le drame de la violence policière acquiert une réalité plus charnelle en étant reconstruit dans le discours des victimes et dans l'espace où elles la vivent. L'injustice n'était pas contestée mais elle apparaît sous un autre jour, bien plus politique, quand elle est mise en mots face à ceux qui ont la responsabilité institutionnelle de résoudre cette situation dramatique. Ce qui a été prononcé, qui est audible, a alors la possibilité d'être perçu comme discours et non comme « bruit »¹². Ce mode d'agir politiquement se présente donc comme une forme hybride entre la tradition *movimentista* de l'action directe, propre aux périodes autoritaires, et un processus institutionnel, propre aux constructions démocratiques, qui met en place des lieux de communication entre société et État.

Notes finales : dilemmes récents posés par l'action politique dans les zones de la périphérie

Le CDHS a recours à tout un répertoire de stratégies variées, à divers réseaux et formes d'action politique, pour assumer son rôle d'intermédiaire entre l'État et les habitants des quartiers où il intervient. L'une ou l'autre modalité prédomine selon le problème à résoudre, la conjoncture, les enjeux du moment. J'ai explicité plus haut que cette multiplicité des formes de l'action est en lien direct avec la multiplicité des strates de légitimité issues elles-mêmes des multiples façons dont les périphéries urbaines se présentent sur la scène publique et dans le temps. Pourtant, parmi tout ce large répertoire, ce sont les « audiences publiques de la

¹¹ Un appel donc d'ordre privé qui réfère aux fondements de la relation entre les classes au Brésil, selon l'argument développé plus haut. Les textes ethnographiques de Fonseca (2000) et de Vidal (2003) sont très éclairants à ce sujet.

¹² Selon les termes de Jacques Rancière : « celui que nous refusons de compter comme membre de la communauté politique, nous refusons d'abord de l'entendre comme un être parlant. Nous entendons seulement du bruit dans ce qu'il dit » (Rancière, 1996b, p. 373).

favela » qui apparaissent aux yeux des principaux militants du CDHS comme une innovation récente particulièrement aboutie. Dans cette partie, tenant compte du relief de ce genre d'initiative, je les examine non à partir de leur efficacité mais de la façon d'éclairer, sur le plan analytique, les dilemmes récents de l'action collective, qui se veut politique, et donc les innovations dans la démocratie brésilienne.

Je pars d'une prémisse : cette modalité de l'action politique – les « audiences publiques dans la favela » – était une nécessité et elle fut, ces dernières années, plus opérationnelle que d'autres dans le cas étudié. En effet, les actions les plus traditionnelles, c'est-à-dire les formes de protestations, l'action directe et les rituels publics d'un côté, et de l'autre l'action bureaucratique interne à l'institution, s'étaient révélées insuffisantes, dans ce sens qu'elles ne permettaient pas aux pratiques de *médiation* d'être performantes sur le plan social et politique comme le souhaitaient les actions collectives populaires. Ces insuffisances sont connues de ceux qui militent dans ces mouvements comme de la littérature qui leur est consacrée. Je vais donc passer rapidement en revue les principaux arguments avancés.

Les actions directes et les rituels publics ont démontré dans l'histoire leur fonctionnalité chaque fois qu'il convient d'exercer des pressions sur des acteurs dominants réticents à considérer ceux qui se mettent en mouvement en sujets dignes d'être entendus. Pour cette raison, les mouvements sociaux sont en règle générale bien plus combatifs et plus disposés à une action directe sous des régimes autoritaires que sous des régimes démocratiques. On a souvent évoqué la « démobilisation » et même la « mort » des nouveaux mouvements sociaux latino-américains dans la période qui a suivi le pouvoir autoritaire. Les rituels publics et les actions directes, comme les affrontements menés collectivement (occupations de terres ou d'immeubles vacants, publics ou privés, affrontements avec la police, résistance aux expulsions, *sit-in* sur la voie publique, etc.), finissent par donner du poids à cette partie de l'opinion publique qui, depuis plus d'un siècle, et en accord avec le sens commun brésilien, accuse les mouvements sociaux, et ceux qui essaient de les représenter, de désordre et d'incivilité. Le CDHS s'est alors conformé à cette tendance et a moins participé aux actions d'affrontement. Progressivement, on a donné comme cible aux actions les moyens pour négocier les projets et les ressources avec les acteurs de l'État et les institutions de financement.

Cependant, cet objectif typique des années 1990 et 2000 a montré des limites importantes, particulièrement lorsqu'il s'agit de « l'entrée en scène » des acteurs collectifs des zones périphériques. La création du CDHS en est l'expression. Il est issu d'une première organisation de défense des droits de Sapopemba, le CEDECA (Centre de défense des

droits des enfants et des adolescents « Mónica Paião Trevisan »), qui existait depuis 15 ans. Selon les vieux militants du CDHS, le CEDECA, avec le temps et malgré son poids dans la défense de la population locale, a vu sa capacité de mener une action proprement politique diminuer à partir de son « insertion institutionnelle » : il avait accès à tant de conventions publiques de financement qu'il ne pouvait plus exercer de pressions sur les gouvernants. Comme ce fut le cas d'autres actions collectives de la périphérie, l'absorption du CEDECA dans la routine des autorités au pouvoir et des partis s'était opérée si totalement, dans les années 1990, que toute son activité se limitait en fait à assumer les contraintes bureaucratiques des accords passés, à participer aux réunions d'innombrables commissions qui géraient les politiques sectorielles, et à assister aux forums réguliers rassemblant les secrétariats de gouvernement, les ONGs et le Troisième Secteur. Les causes principales du mouvement instituant étaient si déterminées par la logique instituée des politiques, pour utiliser les termes consacrés par Castoriadis, que les *leaders* importants du quartier avaient décidé de créer une autre organisation, le CDHS, qui pourrait agir en tant qu'action collective revendicative, critique, et capable d'exercer des pressions. Des années après, le cycle se répète.

Ce récit, fruit du travail de terrain, semble indiquer, du point de vue de l'analyse, qu'il y eut un déplacement significatif des activités de médiation exercées par les actions collectives des périphéries urbaines. En résumé, j'avance que le vecteur de la médiation des demandes entre les habitants de la périphérie et l'État s'est inversé dans les dix dernières années. À cause du processus d'insertion institutionnelle des mouvements de base, les acteurs collectifs des périphéries, insérés dans la machine de l'État, cessent de faire *monter* prioritairement les demandes sociales populaires vers le monde public pour favoriser le mouvement contraire, faire *descendre* les demandes des gouvernants et des acteurs principaux du secteur politique vers les secteurs populaires, alors vus comme un « public-cible ». D'un point de vue fonctionnel, les militants de la périphérie tendent à se comporter comme une espèce de bureaucratie de base de l'État, avec un degré d'autonomie bien moindre que celle qu'ils avaient conquise lors de l'émergence de « nouveaux personnages » sur la scène politique. En échange, ils auraient un plus large accès aux ressources.

Dans un système politique qui se consolide, comme dans le cas du Brésil, cette pratique caractéristique, il faut le souligner, a un sens et est parfaitement justifiable, pour au moins deux raisons. D'abord, la présence d'acteurs, comme le mouvement qui a fondé le CDHS, qui ont maintenant une insertion institutionnelle, toute subordonnée qu'elle soit, signifie que le système de participation sociale est en train de se conso-

lider au sein de l'État, qui de fait intègre tout un ensemble d'organisations sociales dans le débat public¹³. Ensuite, l'existence de cet ensemble d'acteurs dans la sphère politique a permis aux politiques publiques, dans la période démocratique, d'atteindre une bien plus grande capillarité sociale, ce qui est statistiquement prouvé par l'accès plus large aux services sociaux publics dans les périphéries de São Paulo (Marques & Torres, 2005). Écoles, crèches, postes de santé, centres de loisirs, téléphones publics, etc. sont en plus grand nombre dans les zones périphériques que lors de la naissance du mouvement, ce qui représente aussi une augmentation sensible du potentiel d'accès aux droits sociaux.

Néanmoins, c'est justement cette inversion de sens de l'action *movimentista*, à la suite de son insertion dans l'institution, et le vide laissé alors sur la scène publique, qui font apparaître plus nettement la frontière récente que le recours exclusif à cette forme d'action rétablissait entre les secteurs populaires et le politique. C'est parce qu'ils percevaient ce processus clairement que les militants de Sapopemba s'étaient décidés à créer le CDHS et à renouer avec une pratique politique plus combative, sans perdre les avantages retirés d'une institutionnalisation ouverte à la participation. Ce véritable dilemme les a conduits à mettre en œuvre de nouvelles formes d'action politique.

C'est pour résister à cette tendance que fut tentée l'expérience des « audiences publiques dans la favela », expérience qui allait rester la stratégie principale du CDHS au cours des dernières années. De telles audiences ne furent possibles que parce que le CDHS a hérité, des mouvements sociaux qui l'ont fondé, de réseaux de contacts avec l'institution et les partis suffisamment forts pour que les autorités de l'État acceptent d'y participer. C'était la légitimité du CDHS face à elles qui était la garantie de la tenue de ces réunions. Quant aux habitants des favelas de Sapopemba, les audiences publiques n'avaient une légitimité comme lieu de solution pour leurs problèmes que parce qu'ils voyaient dans le CDHS un porteur de leurs revendications, un médiateur qui faisait que leur voix avait un écho au-delà des territoires où ils vivaient. Le potentiel politique de ces audiences était donc clairement connecté à la légitimité de l'action collective dans son rôle d'intermédiaire, dans ce cas, entre l'État et la population des favelas de Sapopemba. Il ne s'agit donc pas seulement d'un « modèle institutionnel » de débat public dont on peut s'inspirer dans d'autres lieux. Ce qui est bien plus important, c'est d'analyser, pour les comprendre, les processus de construction de

¹³ La comparaison entre les différentes transitions démocratiques en Amérique latine conduit invariablement à mettre en évidence les points positifs du cas brésilien. Il a en effet construit un grand nombre de mécanismes formels et informels, encore en train de s'étendre, qui établissent des relations entre les secteurs sociaux organisés et l'État. Je remercie Adrian Gurza Lavalle de m'avoir éclairé sur ce processus.

la légitimité, au niveau du tissu social et de la scène publique, qui rendent possible l'entrée d'acteurs collectifs des périphéries en tant que sujets de débats politiques.

Références bibliographiques

- Arvitzter, L., Navarro, Z. (orgs.) (2003) *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo : Cortez Editora.
- Baierle, S. G. (1992) *Um novo princípio ético político : prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Master, – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Bourdieu, P. (1993) Effets de lieu. In : Bourdieu, P. (dir.) *La Misère du monde*. Paris : Le Seuil, pp. 159-167.
- Carvalho, J.M. de. (2002) *Os bestializados : o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo : Companhia das Letras, 3^e éd.
- Cefaï, D. (2007) *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*. Paris : La Découverte.
- _____. (2006) Le quartier comme contexte, ressource, enjeu et produit de l'action collective. Les ancrages de proximité d'une arène publique. Belleville, Paris XX^e. In : Vitale, T. (ed.), *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*. Milan : Mondadori,
- _____. (1996) La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, n° 75.
- Cefaï, D. ; Pasquier, D. (dir.). (2003) *Les Sens du public : Publics politiques, publics médiatiques*. Paris : Presses universitaires de France.
- Chalhoub, S. (1996) *Cidade febril : cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo : Companhia das Letras.
- Chauí, M. (2000) *Brasil : mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo.
- Costa, S. (1997) Contextos de construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n° 47.
- Dagnino, E. (2002) Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil : Limites e Possibilidades In : Dagnino, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra, 2002.
- Dagnino, E ; Olvera, A. ; Panfichi, A. (orgs.). (2006) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo : Paz e Terra.
- Dagnino, E. Tatagiba, L. (2007) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó : Argos.
- Doimo, A. M. (1995) *A Vez e a Voz do Popular : movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro : Relume Dumará/ANPOCS.
- Feltran, G. de S. (2008) « Fronteiras de tensão : um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo » Thèse de Doctorat, IFCH/Unicamp.
- _____. (2007) Vinte anos depois : a construção democrática brasileira, vista da periferia de São Paulo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo.
- _____. (2006) Deslocamentos : trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. In : Dagnino, Evelina ; Olvera, Alberto ; Panfichi, Aldo

- (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo : Paz e Terra.
- _____. (2005) *Desvelar a política na periferia : histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo : Associação Editorial Humanitas/FAPESP.
- Fonseca, C. L. W (2000) *Família, fofoca e honra : etnografia de violência e relações de gênero em grupos populares*. Porto Alegre : Editora da UFRGS,
- Fraser, N. (1995) Rethinking Public Sphere : a contribution to the critique of actually existing democracy. In : Robbins, B. (ed.). *The Phantom Public Sphere*. Minnesota U.P.
- Habermas J. (1992) L'espace public, 30 ans après. *Quaderni*, n° 18, automne 1992.
- Marques, E. & Torres, H. (orgs.) (2005) *São Paulo : segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo : Editora SENAC.
- Misse, M. (2006) *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo : estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro : Lumen Juris Editora.
- _____. (2007) Mercados ilegais, redes de proteção e organização do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, Dossiê Crime Organizado, São Paulo, n° 61.
- Oliveira, F. de ; Paoli, M.-C. (org.) (2000) *Os Sentidos da Democracia : políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis : Vozes.
- Oliveira, F. de ; Rizek, C. S. (orgs.) *A era da indeterminação*. São Paulo : Boitempo, 2007.
- Paoli, M-C. (1995) Movimentos sociais no Brasil : em busca de um estatuto político. In : Hellmann, M. (org.) *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo : Marco Zero/Ildesfes.
- Rancière, J. (1995) *La mésentente*. Paris : Éditions Galilée.
- _____. (1996) O dissenso. In : Novaes, A. (org.). *A crise da razão*. São Paulo : Companhia das Letras.
- Ribeiro, A. C. T. ; Grazia, G. de. (2003) *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo : Vozes.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena : Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Vidal, D. (2003) « A linguagem do respeito : a experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas », *Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n° 2.

DEUXIÈME PARTIE

CITADINITÉ ET CITOYENNETÉ

Introduction à la deuxième partie

Gabriel de Santis Feltran, dans le texte précédent, pose l'alternative : les couches populaires doivent-elles se contenter d'être des « populations cibles », ou doivent-elles devenir et rester des acteurs historiques ? Les deux textes qui suivent, que nous avons mis sous le patronage de deux notions importantes des sciences sociales, celle de citoyenneté, et celle de citoyenneté, dans une certaine mesure, continuent à approfondir l'alternative posée par Feltran. D'une part, nous voyons l'émergence de revendications de citoyenneté, entendue comme la production, par ses habitants, de l'usage de la ville (Baby-Collin, 2008) ; d'autre part nous assistons, dans l'État de Rio Grande do Sul, où le Parti des Travailleurs a, en premier, installé différentes démarches visant à stimuler la citoyenneté participative, comment celles-ci abandonnent peu à peu leur aspect spontané et novateur pour s'institutionnaliser et, dans une certaine mesure, se bureaucratiser. Le texte de Daniel de Lucca Reis Costa se présente comme une pièce de théâtre et raconte, en quatre scènes successives, l'affrontement entre les « habitants de la rue », les « *catadores* » et d'autres citoyens très pauvres du centre historique de la ville de São Paulo et un maire adjoint, descendant d'une des familles les plus riches du Brésil, les Matarazzo, qui voudrait les chasser pour « nettoyer le centre », aidé en cela par une ligue de commerçants. Projet auquel s'opposent deux associations et un certain nombre d'ecclésiastiques, de confessions différentes, mais aussi, dans un des moments cruciaux, l'évêque de la ville. Il s'agit donc bien ici, de manifestations de personnes réclamant leur capacité à être entendus comme acteurs sociaux. Demande de citoyenneté d'autant plus nouvelle et manifeste que le Brésil était, au XIX^e siècle et au début du XX^e, un pays où régnait le slogan des géopoliticiens réalistes selon lesquels « *Dans les relations à autrui, les grands font ce qu'ils veulent, et les petits ce qu'ils peuvent* » (Morgenthau, 1948). Le texte de Rosinha Machado Carrion montre dans le détail comment fonctionne la citoyenneté participative, mais, en même temps, l'importance des alliés institutionnels que les acteurs, mais aussi les pouvoirs publics locaux, par viennent à mobiliser, à l'image de la *Terza Italia* apparaissent des alliances inédites entre municipalités, organisations non gouvernementales, entrepreneurs et universités. Ce qui nous ramène à deux thèmes, l'un analysé dans notre introduction : celui de l'émergent en tant que mise en relation après de ce qui existait avant mais ne coopérait pas (Whitehead, 1929), et celui de la citoyenneté en tant que qualité d'une relation juridique et sociale entre un individu et

une totalité, ville, État ou Nation. Carrion montre comment l'Économie populaire et solidaire peut fonctionner si un certain nombre de réquisits existent, en particulier l'élévation du degré de conscience autogestionnaire. Sa recherche-action a mis en lumière les tentatives et les défauts de la jeune expérience de Porto Alegre de promotion d'une citoyenneté plus complète et son chapitre se conclue sur un parallèle avec une réalisation canadienne, de plus longue date et mieux équipée financièrement.

Références bibliographiques

- Baby-Collin, V. (2008) « Dynamiques citadines : entre imageries urbaines et résistances citoyennes », in Baby-Collin, V. & D. Mercier. *Sud à sud : Dynamiques sociales et spatiales Amérique Latine/Méditerranée*. Aix-en-Provence : PUP, pp. 213-216.
- Morgenthau H. (1948) *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*. New York : Knopf.
- Whitehead, A.N. (1929) *Procès et Réalité*. Traduction Paris : Gallimard, 1995.

Les *catadores*¹ sur le devant de la scène

Dramaturgie politique au cœur de São Paulo

Daniel DE LUCCA REIS COSTA

Doctorant, UNICAMP – Université Estadual de Campinas (Brésil)

Le montage de la scène

Le centre de São Paulo est actuellement un terrain où s'affrontent les forces sociales. Cette zone au cœur de la ville est un lieu qui capte particulièrement l'attention des intérêts privés et publics et en même temps une scène où se jouent des luttes sociales pour le droit au logement, au travail, à l'utilisation de l'espace public. Elle vit aujourd'hui un processus intense de transformations et fait l'objet d'une négociation politique autour de la construction sociale du paysage urbain. De cette zone détériorée, délaissée et dangereuse, on veut faire un complexe de loisir, un endroit où des résidences en grand nombre cohabiteront avec des bars sophistiqués, des restaurants, des musées, des galeries d'art. Ce processus d'appropriation culturelle des quartiers historiques au cœur des villes, dénommé « *gentrification* » par certains auteurs de langue anglaise, comme Smith (1988) ou Zukin (2000), est une tendance qui concerne à la fois le marché et la production du lieu en tant que tel. La construction sociale du paysage urbain, associée aux pratiques de *gentrification*, passe surtout par l'affirmation symbolique du pouvoir à travers des formes urbanistiques qui représentent perspectives et visions du monde de groupes sociaux qui cherchent à s'approprier certains espaces de la ville et à leur imposer leurs valeurs. Dans le cas de São Paulo, ce désir politique de transformer le centre historique a revêtu des spécificités particulières et reçu trois dénominations connues « revitalisation », requalification » et plus récemment « reconstruction ».

¹ Les *catadores* désignent, selon la terminologie brésilienne, ceux qui ramassent dans les rues les déchets recyclables pour les vendre à des entreprises souvent à un prix dérisoire (NDT).

La dernière équipe municipale de Marta Suplicy, maire PT (Parti des Travailleurs) entre 2001 et 2004, qui a lancé le programme « Reconstruire le Centre » sur des fonds importants accordés par la BID, a clairement démontré la nécessité d'intervenir dans le centre de la ville. L'association « Que vive le centre », une entité liée au secteur du commerce et des services, était jusqu'alors le moteur principal du processus de transformation de cette zone. Bien que son influence soit moindre et qu'elle ne joue plus un rôle de premier plan, l'association continue d'être une interlocutrice importante et ses propositions, jusqu'à maintenant, servent de références aux divers projets concernant le centre-ville (Frúgoli, 2005). Marta Suplicy, en assumant son mandat, a publiquement affirmé son intérêt pour les couches populaires. Se créèrent alors des instances de dialogue avec les mouvements sociaux liés à la vie du centre de la ville, amorçant une politique qui était restée étrangère aux deux mandats antérieurs exercés par Paulo Maluf entre 1993 et 1996 puis par Celso Pitta entre 1997 et 2000. C'est ainsi que purent s'élaborer des projets en liaison avec ces mouvements. Cependant, tout indique que les modes d'interlocution mis en place par la mairie ont changé de nature au cours du mandat et n'ont pas répondu aux attentes des groupes populaires concernés par les projets².

Au cœur de São Paulo coexistent étroitement dynamisme économique et extrême pauvreté. Parce qu'il est le centre d'une métropole, ce seul lieu rassemble un grand nombre de caractéristiques qui le distinguent des autres secteurs de la ville. C'est la partie la plus ancienne de São Paulo et le fait d'en constituer les débuts lui confère une grande valeur historique fondatrice. C'est le secteur par lequel circule par jour le plus grand nombre de personnes, environ 2,8 millions, et où sont concentrés emplois et immeubles vacants ; la masse réelle des salaires correspond à près de ¼ de la masse salariale de l'ensemble de la ville et le taux de vacance arrive à atteindre 20 % (Comin, 2004). C'est aussi l'endroit qui offre la plus grande densité d'institutions publiques et d'organisations centrées sur l'aide sociale. C'est dans le centre encore que l'on produit la plus grande quantité de déchets et que s'agglomèrent en nombre particulièrement élevé les dépôts clandestins de matériaux recyclables

² Au début de son mandat, Marta Suplicy a établi de bonnes relations avec quelques coopératives de matériaux recyclables dans le but de construire avec elles un programme de collecte sélective pour l'ensemble de la ville. Mais l'élaboration commune de ce programme de ramassage ainsi que le dialogue avec les coopératives sont des pratiques qui ont disparu en cours de mandat. En revanche en 2002, on a vu se mettre en place sur un rythme accéléré un programme de collecte sélective complètement arbitraire qui n'intégrait aucunement le souci d'éduquer les habitants de la ville aux problèmes sociaux de l'environnement (De Lucca, 2004). De la même façon, le dialogue a été interrompu avec les mouvements de quartier de la zone centrale (Frúgoli, 2005).

(Legaspe, 1996). C'est le seul secteur de la ville enfin qui offre une telle addition de mouvements, les mouvements de quartiers, de la population des rues (FIPE, 2003), des vendeurs ambulants, des récupérateurs de matériaux recyclables (SAS, 2003).

Il existe un lien étroit entre le niveau de circulation des personnes, les ventes effectuées, les matériaux collectés, les dépôts clandestins, les institutions publiques, et celles qui particulièrement s'occupent de l'aide sociale, et les habitants de cette zone. Les couches populaires du centre jouent ainsi un rôle fondamental dans la reproduction de la dynamique locale, mais aussi dans l'affrontement avec les entités gouvernementales ou avec l'association « Que vive le Centre » qui veut leur imposer ses propres intérêts. Elles deviennent alors des acteurs importants dans la dispute pour l'appropriation de l'espace et la négociation politique autour de la transformation du paysage urbain.

À cause de leur présence massive dans cette partie de la ville, les catégories populaires ne peuvent qu'avoir un rôle essentiel dans la réglementation urbanistique du secteur. Toutefois, les pratiques mises en œuvre par le gouvernement et les segments de la classe populaire démontrent bien, par leurs différences, que le centre de la ville fait l'objet d'interprétations antagoniques et conflictuelles. De fait, entre le pouvoir municipal, qui souvent cherche à satisfaire les intérêts des secteurs de la population qui disposent d'un pouvoir d'achat élevé, et les divers groupes populaires se déploie une véritable *lutte autour de la définition de ce qu'est et de ce que doit être le centre*.

Dans la mesure où nombre des politiques de *gentrification* consistent en des interventions qui justement prennent pour objet ces segments de la classe populaire, fréquemment accusés d'être des « marginaux », d'être responsables de la dégradation du centre, il est important pour comprendre de tels processus de négociation de prendre le point de vue de la « marge ». Le propos de ce texte est justement d'essayer de cartographier cette zone de turbulences en se centrant sur les conflits et les stratégies de lutte auxquels ont recours les récupérateurs des matériaux recyclables qui opèrent dans le centre de la ville.

Leur présence dans le centre s'est renforcée depuis la fin des années 1980 et leurs pratiques, qui sont liées à la question de l'usage et du sens de l'espace public, de la gestion des déchets urbains devenue un objet de débat public, servent de contrepoint privilégié aux politiques de *gentrification*. Cette analyse permet de rendre un peu plus clairs le rôle et les actions de la nouvelle équipe municipale qui, visant à « améliorer le centre », affectent le sort de certains segments parmi les plus démunis de la société et déclenchent des réactions, parfois immédiates, parmi les groupes concernés.

Prélude

Voici la scène. C'était un jour ensoleillé. Au milieu des palmiers, le Théâtre Municipal dessinait, en toile de fond, son architecture si caractéristique. Une photo présente sur la couverture de *Vejinha*³ du mois de mars tout souriant et posant sous le Viaducto do Cha le nouveau maire adjoint du quartier de la Sé⁴. On peut y lire « *Nouvelle chance pour le centre. Dix idées pour que le cœur de la ville retrouve son ancien éclat et redevienne la fierté des Paulistes* ». La revue donnait à Andrea Matarazzo les traits d'un entrepreneur qui a réussi et qui se passionne pour la vitesse et les motos chères. Elle évoquait quelques-uns des problèmes du centre de São Paulo et la façon dont le nouveau maire se proposait de les résoudre : mettre fin à l'utilisation des larges trottoirs par les vendeurs, interdire la vente à la sauvette, les utilisateurs de charrettes et les mendiants, améliorer la sécurité, installer une université dans le *cracolândia*⁵ et donner au centre « *un coup de propre* ». C'est en ces termes que la nouvelle équipe municipale de José Serra (PSDB-Partido da Social Democracia Brasileira) a publiquement annoncé les mesures qu'il appliquerait au centre de la ville.

Bien entendu, ce genre d'annonce a suscité des polémiques. On critiquait en général, ce qui plus tard s'est confirmé, le fait que la nouvelle gestion avait, dès le départ, assumé une posture complètement « en déphasage » avec la dynamique même du centre. C'est cette atmosphère empreinte de tensions qui a conduit certains groupes organisés à voir dans la mairie une entité étrangère, ennemie même, qui ne cherchait pas à connaître la réalité sur laquelle elle voulait intervenir. Ils ont alors résolu de mettre sur pied un séminaire sur les politiques publiques concernant le centre de la ville.

Premier Acte : 6 juin 2005 – Séminaire sur les politiques publiques

L'objectif du séminaire était d'« *ouvrir un large débat sur les projets élaborés par la mairie concernant la partie centrale de la ville, en faisant participer des représentants du gouvernement, des universitaires, des entrepreneurs, des membres de mouvements sociaux, de syndicats et partis ouvriers, des ONGs et des habitants du quartier* ».

³ *Vejinha* est le nom donné à la revue *Veja São Paulo* qui informe sur ce qui se passe dans la ville.

⁴ Sé correspond à la partie la plus centrale de São Paulo qui est divisée en 8 zones ou régions dont la subprefeitura da Sé. Son nom vient de la Cathédrale située sur la place du même nom (NDT).

⁵ Ce mot dérivé de crack désigne une partie du centre connue pour être un lieu de trafic de drogues et de prostitution (NDT).

La participation au séminaire était gratuite et n'exigeait pas d'inscription préalable. Il y avait seulement à l'entrée un registre que les participants devaient signer. Peu de publicité avait été faite, semble-t-il, sauf parmi les organisations les plus connues du centre. Le séminaire devait durer un jour entier. Quatre tables rondes étaient prévues. Le matin, la première table portait sur la « *réhabilitation du centre de São Paulo* » et la seconde concernait « *le logement* ». Celles de l'après-midi s'intitulaient « *Cracôlandia⁶ et Intégration sociale* » et « *Travail et Développement* ».

Dès 9h du matin, la salle était déjà pleine et une partie de l'auditoire devait rester debout dans le fond ou les allées. Le lieu était vraiment trop exigü pour accueillir un événement de cette importance car il se trouvait archicomble avant même que les participants de la première table ronde s'installent à la tribune. Le public était en grande partie constitué de gens d'origine simple pour ne pas dire pauvre. Même s'ils ne formaient pas la totalité des présents, car il y avait aussi des journalistes, des étudiants, des professionnels des questions urbaines, des militants, c'était le caractère populaire de l'assemblée qui prédominait et cette distinction sociale se voyait clairement dans la posture, l'expression, le vêtement. Certains étaient liés aux mouvements de quartier, aux coopératives des *catadores* et au Mouvement national des récupérateurs des matériaux recyclables (MNCR). Participaient aussi quelques anciens « sans-abris » qui à une époque avaient cherché à organiser la population de la rue. Vêtus très simplement, portant parfois même des vêtements sales, ils contribuaient tous au caractère populaire du public, hommes, femmes – certaines avec des bébés dans les bras – enfants, personnes âgées.

Telle se présentait la scène de l'événement qui se préparait et ressemblait très tôt une grande quantité de gens dont on ressentait la légitime anxiété. Sans l'ombre d'un doute, c'était la première table ronde qui était la plus attendue, celle qui justement ouvrait les travaux de la rencontre. Son importance lui était conférée par la participation, que chacun attendait, d'Andrea Matarazzo, ce personnage public qui, depuis son installation à la mairie de la région de la Sé, n'avait jamais cherché le dialogue avec les catégories populaires habitant le centre. À cette même table étaient assises d'autres personnalités.

Les premières interventions ont été prononcées dans un calme relatif. Elles soulignaient toutes la nécessité de mettre en place des instances permettant le dialogue entre les groupes sociaux hétérogènes existant dans le centre de la ville et les concepteurs du projet politique de sa

⁶ En référence aux usagers du *Crack* qui circulent dans cette partie du centre-ville (NDT).

renovation. Lorsque le maire adjoint prit le micro, un mouvement parcourut tout le public qui prenait clairement position contre Matarazzo dont la nervosité devint apparente.

« *Le centre est perçu comme un lieu insécurisé et c'est contre cette perception que nous devons agir* ». Cette action requiert, pour se concrétiser, la mise en œuvre d'une série d'interventions. Le maire, cependant, se mit à moduler le ton de son discours, adoucissant la portée de nombreuses de ses affirmations en fonction des réactions du public. Ainsi, il affirmait que l'hétérogénéité sociale du centre devait être maintenue, qu'il était nécessaire de créer des coopératives pour améliorer le recyclage et que, pour éviter la circulation de charrettes dans le centre, il fallait mettre fermement en place une politique concernant le transport des déchets solides. De nombreuses huées et des injures comme « menteur », et « hygiéniste » lui répondirent. À mesure que les moments du discours se succédaient, le public cessa peu à peu d'être simple spectateur pour devenir acteur de la pièce qui se jouait. Les mouvements du public comme les réactions du maire et ses réponses décuplaient l'état d'excitation qui s'était emparé des esprits. Le jeu de scène alors acquérait force et dynamisme intensifiant l'impression qu'on était vraiment au théâtre.

Le spectacle imposait son style à tous, et ceux qui étaient de simples spectateurs se sentaient maintenant sur la scène où ils revendiquaient leurs positions et leur propre vision des choses. Le public se montrait désireux de prendre la parole, de parler et d'être entendu des autorités. Il était alors impossible de l'empêcher de s'exprimer et le micro lui est devenu accessible si bien que des gens ont pu dire combien ils étaient en désaccord avec de nombreux comportements de la nouvelle équipe municipale. Ainsi fut fortement critiquée la façon dont ont été expulsés les enfants des rues, filles et garçons, et les consommateurs de crack qui circulaient aux alentours de la région de la station centrale de trains, la Luz, au cours d'une opération qui a été intitulée par la mairie « opération de nettoyage ». Des revendications ont été formulées contre la diminution drastique du nombre des autorisations pour les vendeurs ambulants, une mesure qui avait suscité, quelques semaines auparavant, des manifestations de rue et même des conflits qui ont opposé les vendeurs à la sauvette organisés aux troupes de choc de la police militaire. Un représentant du Mouvement des habitants du centre (MMC) prit la parole pour dire combien il était absurde que la mairie n'ait aucun programme d'habitat populaire pour le centre alors que c'était le secteur de la ville où il y avait le plus d'immeubles vacants. Une autre personne se présentant comme un représentant du Forum de la population vivant dans la rue affirma s'être vu refuser trois demandes de rendez-vous depuis sa prise de fonction. Des protestations s'exprimèrent aussi à

l'encontre de la fermeture du parc de la Place de la République, d'autant plus que la mairie n'avait donné aucune explication publique du pourquoi de cette mesure ; on affirma même que par la pose de ces grilles, la mairie voulait interdire aux pauvres de circuler dans l'espace public du centre.

Un *catador* portant la chemise du MNCR prit le micro pour dénoncer la volonté de la mairie « *d'en finir avec le travail des catadores dans le centre de la ville. Elle veut bien créer de nouvelles coopératives mais elle ne cherche pas à dialoguer avec celles qui existent déjà.* » La mairie « *gêne plus qu'elle n'aide le recyclage des matériaux* ».

C'est un fait qu'en avril de cette même année, un conseiller municipal du Parti du Front Libéral (PFL) avait présenté un projet de loi qui avait été violemment rejeté par les organisations des *catadores* du centre de São Paulo. Ce projet proposait entre autres que tous les *catadores* utilisant des charrettes soient enregistrés, de suivre des cours d'hygiène et que toutes les charrettes soient, dans un délai d'un an maximum, normalisées, et qu'elles comportent un espace publicitaire. Cette mise en conformité pourrait être soutenue par l'initiative privée ou financée par un crédit. Les critiques à cette loi étaient variées et la seule personne qui pouvait s'opposer au projet était le maire de São Paulo José Serra. Le *catador* qui protestait au micro contre l'action de la nouvelle équipe municipale affirma que jusqu'à présent elle était restée silencieuse sur ce point. Il affirma aussi que ce silence de la mairie par rapport à ce projet de loi qui perturberait profondément leurs vies inquiétait de nombreux *catadores*. Il annonça enfin que le jour suivant il y aurait une manifestation publique pour protester contre ce projet.

Il y eut beaucoup de discours et les critiques proférées dénonçaient de façon générale l'incompatibilité entre les interventions projetées pour le centre et la réalité qui s'y vivait. Il y avait un brouhaha de voix qui souvent se recoupaient car lorsque l'un parlait au micro, d'autres appuyaient fréquemment ses dires en proclamant à voix haute « *expulser les pauvres, c'est seulement ça que vous voulez* », « *pour vous, les pauvres doivent être dehors* ». Matarazzo se montrait incapable de répondre et de réagir en homme politique face à une telle avalanche de critiques, prouvant qu'il ne les avait jamais imaginées. Le choc qu'elles provoquaient en lui créa chez tous l'impression que les pouvoirs publics n'avaient jamais entendu la voix des minorités et qu'il y avait une grande distance entre le projet politique de transformation du centre et sa réalité. Le désarroi qui se peignait sur son visage en entendant ces revendications, sa nervosité face à un auditoire qui ne relâchait pas sa pression et ses mimiques de rejet illustraient parfaitement ce que le Père Júlio Lancelotti, lors d'une table ronde postérieure, allait nommer « *le déphasage du pouvoir politique* ». Le maire donnait bien l'impression

de ne pas avoir la moindre idée de ce qui se passait dans le centre de la ville, ce centre qu'il voulait tellement améliorer.

Probablement, le moment le plus théâtral de la journée, celui où l'expression agonistique a paru marquer le jeu tous les assistants, fut lorsque le maire, acculé et cherchant à répondre aux critiques dit : « *Je n'ai fait que boucher des trous, réparer des lampadaires, remettre en état les plaques des rues, restaurer les chaussées et placer des feux de circulation. Je n'ai fait que ce qu'il fallait faire. Je n'ai rien à voir avec le reste* ». C'est alors qu'une grande femme noire se dressa, un enfant dans les bras, et vociféra d'une voix forte : « *Il n'y a pas de reste ici. Si vous pensez que nous sommes un reste, vous vous trompez complètement. Nous sommes des citoyens et nous avons le droit d'habiter et de vivre dans la ville, comme tout le monde* ». À ce moment-là, l'auditoire s'est laissé complètement aller. Entre huées et applaudissements, de nombreuses personnes se mirent à parler fort pour appuyer les propos de cette femme, et au milieu de tout ce chahut, un maire cherchant à excuser ce malentendu.

La séquence suivante marqua la fin du discours de Matarazzo, ou plutôt, son incapacité à poursuivre. La parole est alors donnée aux autres intervenants de la table ronde qui tous commentèrent ce qui était en train de se passer en affirmant qu'une telle situation démontrait qu'il était urgent de créer un espace de dialogue entre les pouvoirs publics et les groupes sociaux vivant dans le centre.

La table ronde terminée, Matarazzo se retira, accompagné de ses gardes du corps et suivi de plusieurs personnes du public qui voulaient lui parler. La suite du séminaire s'est déroulée dans un climat un peu plus amène que celui qui avait perturbé la table d'ouverture. Il est vrai que le public s'était fait progressivement moins nombreux après la sortie du maire.

Cet événement a été la première rencontre publique de la nouvelle équipe municipale avec les catégories populaires vivant dans le centre. Cette nouvelle équipe a dévoilé sa totale méconnaissance, ou son parfait mépris, de la complexité des problèmes qui se posaient dans cette zone centrale et des gens qui y vivaient. Le moment crucial a été l'apparition sur la scène du personnage public qu'était le maire de la région de la Sé. Peut-être a-t-il été pris pour cible par le public parce qu'il était l'autorité principale de la zone concernée et à cause de sa médiatisation dans la presse. Les groupes sociaux présents ont fait de cette personnalité qu'ils voyaient devant eux le responsable de leurs peurs et ils ont canalisé exclusivement leurs émotions sur Matarazzo, devenu l'adversaire principal dans le drame qui se jouait. D'où cette avalanche de critiques, de revendications, d'insultes même qui ont fait perdre à notre maire sou-

riant et victorieux sa posture de héros pour le transformer en un personnage minable.

2^e Acte : 7 juin 2005. Contre la loi 171

L'heure de rendez-vous était fixée à 10h, en face de la Chambre du Conseil municipal. Rapidement on vit arriver un grand nombre de charrettes et de carrioles⁷. Ils paraissaient venir de partout et même s'ils respectaient pour leur structure un même modèle, les différents matériaux utilisés dans leur assemblage, la diversité des couleurs, la variété des panneaux et des ornements donnaient à cet ensemble de véhicules un certain air de carnaval, leur insufflait un esprit allégorique. Vers 11h, le niveau d'animation était déjà élevé. Les charrettes étaient de plus en plus nombreuses jusqu'à dépasser la quarantaine. Une voiture équipée d'une sono jouait sans arrêt des musiques populaires, comme le *xote*, le *vanerão* ou les *marchinhas*, des chants qui évoquaient les *catadores* et donnaient un fond musical à cette effervescence. Les gens chantaient et dansaient, ou se saluaient et conversaient. Les manifestants brandissaient de nombreux drapeaux et des pancartes de couleurs. Certains d'entre eux arboraient aussi un style bien à eux en portant des chemises et des salopettes colorées avec le nom de leurs coopératives. La façon dont ils étaient habillés contrastait avec les habits du quotidien. L'uniforme, qui était le leur quand ils travaillaient, là subissait une complète métamorphose. En entrant dans ce contexte de spectacle vivant et festif, le vêtement du labeur habituel se transformait en un symbole d'orgueil et de fierté. Tous ces gens, ensemble et totalement pénétrés par l'ambiance, comme dans un tableau composé d'emblèmes de couleur en mouvement, manifestaient, en étant là, une image positive d'eux-mêmes. Les manifestants exprimaient avant tout leurs inquiétudes et leur enthousiasme. Sans l'ombre d'un doute, ce jour-là n'était pas un jour comme les autres.

Et ce jour-là, les *catadores* de São Paulo affrontaient le projet de loi 171. Les critiques à cette loi étaient diverses et avaient été formalisées dans un document. Dans ce document, il était dit qu'avant de prendre une quelconque décision politique, il fallait que les pouvoirs publics discutent avec la catégorie des travailleurs qui était l'objet de cette loi. On y affirmait aussi que le type d'accréditation proposée et les règles

⁷ Il s'agit des véhicules utilisés par les *catadores* pour leur travail. Ces moyens de transport sont tirés à bras et supportent le poids des charges sur un simple essieu auquel sont fixées deux roues. Certaines charrettes, grâce à leur structure et au matériau utilisé, peuvent transporter près de 800 kilos. La carriole, qui est le principal outil de travail de la majorité des *catadores* de la ville, est en même temps un moyen de se déplacer, de transporter les matériaux collectés et une sorte de « maison roulante » pour ceux qui vivent dans la rue.

qui en découlaient ne feraient que favoriser les intermédiaires⁸, dans la mesure où les *catadores* ne sont pas en condition de faire face aux dépenses nécessitées par les nouvelles charrettes normalisées. Une autre critique portait sur les répercussions extrêmement négatives comme l'éventuelle exclusion des *catadores* isolés et non organisés, qui parfois ne possèdent même pas de carriole. Ce serait ce type de récupérateurs-recycleurs qui seraient les plus touchés par la loi, car ils sont souvent soumis aux intermédiaires or ce sont eux qui historiquement ont fait du centre de la ville leur espace de travail. Enfin le MNCR proposait de rejeter radicalement l'obligation que faisait la loi de prévoir un espace publicitaire sur les véhicules des *catadores*.

Ce projet de loi n'avait pas été élaboré par la nouvelle équipe municipale, c'est pourtant à elle que les manifestants devaient s'adresser car seule la signature du maire de la ville José Serra pouvait le bloquer. Comme la mairie avait répondu par le silence aux lettres, messages et commentaires exprimant l'opposition à la loi, il fut décidé qu'à São Paulo, le jour national des *catadores* serait consacré à la lutte pour le retrait de ce projet de loi. La manifestation publique fut organisée fondamentalement pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes que ce projet posait. La mobilisation prenait pour point de départ cette même Chambre où la loi avait été proposée pour terminer à la mairie, puisque c'était elle qui pouvait en finir avec ce projet inopportun. La manifestation avait été organisée par le MNCR. D'autres acteurs sociaux étaient présents, des représentants de coopératives de *catadores* et du Forum de la population vivant dans la rue de São Paulo.

En s'agglomérant au mouvement, toutes ces personnes ont peu à peu formé un immense cortège. La rue devint alors la scène d'un théâtre mobile. En tête venait la voiture de la sono qui propulsait les notes de l'hymne national des récupérateurs de matériaux recyclables. C'est un hymne qui n'avait rien de majestueux ; empruntant le rythme du *xote* il animait plus la foule qu'il ne l'envoûtait. Entourant la voiture, de nombreuses personnes suivaient à pied ; brandissant des pancartes et des drapeaux, elles chantaient et dansaient au son de la musique. Cependant, le plus impressionnant de cette parade, le plus spectaculaire était l'extrême longueur du cortège. Près de soixante charrettes faisaient déjà masse derrière la sono, et donnaient l'impression d'un vrai défilé de carnaval, là, en plein centre de São Paulo.

⁸ Les intermédiaires, propriétaires des dépôts d'ordures et de ferrailles, sont ceux qui dans le circuit de recyclage font la médiation entre les *catadores* et les matériaux qu'ils ramassent et les grandes entreprises de recyclage dont elles tirent leur profit. En accumulant des quantités plus grandes de matériaux, les coopératives peuvent vendre directement aux industries et aux entreprises de recyclage et de cette façon accorder une valeur plus grande aux matériaux vendus.

Et ce défilé était imposant, il prenait toute la largeur du viaduc de Nove de Julho. La manifestation se dirigeait vers la mairie en prenant l'avenue en sens contraire de la circulation et faisait résonner musique et voix. Tout ce travail de figuration rompait avec le sens quotidien de la rue, le déplaçait, le rendait étranger. La longue file de véhicules en mouvement, tirés par des hommes et des femmes, formait un spectacle qui forçait l'attention et attirait les regards du public. Pendant ce temps, les règles, comme celles de la circulation, ont été temporairement suspendues, la rue n'était plus l'espace de l'ordinaire mais celui de l'extraordinaire. Elle était maintenant devenue la scène où se jouait un drame social.

Les passants regardaient étonnés cette quantité de carrioles, bien alignées, souvent décorées de drapeaux et d'écriteaux proclamant les raisons de la contestation et de la lutte. Les phrases, les mots proférés en direction du public étaient certes variés mais tous avaient un caractère nettement politique. C'étaient des cris de guerre que ces phrases lancées à travers l'espace public, c'était l'expression verbale d'un combat : « *catador organisé, jamais sera foulé au pied* ». Les pancartes que les manifestants portaient traduisaient les conflits et les contradictions, qui auparavant occultés, étaient maintenant portés sur la place publique. « *Mille ans de nettoyage de la ville et où est la rétribution ?* ». « *Le catador, c'est un professionnel du nettoyage de la ville, il collabore avec la nature et la mairie en enlevant des tonnes de déchets par jour* ». « *Monsieur le Maire, reconnaissez notre qualification de professionnel* ».

Les *catadores*, enfin, pouvaient exprimer publiquement, même pour un temps bref, leurs souhaits et les difficultés qu'ils affrontent tous les jours. « *On veut éliminer de la rue ma carriole* ». « *Nous voulons continuer à rendre notre ville propre. Oui au veto* ». « *Laissez-nous travailler* ». « *Nous voulons continuer à travailler en paix* ». « *Tout le monde a droit à un travail, même s'il s'agit de tirer une charrette* ». Les revendications sont proclamées : « *Justice pour les charretiers* ». « *Travail, logement, dignité et respect, c'est ce que nous voulons* ». « *Oui à l'organisation, non à l'exclusion* ». Leurs rêves et leurs projets font l'objet d'une annonce publique. « *Catadores, pour un monde meilleur* ». En ce moment qui exile ou suspend les sens ordinaires, même des noms reconnus et respectés, comme celui de l'adversaire, peuvent devenir des objets de plaisanterie. « *Ils sont en train de nous serrer⁹ la vis* ».

Sur les pancartes, ils se servent du trait, des mots, du dessin pour exposer au public les conflits éventuels entre visions du monde, entre

⁹ Traduction approximative du jeu de mots brésilien à partir du nom du maire José Serra « *estão serrando* (ils sont en train de scier nos vies) *nossas vidas* ».

représentations contradictoires et oppositions porteuses de drames sociaux. « *La récupération sélective sans catador, ça c'est vraiment de l'ordure* ». « *Pour les politiques publiques, notre voix doit être entendue* ». « *Monsieur le Maire, c'est du travail que nous voulons, pas une aumône* ». Même les classifications les plus communément acceptées sont mises en cause. « *Les ordures ne sont pas des ordures* ». Ils offrent aussi des affirmations positives : « *catador, c'est une profession* ».

Lorsque le cortège arriva devant le siège de la mairie, ce fut une forte déception d'apprendre que le maire, auquel était destinée toute cette agitation, était absent. Cet afflux de charrettes, qui avait bloqué la circulation dans le centre-ville pour arriver à cet endroit, trouvait difficilement une place devant la mairie au milieu des manifestants. Ceux-ci disaient que le maire ayant été prévenu de la manifestation qui voulait l'interpeller avait choisi la stratégie de l'évitement. Le drame continuait pourtant à se jouer. La sono persistait à proclamer le pourquoi de cette action publique. « *La mairie veut nous empêcher de travailler, mais nous ne la laisserons pas faire* ». Les amplis de la sono répercutaient la volonté des manifestants de ne pas quitter les lieux avant d'avoir l'engagement de la mairie de se mettre du côté des *catadores* par rapport au projet de loi. La pression continuait de croître et les cris de guerre persistaient. « *Catador organisé, jamais sera foulé au pied* ». Par moments, du haut du camion de la sono on entendait hurler « *on recycle ou on ne recycle pas ?* » et les manifestants plus bas répondaient en chœur « *on recycle !* ».

Il était près de 14h quand, sous la forte pression de la foule, les assesseurs du maire ont accepté de dialoguer avec une commission formée d'une délégation de récupérateurs de matériaux recyclables et de quelques techniciens venus les appuyer. Après l'entrée de la commission dans la mairie, les personnes qui s'y trouvaient se sentirent plus à l'aise malgré des tensions persistantes. La manifestation ne s'est dispersée qu'une heure et demie après, vers 15 H 30, lorsque les assesseurs donnèrent l'assurance que le maire recevrait en main propre le document remis par le MNCR et qu'il mettrait fin au silence qui entourait la loi. Près de dix jours après, le maire José Serra annonça qu'il avait mis son veto à la loi.

3^e Acte : 19 août 2005 – Contre le massacre de la population vivant dans la rue

Un an était passé depuis le « *massacre des habitants de la rue* ». L'événement, un fait divers plutôt sinistre, avait fait grand bruit à l'époque, et fut même mentionné dans la presse internationale : en trois jours consécutifs (19, 20 et 21 août de 2004), 15 personnes qui dormaient dans la rue ont été agressées et brutalement frappées à la tête.

Les auteurs ne furent jamais identifiés. L'agression a fait sept morts et sur les huit survivants, on n'en a retrouvé que deux. L'épisode était d'autant plus problématique que les principaux suspects de la tuerie sont des policiers militaires ; de surcroît, il existe une forte présomption que quelques-unes des victimes ayant survécu à cette violence et d'autres témoins du crime aient été assassinés également par des policiers (*Estado de São Paulo*, 19/09/05, *Folha de São Paulo*, 20/08/05). Ce fut dans le but d'attirer l'attention des autorités et de l'opinion publique sur l'impunité des auteurs et sur la situation des personnes qui habitent toujours les rues de São Paulo que la Pastorale des habitants de la rue et d'autres institutions organisèrent un mouvement de protestation contre « *le massacre de la population de la rue* ».

La pièce de théâtre allait se jouer, et ce n'est pas par hasard, sur une scène et dans un espace-temps bien choisi : à midi, un samedi, en face du grand escalier de la Cathédrale de la Sé, qui est le km zéro de la ville et un lieu très chargé de symbolisme. Le samedi en général est un jour où le mouvement est particulièrement intense dans le centre et l'heure du déjeuner en augmente encore le dynamisme. Et ce jour-là en particulier, l'endroit bouillonnait d'une activité encore plus dense que d'habitude. Or il se trouve qu'en face de l'escalier de la Cathédrale avait été dressée une estrade où devaient avoir lieu des représentations musicales. Cette scène n'était pas prévue dans le programme de la manifestation, mais comme elle laissait peu d'espace aux manifestants pour qu'ils prennent place sur les marches, l'ensemble que formaient les structures de métal et la présence en masse des gens qui manifestaient créait une atmosphère de désordre et de confusion, une sensation fortement liée aux expériences qui se vivent dans le cœur de la ville de São Paulo.

Dans cet espace largement ouvert, tous les gens peu à peu prenaient place et à 12h20, ils étaient près de 500 se mêlant à cette parade allégorique à laquelle drapeaux, percussions, panneaux, sifflets, bandes de tissu, pancartes et banderoles donnaient un air de fête. L'hétérogénéité des personnages de ce spectacle était manifeste, car les acteurs sociaux qui y participaient étaient nombreux et divers. Des religieux en costume de leur ordre, des hommes politiques, des habitants de la rue, des gens des centres d'hébergement, des *catadores*, des sans-abris, des représentants de mouvements et d'organisations sociales, des journalistes et des photographes. De nombreux vendeurs ambulants restaient à observer la manifestation qui changeait en théâtre le lieu même de leur travail. Bien au-dessus de cette effervescence, de ce charivari collectif, volait un hélicoptère qui filmait à distance l'événement.

En plein milieu de l'escalier avait été dressée une croix faite de bois et de carton portant écrit le nom des morts et une couverture avait été accrochée à la partie supérieure de la rampe en forme de cache-col. Sur

le sol et autour de la croix s'entassaient des cartons, des canettes vides de boissons gazeuses et des bouteilles en plastique, tout un ensemble d'objets qui rappellent ce qu'on appelle les déchets urbains et le matériel de travail d'un grand nombre de personnes vivant dans les rues de São Paulo. Depuis le massacre de l'année précédente, tous les 19 de chaque mois était organisé un acte de commémoration devant l'escalier de la cathédrale, avec cette même croix, pour qu'on se souvienne du crime et de l'impunité de ses auteurs. Aujourd'hui, un an après la tuerie, l'anniversaire était célébré de façon particulièrement spectaculaire.

Le microphone à la main, le Père Júlio Lancelotti réglait le travail collectif de figuration. À ses côtés, se trouvaient l'Archevêque de São Paulo Dom Claudio Hummes et des représentants de chaque église, une pasteur de l'Église Baptiste, un Babalorixa¹⁰, un rabbin et une religieuse, qui l'un et l'autre allaient faire, plus tard, au cours de la manifestation, une intervention publique. Tous avaient accès au micro. À l'exception du Père Júlio qui cherchait toujours à politiser les problèmes, la paix était le leitmotiv de tous les autres discours, mais chaque religieux, à sa manière, soulignait combien il était important que les pouvoirs publics prennent en compte le « Peuple de la rue ».

Les manifestants arboraient de nombreux écriteaux et de la foule ressortaient de grands drapeaux blancs, certains aussi étaient aux couleurs du MNCR et d'autres portaient le mot « Peace ». Sur les charrettes tout ornées des *catadores*, des écriteaux disaient « *Nous ne sommes pas des marginaux, nous sommes des êtres humains, nous voulons être respectés* », « *Le Peuple de la rue n'est pas un tas d'ordures, ce sont des personnes, des citoyens, qu'on ne peut traiter comme un déchet* », « *Nous voulons travailler* », « *Nous voulons rester dans le centre* », « *Matarazzo veut balayer les catadores du centre* ».

Quelques jours auparavant, soixante-dix familles sans domicile avaient été expulsées d'un lieu qui avait été occupé par le Mouvement des habitants du centre (MMC). Ce jour-là, des représentants et des militants du MMC étaient présents pour protester contre le déguerpissement et demander un soutien public à leur cause. Dans le cas des *catadores*, les critiques étaient diverses.

Une coopérative de *catadores*, qui s'était installée sous un viaduc, avait été menacée d'expulsion par la mairie, quatre mois auparavant. La lutte pour le maintien du local dans ces lieux était d'une grande importance pour le mouvement des *catadores* et pour les organisations qui travaillaient avec eux. C'était la première coopérative de matériaux

¹⁰ Babalorixa désigne le titre attribué à certains prêtres des cultes afro-brésiliens. Ce Babalorixa, le Père Antônio, quand il prit le micro, témoigna avoir été un enfant des rues pendant deux ans. Ce sont les Orixás qui l'en ont sorti.

recyclables du Brésil, et qu'elle soit située dans la plus grande ville du pays en faisait, pour ceux qui résistaient à la politique municipale, une référence symbolique et stratégique. Elle ne pouvait pas être fermée. Un autre problème se posait comme une urgence aux *catadores* : trois jours avant la manifestation, la mairie avait saisi près d'une dizaine de charrettes. Cette intervention avait généralisé un sentiment de peur parmi les *catadores* qui craignaient de perdre leurs instruments de travail. À la même époque, la mairie avait fait fermer plusieurs dépôts de déchets et des entrepôts de ferrailles clandestins qui étaient localisés dans le centre, ce qui risquait d'empêcher les *catadores* isolés et non organisés de travailler. Ces mesures municipales furent présentées au cours de la manifestation comme le « *massacre des catadores* ». On affirmait que si dans le cas du « *massacre de la population de la rue* » malgré les suspicions, on ne savait pas clairement qui étaient les coupables, en revanche pour le « *massacre des catadores* » on savait bien qui accuser et c'était la mairie elle-même. Le microphone diffusait : « *Nous n'allons pas permettre un second massacre, car cette fois-ci nous savons qui en sont les responsables. Ce sont les pouvoirs publics* ».

Le Père Júlio remit alors un document écrit par le MNCR au sénateur Eduardo Suplicy. Celui-ci s'engagea à rencontrer Andréa Matarazzo et Floriano Pesaro pour discuter des revendications des *catadores*. Floriano Pesaro, secrétaire aux Affaires sociales, se trouvait à la manifestation mais il ne put prendre le micro à cause de l'intervention du Père Júlio qui affirmait que ce moment de la manifestation était un acte œcuménique.

Après avoir longuement chanté et prié, puis récité un Notre-Père, la foule s'est mise en mouvement. La voiture de la sono a pris la tête entourée et suivie par les manifestants. Comme dans notre deuxième acte, le rassemblement, en se disloquant dans un mouvement de marche, prit la forme d'un défilé accompagné de musiques, de drapeaux, et des fameuses charrettes. Vingt-cinq carrioles donnaient du relief à la manifestation qui prenait l'aspect d'un long cortège. On entendait l'hymne des récupérateurs de matériaux recyclables et d'autres chansons qui évoquaient le « *Peuple de la rue* ». Des affirmations fusaient « *Nous n'allons pas permettre un second massacre* », « *les catadores ne salissent pas la ville, ils la nettoient* » et même des slogans belliqueux « *Le Peuple de la rue veut lutter et construire un pouvoir populaire* ».

La marche suivait un itinéraire prédéfini, de la place de la Sé au Ministère Public puis la Chambre du Conseil municipal. En passant devant la porte du Ministère, des représentants des habitants de la rue, des *catadores* et du mouvement de quartier déposèrent une couronne de fleurs avec le nom des morts. La couronne doit « *rappeler au Procureur* ».

que le massacre est resté impuni », dit le Père Júlio qui, avec son micro, coordonnait toute la mise en scène de ce théâtre de rue.

En arrivant devant la Chambre du Conseil municipal, le cortège reforma un rassemblement qui devint une véritable assemblée, on exigea au micro mis en service la présence des conseillers. Des représentants du MMC racontèrent l'histoire de l'expulsion des soixante-dix familles par la police et un représentant du MNCR protesta contre « *la politique municipale d'expulsion des catadores* » affirmant d'un ton combatif que « *organisés ou non, les catadores ne quitteront pas le centre* ». À ce moment précis, quelqu'un prit le micro pour faire les louanges du Père Júlio et un groupe de jeunes portant l'habit des Franciscains se mirent à crier en chœur « *vive le Père Júlio, vive le Père Júlio...* ». Mais ce fut de courte durée car ce moment de glorification du Père fut brusquement interrompu par une oblate bénédictine liée à l'OAF (*Organização de Auxílio Fraterno*) qui prit le micro à son tour pour dire d'un ton sévère « *Nous ne pouvons pas changer d'objectif. Nous devons faire très attention à tout ce que nous faisons. C'est le Peuple de la rue, ce sont les catadores que nous devons louer ici* ».

La manifestation ne se laissa plus détourner de son but et reprit la discussion sur le rôle des pouvoirs publics. Des conseillers municipaux et d'autres personnalités politiques prirent le micro. Ainsi le sous-secrétaire national des Droits de l'Homme affirma qu'il aiderait à accélérer les recherches sur le « *massacre de la population de la rue* ». Un autre représentant du MNCR proclama avec éloquence que « *les rues sont aussi des espaces de travail* » et que les « *mouvements populaires devraient s'unir et ne pas lutter chacun dans son coin pour des intérêts particuliers* ». On décida que le 19 de chaque mois il y aurait un rassemblement sur les marches de l'escalier de la cathédrale et que ce serait un acte de vie et non de mort. Vers 3 heures de l'après-midi, après avoir lancé de nombreux slogans de lutte et des phrases grandiloquentes, la manifestation prit fin.

4^e Acte : 6 septembre 2005 : Meeting à l'Église de la Paix

Au cours des semaines précédentes, Andréa Matarazzo avait réellement réussi à capter l'attention des médias et à s'attirer un nombre considérable de critiques, d'ennemis : il accumulait les fonctions politiques. Coordinateur du projet de « *revitalisation* » du centre, maire adjoint de la région de la Sé et secrétaire pour le secteur des services, Matarazzo était aussi devenu le responsable du Secrétariat municipal pour l'approvisionnement (SEMAP) et du Service funéraire. Dans la presse écrite, il était mentionné que les *catadores* gênaient la circulation, salissaient la ville, ce qui favorisait la multiplication des rats et des cafards et que ceci justifiait leur expulsion de la rue. Il était aussi affirmé

que depuis qu'on avait découvert que le recyclage était une activité économique importante, on voulait réorganiser ce milieu en créant davantage de coopératives et en augmentant le nombre de leurs membres. Selon le secrétaire municipal du travail, l'activité des *catadores* était dégradante et selon lui cela n'avait aucun sens que la mairie « éternise une anomalie ». Outre ces accusations publiques contre les pratiques quotidiennes des *catadores*, les menaces d'expulsion à l'encontre de la Coopamare (*Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaprovetaveis*) se faisaient plus pressantes.

Ce genre de déclarations était en fait des instruments de pression qui aggravaient de façon visible les tensions suscitées par le climat d'insécurité vécu par les *catadores*, qu'ils soient organisés ou non. Cherchant à intervenir dans ce processus, le Mouvement national des *catadores* a voulu créer des instances de dialogue et de communication avec les pouvoirs publics, et demander au cabinet du conseiller municipal Paulo Teixeira d'organiser pour les *catadores* une audience publique avec le maire adjoint. L'audience à la chambre du Conseil municipal fut fixée le 8 septembre 2005. Or deux jours avant l'audience, des assesseurs du maire adjoint avaient passé un contrat avec des centrales de recyclage en partenariat avec la mairie ; de son côté, le secrétariat du MNCR annonçait que Matarazzo acceptait de recevoir les *catadores* ce jour-là à l'Église Notre-Dame-de-la-Paix.

À l'heure dite, la police était présente à l'église pour assurer la sécurité du local. Près de cent *catadores* attendaient le maire de la région de la Sé dans le patio. Comme l'audience avait été fixée le même jour, il n'avait pas été possible de convoquer un grand nombre de personnes mais celles qui étaient présentes s'étaient « armées » de mots. Une grande pancarte avait été fixée devant le portail d'entrée si bien qu'aucune voiture ne pouvait passer sans que les occupants voient et lisent ce qui était écrit en grosses lettres « *À bas la répression. Pour le droit à la ville et au travail. Mouvement National des récupérateurs de matériaux recyclables* ». La pancarte barrait en quelque sorte le portail qui ouvrait sur l'enclos de l'église.

Quand il arriva, le maire adjoint sortit calmement de sa voiture, se retourna pour voir l'écrêteau qu'il lut avec attention puis se dirigea vers la salle où devait avoir lieu l'audience proprement dite. Tous ces gens qui accompagnaient les mouvements de Matarazzo ne cessaient de crier « *À bas la répression, le recyclage est une profession* ».

Une fois les protagonistes entrés dans la salle d'audience, les cris diminuèrent d'intensité et c'est en ordre que tous prirent place, des chaises pour les *catadores* et une tribune pour Matarazzo qui préféra ne pas monter sur l'estrade. On lui donna un micro et sur un ton diplomatique, le maire adjoint commença par dire qu'en aucune façon il voulait

les écarter de la ville, mais qu'il voulait « *construire des propositions ensemble* ». Il dit aussi que la mairie disposait d'un équipement sous-utilisé, comme des camions, des balances et des machines, et qu'il souhaitait les utiliser en coopération avec les *catadores*. Parlant calmement, d'une façon qui puisse séduire, il expliquait que ce serait bien que les *catadores* cessent d'utiliser des charrettes dans le centre-ville. Ce serait résoudre le problème que d'utiliser de façon appropriée les camions dont dispose la mairie. Tandis qu'il parlait posément, son équipe était en train de monter une représentation qui devait frapper les esprits : les lumières devinrent tamisées et sur le mur on projeta un document en couleur.

Ce programme présentait en images des projets fort attirants centrés sur la construction de sept grandes coopératives en dehors de la zone du centre. Ces coopératives seraient largement dotées en équipements, ce qui n'est pas le cas de la plupart des coopératives. Il y aurait diverses sortes de paniers en jonc tressé pour emporter le matériel, des presses, des bibliothèques, des crèches, des écoles, des centres d'information sur l'environnement, des ateliers centrés sur le loisir ou sur les travaux du bois. De quoi fasciner. Le coopérateur qui aujourd'hui gagne à peine 400 réals¹¹ par mois gagnerait 700 réals. Le nombre de *catadores* liés à une coopérative augmenterait de 600 à 2 700. Cette nouvelle coopérative, ainsi équipée, ne s'arrêterait pas de fonctionner en pratiquant les trois huit. Le tout serait organisé et contrôlé par la mairie. Avant de donner le micro aux *catadores* pour qu'ils puissent exprimer leur opinion, le maire adjoint, de façon fort pédagogique, souligna une fois de plus qu'il s'agissait là d'un projet en cours d'élaboration et qu'il n'était donc pas encore prêt à fonctionner.

Une queue énorme se forma de tous ceux qui voulaient prendre le micro. Ils étaient presque tous d'origine modeste et cela se voyait à leur manière de formuler les phrases. Même si leur expression verbale, la façon d'articuler leur étaient propres, les phrases étaient prononcées avec fermeté. La position du maire adjoint fut très critiquée. Les *catadores* l'accusèrent d'avoir donné l'ordre de saisir les charrettes, de leur avoir interdit de circuler dans le centre, de les considérer comme des marginaux, de vouloir expulser la Coopamare. Ils lui reprochèrent d'avoir cherché à « *monter les catadores les uns contre les autres* » car des agents de la mairie étaient allés à différents lieux de travail proposant des accords séparés. Ils accusèrent les services de nettoyage de la ville d'avoir arrosé des gens dormant dans les rues de São Paulo. La fermeture des dépôts clandestins fut contestée car elle empêchait les *catadores* non organisés de vendre les matériaux qu'ils avaient collectés. Ils récusèrent le projet qui venait de leur être présenté rappelant les

¹¹ En 2005, équivalent à environ 130 euros (NDT).

promesses déjà faites et jamais tenues comme « *un restaurant à 50 centimes et des transports gratuits* ». Ce même jour des policiers n'avaient-ils pas envahi une coopérative (Coorpel) et détruit une charrette ? La gestion de la coopérative ne pouvait pas dépendre de la mairie ni mettre en place un régime de travail qui soit celui d'une entreprise normale car alors il ne s'agirait plus d'une coopérative « *ce sont les coopérateurs eux-mêmes qui doivent gérer leur coopérative* ».

Là encore, ce fut une avalanche de critiques. Mais cette fois, Matarazzo paraissait être mieux préparé à se défendre. À chaque problème présenté au micro et malgré les réactions de tout l'auditoire, Matarazzo opposait calme et amabilité cherchant à apaiser les esprits échauffés. Jamais, dit-il, il n'avait donné l'ordre de saisir les charrettes, d'ailleurs, il n'en avait pas été informé. Les *catadores* n'avaient pas été interdits de travailler dans le centre. Certes, il avait fait fermer les dépôts, mais c'était à cause des habitants qui se plaignaient beaucoup des rats et des mauvaises odeurs. Par ailleurs, ces locaux présentaient des risques sérieux d'incendie. Mais son affirmation « *jamais les services de nettoyage n'ont lancé de l'eau sur des gens habitant la rue* » provoqua des huées dans le public.

Les *catadores* vivaient dans une telle tension depuis les jours précédents qu'une explosion était prévisible, créant les conditions du drame. Le simple contact visuel avec celui qui pendant toutes ces semaines, ces mois, avait été pour eux un obstacle, un adversaire, fit émerger chez quelques-uns des assistants un fort désir d'en découdre mais c'était tous les *catadores* qui voulaient faire pression sur le maire adjoint qui s'est trouvé la cible de phrases violentes et même d'insultes. L'émotion était si grande que certains intervenants, nerveux, pleuraient au moment de parler, de faire leur propre récit au micro. Ils étaient tous indignés devant les comportements adoptés récemment par la mairie et le maire adjoint, pourtant bien préparé, donnait l'impression qu'une fois de plus il ne s'attendait pas à une telle agression à son égard.

La queue de ceux qui voulaient le micro ne cessait de s'allonger si bien que Matarazzo avertit qu'il n'était pas possible d'entendre tout le monde ni de répondre à tous. De nombreuses prises de parole portaient sur une seule exigence, la participation des *catadores* dans les processus de décision. Après le lancement de quelques insultes, de nombreux sifflets et des paroles diplomatiques d'apaisement, le maire adjoint s'est alors engagé à ouvrir un dialogue direct avec une commission. Elle serait formée de 20 personnes qu'on choisit être justement celles qui composaient le Comité de la ville, une instance de coordination du MNCR intégrant des représentants des cinq zones de la ville (Nord, Sud, Est, Ouest et Centre) et quelques membres de soutien. À la fin de la réunion, toute l'assemblée commença à chanter en chœur l'hymne des

catadores « *Que le cadador chante olé, olé, olà, qu'il soit du Nord du Sud ou de là-bas...* ».

Épilogue

Les événements que nous venons de relater montrent comment les récupérateurs de matériaux recyclables, en s'organisant et en se mobilisant collectivement pour défendre leurs intérêts et manifester leurs préoccupations, ont connu des moments de difficultés et subi des pressions politiques, mais ils ont aussi abordé l'univers des valeurs morales. Perçus d'abord par la nouvelle équipe municipale exclusivement comme des « anomalies » qui salissent les rues, gênent la circulation et font tort au commerce (*Vejinha*, 16/03/05), les *catadores* sont maintenant reconnus comme des interlocuteurs, sinon privilégiés, tout au moins incontournables dès qu'il s'agit de traiter de la récupération et du recyclage des déchets urbains, dans la mesure où ce sont eux qui sont directement concernés par le problème.

La mairie, en pratiquant une absence de dialogue dans ses interventions, a eu un impact direct sur les *catadores* et sur les autres segments de la société qui dépendent de ce lieu pour vivre et développer leurs activités quotidiennes. Les pouvoirs publics ont donné à leurs actes ou à l'expression de leurs intentions des formes contraignantes qui ont fait se coordonner les différents groupes se trouvant dans des conditions similaires de vulnérabilité sociale et de coercition politique.

Divers acteurs sociaux ont participé à ces événements comme le Mouvement des Habitants du Centre, le Forum de la population vivant dans la rue, de nombreuses entités et organisations sociales et religieuses, des personnalités politiques, des prêtres et autres figures connues, outre les *catadores* eux-mêmes. Une telle pluralité est la démonstration que les comportements de la mairie ont fait réagir tout un ensemble hétérogène de forces sociales intéressées par le centre de la ville. Ces rituels d'interaction en ouvrant sur la construction de liens et de références communes, ont rendu possible l'organisation des différences à partir de symboles et de causes partagés. L'inefficacité et l'arbitraire démontrés par la mairie dans sa façon de s'adresser aux populations vulnérables vivant dans le centre-ville ont réussi à rassembler des acteurs sociaux fort divers autour de problèmes semblables. Du coup, les *catadores*, à travers les séquences progressives du drame social, se sont appropriés un capital symbolique qu'ils ont su accumuler sur la route parcourue. En particulier, les deux manifestations qui ont été répercutées dans les médias, élargissant ainsi par l'image la scène du drame social, ont permis à la multiplicité des acteurs concernés d'instaurer des liens de sociabilité et d'affirmer des traits identitaires. En effet l'invocation de formes symboliques consacrées comme le droit à la ville, au travail, au

logement a gagné à la cause des *catadores* l'adhésion et la solidarité de secteurs plus larges de la société.

Les mots, les emblèmes, les chants et les images produits, exprimés pendant ces drames sociaux évoquaient tous ce qui opposait les *catadores* à la ville. Les quatre rites tiraient leur nature agonistique de cette volonté d'exprimer publiquement la limite des structures et des classifications établies. Ils mettaient en échec certaines représentations concernant la définition des déchets, leur gestion, l'identité des personnes qui vivent et travaillent à partir des ordures, et même le rôle en cette matière, des pouvoirs publics qui là se sont trouvés fondamentalement liés à l'image d'Andréa Matarazzo. N'était-il pas la matérialisation des pratiques politiques si fortement rejetées par les manifestants ? Du coup les revendications, les protestations et les réclamations, dans leur grande majorité, s'adressaient à l'image publique de Matarazzo.

Ce n'est pas la visibilité acquise par certains personnages qui explique la symbolique du pouvoir et leur charisme mais le fait que ceux-ci soient en prise directe sur les dilemmes et les événements qui influencent fondamentalement la vie des membres d'une société (Geertz, 2003). Ainsi le pouvoir municipal incarné dans l'image du maire adjoint devenait l'adversaire principal sur la scène de ce théâtre public qui avait pour décor le centre de São Paulo. Et ce rôle, en importance, dépassait sur le plan symbolique la personne même du maire de la ville José Serra.

Ce que ces performances, ces mises en scène collectives traduisaient c'était bien l'insatisfaction des *catadores* devant les pratiques politiques actuelles. Elles signifiaient aussi la contestation du sens communément donné à l'univers de ceux qui vivent et travaillent à partir des rejets de la ville, du monde des ordures. L'inadéquation des classifications était clairement exposée : « *les ordures ne sont pas des ordures* » ; on a aussi essayé de renverser le stigmate attaché à cette activité à travers la lutte pour une reconnaissance publique « *nous ne sommes pas des marginaux* », « *la récupération est une profession* ». De tels actes, de telles phrases configuraient les termes d'une véritable guerre du sens, une tentative d'imposer au monde une autre manière de concevoir les choses telles qu'elles sont. Et dans cette lutte pour le réel, ce qui est en jeu c'est la définition sociale de la réalité, la définition de ce que sont les déchets, de ce que sont les récupérateurs de ces déchets, de ce qu'est le centre de la ville (Geerts, 1989).

Le style qui s'est maintenu dans toute la progression séquentielle des quatre épisodes a été celui du rapport de forces, de l'affrontement des visions entre les *catadores* et les pouvoirs publics. Cependant, les rituels d'interaction, saturés de tensions, permettent des ruptures, produisent des effets et ceux-ci ouvrent, ne serait-ce que dans une fulgurance, des

fissures préluant à la transformation et à l'émergence d'une nouvelle réalité. C'est ce qui s'est passé avec les *catadores*.

Références bibliographiques

- Arantes, AA. (2000) « Política de Rua : Ação e encenação no espaço publico », in : *Paisagens Paulistas : Transformações do Espaço Público*. São Paulo : Editora da Unicamp.
- Balandier, G. (1980) *Le pouvoir sur scène*, Paris : Fayard (éd. augmentée en 1992, puis en 2006).
- Comin, Á. (2004) « Diagnóstico, oportunidades e diretrizes de ação », in : Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, *Caminhos para o Centro : Estratégias de desenvolvimento para a Região Central de São Paulo*, São Paulo.
- De Lucca, D. (2004) « As Margens no Centro : a rua, a catação e o lixo no centro de São Paulo », Tapuscrit.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2003) Recenseamento dos Moradores de Rua da Cidade de São Paulo. São Paulo.
- Frúgoli Jr., H. (2005) « Sobre o alcance do conceito de gentrification para pensar sobre intervenções urbanísticas em áreas centrais de cidades brasileiras : o caso de São Paulo », I^{er} Congrès Latino Américain d'Anthropologie, Rosário, Argentine, juillet.
- Geertz, C. (1989) « A política do significado », In : *A Interpretação das Culturas*, Rio de Janeiro : LTC. Traduction de Geertz, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York : Basic Books.
- _____. « Centros reis e carisma : reflexões sobre o simbolismo do poder », In : Geertz, C. (org.) (2003) *O Saber Local*, Petrópolis : Vozes.
- Goffman, E. (1985), *A representação do eu na vida cotidiana*, São Paulo : Vozes. Traduction de Goffman, E. (1975), *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris : Minuit, Tome 1.
- _____. (1999) *Os Momentos e seus Homens*. Lisboa : Relógio D'Água. Traduction de Goffman, E. *Les moments et les Hommes*, Paris : Minuit, 1988.
- Legaspe, L.R. (1996), « Reciclagem : a fantasia do eco-capitalismo », Mémoire de Maîtrise, Université de São Paulo, Département de Géographie de la Faculté de Philosophie, lettres et Sciences Humaines.
- Peirano, M. (2002) *O dito e o feito : Ensaios de Antropologia dos Rituais*, Rio de Janeiro : Relume Dumará.
- _____. (2003). *Rituais ontem e hoje*, Rio de Janeiro : Zahar.
- SAS – Secretaria Municipal de Assistência Social, Supervisão Regional da Sé. (2003), *Caracterização do Perfil dos Catadores de Material Reciclável da Região Central de São Paulo*. São Paulo, Février/Mars
- Smith, N. (1988) *Desenvolvimento Desigual : Natureza Capital e a Produção do Espaço*, São Paulo : Bertrand Brasil.
- Zukin, S. (2000) « Paisagens urbanas pós-modernas : mapeando cultura e poder », in : Arantes, A. Antonio (org), *Espaço da diferença*, Campinas : Papiurus.

La gouvernance des initiatives populaires

Les programmes municipaux d'économie sociale et solidaire de la région métropolitaine de Porto Alegre, Rio Grande do Sul

Rosinha DA SILVA MACHADO CARRION

Université Fédérale de Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Brésil)

Défis à la bonne gouvernance

Lorsque l'on veut étudier comment se structurent les initiatives populaires de production, dans le cadre de l'Économie sociale et solidaire, la gouvernance apparaît comme une des questions qui méritent le plus d'attention. Favereau *et al.* (2001) le démontrent et estiment que cette question doit être pensée à l'intérieur des politiques publiques, appuyées sur la législation fiscale. Cette gouvernance devrait être rendue légitime par la présence active de la société civile locale dans toutes les phases de déroulement du projet (Vigier, 1995), ou, mieux, dans son implication dans l'élaboration de directives visant à améliorer les actions entreprises. Ces auteurs soulignent, également, l'importance de la formation de nœuds coopératifs structurés en réseau, composés d'associations, d'ONGs, de communes et de groupements de petits entrepreneurs et commerçants (Hansenne, 1999 ; Gonçalves & Hidalgo, 1995).

Comme les programmes sociaux sont le résultat d'actions conjuguées d'acteurs et d'institutions (de capital public ou privé), d'Universités et de centres de recherche, d'entités à caractère associatif comme les ONGs, les coopératives et les associations. Comme elles sont le résultat d'une volonté de rendre ces différents pouvoirs interdépendants et impliqués dans les actions de développement et de gestion locales, la question de la gouvernance, c'est-à-dire de la mise en accord de tous les acteurs, apparaît centrale pour le succès de ces opérations (Carvalho Neto *et al.*, 2002).

Même si la gouvernance peut être vue comme « *le mode le plus facile de contrôler le degré d'efficacité de l'exécution* » (Guimarães &

Scott, 2001), il est impossible d'ignorer que forger des coopérations dans les organisations et parvenir à les faire converger, avec des acteurs aux intérêts souvent divergents et sans l'habitude de travailler de concert, peut se révéler particulièrement difficile.

Ces difficultés apparaissent de façon plus aiguë, en Amérique Latine, au Brésil, où pèse la figure de l'État, interventionniste et protecteur des intérêts privés, où l'imaginaire social qui en dérive voit une condition d'efficience dans la corrélation entre des résultats, des bénéfices et la productivité, d'une part, et la centralisation des décisions de l'autre. En d'autres termes, ce qui est décentralisé est vu comme inefficace.

Ainsi, la conscience des défis posés par les actions de coopération est aggravée quand ces actions sont associées par la pensée à une forme de gestion démocratique et décentralisée. Il faut entendre cette dernière comme « *non seulement le transfert de compétences aux agents et agences locaux, mais aussi la reconnaissance de leur capacité à prendre des décisions, et, avant tout, dans la capacité à distribuer le pouvoir autrefois centralisé* » (Jara, 1997).

Ce que l'on peut appeler « clientélisme » constitue un autre risque de cette démocratie populaire et participative. Il s'agit en effet d'une pratique bien ancrée dans la culture des technocrates et des hommes politiques brésiliens. Il faut entendre par clientélistes les actions de distribution de bénéfices en fonction d'un « *réseau de fidélités personnelles obtenu par l'attribution à ce réseau, de la part du personnel politique, des ressources en provenance de l'État, ou celle de revenus de nature autonome mais favorisés par ceux-ci* » (Fedozzi, 1997).

Si, du point de vue d'un État technocratique, c'est aux agents du pouvoir central de penser les propositions et les politiques d'inclusion sociale des différentes populations, dans la dynamique d'une société civile agissante, c'est sa participation, dans toutes les phases du projet, qui en est la condition de base (Santos, 1994). L'accent central, « *pour penser la réforme de l'État devrait rendre compatible l'efficience avec la primauté donnée à la démocratie* », comme le souligne Misoczny en 2001.

Le mouvement d'économie sociale et solidaire au Brésil et les obstacles à sa consolidation

Voici l'histoire de ce mouvement en brefs éclairages :

À l'origine le mouvement de rejet du mode de production capitaliste était plus politique qu'économique. Il réunissait ceux qui considéraient que ce mode de production faisait sentir ses effets néfastes avec une vigueur renforcée depuis l'ouverture économique décrétée par le gouvernement Collor (1984-1992). Sous le patronage de la CUT (Centrale

Unique des Travailleurs), est fondée en 1994 l'Association Nationale des Travailleurs en Autogestion et d'Action Participative (ANTEAG). Dans le but donner substance à sa proposition d'implanter une économie solidaire dans tout le pays, le but de l'ANTEAG est d'aider et conseiller la formation de coopératives et d'associations de travailleurs « *fondées sur la coopération entre producteurs et consommateurs, cherchant à rendre maximale la satisfaction de tous, en vue du développement humain aux moindres coûts (pour les producteurs et la société)* » (Gaiger, Besson et Lara, 1999, p. 13).

En 1997 la direction nationale de la CUT interpelle les Universités et les invite à s'unir à cette lutte pour la démocratie participative. Un groupe de Présidents d'Université progressistes se déclare prêt à former un réseau de noyaux fonctionnant dans chaque Université, prenant comme sujet principal de préoccupations la question du travail et de l'organisation de la production dans le cadre de coopératives.

Ce réseau, qui s'appelle désormais *Unitrabalho*, se voit attribué la fonction de faire des études sur ces sujets de travail et d'organisation, mais aussi de former les membres des coopératives et d'aider celles-ci à étendre leurs activités et à consolider des initiatives entrepreneuriales respectant les principes de l'autogestion. Ce processus aboutit, la même année, à la création, dans les Universités associées à ce projet, de groupes de travail sur l'Économie solidaire et autogestionnaire.

En 1998, les deux incubateurs technologiques des coopératives populaires unissent leurs efforts avec ceux d'une dizaine d'Universités de São Paulo et de Rio de Janeiro pour faire naître le « Réseau Universitaire de Coopératives » lequel se donne pour mission de « *servir d'appui au développement de coopératives de production, aux entreprises en autogestion et aux associations de producteurs urbains et ruraux, créées pour donner du travail et des revenus aux travailleurs marginalisés par l'économie capitaliste* » (Unitrabalho, 2000.)

En parallèle à cette initiative, la Confédération nationale de la métallurgie, un syndicat de la CUT, crée le programme « Intégrer » dont l'objectif est double : diffuser la perspective de l'autogestion dans les entreprises populaires et qualifier ou requalifier les travailleurs menacés par le chômage, ou déjà sans travail.

En 1999 toutes ces institutions créent ensemble l'Agence du Développement Solidaire (ADS) dont l'objectif est de générer de nouveaux emplois dans le domaine de l'économie solidaire et autogestionnaire. La même année voit le jour un accord de partenariat de trois ans entre la CUT, l'Unitrabalho et l'ADS dont l'objectif est de cartographier ladite économie solidaire au Brésil. À cette première phase participent des groupes d'Unitrabalho des États de Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Ceará, Pará et du District Fédéral (Brasília).

À ce groupe d'avant-garde se joint un contingent hétérogène d'organisations qui viennent appuyer son action : des segments des Églises catholique et luthérienne, des ONG internationales d'aide au développement comme Caritas et Misericordia, des ONG locales, comme le centre d'expertise des relations professionnelles (CAMP) de l'État de Rio Grande do Sul. Toutes ces organisations recueillent des financements d'origine nationale ou internationale provenant d'associations religieuses ou laïques, dont des syndicats et des partis politiques.

La gestion du Gouverneur Olívio Dutra (1999-2002), Rio Grande do Sul

Le but affiché du gouverneur était de mettre en place des politiques publiques qui supportent et pallient les besoins fondamentaux de l'entrepreneuriat dans le cadre d'une économie sociale et solidaire. Les pouvoirs publics municipaux seront les véhicules de ces politiques au plan local.

Ce programme comportait cinq axes :

L'élévation du degré de conscience autogestionnaire des entrepreneurs populaires, solidaires et autogestionnaires. Cet axe suppose l'existence de « Moniteurs en autogestion » qui effectuent des actions d'alphabétisation et d'élévation du niveau de connaissances de base des coopérateurs. De même, en liaison avec les Universités, se mettent en place des enseignements d'initiation à l'administration d'entreprise ayant pour objectif de certifier la capacité entrepreneuriale de ces coopérateurs.

L'optimisation du procès de travail par la création de formes nouvelles de gestion de processus et de produits, en formant les coopérateurs à la conquête de nouveaux marchés et en mettant en place des programmes d'amélioration de la qualité et de la productivité.

La mise en place de lignes de crédit spécifiques au fonctionnement de ces entreprises coopératives populaires.

L'invention de multiples canaux de commercialisation, allant de la création de foires ou d'association avec celles existantes, dans l'État du Rio Grande do Sul ou à l'extérieur de celui-ci, où se vendent les produits des coopératives populaires.

Ce partenariat fut épaulé par le gouvernement de l'État de Rio Grande do Sul, dans des termes sans ambiguïté :

« Est institué un ensemble de politiques publiques visant à créer, maintenir et amplifier les opportunités de travail et d'accès au revenu, par des entreprises de caractère collectif et participatif, autogérées par les propres travailleurs. Politiques publiques qui doivent permettre le développement de nouvelles activités économiques et procurer une distribution plus juste et équitable des revenus. Résultat qui doit être le fait de partenariats qui fassent

évoluer et coopérer les communautés locales, municipalités, syndicats, universités, ONGs et entités de la société civile qui font vivre l'économie sociale et solidaire. »

Devant cet impressionnant appareillage de programmes et de volontés affichées, notre questionnement fut le suivant :

- a) dans quelle mesure l'application de ce programme s'est fait tout en gardant la cohérence de l'ensemble, et,
- b) dans quelle mesure il répondait aux besoins réels des entreprises coopératives ainsi créées ?

Méthodologie

Notre recherche prit la forme d'une recherche-action. Elle bénéficia de la participation de professeurs, et d'étudiants de maîtrise et de doctorat, en relation avec le Noyau Interdisciplinaire de Recherches et Études sur le Tiers Secteur (NIPETS) de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul, qui se mirent à disposition des techniciens du Centre d'Appui et d'Évaluation Interprofessionnel (CAMP) – une des ONG sur laquelle comptait le gouvernement de l'État pour qualifier les entreprises populaires de l'État.

Le rôle du NIPETS ne se limita pas à créer un partenariat avec le CAMP.

Dans la ville de Cachoeirinha, grâce à l'intervention de la Caisse de l'État de Rio Grande do Sul, nous avons pu conclure un accord de coopération technique entre le Noyau et la municipalité.

De même, dans l'agglomération de Jamão nous avons pu commencer, dès 2000, à amorcer un conseil aux entrepreneurs locaux, avec comme partenaires une entreprise junior de l'École d'Administration de l'UFRGS.

Dans la ville de Guaibá nous avons pu enquêter sur certaines entreprises, dont une SCOP, la coopérative GeralCoop, créée par les employés après la faillite des anciens propriétaires.

Bref, nous avons fait partie des réunions entre municipalités et groupes locaux dans les agglomérations de Cachoeirinha, Alvorada et Viamão. Notre intention était, en partenariat avec CAMP, d'accompagner les techniciens dans leurs visites aux entreprises populaires et de leur fournir un appui pour leurs diagnostics de la situation et leur plan d'action. Mais l'absence de structures municipales locales susceptibles d'effectuer les diagnostics et les plans nous a induits à participer de façon plus organique dans les réunions d'acteurs locaux, de façon à stimuler leur réflexion sur les processus qui se déroulaient sous leurs

yeux, afin de les armer dans la recherche d'alternatives pour leur propre activité.

Une autre alternative, qui se révéla pertinente, fut de systématiser les récits, alors dispersés, qui apparaissaient sporadiquement lors des réunions. Une fois structuré, ce corpus s'avéra précieux pour l'amélioration du programme du gouvernement local.

Parmi les problèmes qui survenaient le plus souvent, on peut citer :

le manque d'organisation ou les conflits entre membres du groupe que les autorités voulaient réunir sous forme de coopératives ;

l'ignorance des principes de base de la gestion ;

des difficultés à définir les produits de l'activité ;

l'étroitesse des ressources financières ;

l'absence d'une aide technique effective ;

les difficultés de commercialisation des produits de la coopérative quand ce produit préexistait à la nouvelle organisation ;

une relation des acteurs au temps, antérieure à la société marchande, ce qui amenait les réunions à commencer toujours en retard et à se prolonger inutilement ;

le manque d'assiduité aux réunions, probablement dû à la faible assurance, pour les acteurs de terrain, que les résolutions issues de ces réunions se transformeraient en projets concrets, recevant l'appui des pouvoirs publics.

Enfin, une série de problèmes qui supposaient, pour être résolus, des structures d'aide différenciées et beaucoup plus complexes que ce qui avait été prévu.

Ce processus de recherche-action se développa de façon systématique pendant deux ans, temps dans lequel une action globale fut menée, y compris par l'introduction de nouveaux outils de gestion.

Parallèlement aux réunions formelles dans les municipalités, en connivence avec les membres du CAMP, nous récoltions des renseignements auprès des agents responsables, dans l'administration du Gouvernement de l'État de Rio Grande do Sul, de la conduite du Programme de création de coopératives. Et nos enquêteurs dépouillèrent les débats des Forums de l'EPS, ainsi que celui des foires et des réunions et séminaires sur ce thème, dans lesquels s'exprimaient les participants les plus actifs du mouvement.

Ainsi, la méthode d'enquête fut de recherche-action, avec une vue exploratoire, qui nous conduisit à construire nos instruments en chemin, introduisant de nouvelles questions et sans nous en tenir à une routine

standard d'observation. Mais, à fins d'analyse, nous décidâmes de traiter chaque situation comme un cas unique (Yin, 2001).

Cette option méthodologique nous permet de consolider notre représentation des difficultés affrontées par les entrepreneurs d'origine populaire et, par ailleurs, celle de l'adéquation des procédés et de la méthode d'implantation du Programme du gouvernement de l'État ainsi que celui des aides qu'il offrait.

Les défis de la gouvernance des Entreprises solidaires et populaires : la question de la perpétuation des entreprises

À l'analyse des cas étudiés, la première constatation fut de remarquer la fragilité des divers groupes qui n'avaient pas réussi à se structurer juridiquement.

De façon parallèle, comme dans des résultats d'études antérieures (Gaiger, 2000 ; Carrion & Costa, 2002), les entreprises méconnaissaient les outils basiques de gestion. De même, nous constatons un manque de coopération entre elles. Même dans des manifestations organisées par les pouvoirs locaux pour présenter leurs réalisations, la commercialisation de leurs produits se faisait sur le mode individuel. Ce qui corrobore les défis qui guettent la coopération : les entrepreneurs populaires acceptent et même demandent l'existence de manifestations populaires et collectives, mais leur tendance est de commercialiser individuellement leurs produits au cours de ces mêmes manifestations (Carrion & Costa, 2003).

La troisième constatation porte sur la volonté du gouvernement de l'État du Rio Grande do Sul d'utiliser les Incubatrices Populaires comme des pôles de diffusion d'innovations en matière de production et de travail. Cette intention devrait gagner en force avec la création de 22 Centres régionaux de travail et revenu disséminés dans tout l'État, mais, ici encore, se posent des problèmes de planification, se traduisant en délais d'action, qui, dans certains cas, peuvent atteindre le double du temps prévu. Par exemple, dans une incubatrice multiple de la Région Métropolitaine de Porto Alegre, la coordinatrice à qui nous demandions des informations sur son fonds de trésorerie nous répondit : « *ici nous ne désirons pas posséder des moyens de production* », ce qui fait apparaître une confusion entre l'autogestion, comme philosophie d'organisation du travail, et la gestion en tant que procès de rationalisation et planification des ressources.

Le défi démocratique

Comme l'a bien indiqué Paugam (1996), l'action politique visant au développement local s'est révélée la plus indiquée pour traiter du procès

d'exclusion. La faible professionnalité des concepteurs du Programme d'appui à l'Économie Populaire et Solidaire de l'État, ainsi que des consultants nommés par eux, ne permet cependant pas une grande pertinence dans le conseil aux entrepreneurs, ni dans la formation d'alliances, ni dans la conception du conseil, ni dans l'utilisation d'instruments destinés à diagnostiquer la viabilité des entreprises aidées.

D'autre part, il était attendu des personnes désignées pour élaborer des projets d'investissement des entreprises qu'elles analysaient, les « *TEAGs* », qu'elles puissent porter un jugement sur les caractéristiques de la gestion de chacune d'entre elles. Mais aucun des instruments dont ils disposaient ne leur donnait une vision claire du management des firmes à analyser car ils n'avaient ni l'expérience, ni la compétence nécessaire pour entrer dans un projet complexe. De plus, les six Universités qui avaient été sollicitées pour conseiller le processus n'avaient participé ni à la discussion de la méthode, ni à la conception des outils d'analyse. Aussi, on comprend pourquoi des professeurs de ces Universités, qui auraient pu contribuer à cette évaluation, et qui s'étaient identifiés idéologiquement avec cet aspect de la politique de l'État, avaient décliné l'invitation gouvernementale de porter un jugement sur le programme.

La quatrième constatation a trait à ce que Bourdieu appelle le Capital Social, c'est-à-dire le réseau de relations sociales qui permet d'influencer autrui (Dubar, 2002).

Même si l'on ne saurait parler exactement de phénomènes de clientélisme au sens que lui attribue Matropa (Fedozzi, 1997), il existe, de façon sous-entendue, l'idée non du politique ou du technocrate qui cherche un enrichissement personnel, mais plutôt que l'usage de l'argent public est subordonné à la fidélité aux visions des techniciens du programme de l'entrepreneuriat populaire et solidaire. Et ceci en raison du fait que l'accès aux programmes gouvernementaux d'aide est conditionné par l'alignement sur la matrice idéologique des techniciens du gouvernement (Leboutte, 2003).

Les paramètres d'acceptation d'aider les entreprises sont soumis à la règle suivante : « *l'adéquation des entreprises aux principes requis pour pouvoir adhérer au programme* » (Leboutte, 2003). Quand il s'agit de répondre aux demandes les plus pressantes de la population, dont les conditions de vie ne permettent aucune autre option que celle d'accepter les bienfaits qui leur sont offerts, il faut accepter de renoncer à son autonomie politique, même si cette attitude est en contradiction avec les buts affichés du programme.

Sans ces dysfonctionnements, on ne saurait comprendre qu'une petite coopérative d'une douzaine de personnes qui produit un produit de qualité, entreprise existante depuis trois ans, mais qui ne saurait être

identifiée politiquement au parti majoritaire, n'ait pas réussi à obtenir un crédit de mille réals, pour régler une dette due à des impôts, conséquence d'une erreur d'appréciation de la municipalité. Alors qu'une autre coopérative, à la tête de 170 coopérants et structurée sous l'influence de la CUT, après la faillite d'un groupe privé qui détenait la majorité du contrôle actionnaire, avant même que son projet soit formalisé, avait déjà à sa disposition 600 000 réals dans un compte de la Banque Centrale de l'État de Rio Grande do Sul.

Les bienfaits de la proximité des centres de pouvoir se fit sentir dans l'accès privilégié qu'ont certains entrepreneurs populaires à leur marché de consommation, le plus souvent représenté par le gouvernement de l'État, comme sur des ventes qui ne représentent pas des volumes significatifs (fournitures de repas ou de chemisettes pour des événements). Mais ces dépenses minimales comparées au budget du gouvernement de l'État ont un poids spécifique important dans le fragile équilibre financier des entreprises de production collective.

Ces limites à la participation des éléments de la société civile à la tentative d'implanter des Entreprises populaires et solidaires dans le Rio Grande do Sul se renouvelèrent lors de la tentative de créer un réseau d'aides techniques. Par exemple, le Comité de Gestion du programme fut formé exclusivement de délégués des organismes liés à la structure administrative du Gouvernement de l'État.

Les Universités, comme nous l'avons signalé plus haut, furent appelées pour superviser l'amélioration des diagnostics des techniciens et pour s'assurer que les méthodologies, à la conception desquelles elles n'avaient pas participé, étaient suivies avec succès. On voit là une parfaite conception taylorienne en marche : quelqu'un conçoit, un autre supervise, et le troisième exécute.

Conclusion

Même si de multiples acteurs de la société, universités, centres de formation, syndicats, pouvoirs publics et société civile furent impliqués dans l'exécution de ce processus, il y eut une faille dans sa gouvernance. De la même façon que ce processus aurait dû être ouvert à la participation de larges secteurs de la société civile, telles les universités locales, ceci n'eut pas lieu.

Au contraire, ce fut un programme conçu sur le papier par un petit groupe de personnes, restées dans leur cabinet. Même si ce projet supposait la participation de personnes provenant de centres de production des connaissances sur la vie locale, celle-ci était pensée comme une aide *a posteriori*, quand le processus ne pouvait plus être modifié, déjà pensé et conçu de façon réservée et exclusive. Situation qui donne raison à

Michel Berry lorsqu'il affirme que les concepts administratifs « *au lieu d'être de discrets et fidèles serviteurs du pouvoir, ainsi que les décrivent les fondateurs des sciences administratives, engendrent des réponses mécaniques et des comportements qui peuvent trahir la volonté comme la conscience humaine* » (Berry, 1980, p. 6), et qui peut amener le manager le mieux intentionné à concevoir et implanter, de façon taylorienne, les programmes de qualité qui requièrent l'assentiment de tous les acteurs, et à conduire, de façon autoritaire, des processus destinés à obtenir la participation collective de tous (Carrion, 1996).

Outre ces difficultés spécifiques à l'implantation des processus, les problèmes inhérents aux initiatives populaires, déjà identifiés par les recherches de Gaiger (1999-2000) et Holzmann (2000), se manifestèrent ici. En particulier les difficultés à maîtriser des technologies, tant « *softs* » comme les technologies de gestion (qualité, stratégie, production, finances, commercialisation, marketing, ressources humaines) que les technologies « *hard* », proprement techniques, comme les systèmes informatiques, les équipements, etc. Difficultés qui se reflétaient dans la qualité des produits et services et leur commercialisation, indiquant bien un problème humain de « *qualification* ».

Qualification est un terme que nous utilisons avec soin pour penser ce construit social « *à la fois filtré par l'héritage du passé et qui, en même temps, prépare la reproduction élargie, exige une attention à la nouveauté, donc est ouvert au changement* » (Carrion, 1996, p. 8). Or, la qualification en tant que phénomène empirique, comme le note Zarifian (1986), est historiquement datée, ne se reproduit pas deux fois. Elle est modélée par les circonstances et ne se résume ni à ses attributs en matière de savoir ou de maîtrise technique, si complexes qu'elles soient. La qualification est un processus-résultat politique né de l'entrecroisement de dimensions multiples, logiques ou d'habitus, dont quelques-unes font croire à la perpétuation de l'ancien, de paradigmes administratifs dépassés, charriant de vieilles discriminations comme la race (Leite, 1995) ou le genre (Liedke, 1995) et d'autres dimensions se référant à de nouveaux préjugés, comme la dévalorisation des travailleurs les plus âgés et la dévalorisation d'expériences accumulées pendant des années (Kern & Schumann, 1984).

La qualification d'une personne est conditionnée par son histoire de vie. Ce que nous avons vécu détermine notre mode d'action, modèle notre imaginaire, délimite notre capital social et consolide les processus d'exclusion, à tel point que, parfois, nous croyons avoir à faire à une exclusion irréversible. Ces traits amènent tout chercheur étudiant les entreprises sociales et solidaires à considérer la qualification comme un objet bien plus complexe que le seul fait de favoriser l'accès à l'enseignement formel. Nous sommes héritiers d'un imaginaire social qui

exclut l'autre, qui compromet l'impact de mesures visant à donner une plus forte qualification à des groupes sociaux historiquement rejetés. Pour devenir entrepreneur, il n'est pas suffisant d'avoir une formation académique, il faut aussi y croire, être capable d'échafauder des rêves. Mais réintégrer le droit de faire rêver l'imaginaire des masses exclues, et faire croire aux promesses qui en découlent, voici probablement un des défis majeurs que doit affronter, dans nos pays, la politique de création d'entreprises populaires et solidaires. Mais devant une telle gamme de gageures existe-t-il pour elle un véritable futur ?

Même si nous nous étions fixé comme objectif le diagnostic des difficultés de gouvernance qui ont accompagné le programme de diffusion de l'entreprenariat populaire et solidaire dans l'État du Rio Grande do Sul, il est indéniable que ce programme ne fut pas sans mérites et permit des avancements certains. Mais ce qui semble se confirmer est que le succès est très difficile pour un programme de cette nature s'il ne trouve pas un appui dans un des axes politiques du gouvernement fédéral, qui s'étende à tout le territoire national, et soit associé à un modèle de développement économique et à une distribution plus égalitaire des revenus.

Un modèle qui devrait être pensé avec le concours de représentants de la société civile, ce qui pourrait détourner des pièges qu'une culture autoritaire, comme la brésilienne, a tendance à tendre aux plus ambitieux projets de gestion démocratique. Dans ce sens, nous croyons qu'un grand appui pourrait être trouvé auprès de chercheurs s'ils mettaient à la disposition du projet leur art d'obtenir d'excellents résultats scientifiques, et ne confondaient pas ce rôle avec l'achèvement de leur désir, de leur projet philosophique ou idéologique. S'ils analysaient de façon détachée la réalité des Entreprises populaires et solidaires, au lieu de confondre les projets sur le papier avec les possibilités réelles d'action.

La philosophie autogestionnaire, importante pour assurer un consensus démocratique dans le monde du travail, ne peut pas se substituer aux outils fondamentaux de la gestion entrepreneuriale, qui suppose des contraintes économiques et sociales, indépendamment de la logique qui la fait vivre.

Ce qu'il y a de tragique, dans les cas que nous avons étudiés, c'est que les techniciens administratifs, responsables du Programme, gouvernés par leur idéal démocratique, n'aient pas réussi à fonder un réseau d'engagements sociaux. Les disputes entre factions politiques au sein du même parti de gouvernement ont contribué à ce que l'autoritarisme s'institue comme une marque de cette dynamique. Comme nous le rappelle Fischer, cité par Missovsky (2000) : « *Quoique dans des moments déterminés le Gouvernement déclare assumer la direction du processus, il est nécessaire qu'il sache aussi partager et déléguer* ».

En guise de contribution supplémentaire : notes sur la structure de gouvernance dans le secteur de l'économie sociale et solidaire au Québec

Nous le savons : les modèles ne se copient pas, mais la réduction sociologique est essentielle. Trouver d'autres modèles est une façon, par différence, de nous analyser nous-mêmes et comprendre nos propres limites. C'est l'objectif que nous poursuivons en présentant, ici, la structure de gouvernance du mouvement de l'Économie sociale et solidaire du Québec.

Cette structure est bâtie sur quatre piliers :

Le Chantier d'économie sociale, il réunit des délégations de toutes les ONGs. Ce qui lui assure une importante influence politique aux côtés des organismes gouvernementaux. Il opère comme centre de décisions politiques pour tout un ensemble d'actions dans son secteur.

Le Comité sectoriel de la main d'œuvre, qui est responsable des informations sociales et économiques concernant l'emploi, les indices de productivité du secteur, ainsi que d'études comparatives avec les entreprises privées, et d'autres informations contribuant à la légitimation de cette branche d'activité.

L'Alliance de recherche Université-Communauté, elle agit en conjonction forte avec le Chantier d'économie sociale et avec les communautés locales. Elle réalise des enquêtes, elle organise des formations et les promeut, de même qu'elle rend compte des résultats des expériences populaires, en langage clair, permettant son appropriation par d'autres acteurs sociaux.

RISC, l'agent financier du système. Les sommes dont il dispose sont pour moitié d'origine publique et pour moitié d'origine privée, lesquelles peuvent provenir aussi bien d'entreprises que de syndicats, de fonds de pension ou de caisses populaires.

Grâce à cette structure sont assurés, dans un premier temps, l'existence d'un espace de concertation et d'accommodement, ainsi que de négociation des intérêts des acteurs potentiels, de façon à définir des priorités et formuler des propositions à présenter devant les pouvoirs publics, à qui reviendrait la formulation des politiques spécifiques. Dans un second temps, sont aussi garanties les ressources nécessaires pour agir.

Il y a donc deux types de financement :

Celui de l'État qui fournit les ressources financières nécessaires à l'élaboration du plan d'entreprise, le capital nécessaire au premier terme, etc. pour une valeur qui varie entre 100 et 2 500 dollars canadiens ;

Celui d'un fonds de pension créé par la Confédération Nationale des Syndicats, dont les ressources viennent à la fois des cotisants et d'aides

financières de l'État. Ce fond abonde de 70 % les sommes investies par les coopérateurs. Ces financements varient entre 2 500 et un million de dollars canadiens.

En outre, il y a, par les universités, des actions visant à augmenter la connaissance des acteurs et à les systématiser. Chaque projet doit être le résultat d'une définition conjointe entre les chercheurs et les acteurs sociaux concernés.

Il y a un accompagnement obligatoire de chaque projet qui comprend : une formation technique ; un développement organisationnel ; une révision ou un développement d'outils de gestion ; des analyses statistiques.

La formation en vue d'utiliser un crédit, par exemple si un groupe de personnes désire monter un atelier de couture, elles doivent nécessairement recevoir une formation initiale que tous les membres du groupe devront suivre, qui comprend : L'élaboration du projet ; l'évaluation par le groupe de la qualité du projet de chacun de ses membres, avec, éventuellement, un vote pour chaque projet ; les projets, pour être financés, doivent recevoir un « aval solidaire » de chaque membre de l'équipe qui l'ont évalué positivement, seuls, ils seront financés.

Jean Robitaillet, membre de l'équipe de gouvernance du Québec, dans une réunion organisée à Porto Alegre, au Centre de Conseil Interprofessionnel CAMP, en novembre 2004, mit en avant qu'un des arguments politiques principaux pour obtenir, dans son pays, des aides gouvernementales pour les entreprises du Secteur Populaire et Social tient à la statistique suivante : alors que 65 % des initiatives populaires de revenu survivent après un an, 33 % à peine connaissent le même sort dans le secteur privé.

Deux types d'explication à ce résultat :

Elles reçoivent un accompagnement qualifié et effectif, qui aide à l'échange d'expériences et d'expertises.

Quand des crises surviennent, et cela arrive souvent, les petits entrepreneurs ne sont pas seuls, car ils disposent d'un véritable réseau d'engagements en leur faveur.

Et nous pourrions ajouter que le développement de l'Économie sociale et solidaire fait partie d'un des axes de la politique gouvernementale, pour toute la Province de Québec, et même, de façon plus large, à la nation canadienne.

Aussi, même si les modèles ne se copient pas, l'approfondissement d'une expérience de ce type devrait permettre aux Brésiliens d'anticiper les problèmes et de prévoir les limites de processus locaux dans nos différents États, comme ce fut fait pour le Rio Grande do Sul.

Références bibliographiques

- Berry, M. (1983), *Une Technologie invisible*, Tapuscrit École Polytechnique.
- Carrion, R.M (1996) « Productive Reestructuration and Qualification : Methodological Cuts », In : *Seminários de Pesquisa NIPETS/PPGA/UFGRS*. Porto Alegre : Documentos Ano 2. Mai.
- Carrión, R.M & Costa, P.A (2003), « A gestão da economia solidaria como uma política de renda », Communication à un colloque international sur l'Économie Solidaire, El Salvador.
- Carvalho Neto, R.A., Neves, M., De Almeida & Jayme, J.G. (2002), *Trabalho e Cidade*, Belo Horizonte : IRT (Instituto de Relações do Trabalho) da PUC-Minas.
- Dubar, C. (2002), *La Crise des Identités*, Paris : PUF.
- Favreau *et al.* (2001), « Économie sociale au Sud et coopération internationale : un partenariat de recherche avec le Bureau International du Travail », *Économie et Solidarités*, Revue CIRIEC-Canada. 32, n° 1-2, pp. 218-229.
- Fedozzi, L. (1997), *Orcamento participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Porto Alegre : Fase, IPPUR, Tomo editorial, 3^e édit.
- Gaiger, L.I. (1999-2000), « La Solidaridad como una alternativa económica para los pobres », *Revista del CIRIEC*, n° 31, pp. 187-205.
- Gaiger, L.I., Besson M. & Lara, (1999), « A Economia Solidária no Rio Grande do Sul : viabilidade e perspectivas », *Unisinos*. An 10, n° 15.
- Gonçalvez, R. & Hidalgo, L. (1995), *Desarrollo economico local : Accion municipal y microempresa*, Santiago : PET.
- Guimarães, N.A. & Martin, S. (2001), *Competitividade e Desenvolvimento*, São Paulo : Senac.
- Hansenne, M. (1999) *Un garde-fou pour la mondialisation : le BIT dans l'après-guerre froide*, Belgique/Suisse : Éd. Quorum et Zoé.
- Holzmann L. (2000), « Gestão cooperativa : limites e obstáculos à participação democrática », In : Singer P. & A. Souza, *A Economia Solidaria no Brazil : a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo : Contexto.
- Leboutte P. (2003), *Economia Popular Solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*, Rio de Janeiro : ITCP/COPPE.
- Micoczy, M. C. (2001), « Dilemas da Burocracia no Campo das Políticas Públicas », *Organizações & Sociedade* 8, n° 20, p. 61-72.
- Paugam, S. (1996), *L'Exclusion, État des savoirs*, Paris : La Découverte.
- Santos, B. (1994) *Produzir para viver ; os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- Unitrabalho (2000). *Sindicalismo ecooperativismo : a economia solidária em debate*. São Paulo : Unitrabalho.
- Vigier, J.-P. (1995), *Finances et solidarité, votre épargne pour le développement*, Paris : Syros.
- Yin R. K. (2001), *Estudo de caso – planejamento e métodos*, Porto Alegre : Bookman, 2^e édit.
- Zarifian P. (1986), *La nouvelle productivité*, Paris : L'Harmattan.

TROISIÈME PARTIE

UN TOIT GRÂCE À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Introduction à la troisième partie

Cette partie présente un aspect de la participation à la vie politique qui est, sauf exception, négligée en France, mais dont le caractère central, pour la population pauvre brésilienne, est considérable, sinon critique.

Le cas traité par les anthropologues Ronaldo de Almeida et Tiarajú d'Andrea est celui de la vie sociale dans une favela de São Paulo. Elle permet d'éclairer certains des aspects plus abstraits des autres textes, en montrant le rôle des réseaux, d'abord familiaux, puis de connaissances, d'amis, etc. dans la constitution de la population de la favela Paraisópolis de São Paulo. On comprend mieux le rôle des Églises dans la dynamique de ces lieux d'habitat et la place qui y occupe un « pacificateur », Tenório, et le prestige qu'il en retire.

L'analyse de João Marco de Almeida Lopes et de Cibele Saliba Rizek, sur l'entraide autogérée dans la production de l'habitat populaire, est plus ambitieuse, puisqu'elle cherche à combiner plusieurs niveaux de réalité. En effet, elle part des critiques habituelles faites à ce mode de construction : sur son coût, sa qualité, les intentions de clientélisme politique qui la sous-tendent. Elle esquisse une évaluation de ces réalisations, avant de se livrer à la description de l'autoconstruction collective de logements. En même temps, elle propose d'observer des phénomènes, irréductibles au bâti, comme la création ou l'élargissement de réseaux d'entraide et d'autonomisation des femmes. Mais, en même temps, ces chercheurs ne cachent pas les défauts ou cercles vicieux déclenchés par ces actions, comme la construction loin de toute forme de transport public ou l'ouverture d'espaces aux appétits des promoteurs immobiliers.

Pauvreté et réseaux sociaux dans une favela de São Paulo¹

Ronaldo Rómulus DE ALMEIDA
et Tiarajú Pablo D'ANDREA

UNICAMP – Université Estadual de Campinas (Brésil)
Doctorant, USP – Université de São Paulo (Brésil)

Ce texte concerne les liens d'appartenance qui façonnent le vécu des habitants de Paraisópolis, une favela située dans la zone sud de la ville de São Paulo. Une recherche ethnographique portant sur ce terrain a permis de constater que ces liens, qu'ils se rattachent à la parenté, au voisinage, au lieu d'origine, à des institutions religieuses ou au Troisième Secteur, constituent des réseaux sociaux qui facilitent la circulation de biens matériels (qui peuvent être des informations ou des contacts) et affectifs (amitiés, mariages, confort émotionnel, etc.). Ceux-ci contribuent à l'intégration socioéconomique des membres de cette communauté en les rendant moins vulnérables. Ce maillage de réseaux sociaux est principalement constitué par des associations à caractère religieux, dans la favela comme dans la Région Métropolitaine de São Paulo, surtout dans les couches les plus pauvres de la population.

Nous avons au point de départ l'idée que Paraisópolis serait un lieu marqué par une pauvreté extrême à cause du contraste qui l'oppose à son environnement formé d'immeubles en copropriété et de résidences pour hauts revenus. Pourtant Paraisópolis, c'est une des conclusions de la recherche, est une zone relativement atypique de São Paulo de par sa localisation et sa longue histoire. Elle dispose d'une forte « structure d'opportunités »² qui la différencie de l'ensemble des favelas de la

¹ Cet article est apparu dans sa version originale en portugais, sous le titre « Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana » (2004), *Novos Estudos*, n° 68, p. 94-106, São Paulo, avec l'aimable autorisation de la revue.

² La notion de structure d'opportunités « se réfère à l'existence de fortes interrelations entre les diverses filières d'accès aux biens nécessaires au bien-être des individus de telle sorte que l'accessibilité de certains biens, services ou activités fournit des res-

Région Métropolitaine. Il existe donc des pauvretés urbaines différenciées et variant selon le capital social propre à chaque contexte. Tel est le constat général de la recherche et par suite le présupposé de cet article.

La recherche ethnographique sur Paraisópolis se situe entre 2002 et 2003, mais une autre recherche réalisée à ce même endroit en 1996 a servi de repère temporel pour saisir certaines transformations de la favela et de ses habitants³. Le travail de terrain, au cours de ces deux périodes, s'est centré sur l'observation de trente familles, des familles étendues pour certaines, en intégrant aussi, pour des raisons circonstancielles, des histoires individuelles qui se déroulent à partir du noyau familial. L'univers de la recherche a également incorporé les institutions qui structurent les pratiques associatives des habitants : l'Union des Habitants de Paraisópolis, des ONGs, des groupes philanthropiques et des églises. Les entretiens ont été enregistrés, mais la majeure partie des données ont été recueillies à partir de l'observation des activités quotidiennes des habitants et des leaders locaux.

Ce travail s'est inscrit dans le cadre d'une recherche plus large menée par le Cebrap qui s'intéressait à la vulnérabilité sociale et aux mécanismes d'intégration existant dans la Région Métropolitaine de São Paulo (Comin, 2004). Cette recherche a produit, entre autres, un *survey* constitué de 524 entretiens qui ont eu lieu à Paraisópolis. Il sert de base à l'analyse exposée plus bas.

La favela et son riche environnement

Paraisópolis est, par la taille, la seconde favela de la Région Métropolitaine de São Paulo (RMSP). Elle se caractérise par une forte densité démographique et des problèmes d'habitat, qui vont de la construction de la maison, à la reconnaissance de la possession du terrain et au niveau désastreux des infrastructures urbaines. Dans leur grande majorité, les maisons se développent par adjonction de pièces supplémentaires pour accueillir l'afflux de leurs parents et alliés. Étant donné ce contexte et la discontinuité notoire de l'action gouvernementale, les services publics et les infrastructures de base ne sont pas en mesure d'accompagner la croissance de la favela.

sources qui à leur tour facilitent l'accès à d'autres opportunités » (Katzman, R. et Filgueira, C., 1999, p. 9).

³ Les chercheurs du secteur Culture et Politique du Cebrap ont mené à Paraisópolis une partie du projet de recherche qui concernait l'ensemble du pays et portait sur « L'impact social de la télévision sur le comportement reproductif au Brésil », conjointement avec des chercheurs de l'Université du Texas, Nepo-Unicamp, Cedeplar-UFGM et ECA-USP.

En dépit de ces conditions de vie précaire, ceux qui parmi les habitants viennent d'autres favelas de la RMSP disent que Paraisópolis offre une ascension sociale relative et plus de sécurité car l'activité économique n'y est pas directement liée à la criminalité comme dans d'autres zones pauvres des régions métropolitaines de São Paulo et de Rio de Janeiro (Malfra, 2003 ; Alvito, 2001). Cette opinion favorable, recueillie lors d'entretiens approfondis s'explique par une offre de travail meilleure que dans les zones plus industrialisées de la RMSP. Ainsi, presque tous les interviewés ont déclaré avoir un travail, relevant en général du secteur informel, dans le commerce ou les services (le travail domestique surtout), l'industrie fournissant peu d'emplois.

C'est la localisation même de la favela qui est en grande partie à l'origine de ce type d'activités ; en effet elle est géographiquement entourée d'une zone résidentielle, le quartier du Morumbi, où habitent des personnes qui disposent de revenus très élevés et cette particularité lui donne un profil plus proche des favelas de la zone sud de Rio de Janeiro. De fait, Morumbi et Paraisópolis ont eu un développement parallèle, car l'extension de grands projets immobiliers à cet endroit, dès les années 1970, a provoqué l'installation d'une population attirée par la demande de main-d'œuvre pour les chantiers de construction, plus tard élargie à l'emploi domestique, surtout féminin. Cette contiguïté spatiale représente pour la population de la favela un flux de ressources matérielles qui transite non seulement par les relations de travail mais aussi, comme nous le verrons, par des formes d'assistance, ce qui lui procure un accès plus large aux bénéfices de la protection sociale et à la consommation.

Cependant, cette interpénétration de la favela et de son environnement de privilégiés a aussi un effet inverse qui est matérialisé et symbolisé par l'architecture de la ségrégation, ces « enclaves fortifiées » (Caldeira, 1997) où s'enferment les élites de la métropole. Il s'agit de solides dispositifs de sécurité et de vigilance qui entourent les grandes résidences luxueuses et les édifices en copropriété du quartier. Ils ont pour fonction d'établir des distances, ou même de créer une zone d'isolement, entre leurs habitants et leurs voisins pauvres de la favela, lieu de tous les dangers, de toutes les violences. Entre ces deux espaces se forge alors une relation à la fois d'*évitement* et de *dépendance*.

La localisation de la favela comme son ancienneté favorisent l'accumulation de son capital social. En effet, face à la situation de pauvreté de la RMSP et des lieux d'origine des habitants de la favela, aller vivre à Paraisópolis représente pour les plus pauvres, nous l'avons dit, une stratégie d'amélioration de leurs conditions sociales. En outre, ce lieu, c'est un constat de la recherche, offre une importante « structure d'opportunités » à l'intérieur de laquelle se consolident de nombreux réseaux de

relations sociales. Dans un contexte marqué par la précarité des formes d'insertion dans le marché du travail et de l'accès aux services publics, les réseaux sociaux permettent de minimiser les carences ou de résoudre certains problèmes. À Paraisópolis, ces réseaux se structurent à partir du lien social tissé par la parenté, l'origine géographique ou le voisinage, et se nourrissent de la participation aux associations civiles, l'Union des habitants du quartier surtout, ou de l'appartenance à des associations religieuses qui sont aussi traversées par les relations familiales, dans le cas des groupes évangéliques en particulier. Nous allons examiner plus en détail la configuration et la portée de ces trois modalités de réseaux sociaux.

Les réseaux basés sur la parenté, l'origine géographique et le voisinage

Les structures sociales de Paraisópolis sont surtout conformées par les liens créés à travers le processus migratoire qui mobilise parents, alliés et gens de même origine géographique. D'après une étude réalisée dans la favela, la population provient majoritairement du Nord-Est (80 %), surtout, pour plus de la moitié de ces migrants, des États de Bahia et du Pernambouc (respectivement 33 % et 21 %). C'est ainsi que, à l'intérieur de la ceinture de richesse qui l'enveloppe, Paraisópolis se révèle être « une enclave nordestine ». Nombre de ces migrants ont déjà une expérience de vie dans le RMSP : près de 80 % résident dans la région depuis au moins trois ans, dont la moitié depuis plus de dix ans. Les migrants les plus récents (moins de trois ans à São Paulo, soit les 20 % restant) présentent un profil différent, ils sont en majorité originaires de l'intérieur de l'État de São Paulo.

Cette composition démographique reflète sans aucun doute la logique des flux migratoires au Brésil qui trouvent dans les réseaux familiaux le mécanisme qui structure leurs déplacements d'un lieu à un autre et leur accès au logement dans les grandes villes (Durham, 1984 ; Januzzi, 2000). L'immense majorité des migrants de Paraisópolis est arrivée directement à la favela, et leur décision s'appuie souvent sur l'existence préalable d'un point de chute : pas moins de 65 % ont déclaré s'être installés à Paraisópolis parce qu'ils y avaient de la famille.

Le processus migratoire se présente comme un projet familial, ce dont témoignent de nombreux habitants de la favela. Le désir d'améliorer ses conditions de vie incite un individu à quitter son lieu de naissance et ce désir se diffuse aux membres de sa famille et de sa parenté proche. Il est mû par l'idée que la grande ville peut offrir de meilleures opportunités d'ascension sociale surtout pour les plus jeunes auxquels le Nord-Est présente peu d'alternatives. Ce sont d'ailleurs souvent eux qui déclenchent le processus migratoire et qui, une fois établis, font venir les

parents et autres membres de la famille. Quand il s'agit d'un couple, c'est l'homme seul qui migre d'abord, rejoint plus tard par le reste de la famille. Une migration se fait donc par étapes, la première ayant pour objectif la création de conditions favorables, ou tout au moins minimales, qui vont permettre aux autres membres de la famille de suivre la même filière.

La migration apparaît comme un moment dramatique dans tous les récits de vie ; c'est un passage d'un mode de vie à un autre qui substitue à des souffrances et des difficultés d'autres carences, d'autres problèmes. Au moment de l'arrivée, le réseau de relations familiales revêt une importance capitale car c'est lui qui va apporter à l'individu qui arrive les aides minimales jusqu'à ce qu'il puisse « se débrouiller », c'est-à-dire trouver un travail, louer une maison et/ou élargir l'éventail de ses relations. Ce soutien a plusieurs visages : héberger un parent pour un court ou long séjour, prêter de l'argent ou encore offrir une solution aux problèmes d'ordre émotionnel et affectif.

Selon Filgueira (2001, p. 19), les structures de la famille nucléaire se retrouvent affaiblies par les divorces ou l'abandon du foyer par les hommes, ce qui aggrave la vulnérabilité des plus pauvres dans un contexte où se rétrécit le cercle vertueux « emploi-sécurité sociale ». Ce schéma de familles nucléaires brisées s'applique aussi à Paraisópolis, mais ce lieu fait vivre parallèlement un vaste réseau basé sur la parenté qui compense partiellement les besoins matériels et affectifs – dans ce cas, l'aide est quasi une obligation. L'étude que nous avons mentionnée montre que seulement 7 % des habitants de la favela sont sans famille et il est significatif que la taille moyenne des unités familiales soit de quatre personnes⁴. Comme on le verra plus loin, les divers mouvements religieux viennent conforter les relations familiales et vice-versa.

Les réseaux sociaux de Paraisópolis intègrent aussi les personnes du voisinage venant du même lieu géographique. Ce type de relations conduit à des formes d'aide plus conjoncturelles et de moindre importance comme un prêt d'argent pour un transport ou la participation à des *mutirões* pour la construction des maisons, c'est-à-dire des formes typiques d'entraide parmi les pauvres. En résumé, ces interactions entre membres de la même famille, du même voisinage, du même lieu d'origine se développent dans un contexte de migration. Elles comprennent des *systèmes de réciprocité* qui ont comme règle principale de fonctionnement la *relation de confiance*. Une analyse du pouvoir local peut en donner la mesure.

⁴ Les familles de Paraisópolis sont en moyenne constituées par un couple jeune ayant d'un à trois enfants (en majorité deux). Près de 75 % de la population est composée de personnes mariées qui, à 90 %, ont des enfants.

Le cas de Tenório : un migrant devenu leader

Paraisópolis abrite des migrants qui forment des groupes ayant leurs spécificités. Le plus influent et le plus nombreux d'entre eux est constitué par des gens appartenant à une même famille ou de même origine géographique qui se sont regroupés autour d'un *leader*, Tenório⁵. Quatrième d'une famille nordestine de 7 enfants, il est le premier à avoir migré il y a de cela plus de 30 ans. Bien que le lieu d'origine et l'appartenance à la même configuration familiale soient les principaux critères d'entrée dans le groupe, celui-ci a intégré aussi diverses personnes qui n'appartiennent pas à ces catégories mais qui se réfèrent au pouvoir que Tenório exerce sur la communauté et l'étroite relation qu'elles ont établie avec lui. Tous ceux de sa région ne se sont pas liés à lui et nombre d'habitants cherchent même à prendre des distances. Parmi ses frères, certains sont adeptes d'une mouvance pentecôtiste présente dans la favela et veulent faire adhérer à nouveau Tenório qui fut un jour membre de l'Assemblée de Dieu mais il se considère aujourd'hui comme « un croyant déviant ». Pourtant c'est majoritairement que les habitants lui demandent de leur garantir la sécurité sur les lieux.

Les habitants de la favela ont développé avec Tenório une relation où se mêlent la crainte et la gratitude. Si celui-ci affirme « y avoir beaucoup d'amis », ses liens avec la favela s'enracinent souvent dans la peur de répressions que pourraient s'attirer des comportements hostiles à son leadership. En même temps, ils lui sont reconnaissants pour les avantages reçus comme une aide financière ou une dotation de matériel de construction, mais l'ascendance de Tenório sur la communauté lui vient de son rôle de « pacificateur » qui s'exprime par exemple par l'expulsion des envahisseurs de terres. « Dieu est dans le ciel et Tenório est sur la terre », une déclaration que nous avons entendue à diverses reprises de la part d'habitants de la favela reconnaissants mais aussi de commerçants installés sur le lieu mais n'y résidant pas toujours. Il s'agit d'ailleurs d'une « pacification instable » car à tout moment peuvent surgir des confrontations avec de nouveaux groupes. Aussi en est-il beaucoup qui considèrent qu'en l'absence de Tenório, avec son pouvoir et sa faculté pacificatrice, la favela ne serait pas un lieu où vivre, où implanter un commerce.

Selon les témoignages de certains membres du groupe de Tenório, il existe une sorte d'accord de non-violence avec les riches voisins. Le fait est qu'en l'absence de politique sécuritaire s'est établi « un contrat implicite » (Mafra, 2003) avec ce voisinage, un accord qui selon toute probabilité a obtenu la connivence de la police. Plusieurs habitants des édifices de cette zone ont affirmé que Paraisópolis est une favela « tran-

⁵ C'est un nom fictif.

quille » comparativement à d'autres favelas de la ville. Des personnes, qui n'y habitent pas et qui appartiennent à la partie élevée de la classe moyenne, peuvent, pour s'occuper de projets sociaux concernant la favela, y circuler de jour en toute tranquillité (mais avec une certaine crainte la nuit).

Dans ses travaux sur la favela carioca « la Cité de Dieu », vers le milieu des années 1990, Zaluar (1994) avait démontré que les catégories de « héros » et de « bandit » étaient appliquées à ceux qui contrôlaient le trafic local de la drogue et que la population éprouvait à leur égard des sentiments mêlés de peur et de gratitude. À Paraisópolis, toutefois, les indices de la violence sont relativement bas et le trafic de drogue assez faible. La présence d'armes à feu n'est pas importante alors qu'elle l'est dans des contextes où le trafic de drogue est intense (Zaluar, *id.*).

Ainsi les caractéristiques de Tenório se rapprochent-elles davantage de celles d'un « pacificateur-justicier » que de celles de chef d'un réseau de drogue, si bien que sa présence, certes ambiguë, est plus que tolérée par les habitants. De cette chaîne de complicités font partie certains *leaders* locaux qui trouvent auprès de Tenório conseils et aides. Un homme politique de gauche, qui a à Paraisópolis une de ses bases électorales, a admis qu'en l'absence de l'État, on ne peut que dialoguer avec cette forme de pouvoir local si l'on veut apporter à la favela quelques améliorations.

Le réseau des associations civiles

L'entité représentative de la population de Paraisópolis est l'Union des habitants du quartier. Comme elle joue un rôle principal dans la coordination des interventions des agents extérieurs, c'est à travers elle que l'on a le plus facilement accès au pouvoir public. Ses activités, assumées par des habitants bénévoles, concernent la répartition des comptes d'électricité, les demandes d'aide en cas de maladie et/ou pour les nouveaux arrivés, enfin la mobilisation des habitants pour revendiquer un quelconque avantage pour la collectivité. Certains membres de la direction de l'Union sont liés à Tenório et peuvent compter sur lui, même si cette alliance n'est pas une évidence pour les habitants ou les autres associations.

Grâce aux bonnes relations des dirigeants de l'Union des habitants du quartier avec l'actuel pouvoir municipal, la mairie y développe des projets sociaux comme des cours d'informatique, dans un local situé dans l'espace de l'Union, en direction des jeunes de la communauté en situation précaire. Par ailleurs, avec la décentralisation de la gestion municipale et la mise en place de subdivisions administratives, Paraisópolis a réussi à se voir attribués un bon nombre des projets et des travaux

destinés au district de Campo Limpo dont il relève. En fait, le dirigeant communautaire de l'Union des habitants du quartier qui exerce cette fonction depuis des années a été lié à un homme politique du Parti des Travailleurs qui avait une base électorale à Paraisópolis. Anciennement administrateur régional et conseiller municipal, il est actuellement député de l'État. L'ascension du PT au gouvernement municipal allait améliorer les relations entre l'association et le pouvoir public d'autant plus que certains de ses dirigeants ont occupé des fonctions dans le cabinet du député.

Les projets d'urbanisation touchant Paraisópolis placent la favela dans une impasse, car leur réalisation implique l'expulsion d'une partie des habitants. C'est en fait un problème qui remonte aux années 1990 où Paulo Maluf et Celso Pitta dirigent la mairie de São Paulo : si les liens étroits entre les *leaders* locaux et les forces politiques du PT facilitent les négociations avec la mairie. Elles étaient plus difficiles lorsque celle-ci étaient aux mains du Parti Progressiste Brésilien. Le niveau de l'offre des services publics et l'attribution de programmes sociaux à la favela sont dans une bonne mesure assujettis aux turbulences du jeu politique des partis, de sorte que l'instabilité de la sphère politique et de ses institutions explique partiellement la vulnérabilité des situations vécues par la communauté.

L'Union des habitants du quartier coexiste avec un large réseau d'ONGs et d'institutions qui se mettent au service de la communauté, mais les gestionnaires et les sources de financement sont extérieurs à la favela : l'entourage de gens riches, le réseau des bénévoles de la ville et le troisième secteur. Ces diverses entités, quarante environ, ont des liens avec les entreprises privées qui subventionnent des projets. Ceux-ci sont bien conçus par la population locale, mais l'offre n'est pas suffisante pour répondre à la demande.

Par rapport aux autres favelas de la RMSP, Paraisópolis tient sa particularité de l'action de ces acteurs, de ces associations, dont celle de la communauté juive qui intervient dans le domaine de la santé par l'intermédiaire du programme social de l'hôpital Albert Einstein. Une partie des enfants est suivie par un poste de santé financé par cet hôpital et où travaillent des « médecins de famille » et des agents de santé recrutés dans la communauté. Si l'on parcourt les rues de la favela, il est fréquent de voir des agents de santé faire des visites à domicile.

Dans quelques-uns de ces immeubles en copropriété s'effectuent des collectes de produits alimentaires et de vêtements en faveur de la favela qui devient un terrain attirant les pratiques assistencialistes, qu'elles soient inspirées par des croyances religieuses ou laïques. Ce genre d'initiatives espère en retour remédier au problème majeur des zones de pauvreté du point de vue des classes privilégiées : la violence. Les cours

offerts par les ONGs et les associations étrangères au quartier ont des résultats concrets, mais ils modifient aussi la vision du monde du favelado. Si en d'autres communautés les jeunes sont des proies faciles pour les trafiquants de drogue, surtout à cause du manque de politiques sociales les concernant, à Paraisópolis, les quelques actions ciblées sur cette tranche d'âge contribuent à atténuer les risques encourus dans les zones les plus pauvres de la métropole.

Pour faciliter la convergence des diverses actions menées par l'Union des habitants du quartier, les ONGs et les mouvements philanthropiques a été créé le *Fórum Multi-Entidades*, un cadre où ces différents acteurs s'organisent pour optimiser les efforts faits pour résoudre les problèmes de la communauté et dégager les voies d'accès au pouvoir public. Il s'agit d'un organisme délibératif particulier qui n'applique pas les règles de fonctionnement d'une association banale car il n'exige ni registre de membres ni structure hiérarchique explicite. Les participants en général critiquent la passivité des habitants de la favela et le paternalisme de l'État. Dans les réunions du Forum, on se plaint souvent que l'action sociale de Paraisópolis ne tire pas parti de la capacité de mobilisation des évangélistes. Il existe bien un réseau actif d'institutions liées au troisième secteur, mais il mobilise peu les habitants qui s'engagent davantage dans les associations créées par des mouvements religieux.

Le réseau des associations religieuses

L'enquête réalisée à Paraisópolis a révélé que ce sont des entités religieuses qui motivent l'adhésion de 70 % des habitants à une association. Dans cette favela, prédominent deux grands groupes religieux : 75,6 % sont catholiques et 19,4 % sont évangélistes, ce qui représente 95 % de la population⁶. Comme les pratiques associatives les plus fréquentes à Paraisópolis ont un caractère religieux, il convient de comprendre le profil qu'elles adoptent dans les deux principales religions. Toutefois, on ne peut occulter les activités philanthropiques des spirites liés à Alan Kardec⁷ (ni oublier l'action de la communauté juive). Pousés par le principe religieux de la charité conçu comme un moyen de l'évolution spirituelle, les kardecistes sont très actifs dans les zones pauvres de la ville en participant dans les programmes sociaux en bénévoles et non pas par prosélytisme. Ce réseau en fait accompagne le mouvement de bénévolat, en pleine croissance ces dix dernières années. Selon les données du recensement, les kardecistes sont parmi les princi-

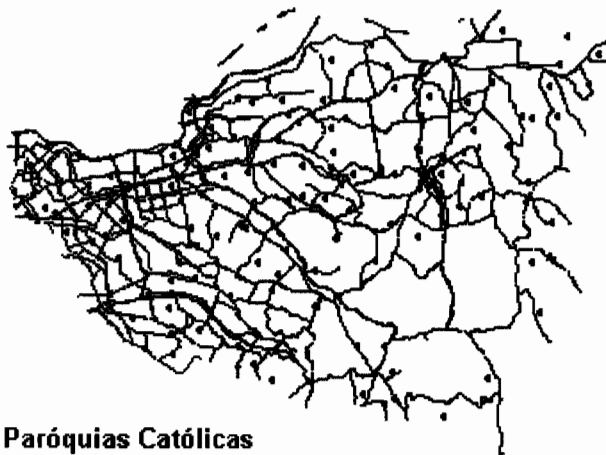
⁶ Parmi les 5 % restants, 3,3 % se déclarent sans religion, les autres mentionnant d'autres croyances.

⁷ Alan Kardec, qui a vécu en France au XIX^e siècle, est un adepte du spiritisme dont les ouvrages sont largement lus au Brésil (NDT).

paux groupes religieux ceux qui ont le niveau scolaire le plus élevé, les revenus les plus hauts. Ils vivent par conséquent dans les zones privilégiées de la ville et sont peu nombreux à résider à Paraisópolis mais leur présence en tant que philanthropes est notable dans la favela.

Les données, qui ont été cartographiées (voir carte ci-dessous) montrent que dans la ville de São Paulo les temples évangélistes de l'Assemblée de Dieu sont plus nombreux et mieux implantés dans les couches pauvres que les paroisses catholiques. C'est aussi le cas à Paraisópolis où les groupes qui se dénomment évangélistes sont à la fois nombreux et diversifiés. L'Assemblée de Dieu y a 8 temples, Dieu est amour 7, 4 relèvent de l'Église Presbytérienne et 7 se réclament d'autres obédiences⁸. Or l'Église catholique n'est représentée que par une paroisse, ce qui s'explique par son mode de subdivision spatiale moins décentralisée.

Templos por vias principais na zona Leste de São Paulo



⁸ Il s'agit de l'Église Universelle (baptiste), Les Adventistes du Septième jour, Paix et Vie, Congrégation chrétienne du Brésil et la Communauté de bienfaisance en Dieu.



**Templos da
Assembléia de Deus**



**Templos da Igreja
Universal do Reino de Deus**

Les diocèses et les paroisses sont pensés par l'Église catholique comme s'il s'agissait de juridictions religieuses si bien que les territoires d'une paroisse ou d'un diocèse ne se superposent pas ; au contraire, ces entités sont contiguës et complémentaires. Au Brésil, spécialement dans la RMSP, les communautés ecclésiales de base (CEB) gravitent autour des paroisses dont elles amplifient la portée territoriale leur permettant aussi d'être mieux enracinées localement. À la fin des années 1980, l'Archevêché de São Paulo s'est retrouvé divisé en un plus grand nombre de diocèses, ce qui a suscité la multiplication des paroisses et des communautés. Les unes et les autres, cependant, ne s'implantent pas rapidement dans les secteurs les plus vulnérables qui voient d'abord arriver les formes d'assistance de l'Église avec ses instructions pastorales et ses manifestations philanthropiques ; il y a donc peu d'églises et les prêtres sont rarement permanents.

À Paraisópolis, l'action sociale catholique est surtout axée sur des programmes d'éducation et de formation professionnelle dont trois sont particulièrement importants. Le Collège Porto Seguro, qui relève de la colonie allemande, offre des bourses d'études pour le niveau primaire et secondaire. Le collège Pie XII accueille une petite école qui reçoit des enfants de la favela. Il s'agit d'un accord avec la mairie qui assume le salaire des enseignants et le goûter des enfants, le Collège prenant en charge l'infrastructure. Le monastère bénédictin de São Geraldo, auquel appartient le Collège Américo, est à l'origine de la plus grande initiative. Le monastère n'offre pas de bourses d'études, mais il soutient à Paraisópolis depuis près de 25 ans, conjointement avec le Secrétariat municipal de la famille et du bien-être social, un programme prestigieux de caractère public : une crèche, diverses activités de loisir, des cours de soutien scolaire ou de formation professionnelle.

Si les habitants de Paraisópolis qui se déclarent catholiques fréquentent peu l'église, il n'en est pas de même des évangélistes, qu'ils soient pentecôtistes ou protestants traditionnels. Ceux-ci pratiquent intensément leur religion : près de 70 % affirment fréquenter les services religieux une ou plusieurs fois par semaine et ils atteignent les 81,5 % si la référence est d'au moins une fois par mois. L'assistance à ces réunions favorise la formation d'alliances matrimoniales, de liens de solidarité économique et une forte capacité de mobilisation interne.

Les Églises évangélistes de Paraisópolis suscitent l'adhésion de réseaux familiaux, construits au cours du processus migratoire, qui constituent le noyau dur du corps des fidèles. De fait, les temples évangéliques rassemblent de plus en plus de personnes en situation très précaire qui entrent dans des réseaux relationnels denses, c'est le cas souvent des migrants du Nord-Est arrivés à São Paulo. Les anthropologues et les sociologues des religions, au cours des années 1960 et 1970, ont expli-

qué la croissante adhésion au pentecôtisme par le processus d'urbanisation imposé aux migrants des zones rurales du Nord-Est (Willems, 1967 ; Souza, 1969 ; Cesar, 1974, D'Épinay, 1975). La littérature des années 1980 a critiqué cette explication fonctionnaliste qui voyait dans le phénomène religieux une *anomie sociale* (Fry, 1982). Mais l'on sait que les Nordestins sont en majorité catholiques dans le Nord-Est et qu'ils tendent à devenir évangélistes une fois installés dans le Sud-Est. Ainsi, si certaines explications théoriques ne sont pas satisfaisantes, le phénomène est toujours le même : la migration joue un rôle dans ce changement de religion.

Les réseaux évangéliques cherchent à valoriser la personne et les relations interpersonnelles, ce qui donne aux individus une plus grande estime d'eux-mêmes et un moteur pour l'action ; ils favorisent aussi l'entraide grâce aux liens de confiance et de fidélité qui s'y nouent. Dans les lieux de culte existent des circuits d'échange qui portent sur de l'argent, des produits alimentaires, des ustensiles, des informations, des recommandations pour un travail, etc. À la différence des programmes sociaux conçus en dehors de la favela par des catholiques ou des kerdécistes, le milieu évangéliste promeut des liens de réciprocité entre les fidèles eux-mêmes qui habitent la favela, y compris les pasteurs, suivant en cela le principe biblique d'aider d'abord ses « frères dans la foi ». Ceux qui fréquentent le même temple se marient majoritairement entre eux ; les membres de la même famille se convertissent en nombre au culte évangéliste, devenant aussi « des frères dans la foi » et la succession sur des fonctions religieuses dans les temples passe traditionnellement par les filières de la parenté. Ainsi chez les évangélistes, les divers réseaux basés sur la famille, les croyances religieuses, le voisinage ou l'origine géographique se superposent.

Si ces réseaux religieux sont des lieux d'intégration pour les pauvres et les migrants surtout, ils sont aussi des facteurs d'exclusion. Le milieu évangélique est certes ouvert sur l'extérieur pour attirer de nouveaux membres, mais il régule de façon partiellement restrictive la formation de liens sociaux. Les fidèles doivent de préférence choisir leur conjoint au sein du même groupe ou tout au moins à l'intérieur de la famille évangéliste. À Paraisópolis, les évangélistes participent peu aux autres associations comme l'Union des habitants du quartier, les associations liées à un parti ou axées sur le loisir. Ils emploient leur temps libre à fréquenter leurs temples qui d'ailleurs répondent au divertissement de leurs fidèles par la création de groupes de musique, de théâtre ou sportifs.

Granovetter fait remarquer que « ces liens forts » ont des limites car ils réduisent le champ de circulation des informations et des divers biens et services. Pour lui, des interactions concentrées en un seul réseau finissent par exclure d'autres circuits, ce qui fige la portée du réseau et

rend les informations redondantes. D'où le paradoxe de la « force des liens faibles » car en se maintenant ouverts à de nouveaux contacts, ils élargissent l'accès au flux des biens et des services (Granovetter, 1973). Les évangélistes restent relativement fermés dans leur mode de pratiquer la solidarité interne, mais une certaine ouverture sur l'extérieur leur est nécessaire pour accéder aux ressources, souvent d'origine étatique. Depuis qu'ils sont entrés dans l'action politique au moment de la Constituante de 1986-88, les évangélistes revendiquent d'avoir un rôle reconnu dans la redistribution des programmes sociaux en direction de la population démunie. Ces formes récentes d'assistance de la part du milieu évangéliste renforcent les réseaux que celui-ci anime : tantôt les programmes bénéficient de préférence aux membres de cette église⁹ tantôt la répartition des biens, par des personnes qui mêlent l'action religieuse et politique, est définie par la recherche de fidèles qui sont aussi des électeurs.

Les réseaux évangélistes restent fermés sur eux-mêmes dans leur opposition aux circuits de réciprocité négative liés au banditisme et aux narcotrafiquants. Selon diverses études menées dans les favelas de Rio de Janeiro, le narcotrafic a déstabilisé leurs associations en passant un pacte « implicite » entre les membres des filières de la drogue et les habitants (Mafra, 2003 ; Zaluar, 2003 ; Alvito, 2001). Dans un contexte de violence, les réseaux religieux ont permis à des jeunes de sortir de leurs trajectoires à risques.

Zaluar montre bien que les catholiques et les évangélistes entretiennent des rapports différents avec l'action politico-religieuse ou avec le trafic de drogue¹⁰. Les premiers ne voient pas d'inconvénients à lutter contre la corruption existant dans certaines associations politiques de la société civile locale. Ils cherchent aussi à prendre des distances avec les trafiquants de drogue et à combattre l'entrée des jeunes dans la criminalité en leur offrant des perspectives éducatives, des pratiques culturelles et une formation professionnelle. Pour les évangélistes en revanche l'action politique corrompt et de ce fait ils tolèrent mal la participation

⁹ Preuve en est la participation des différentes églises évangélistes dans les programmes sociaux mis en œuvre sous la gestion de Garotinho, gouverneur de Rio de Janeiro de 1999 à 2002 (Cf. Machado, 2003).

¹⁰ Mafra (2003) suggère que le discours des évangélistes et des narcotrafiquants aurait une structure symbolique semblable dans la mesure où les uns et les autres produisent leurs propres références et s'appuient sur de faibles arguments. En outre, les croyants comme les criminels auraient tous deux des pratiques manichéistes, clientélistes et hiérarchisées. Selon l'auteure, les pentecôtistes croissent en nombre dans les contextes marqués par la violence. Ils n'ont pas de réponse directe à la présence des violences : pour eux la solution se trouve dans la régénération morale des personnes et non dans la gestion d'un problème social : « *la continuité entre les deux systèmes symboliques favorise un système de vase communicant* ».

dans ce type d'associations. Ils préfèrent investir leurs efforts dans la conversion des criminels plutôt que traiter les problèmes sociaux qui favorisent dans ces lieux le développement et la perpétuation des activités criminelles. Les évangélistes donc, qu'ils participent ou non à d'autres associations, centrent leurs actions sur la régénération individuelle, s'intéressant peu aux problèmes collectifs mais bien davantage à la conquête des âmes.

Enfin, on peut résumer ainsi les traits caractéristiques des réseaux associatifs créés par les groupes religieux à Paraisópolis : par rapport aux évangélistes, les catholiques et les Kardécistes mènent des actions plus universalistes dans la mesure où pour eux l'appartenance à telle ou telle religion n'est pas un critère de sélection pour la répartition des biens et services. Les catholiques sont moins prosélytes et plus axés sur le traitement des causes de la pauvreté que les philanthropes kardécistes qui ont des pratiques plus assistancialistes et moins centrées sur les transformations sociales. Les évangélistes, eux, assistent les gens d'une façon parfois timide, mais parfois intègrent à leurs pratiques de nombreux autres intérêts. C'est selon les groupes. D'une façon générale, ils pensent que les difficultés matérielles ont une origine morale et spirituelle et qu'elles ont une incidence indirecte sur la situation des personnes en créant des solidarités internes qui fonctionnent d'une certaine manière comme un réseau de protection sociale.

À titre de conclusion

Dans la favela de Paraisópolis circulent de nombreux biens et services d'origine variée, mais ils ne suffisent pas à répondre aux demandes croissantes des habitants qui sont en majorité exclus du secteur formel des emplois et de l'accès aux services publics. Néanmoins, et c'est le propos de cet article de le montrer, Paraisópolis est un lieu privilégié par rapport aux autres favelas et zones de pauvreté de São Paulo : il vaut mieux être pauvre dans cet endroit que dans une périphérie lointaine où le lien social est fragile. Ainsi la pauvreté offre dans l'espace métropolitain des configurations qui varient en fonction du type d'accès à « une structure d'opportunité » et au « capital social » présent dans chaque contexte.

L'un des éléments du capital social de Paraisópolis résulte de l'interaction avec son riche environnement, qui a construit des flux de réciprocités, mêlées, certes, de tactiques d'évitement typiques des « enclaves fortifiées ». Ces flux, constitués souvent par des relations de travail ou d'assistance, ont permis que coexistent dans un espace restreint des personnes séparées par des inégalités sociales. À Paraisópolis, nous l'avons vu, fonctionne un vaste réseau de relations sociales, basé sur la parenté, le voisinage, l'origine géographique et d'associations civiles et reli-

gieuses, qui organise la circulation de biens divers sous forme d'aides, de recommandations, de contacts, etc. Dans ce contexte, les réseaux sociaux fonctionnent comme des actifs : plus ils ont de ressources et plus ils en obtiennent.

Bien entendu ces réseaux sociaux s'appuient sur des acteurs, un « pacificateur », un *leader* communautaire, un administrateur régional, par exemple, qui occupent des positions « nodales » en servant d'intermédiaires entre les biens et les bénéficiaires de ces biens ou de liaison entre les différents réseaux. Ils interviennent aussi dans la résolution de problèmes qui peuvent naître de conflits de voisinage ou pour l'obtention de « paniers de produits de base », de médicaments, etc. Du fait même de leur activité, leur ascendance et leur prestige auprès des membres de la communauté, ceux qui sont au cœur même des réseaux sont recherchés et consultés par les agents extérieurs au quartier, qu'ils soient publics ou privés, afin que la population voie bien que sont viables et légitimes leurs entreprises de bienfaisance et d'assistance.

Empruntant des circuits étrangers ou parallèles au marché et à l'action de l'État, ces systèmes informels, basés dans la continuité sur des relations interpersonnelles et sur des obligations réciproques ou des principes d'autorité, véhiculent des biens et offrent aux gens des ressources affectives ou « spirituelles » mais aussi matérielles. Enfin, la structure des relations sociales façonne pour les individus une « structure d'opportunités » dans la mesure où le capital social se constitue à travers le lien qui se noue *entre* les personnes et non à travers *ce que sont* les personnes elles-mêmes.

Références bibliographiques

- Alvito, M. (2001), *As cores de Acari : uma favela carioca*, Rio de Janeiro : Ed. FGV.
- Caldeira, T. (1997), « Enclaves fortificados : a nova segregação urbana », *Novos Estudos*, n° 47.
- César, W. (1974), « Urbanização e religiosidade popular ; um estudo da função da doutrina pentecostal na sociedade urbana », *Vozes*, n° 7.
- Comin, A. (coord.) (2004), *Desenvolvendo mecanismos de inclusão social na nova ordem metropolitana*, São Paulo : Cebrap, 2004, mimeo.
- D'Epinay, C. (1975), *O refúgio das massas : estudo sociológico do protestantismo chileno*, Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Durham, E. (1984), *A caminho da cidade : a vida rural e a migração para São Paulo*. 3^e éd., São Paulo : Perspectiva.
- Filgueira, C. (2001), *La actualidad de viejas temáticas : sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América latina*, Santiago du Chili : Cepal/E4clac (Serie Políticas Sociales).
- Fry, P. (1982), « Manchester, século XIX, e São Paulo, século XX : dois movimentos religiosos », In : *Para inglês ver*, Rio de Janeiro : Zahar Ed.

- Granovetter, M. (1973), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-80.
- Jannuzi, P.M. (2000), *Migração e mobilidade social : migrantes no mercado de trabalho paulista*, Campinas : Ed. Unicamp.
- Katzman, R. & Filgueira, C. (1999), *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*, Montevideo : Cepal, mimeo.
- Machado, M. das D. C. (2003), « Igreja Universal : uma organização providência », In : *Igreja Universal do Reino de Deus : os novos conquistadores da fé. São Paulo* : Paulinas.
- Mafra, C (2003), « Drogas e símbolos : redes de solidariedade em contextos de violência », In : Zaluar, A. & Alvito, M. (orgs), *Um século de favela*, Rio de Janeiro : Ed. FGV.
- Souza, B. M. De (1969), *A experiência da salvação : pentecostais em São Paulo*, São Paulo : Duas Cidades.
- Willems, E. (1967), *Followers of the new faith : culture and the rise of Protestantism in Brazil and Chile*, Nashville, TN : Vanderbilt University Press.
- Zaluar, A. (1994), *A máquina e a revolta : as organizações populares e o significado da pobreza*, 2^o ed., São Paulo : Brasiliense.

L'entraide autogérée, un procédé innovant dans la production de l'habitat populaire

Une approche critique

João Marcos DE ALMEIDA LOPES
et Cibele SALIBA RIZEK

*Université de São Paulo – Institut d'Architecture et d'Urbanisme,
São Carlos (Brésil)*

Introduction

L'objectif de la recherche présentée ici est d'« identifier, répertorier, évaluer et divulguer les procédures innovantes mises en œuvre dans la gestion de la production d'un habitat destiné aux bas revenus afin de contribuer à la formulation de programmes publics axés sur le logement ».

Il s'agit, plus précisément, de procéder à des analyses de cas où la production de logements a eu recours à des formes d'organisation populaire qui ont voulu faire de l'usager¹ organisé collectivement, l'administrateur autonome des moyens de production de son logement. Le *mutirão*, [qui est une pratique sociale populaire d'auto-construction], peut

¹ Si le terme « usager » est compris sans une référence qui le spécifie, on peut croire qu'il s'agit d'une dénomination générique désignant un sujet également générique qui dispose de l'usufruit de biens produits dans le cadre de programmes de logement, toujours génériques. Dans le cas de la recherche en question, cet « usager » correspond à un sujet complexe qui réunit, dans ses activités définies par les modalités spécifiques du programme ici analysé, la condition d'*ouvrier*, car il applique directement sa force de travail à la production du logement, celle de *membre d'une coopérative*, en étant un agent collectif, habilité et structurellement légitimé, du processus de négociation avec les organismes de financement du logement, et *propriétaire*, dans la mesure où il assume non seulement les obligations dérivées de sa responsabilité dans les décisions administratives pour la production de son logement mais aussi, parfois, le comportement particulier à un « *maître de la maison* » : là, celui qui commande, c'est lui.

n'impliquer que la seule force de travail du futur habitant, mais ce que nous voulons étudier ici est le *mutirão* autogéré.

On ne peut cependant se contenter d'évaluer les aspects objectifs et visibles de ce type particulier de production de logement, car ce qui se voit le plus est justement le simple recours à une force de travail dite gratuite. Or un examen rapide de ce qui a été écrit sur le sujet pourrait ne nous révéler que les liens noués à la surface des choses, nous rendant incapables d'aller au-delà des mécanismes qui mesurent en statistiques l'efficacité, ou l'inefficacité, d'un programme déterminé de logement. Divers essais et recherches sont arrivés à des conclusions opposées : soit on recommande de purger les politiques publiques de cette pratique, évaluée négativement sur la base de critères appartenant à d'autres cadres d'analyse, soit on la conçoit comme « la » solution au problème du déficit en logements que connaît le Brésil, et une voie vers « la construction de la citoyenneté » qui passe par l'édification d'une maison de ses propres mains. Cela revient à affirmer secrètement que la soumission à cette forme de pénitence civile est une condition indispensable à la conquête du « paradis » qu'offre une juste appartenance à la cité.

Par ailleurs, une recherche de cette ampleur doit se soucier de l'impact que pourrait avoir la transformation pragmatique et simpliste de ses résultats en recommandations. Comme celles-ci vont orienter, dans la production nationale de l'habitat, le choix de pratiques dites « alternatives » ou « innovantes », ou leur généralisation libre et inconditionnelle par l'intermédiaire de programmes, de plans, de politiques, on ne peut faire l'impasse d'une analyse plus approfondie permettant de se faire une opinion prudente des éléments que de telles pratiques conjuguent.

Ainsi, nous voulons éviter les positions extrêmes et dépasser les évidences auxquelles aboutit l'analyse systématique des données concernant quelques expériences paradigmatiques de production de logements par *mutirão* et autogestion qui ont, de notre point de vue, la vertu de nous donner une vision de l'ensemble un peu plus claire. Nous souhaitons réaliser la symbiose d'une double approche du problème : analyser les procédures, mécanismes, discours, processus et résultats sans nous en tenir à l'objectivisme très souvent revendiqué par les méthodologies de l'Évaluation Post-Occupation², sans nous limiter aux déductions statistiques des surveys, qui parfois, « gèlent » les informations et sans nous perdre non plus dans des conjectures détachées de la réalité pratique du monde des coûts, de l'univers du chantier, de la dynamique des relations entre individu et collectif, des processus de production du

² Il s'agit d'une forme d'évaluation quantitative et uniformisée élaborée par des institutions internationales comme la Banque Mondiale.

projet et d'organisation de la force de travail, des procédés opérationnels prescrits dans les programmes d'habitat, etc.

Aussi avons-nous établi, dès le point de départ, une conception en réseau offrant à nos travaux une structure où peuvent converger les deux versants de l'analyse : une matrice issue de l'approche ethnographique et un autre ensemble intégrant les techniques de construction de la production du logement, la méthodologie adoptée les tissant en une seule maille analytique. Il n'est pas nécessaire d'évoquer le manque quasi-total de cohérence entre procédures, méthodes et postures qui très souvent a paru bloquer la poursuite de la recherche.

Pourtant, ce sont justement les questionnements suscités par la diversité même des approches qui nous a permis de comprendre la grande complexité de l'univers qu'il fallait affronter, ce qui a supposé non seulement le recours à des postures préétablies, mais aussi l'établissement d'autres paramètres d'analyse, de réflexion et de critique. Nous nous sommes d'abord demandé : quel *mutirão* ? quelle autogestion ? Que veut dire « procédure innovante » ? Pourquoi l'« innovation » apparaît-elle presque invariablement quand on veut argumenter en faveur de la production d'un habitat destiné à la population de bas revenus ? Y a-t-il une procédure généralisable dans un pays comme le Brésil qui abrite une telle diversité ? Qu'entend-on alors par « programme public » ?

Pour élaborer nos propres formulations, il a fallu les penser avec d'autres dimensions à partir du questionnement portant sur le caractère et l'approche, l'objet et le terrain de la recherche programmée.

À propos du caractère et de l'approche de la recherche

Nous avons commencé par identifier trois aspects, selon nous, « innovants » – c'est-à-dire qui se présenteraient comme une nouveauté par rapport aux pratiques historiquement liées à la production de l'habitat populaire – dans les processus de ce type spécifique de promotion de l'habitat dont il faut faire l'évaluation :

– nouveaux modes de gestion populaire des fonds publics : conception et mise en place de procédures autonomes de gestion des ressources publiques investies dans la production de l'habitat. Il convient alors d'articuler des mécanismes autogestionnaires pour l'administration des travaux et d'inciter la société civile à s'organiser à travers des associations communautaires ; par ailleurs, ce genre de procédures finirait par promouvoir une sorte d'audit « non officiel » de la production de l'État et un plus grand contrôle populaire et autonome de l'investissement public ;

– nouveaux procédés technologiques : agencement de pratiques pour le développement de projets et la mise en chantier des travaux, en

recherchant une réelle réduction des coûts, une rationalité productive et une appropriation adéquate du processus, sans que ce soit au détriment de la bonne qualité du logement ;

– nouvelles modalités dans la pratique politique et sociale : démocratisation du savoir technique, nouvelles relations entre producteurs et produits, transformation des rapports de genre, organisation de la vie collective, nouvelles formes d'insertion dans la ville sur le plan fonctionnel et politique, nouveau schéma de relations entre société civile et État, etc.

Ce sont justement ces aspects qui définiront le caractère de la recherche en en précisant les spécificités. Avant de procéder à une évaluation trop rapide de ces innovations, nous avons débattu de quelques points :

a) À propos d'« innovations », ce sont des innovations par rapport à quoi ? Il faut partir d'une approche critique de ce qui est « alternatif » s'agissant de la production de logements pour une population à faibles revenus, et, plus précisément de la gestion de cette production. Il est très commun de défendre des pratiques « alternatives » pour tout simplement comprimer les coûts de l'habitat populaire. Il est également très commun de réaffirmer l'équation moindre prix = plus grande quantité = élargissement du taux d'approvisionnement, ce qui finit en dernière instance par suggérer que les processus « alternatifs » de production et de gestion peuvent exister sans que soit introduit dans l'équation le facteur qualité ;

b) Quand nous disons « qualité », qu'est-ce que cela signifie ? L'observation conjointe de la qualité des projets, quels qu'ils soient, de la qualité de l'espace urbain qui est géré et de la qualité des lieux de sociabilité implantés dans les ensembles de logements produits pour les pauvres, conduisent à mieux qualifier ce que veut dire le mot « qualité » ;

c) Jusqu'à quel point « la gestion partagée » ne se confond-elle pas avec les processus actuels qui vident les fonctions de l'État de tout contenu ? Jusqu'à quel point une « autonomie administrative concédée par l'État à un groupe juridiquement habilité et intéressé à améliorer le plus possible la performance de cette activité « administrative » ne ressemble-t-elle pas à n'importe quelle concession d'un service public, comme l'entretien des routes par exemple ? Ainsi, jusqu'à quel point des pratiques dites « autogestionnaires » ne glissent-elles pas, avec le transfert direct des fonctions originellement attribuées à l'État, vers une sorte d'anomie institutionnelle résultant d'une logique de tertiarisation précaire ? Y a-t-il une différence au fond entre une autonomie démocratique et populaire dans la gestion des fonds publics et l'hétéronomie qui se développe face aux processus qui vident l'État et privatisent des dimensions historiques du secteur public ?

d) Comment s'énonce la distinction entre « *mutirão* » et « autogestion » ? Sans aucun doute existe une pluralité de sens juxtaposés, que ce soit dans l'approche des gestionnaires de l'État ou dans celle des mouvements sociaux, de l'assistance technique et de la production scientifique. Chaque signification pourtant entraîne une différenciation plus ou moins grande entre les deux termes, l'un étant souvent utilement soumis à l'autre.

e) Enfin, et sans prétendre épuiser l'éventail des questions : la confusion entre « plan » et « programme » permet souvent de fragmenter et de subvertir le sens du terme « politique publique ». Très souvent, le *mutirão* – et même l'autogestion – est élevé au rang de politique de logement. Or la planification de l'action étatique a un caractère politique inaliénable. Si un programme adopte la forme d'un plan d'approvisionnement détaché d'une politique qui puisse réellement structurer la planification de la production de l'habitat au Brésil, le *mutirão* autogéré, en devenant synonyme de politique de logement, supprime alors la possibilité même de faire exister une politique publique dans ce domaine. Une telle lacune favorise en outre la réapparition dans l'approvisionnement de logements par l'État, de mécanismes clientélistes (tirage au sort, vente de droits d'entrée dans un *mutirão*, adhésion des leaders aux pratiques d'échanges de votes contre des faveurs, etc.) sauf qu'ils sont cette fois légitimés par une « politique participative de logement ».

À propos de l'objet

La recherche a ajusté son approche aux spécificités de son objet : « identifier et analyser les principaux programmes et projets alternatifs d'habitat populaire, basés sur le *mutirão* et l'autogestion, et déjà réalisés au Brésil ». Elle avait à circonscrire très clairement cet objet, à la fois en le situant dans un tout et en le détachant de l'ensemble de la production récente de logement. La construction d'une matrice de référence s'est également révélée indispensable pour l'inscrire dans un contexte déterminé, politique, social et critique.

Il fallait alors constituer une toile de fond, en récupérant des références, des textes, des études, des informations et des données concernant les programmes et les actions qui prévoyaient, outre l'investissement de la force de travail des futurs habitants, la dotation de ressources destinées à la construction des logements et leur administration autonome que l'organisation des *mutirantes*³ rend juridiquement possible. Ce

³ Une observation importante : si l'idée d'« autonomie » présuppose l'absence de régulation coercitive de structures juridiques exogènes, il semble paradoxal que soit indispensable à l'exercice d'une quelconque autonomie dans le processus de production de l'habitat sur la base du *mutirão* autogéré le recours à une forme juridique

fut là sans doute le schéma conducteur de toute la recherche qui a orienté, entre autres, la collecte bibliographique, les séminaires thématiques, les groupes de lecture.

En premier lieu, il nous fallait expliciter les transformations dans la physiologie de la gestion publique et la façon dont l'administration publique s'était approprié le binôme *mutirão*/autogestion. Étant donné la conjoncture des dix dernières années, cela signifiait évaluer même les formes d'intervention de l'État sur la ville et les modes de gestion de la demande publique urbaine. Peut-on parler, à cette époque, en termes de politique publique ? Ne s'agirait-il pas simplement de « gestion de besoins » (expression empruntée à Laymert Garcia dos Santos) ? L'État s'approprie une pratique soutenue par les mouvements de quartier au cours des années 1980, en la transformant en un programme qui lui permet d'élargir, au détriment des pauvres, sa capacité de production en matière de logement, tout en limitant toujours davantage le volume des investissements destinés à l'habitat populaire. Il ne serait donc pas mensonger d'affirmer que ce programme ne serait qu'un mécanisme d'ajustement sommaire, parmi d'autres, entre les nouvelles formes d'organisation structurelle de l'État et les diverses façons de réduire la demande publique. Et cela sans que ce soit l'expression d'un reste d'autoritarisme ou le résultat du discrédit des attributions étatiques. Ne peut-on pas plutôt penser que l'État ne fait que dupliquer un processus d'approvisionnement de logements accentuant les anomalies produites par ces formes précaires de production de la ville qui finissent par détruire l'environnement urbain ? Quelles seraient les modifications et les transformations réelles de la position publique face à la problématique du logement et lesquelles seraient, sous des configurations différentes, de simples répétitions d'anciennes postures ?

Nos travaux de recherche conduisent à penser que la solution à ces questions ne relève pas de la seule administration publique. En effet, même si elles paraissent s'inverser de façon à peine discernable, les pratiques choisies par cooptation ne pourraient modifier la technostucture de l'État, autrement dit, il importe peu que le *mutirão* s'accompagne ou non d'autogestion. Les transformations des structures de gestion publique ne dépendraient pas du mode d'appropriation des demandes et

d'organisation des participants au *mutirão* : associations communautaires, associations d'habitants, clubs de mères, fédérations, confédérations, etc. qui finissent par correspondre à des variations autour du même thème (le statut juridique est presque toujours le même, des associations sans but lucratif), et permettent l'adoption de formes diverses d'organisation fonctionnelle des groupes. Pourtant, mieux vaut préciser, au cours de la recherche, ce qu'était cette notion d'*autonomie* : un autre terme qui porte un genre de polysémie proche de celle de termes comme *mutirão* et *autogestion* librement utilisés.

des pratiques populaires, elles ne seraient que les ajustements nécessaires à l'indifférenciation du mode de production de logement par l'État, qu'il ait recours à une entreprise maître d'œuvre ou à un *mutirão* autogéré.

Peut-être le problème se situe-t-il bien davantage au niveau de la fonctionnalité dynamique des mouvements sociaux et des rapports que ceux-ci établissent avec le pouvoir public, une situation qui se modifie sans cesse et à un rythme accéléré.

Pour construire cette toile de fond, il était indispensable de mener des recherches sur le pouvoir public mais aussi, tout aussi importantes, sur le corps du mouvement social et ses perspectives. À mesure que nous approfondissions nos diverses références historiques et les souvenirs de chacun des interviewés, il devenait impossible d'éviter de se questionner sur la transformation du mot d'ordre de « potentialité émancipatrice » porté par les mouvements sociaux à partir de la fin des années 1970. Ils sont plusieurs à avoir investi dans cette « possibilité émancipatrice », y compris en réclamant l'autogestion et l'autonomisation radicale par rapport à l'État. Quelles seraient donc les origines de ce genre de slogan et ses références historiques et quels sont les facteurs responsables de la tournure politique prise dernièrement par la lutte sociale ?

Nous avons dû reprendre certaines matrices de référence pour vérifier comment le binôme *mutirão*/autogestion a été approprié par les mouvements sociaux, par les mouvements de quartiers surtout, et comment les spécificités de chaque dispositif, selon les différentes régions étudiées, ont fini par instituer des pratiques distinctes, tout en portant toujours l'empreinte, au début, de cette « potentialité émancipatrice ».

Ainsi, depuis les pratiques autochtones d'aide mutuelle pour la culture du manioc chez les Indiens (le « *muxirão* ») ou parmi les petits agriculteurs qui s'entraident dans les travaux des champs, en passant par les formes urbaines spontanées de coopération pour la construction d'une maison, on voit que le *mutirão*, peu à peu, intègre des éléments d'une rhétorique qui va au-delà d'une simple adhésion à cette forme libre d'organisation du travail.

Le titre du livre de John F. C. Turner, publié en 1976, est bien symptomatique « Housing by People » ou dans sa version espagnole « Vivienda : todo el poder para los usuarios ». Turner présente une série d'idées en gestation depuis 1957, date à laquelle il va vivre au Pérou, où il reste jusqu'en 1965, et travailler sur l'habitat populaire. Dans un article de 1983, il réaffirme que la meilleure attitude que l'État puisse adopter pour améliorer l'habitat populaire est de s'abstenir de produire lui-même des logements. Il soutient que l'« approvisionnement centralisé » doit faire place à l'« autogestion locale » car l'État est incapable, sur le plan

opérationnel, de répondre aux demandes effectives de la population pauvre à travers la fourniture directe de logements, ces projets « clefs en main » comme on les appelle. Sur la base de ses observations sur les « *pueblos jóvenes* », ces implantations de population issues de processus intenses d'occupation de terres au Pérou, Turner affirme : « Malgré toutes leurs déficiences, ce type d'entreprises auto-organisées, auto-construites et auto-administrées, formaient de véritables communautés qui ont débouché sur la mise en œuvre de nombreuses activités génératrices de revenus, contrairement aux projets de logement implantés par l'État qui ne servent qu'à drainer de maigres ressources » (Turner, 1989, p. 88).

Loin de vouloir abolir l'action de l'État, il ne s'attarde pas sur le caractère politique de cette « autogestion locale », et se borne à demander une modification de la posture politique de l'État qui consisterait à changer le caractère provisoire de son intervention et à opter pour des « actions s'inscrivant fondamentalement dans un cadre législatif et administratif » : « Ainsi, la nouvelle génération des mesures politiques ne sera pas basée sur des programmes gouvernementaux au sens conventionnel du terme, mais sur des programmes autodéterminés, auto-organisés et auto-administrés par les personnes mêmes qui ont besoin des biens et des services qu'ils revendiquent réellement » (*id.*, p. 91).

D'un autre côté, la façon dont l'Uruguay assume l'approvisionnement en logements depuis la fin des années 1960 (la loi 13 728, *Ley Nacional de Vivienda*, reprenant les recommandations du Plan Nacional de Vivienda de 1962, a été entérinée en 1968) va peut-être devenir une référence de base dans la construction de cet imaginaire autogestionnaire de production de logements. L'expérience uruguayenne avait alors une connotation politique bien plus marquée, principalement parce qu'elle est, sur le plan opérationnel, liée aux organisations syndicales du pays. On connaît, par exemple, la résistance des Coopératives de logement durant toute la période où l'Uruguay vivait sous un régime d'exception.

C'est à partir de ces matrices originelles que le Brésil a pu penser la production de logements dans le cadre d'un système d'entraide et sur la base de principes autogestionnaires. Elles ont été, peu à peu, diffusées par les techniciens et cultivées par les mouvements sociaux, dans un premier temps, pour être par la suite acceptées, sous une forme programmatique, par le pouvoir public. Selon certains témoignages, la région nordestine paraît avoir été influencée surtout par les idées de Turner⁴ tandis que le Sud et le Sud-Est paraissent s'ancrer davantage

⁴ Sous une forme encore balbutiante dans le Projet Taipa, d'Acácio Gil Borsó, à Cajueiro Seco ou même par le groupe ThABA, avec les expériences de technologies

dans l'expérience uruguayenne⁵. Par ailleurs, les mouvements sociaux urbains ont également entrepris, depuis les années 1960, diverses actions visant à l'installation dans la ville de ceux qui migrent ou simplement pour faire face aux conflits qui, d'une certaine manière, ont influencé leurs mobilisations. Ainsi, les premières manifestations du Mouvement de Quartiers concernaient l'accès à l'eau, à l'électricité et à la possession du sol dans les favelas situées dans des villes comme São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza ou Belem.

Pour constituer une matrice de référence et consolider un terrain de recherche, comme nous le verrons plus loin, il nous fallait prendre en compte un mouvement précoce qui, déjà en 1989, à Fortaleza, s'organise autour de l'habitat. Selon les témoignages, la favela Pirambu, une des plus grandes du Brésil, serait la protagoniste, entre 1958 et 1962, d'une des premières histoires de lutte organisée pour l'occupation du sol urbain. Résistant contre les nombreuses tentatives de déguerpissement, leur implantation se maintient au même endroit en s'appuyant sur une organisation populaire autonome qui se consolide grâce à l'intégration d'activités productrices (herbes médicinales, produits pharmaceutiques basés sur la phytothérapie) la prestation de services (hébergement et thérapies médicinales) et l'éducation (crèche, école de théâtre, activités extrascolaires, etc.).

Les circonstances qui ont entouré le processus d'urbanisation de Brás de Pina, dans la ville de Rio de Janeiro, sont également significatives. Carlos Lacerda, par ses commentaires grossiers, a déclenché en réaction une ébauche d'action autogestionnaire : « si les habitants, a-t-il dit, préféreraient vivre dans la boue, ils seraient traités comme des porcs » (Santos, 1981, p. 34). Il se plaignait en effet dès 1965, de la résistance opposée à la délocalisation de la favela et au transfert de ses habitants vers un de ces ensembles construits pour les accueillir. Le développement du processus d'urbanisation relèvera désormais d'agences gouvernementales.

Nous voulons aussi montrer comment les mouvements de quartiers dans les favelas de Belo Horizonte se sont rassemblés pour s'opposer à l'implantation d'un programme créé par le gouvernement de l'État de Minas Gerais en 1979, visant à urbaniser les favelas de la capitale

de la construction dans le CEPED, à Camaçari, à Bahia, jusqu'à la présence d'une agence française GRET, à Fortaleza, à travers l'action d'Yves Cabannes.

⁵ Le mouvement coopératif dans le Rio Grande do Sul, sous une forme plus générale ; le cas de São Paulo, principalement, est le fruit de l'action de l'ingénieur Guilherme Coelho qui, à partir d'une présentation répétée d'un film super 8 réalisée sur les Coopératives uruguayennes, arrive à « contaminer » l'imaginaire des régions périphériques et des ingénieurs ou architectes de la São Paulo au début des années 1980.

minière : le Programme de Développement communautaire (PRODECOM). Les actions pratiques nécessitées par la réalisation des travaux ont provoqué de fortes mobilisations parmi les habitants des favelas concernées. Elles ont donné naissance à une série d'instances, liées à l'organisation populaire, qui ont commencé à établir des liens directs, avec prudence certes mais aussi en toute autonomie, avec les organismes de gestion du programme. Il y eut quatre années d'un dialogue relativement intense, qui fut affaibli par la gestion suivante, lorsque Tancredo Neves devenu gouverneur de l'État en 1983, transfère le PRODECOM au Secrétariat du Travail et de l'Action sociale et finit par suspendre le programme en 1984. Le Programme Municipal de Régularisation de Favelas Prófavéla, créé en 1983 lui succède et sa gestion est confiée à l'administration municipale. Mais il semble se limiter aux seuls aspects juridiques et fonciers s'intéressant davantage au problème de la propriété du sol et moins aux améliorations de l'habitat et de l'urbanisation, ce qui finit par démobiliser nettement le mouvement des habitants de la favela et par instaurer une nouvelle étape dans la logique des relations entre le pouvoir public et la population pauvre de la ville.

Enfin, à São Paulo aussi, ces nouveaux mouvements de quartier conduisent à une série d'occupations qui, débutant au moment de la gestion d'Olavo Setúbal (1975-1979), atteint son apogée avec l'occupation historique de la Fazenda Itupu, propriété de l'IAPAS en septembre 1981 puis des terrains appartenant à la télévision Record, dans le Parc Europa, mobilisant un grand nombre de familles de la zone sud de la ville. Après de violentes tentatives pour les en déloger, les familles se sont rassemblées autour de leaders qui ont ouvert la voie à une possible négociation avec le pouvoir public : « dans l'invasion d'Itupu, le mouvement a posé sur la table de discussion des points concrets », selon Olimpio de Silva Matos, un dirigeant qui a marqué la zone sud par le rôle important qu'il a joué dans l'urbanisation de la favela Recanto da Alegria dans le Grajáú. C'est dans cette mouvance que sont nés les divers mouvements de la zone sud qui, peu à peu, tireront des avantages des négociations menées avec les pouvoirs publics. Se constituant en coordination, le mouvement de quartiers de la zone sud est arrivé à négocier la possession de 885 000 m² de terres appartenant à l'Institut Adventiste et d'un autre lot, de moindre extension, dans le Parc Fernanda. Durant 9 jours, en août 1983, le Mouvement de quartiers organise un important sit-in devant la COHAB (Compagnie Municipale d'Habitation). À travers ce genre d'actions et après d'autres occupations de terres, il met en place cette même année une série de *mutirões* et en août 1984, organise la Première Rencontre des Mouvements de Quartiers – Coopératives, Entraide et Autogestion.

Cette rapide esquisse des références mises au jour par la recherche souligne deux aspects importants :

1) Bien que le *mutirão* soit une pratique courante dans la culture de l'entraide au Brésil, il n'est lié en rien à ce qu'on appelle autogestion, c'est-à-dire à une gestion autonome de processus productifs impliquant une organisation collective et participative des mécanismes d'administration des ressources, quelles qu'elles soient.

2) D'un côté, le référentiel théorique des formulations, qui servent de substrat aux procédures autogestionnaires pour la production de logements au Brésil, est tiré d'expériences extérieures au pays (les formulations théoriques de Turner et les coopératives d'Uruguay). Mais d'un autre, le contexte qui est créé et qui crée les conditions de l'apparition d'un mouvement de quartiers, demandant l'application de ces procédures, ne ressemble en rien aux conditions sociopolitiques que sous-tend ce genre de formulations.

Nous avons observé que les procédés autogestionnaires de la production de logement sont inextricablement liés au mode d'organisation de la force de travail : un travail gratuit, qui coûte cher, en tant que surtravail, au futur habitant. Ainsi, une grande partie de la potentialité émancipatrice que l'on pourrait attendre du processus de production s'appuie sur la conjugaison perverse de mécanismes qui rabaissent relativement le montant des ressources nécessaires à la reproduction du sujet qui s'y engage. Comme si on craignait de jeter le bébé avec l'eau du bain, on se limite souvent à une évaluation hâtive du binôme qui ne permet pas de voir les particularités de chaque facteur. Par ailleurs, les procédés autogestionnaires de production de logement ont été systématiquement adoptés sans qu'on se préoccupe d'évaluer le contexte ou de procéder à un ajustement des moyens. Or s'agissant d'une formulation imaginaire originale des mouvements et de ceux qui les assistent, le risque n'est pas grand, du coup, il convient, tout au long du processus, de percevoir les spécificités de chaque contexte. Cependant, la pratique devenant programme, elle rend explicites les dysfonctionnements et les incompatibilités : là on a affaire à une organisation syndicale, ici à un mouvement populaire ; là c'est un plan et une loi qui régule la production autogestionnaire de logement dans tout le pays ; ici les programmes ne constituent même pas une politique d'habitat. Là des coopératives ont la capacité juridique d'organiser l'entraide collective, la propriété commune et la régularisation de sa commercialisation ; ici, ce sont des associations communautaires qui, tant bien que mal, maintiennent leur fonction d'agent promoteur et exercent seulement une médiation temporaire entre l'agent financier et le membre de la coopérative en bout de chaîne.

À partir de ces observations, nous avons pu élaborer un cadre d'analyse et conclure à l'inadéquation de ce genre de procédés. Pourtant, la

relation entre le macro (gestion publique/mouvements sociaux) et le micro (expériences localisées), alimentée par des éléments convergents et conflictuels, a été déterminante pour analyser ce qui fait le « succès » ou l'« échec » de ces procédés. Il a fallu donc faire l'effort d'entrer dans une analyse complexe limitée à la seule présentation ici de quelques considérations en fin d'article.

Le terrain de la recherche

Une fois réalisée la matrice historico-théorique, nous nous sommes tournés vers des expériences définies comme études de cas, et circonscrites aux villes de São Paulo, Fortaleza et Belo Horizonte. Originellement, nous nous proposons de faire un point argumenté sur les « résultats de ces programmes (de production de logement) et des projets réalisés dans les villes de São Paulo, Fortaleza et Belo Horizonte ». Le choix des trois capitales n'est pas fortuit : ce sont les seules villes brésiliennes qui ont formulé des programmes et des plans d'habitat plus organiques⁶ à partir d'actions orientées sur la production de l'habitat avec système d'entraide et s'inspirant de présupposés autogestionnaires.

Ce fait, cependant, ne garantit pas la similarité des contextes. Si São Paulo a connu une importante articulation de forces politiques autour des *mutirões* et l'apparition d'une large palette de propositions techniques et de projets, Fortaleza a vu les possibilités d'une gestion autonome de la production s'évanouir dans une « mer de *mutirões* » qui avaient reproduit, de façon symbolique, un nombre sans fin de dessins différents de *platibandas*⁷. Or, celles-ci, à part quelques rares exceptions, ne faisaient qu'occulter la précarité matérielle de la solution architecturale et urbanistique. Par ailleurs, si Fortaleza a réussi à concentrer et à assurer un flux convergent de ressources destinées aux *mutirões* (mairie, agences internationales, ONG, université et Église) São Paulo a beaucoup pâti de la suppression des financements au cours de la période Maluf/Pitta⁸. À Belo Horizonte, le combat pour l'obtention de ressources destinées à l'habitat s'est inscrit dans le cadre du Budget Participatif, une instance d'orientation générale des investissements dans les services urbains.

⁶ Il ne serait pas prudent d'infirmier l'existence de processus similaires, comme à Ipatinga, par exemple. Cependant, il importait que nous analysions les procédés qui ont pris la forme de structures programmatiques ou de systèmes de montage de crédit ou encore qui avaient dépassé le niveau symbolique : le projet-pilote, l'expérience localisée ou la pratique d'un autre temps.

⁷ Terme d'architecture qui désigne une bande horizontale (grille, mur, panneau) qui encadre la partie supérieure d'un édifice et qui a pour fonction de masquer le toit ou, dans sa version moderne, masquer quelque chose de la façade pour changer la nature de l'édifice. (NDT)

⁸ P. Maluf a été maire de São Paulo entre 1993-1996 ; C. Pitta entre 1997-2001.

Pourtant, les groupes les plus unis étaient justement ceux qui étaient liés aux Mouvements de Quartier, eux qui absorbaient pratiquement toutes les ressources disponibles pour l'investissement. La solution a été de créer un processus de discussion budgétaire exclusivement autour de l'habitat, l'OPH, auquel était destinée une part de ressources définie au préalable.

Certaines questions concernant l'orientation et les choix méthodologiques étaient incontournables : fallait-il déceler les points communs au-delà de la diversité ou souligner les spécificités et similarités et à partir d'elles organiser l'analyse ? Fallait-il questionner chaque expérience ou toutes les expériences ? Nous avons choisi de donner de l'importance au récit historique et critique de chaque expérience, c'est-à-dire de traiter les spécificités comme telles et à partir d'elles construire un cadre d'analyse et élaborer certains axes. Un chemin possible s'ouvrait, qui n'était pas donné au départ, celui que tracent les notions d'expérience, de « constellation d'acteurs », pour revenir ensuite au macro.

À titre de possible conclusion

Cet article est jalonné de pistes de conclusions. Tous les travaux, qu'ils soient bibliographiques ou de terrain (questionnaires, entretiens, données sur les études de cas, etc.), ont soulevé un très grand nombre de questions et conduit à une série d'observations sur les procédés mis en œuvre. Entre les 17 et 24 octobre 2004 a été organisé un séminaire de recherche « Politiques d'habitat par *mutirão* et processus autogestionnaires : Bilan critique d'expériences vécues à São Paulo, Belo Horizonte et Fortaleza ». Il se proposait de consolider les matériaux obtenus, de partager notre réflexion avec d'autres professionnels et d'approfondir le débat au sein de l'université. Les quelques conclusions auxquelles nous avons abouti sont ici présentées succinctement.

1. En premier lieu, il ne s'agissait pas de vérifier si les processus étudiés avaient ou non « réussi », le mûrissement des principales questions soulevées par la recherche nous l'a montré. En effet, quelles que soient les voies empruntées, la même question se posait : réussite par rapport à quoi ? Si l'argument avancé est la massification de la production, le *mutirão* autogéré n'y correspond pas : il s'agit d'une pratique fragmentée, qui exige à la base un large réseau organisationnel, qualifié et apte à assumer le processus de production massive de logements. Si le critère d'évaluation est la qualité, en supposant que les processus analysés confèrent une plus grande qualité au produit, la réussite revient à qui ? Si la dissémination de la pratique n'est pas possible, à défaut d'un réseau organisationnel de base qui en aurait la charge, le succès se limite aux participants, laissant à ceux qui n'arrivent pas à entrer dans les processus de *mutirão*, et ils sont nombreux, les vieux mécanismes typiques de

l'approvisionnement de logements : files d'attente, produits de très mauvaise qualité, inaccessibilité à cause de coûts annexes élevés, etc. Si le critère de vérification est le coût, l'idée de réussite doit aussi être pondérée : qui profite des économies réalisées grâce au recours à la force de travail du futur habitant ? Cette main d'œuvre n'est pas gratuite – elle ne l'a jamais été, et il est pour le moins erroné d'affirmer le contraire – et sa valeur est sans aucun doute ajoutée au produit. Mais quel est le retour effectif sur l'investissement réalisé ? Et qui s'approprie ce profit ? Dans la majorité des cas, à Fortaleza, par exemple, c'est l'État lui-même qui capitalise ce profit sous forme de dividendes politiques : à l'usager revient une petite unité d'habitation de 30 m² environ, située à des kilomètres du centre de la ville et mal desservie. Dans le cas de São Paulo et de Belo Horizonte, il est clairement prouvé que les processus d'urbanisation populaire, le *mutirão* entre autres, ont avec le temps permis la reconquête et la libération d'immenses zones urbaines, jusqu'alors ignorées du marché immobilier. De telles pondérations nous ont amenés à aborder avec une certaine prudence les « innovations » déjà mentionnées. Il nous fallait éviter de valoriser les processus en jeu en analysant la façon dont en fait se superposent, dans chaque étude de cas, les divers aspects du phénomène. Si dans une première approche, ceux-ci apparaissaient de façon positive, une best practice, ou négative, un surtravail, ils finissaient par revêtir des valeurs contradictoires dès lors qu'on les appréhendait avec plus de vigilance. Cette recherche ne peut être un abrégé, un livre de recettes ou de recommandations pragmatiques, elle peut offrir en revanche un aperçu critique qui aidera sans aucun doute à repenser la pratique elle-même, et à innover les « innovations ».

2. L'analyse des programmes mis en œuvre dans les trois capitales révèle une possible synonymie entre les mécanismes de gestion partagée des processus de production de l'habitat et les manifestations de la tertiarisation des services sous forme de concessions réalisées par l'État, nous l'avons commenté plus haut. Il a fallu vérifier que le processus même de gestion partagée peut, à divers moments, finir par faire entrer la pratique dans l'univers de l'action politique, au sens fort du terme. Il constitue en effet un rappel et une réélaboration des fonctions qui étaient originellement attribuées à l'État, particulièrement le rôle de dispensateur de bénéfices sociaux (si l'on considère que l'habitat est un droit et non seulement une simple marchandise) à partir de la capitalisation des ressources tirés des impôts et des taxes et de leur redistribution en tant que fonds publics. Ainsi, si l'objectif du groupe est de produire des logements pour ses membres, des logements de qualité à un coût socialement juste, et si celui de l'État est de créer des conditions propices à la production de logements de bonne qualité et à un prix juste, alors la combinaison de ces objectifs aboutit à un mode de relation entre groupe et État différent de celui qui s'établit entre Capital et État. L'objectif

d'une entreprise concessionnaire est le profit et l'État lui concède, à un coût souvent socialement injuste, le droit d'exploiter commercialement une activité relevant originellement de son contrôle. Donc la gestion partagée ne peut se confondre avec la « tertiarisation », et l'administration autonome des ressources investies dans la production de logements poursuit, présuppose et propose des principes autogestionnaires pour administrer les bénéfices sociaux et atteindre des objectifs originellement attribués à l'État. Autrement dit, il s'agit d'un partage d'un pouvoir fractionné et non d'un partenariat privé d'un pouvoir centralisé.

3. Nos déductions, sur le plan des évaluations objectives, sont liées à la prise en compte, nous l'avons dit, de certains points. Si le pouvoir public d'un côté fait surgir des obstacles à cause des engagements de ses institutions, il est impossible d'évaluer l'impact des coûts et des délais, dès lors que l'investissement nécessaire au déclenchement de l'action de l'État est énorme. Les mobilisations populaires comme les importantes évaluations techniques, chargées de prouver l'efficacité du processus, paraissent consommer un investissement supérieur à celui que nécessite le processus lui-même. Même si c'est une décision politique qui établit la pratique, le niveau technico-opérationnel finit par impliquer quand même des investissements très lourds d'origine externe (mouvements, ONG, universités, agences internationales, etc.). Il s'agit de couvrir, outre les interminables processus d'analyse et de révision de projets, les coûts du travail préalable exigé par des évaluations qui ne conduisent pas à des conclusions techniques, que ce soit un étalonnage ou des justificatifs de prix, pour qu'il y ait ajustement aux termes de référence imposés par le gestionnaire public. Si d'un autre côté, le pouvoir public adhère à la mise en œuvre de la pratique, l'évaluation risque d'être erronée avec l'occultation, dans les méandres des routines opérationnelles, du caractère politique de la pratique, les dimensions effectivement autogestionnaires se diluant dans le grand chaudron du clientélisme. De plus, le respect presque obsessionnel de la rigueur bureaucratique, par crainte de promouvoir une gestion partagée du pouvoir, une grande vitrine en fait, finit par impliquer aussi des coûts excessifs pour le suivi des documents, des projets ou des procédures pratiques. Peut-être, une voie, prédite par la recherche, serait-elle de repenser la pratique mise en œuvre par les mouvements sociaux et non par le pouvoir public : il appartiendrait au mouvement et à ses instances d'approfondir la critique et de redélimiter clairement la pratique, tant pour rendre explicites les distinctions entre sa pratique politique et la rationalité technique de l'État que pour intervenir positivement sur l'ajustement des procédés pratiques.

4. Comme nous l'avons déjà commenté, ce ne fut pas le contexte qui a réuni les conditions de la mise en place au Brésil de programmes autogestionnaires de production de logement, la plupart du temps ce fut

l'inverse : le programme se présente comme la plate-forme d'une action politique qui cherche à installer un autre contexte. D'une certaine façon, c'est ce qui est arrivé, sous une forme plus radicalisée à Belo Horizonte où la pratique se dessine à partir de la mise en œuvre du programme « Autogestion » par le pouvoir public municipal, invitant les mouvements de quartiers à devenir des partenaires (Cunha, 1983). En général, on a clairement vu l'incompatibilité « non antagonique » du modèle, si modèle il y a, et la complexité du réseau d'événements qui constitue les divers contextes régionaux. Autrement dit, il a été possible de refaire le modèle uruguayen à São Paulo et à Belo Horizonte mais pas sans que le contenant ait dû s'adapter au contenu. Dans le cas de Fortaleza, les idées de Turner convergent totalement avec les discours locaux de l'époque et trouvent de fortes résonances dans le cas de l'ensemble Palmares et dans l'occupation de Pirambú. Pourtant, lorsque les propositions tunériennes se mêlent au quotidien des pratiques locales ou se trouvent intégrées par les programmes publics, elles paraissent perdre de leur vitalité, de leur puissance en se diluant dans un discours de platibandas et dans une « mer de *mutirões* ». Il faudrait réajuster la pratique aux nouvelles dimensions de l'armature juridique des structures qui articulent les programmes. Autrement dit, réinventer le modèle, en dotant légalement l'association des usagers de formes juridiques qui permettent d'agencer autrement l'administration de l'entraide financière (sa gestion collective serait prévue jusque dans les formes de retour de l'investissement), d'appliquer différemment le droit de propriété, avec la création consécutive de mécanismes pour cette gestion collective. Ces formes juridiques peuvent même prévoir la possibilité de constituer un système d'entraide pour des groupes dispersés sur un territoire, car ce qui importe est la gestion collective des ressources pour la production de logement et la possibilité de les optimiser dans un processus par étapes.

5. De toute façon, toujours sur le plan des évaluations objectives, on ne peut nier la possibilité de réduire fortement les coûts de production par le recours à des formes simples d'organisation du travail du futur habitant. Il s'agit d'une comptabilité que même le contestataire le plus opiniâtre du projet est obligé d'admettre. Pourtant, la spécificité de nos évaluations découlait d'un autre ordre de rationalité économique. En premier lieu, il est indiscutable que les processus autonomes de gestion de la production de logement peuvent conduire à un projet et à un environnement bâti de meilleure qualité. Le « Mutirão 50 », opposé à « la mer de *mutirões* » de Fortaleza, crée un effet paradigmatique : la discussion sur les diverses formes d'organisation plastique des façades des maisons a débouché sur la décision d'intégrer, dans la conception, les références propres aux habitants, en rappelant la géométrie différenciée des platibandas de leurs maisons à l'intérieur du Ceará et d'autres États. Ici avait prévalu une notion de qualité en réponse à l'appropriation

subjective de l'espace par les *mutirantes* légitimée par la qualification de leur participation. Lorsque l'administration publique fait sien le modèle mais n'en retient que l'usage de la forme simple d'organisation du travail, le *mutirão*, cette notion de qualité se vide de son contenu, car elle ne garde, par absence de dialogue, qu'une reproduction mécanique : une infinité de platibandas ne faisant que reproduire des formes géométriques dépourvues de références authentiques. Ce niveau de valorisation subjective de qualité n'entre absolument pas dans la comptabilité à laquelle nous nous référerions. Il est un autre point qui ne coïncide pas non plus avec ce procédé comptable pour l'étalonnage de la qualité, c'est le degré du réaménagement social issu du processus autogéré de production de logement. Quels sont les aspects indiscutablement positifs de ces processus ? Nous ne prenons pas ici le risque de les énoncer. Pourtant, ceux qui y participent en sortent marqués. Par exemple on voit souvent les femmes changer leur façon personnelle et subjective de se positionner dans le groupe de travail et par suite, face au groupe social d'appartenance, la façon de vivre leur relation avec le compagnon, ou de cesser d'en avoir, de se positionner comme professionnelles ou même de s'affirmer maîtresses de leur propre vie. Un autre volet de propositions concernant l'étalonnage quantitatif n'entre pas dans une évaluation directe de la qualité finale du produit. Il s'agit de la possibilité, comme nous l'avons déjà dit, de maintenir une espèce d'audit permanent sur les dépenses publiques dans la production de logement : la production à prix coûtant des *mutirões* autogérés permet une vérification, en temps réel, des distorsions ou des ajustements entre la qualité des matériaux utilisés, les coûts budgétés et les services implantés dans l'ensemble du marché de la construction civile. Il s'agit donc de quelque chose de proche d'un audit permanent du secteur. C'est ce que la présente recherche entend démontrer sur la base d'analyses comparatives.

6. Il est certain que les procédés analysés peuvent offrir une meilleure qualité, si l'on se réfère au standard le plus rigoureux établi au Brésil pour la production de l'habitat populaire. Cependant, il ne semble pas qu'existe un quelconque déterminisme entre modèle et résultat : tout dépend de la manière de concevoir et de conduire le processus, de la capacité organisationnelle du groupe, de l'existence d'entités qualifiées d'assistance technique, de l'infrastructure installée par l'institution pour la gestion partagée des ressources, etc.

7. Dans certaines circonstances, le processus a amené le groupe à établir de nouveaux modes d'appropriation du sol urbain et un autre rapport individuel et collectif avec le milieu social et la ville. Dans d'autres cas, non, la relation entre l'habitant et la ville demeure précaire. Ceci signifie, en partie, que le processus vécu n'était pas forcément l'apparition de nouvelles dimensions de la vie publique et du vivre ensemble

dans la ville. Le temps et les élaborations autonomes nécessaires à leur émergence ne sont souvent pas compatibles avec le chronogramme des travaux. Il faut en tenir compte, particulièrement au moment de la mise en place de programmes qui prévoient la participation populaire : on obtient la simplification d'un processus extrêmement complexe en essayant de rendre compatible le chronogramme matériel et financier et le chronogramme prévus dans le projet de travail social. Cet élément de planification existe dans presque toutes les situations étudiées.

8. Les travaux de recherche nous ont fait comprendre aussi que, dans le fond, le système de construction et le système de matériaux utilisés ont peu d'importance, ce qui peut paraître totalement inadéquat aux yeux de ceux qui voient pour le problème de l'habitat une issue purement technologique. Pourtant, le souci que nous avons noté à Belo Horizonte causé par le beau bloc de scorie métallurgique utilisé dans l'ensemble Urucuia, contrastait de manière bien éloquente avec la précarité apparente du bloc de simple ciment utilisé dans le Mutirão 50 et dans divers autres *mutirões* de Fortaleza. Si à Urucuia les habitants se préoccupaient de la détérioration progressive des matériaux qui montraient un effritement permanent des parties extérieures, à Fortaleza, rien ne venait remettre en cause l'usage du tout-ciment, qui sous l'angle du confort, était peut-être le matériau le plus approprié au contexte climatique. Ce qui semble aller dans le même sens est, encore une fois, le caractère pluriel de cet usager que nous avons mentionné en début d'article. Peut-être, l'indifférence éventuelle de l'ouvrier est-elle supplantée par le niveau de satisfaction du futur habitant et propriétaire. Cette stéréographie de l'usager conduit aussi à un mélange de positionnements. Ce qui semble importer, en fin de compte, serait effectivement la qualité du système de production comme un tout. Il articulerait la qualité du matériau, son mode de production, sa durabilité, ses modalités d'utilisation enfin, la fonctionnalité intégrale du processus de production avec la stabilité et la longévité de la construction, le confort, l'adéquation des formes et la fonctionnalité spatiale, toutes choses qui constituent les préoccupations typiques de l'habitant et futur propriétaire.

9. Peut-être une conséquence de cette caractéristique plurielle du *mutirante*, est-elle la rareté des accidents mortels dans les travaux réalisés en *mutirão* autogéré. L'étude que nous avons réalisée ne s'est malheureusement pas attardée sur une évaluation détaillée du traitement des risques et des accidents dans les chantiers autogérés mais elle semble confirmer un vieux précepte marxiste : la production sous contrainte suppose un travail aliéné. Dans le cas contraire, la condition ouvrier/propriétaire/membre de la coopérative implique, sans prétendre atteindre un haut niveau, un travail pour le moins plus vigilant.

10. Cette pluralité jouerait également sur le mode d'appropriation de l'immobilier. Même dans le cas d'appartements, comme à Serrano, à Belo Horizonte, les habitants montrent avec fierté l'étroite portion de sol obtenue par la suppression d'un mur, agrandissant nettement la cuisine. Ceci est un différentiel non mesurable par les voies comptables. Dans le cas de São Paulo, un tiers des *mutirantes* de l'União da Juta ont plaidé pour que dans les logements, la salle à manger et la cuisine constituent un seul espace, « une cuisine américaine » comme ils la nomment. La réunion d'espaces fragmentés pour former un seul lieu a provoqué un réaménagement de tout le projet et facilité en outre une liaison entre les immeubles par l'implantation de petites places, les unités de voisinage, qui entraînent dans l'argumentaire du projet. Dans un cas comme dans un autre, il semble que le processus de discussion du projet, quand celui-ci présuppose un dialogue total, a contribué à rendre effectives diverses formes d'appropriation du logement. Pourtant, la différence reposait toujours sur l'idée que c'était lui, l'habitant, qui avait construit tout cela, projet, travaux et processus : lui savait conter cette histoire en tant que sujet et non en spectateur.

11. Par ailleurs, le fait que ce sujet rassemble en une seule personne la qualité de propriétaire, d'ouvrier, et de membre d'une coopérative, ne l'exempte pas de postures qui le rapprochent des idiosyncrasies propres à la subjectivité produite par le régime de propriété privée et par les relations idéologiques socialement instituées. En même temps que ce sujet agit en ouvrier qui doit respecter des ordres, il ordonne aussi et veut être reconnu comme patron. Il défend son droit à la participation inconditionnelle à toutes les phases du processus tout en n'admettant pas les ingérences dans l'espace privé de son régime de propriété. Il se permet de discuter l'administration collective des achats, mais n'admet pas sa coresponsabilité quand les matériaux et les services ne correspondent pas à ce qu'il avait imaginé et ainsi de suite...

Références bibliographiques

- Cunha, F.S. (1983), « Movimentos sociais urbanos e redemocratização, a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte », *Novos Estudos*, CEBRAP, n° 35, mars, pp. 133-143.
- Santos, C.N.F. (1981), *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro : Zaha Editores.
- Turner, J.F.C. (1976), *Housing by people : Towards Autonomy in Building Environments*. Ideas in Progress. London : Marion Boyars Publishers.
- Turner, J.F.C. (1989), « Da provisão centralizada à autogestão local – novas direções para a política habitacional », In : Mascaro, L., coord. ; *Tecnologia e Arquitetura*, São Paulo : Ed. Nobel.

QUATRIÈME PARTIE

LE BRÉSIL ACTUEL DES INDUSTRIES ET DES SERVICES AUX PERSONNES

Introduction à la quatrième partie

La quatrième et dernière partie du livre cherche à illustrer comment émergent des solutions aux défauts avérés des promesses de plein emploi proférées par l'industrialisme après la Seconde Guerre mondiale.

Le chapitre de Marcia de Paula Leite, met en effet en scène des modes de partage d'expériences et de complémentarités entre différents acteurs aux logiques souvent divergentes, comme les entrepreneurs, les syndicats et les pouvoirs publics. Il s'agissait de créer, dans une des zones les plus industrialisées du Brésil, autour de São Paulo (la zone dite ABC), une coopération analogue à celle qu'a connue l'Italie du centre, et notamment l'Emilie Romagne, en innovant les modes de coopération et complémentarité (Bagnasco & Triglia, 1988). Le texte insiste sur l'action de la *Câmara Regional*, dans ce rôle, à la fois de médiateur, de contrôleur et de promoteur de liens entre territoires municipaux et dynamiques industrielles, dans une terre marquée depuis plus de soixante ans par le labeur technique.

Le chapitre d'Isabel Georges a des accents moins triomphants : ce qu'elle expose est en effet plus ambivalent : elle se penche sur le résultat de programmes visant à augmenter le salariat féminin dans le secteur du travail social, en reconnaissant leur engagement civique dans ce secteur. Après avoir décrit les politiques qui font de l'aide au travail féminin l'axe d'une nouvelle politique de développement économique et social, elle cherche à en évaluer, grâce à la description de certains résultats, les conséquences, et conclut à une ambivalence, puisque, d'une part, cela permet aux mères de famille d'accéder à l'autonomie financière et à exercer leur citoyenneté dans les faits, mais elles le font en remplissant, à l'extérieur de la maison, des rôles qui sont seulement l'extension de leurs fonctions domestiques. Il s'agit d'un des usages politiques de l'affectivité.

Références bibliographiques

Bagnasco A. & Triglia C. (1988), « La construction sociale du marché », *Le Défi de la troisième Italie*, Cachan : Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan.

La Câmara Regional do Grande ABC¹

Une nouvelle forme institutionnelle

Marcia DE PAULA LEITE

UNICAMP – Université Estadual de Campinas (Brésil)

Introduction

Le processus d'internationalisation du capital des années 1990, qui s'est accompagné de la restructuration de la sphère productive, a profondément transformé le marché du travail au Brésil, de nombreuses études internationales l'ont montré : le statut du travailleur est devenu instable et vulnérable, le taux de chômage a augmenté, la valeur réelle des salaires a chuté, enfin, le travail et l'emploi ont subi un phénomène de précarisation. Il en est résulté une véritable crise sociale.

Les études sur la restructuration de la production au Brésil en ont souligné les aspects peu optimistes, mais elles n'ont pas rendu compte de tout le spectre social. Malgré leur faible visibilité, en raison de leur caractère parfois ponctuel et localisé, les expériences qui ont conduit à la création de nouvelles formes institutionnelles constituent, jusqu'à nos jours, un important défi à la réalité sociale.

¹ La région du *Grand ABC* est composée de plusieurs municipes (São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra), située au sud-est de la région métropolitaine de la *Grande São Paulo*. La région du Grand ABC constitue un important centre économique et industriel de la région métropolitaine de São Paulo et du Brésil. La Chambre régionale du Grand ABC a existé entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Bien qu'elle a cessé de fonctionner en tant que telle au milieu des années 2000, diverses institutions, qui ont été créées pendant la période de son fonctionnement, comme le Consortium inter-municipal et l'Agence de développement économique du Grand ABC, continuent à exister. La valeur historique de cette expérience se situe dans la capacité de résistance de la région aux politiques néo-libérales en vigueur à l'époque, et la mise en place de politiques de développement économique et social, fondées sur les recommandations de la société civile organisée.

Certes la forte disparité dans les rapports de force entre capital et travail a amoindri les capacités de résistance, qui sont aussi confrontées aux aspérités du marché du travail. Sur les lieux de travail, le niveau des luttes a baissé sans toutefois disparaître. En fait, la résistance s'est déployée dans d'autres espaces sociaux liés à l'organisation de la vie quotidienne, autour de l'habitat, du loisir, des divers lieux de sociabilité en général. C'est dans ce contexte que sont apparues de nouvelles expériences de gouvernance pour accueillir un fort mouvement de résistance face à la situation sociale forgée par les formes de l'époque du développement économique.

Plusieurs régions du Brésil ont vu en effet fleurir en même temps un ensemble de nouvelles expériences à travers lesquelles la société civile s'est organisée pour participer aux décisions relatives à la vie locale et ainsi constituer puis consolider un espace public basé sur de nouveaux liens entre public et privé. Ces expériences ont été déjà multiples. On peut retenir celle du budget participatif qui, mis en œuvre en 1989 par les autorités de Porto Alegre, s'est étendue à de nombreux municipes ou la *Câmara Setorial Automotiva*² qui n'est plus en activité, mais dont les retombées furent fructueuses ; elle a montré en effet de façon exemplaire comment négocier et construire un consensus entre les intérêts des diverses parties impliquées dans le processus productif. Citons encore plusieurs tentatives de partenariat entre les syndicats et les gouvernements locaux de zones rurales pour lutter contre la misère, le chômage et promouvoir le développement durable ; les différentes formes de participation des syndicats aux forums tripartites de gestion des fonds publics ; ou encore l'expérience des consortiums municipaux visant à mettre en place une coopération entre municipes pour la gestion des problèmes communs, et celle des stratégies de Développement économique local.

Ce genre d'expériences ont été guidées par la recherche de solutions à des problèmes concrets et par le désir de faire naître, du moins une grande partie d'entre elles, de nouvelles pratiques sociales. Mais surtout elles ont visé à la création d'un nouveau modèle de sociabilité et de gouvernance, comme à l'application d'un autre concept de développement économique, et des formes différentes de régulation sociale qui puissent intégrer l'ensemble des intérêts sociaux.

² Il s'agit d'une expérience tripartite de négociation entre le gouvernement de l'État, les syndicats des travailleurs et les entrepreneurs du secteur automobile au niveau national, qui a duré de 1992 à 1994. Ce fut une réussite tant sur le plan économique, puisque le secteur a pu sortir de la crise économique apparue au début de 1990, que sur le plan du maintien de l'emploi et des niveaux de salaire ; de ce fait, elle reste une référence importante pour les travailleurs et les syndicats au-delà du secteur de l'automobile (Cardoso et Comin, 1993 ; Arbix, 1996).

Ce texte porte sur la plus importante de ces expériences, celle de la *Câmara Regional do Grande ABC* et se structure en trois parties : la première est l'analyse socio-économique de la région du Grande ABC ; la seconde est consacrée à l'expérience proprement dite de la Chambre Régionale et la troisième est une réflexion théorique sur le sens qu'elle a eu pour la région et sur ses potentialités futures.

La région du Grand ABC

Le parc industriel de la région ABC a été créé au moment où l'État de São Paulo démarrait son processus d'industrialisation. Cet important espace industriel, qu'il constituait dès la première moitié du XX^e siècle, résulte de l'expansion de l'industrie pauliste le long de l'axe formé par le chemin de fer Santos-Jundiaí et de sa position privilégiée entre la capitale et le port de Santos. Cependant, c'est la mise en œuvre du *Plano de Metas*, dans la deuxième moitié des années 1950, qui a fait de la région la ceinture industrielle du Grand São Paulo. C'est alors que, parallèlement à d'autres activités économiques venues donner un nouveau souffle à la phase précédente d'industrialisation, a été implanté le parc industriel automobile et, dix ans plus tard, le pôle pétrochimique de Capuava.

Cette région connaît alors un grand développement économique et des taux élevés de croissance industrielle qui vont marquer l'économie brésilienne des décennies suivantes ; l'industrie automobile en est l'élément moteur.

Pourtant, ces années de gloire passèrent et la région entra, à partir des années 1980, dans une histoire complexe de difficultés socio-économiques : fermeture ou délocalisation d'unités de production, baisse du dynamisme de certains secteurs et surtout diminution du volume des emplois et chute du revenu moyen de la population.

Les problèmes auxquels s'est heurtée l'ABC s'expliquent certes par la crise qui a touché jusqu'à très récemment l'économie nationale mais ils sont aussi liés à deux autres facteurs défavorables : 1) le mode d'insertion du Brésil à l'économie mondialisée avec son impact sur la structure industrielle et 2) l'épuisement d'une partie importante des ressources locales.

Le premier point concerne d'abord l'ouverture économique et la chute des tarifs douaniers qui ont affecté fortement le secteur des machines-outils, et celui des pièces détachées, provoquant la mort de nombreuses entreprises et une importante diminution des postes de travail. Même si certaines d'entre elles sont arrivées, comme nous le verrons plus loin, à affronter avec succès la compétitivité extérieure, leur restructuration a imposé une réduction drastique des effectifs et donc une forte perte en postes de travail. Quant à l'épuisement des ressources,

il résulte du niveau de développement atteint au cours de la période antérieure et de l'apparition consécutive d'une série de désavantages économiques : système de transport chaotique, inondations au moment de la saison des pluies, coûts élevés du port de Santos, cherté d'une eau industrielle devenue rare, pollution de l'environnement, terrains surévalués, etc.

***Constitution sociale des acteurs :
un processus conflictuel et innovant***

La forte densité de son tissu institutionnel est une des caractéristiques marquantes de l'ABC et la raison de sa configuration unique dans tout le pays. C'est une région où la société civile offre un indice élevé d'organisation, parce que son industrialisation s'est accompagnée d'un long processus de formation d'acteurs. De fait, très vite après le développement industriel de la ville de São Paulo, la société civile structure, dès la première moitié du XX^e siècle, d'importantes formes organisationnelles qui expriment une forte culture du travail et un remarquable esprit d'opposition.

L'expansion du processus d'industrialisation à partir de la deuxième moitié des années 1950, avec l'installation des parcs automobile et pétrochimique, a réactivé ce passé de luttes et de dynamique organisationnelle en lui donnant de nouvelles bases. Les conditions étaient alors créées pour permettre l'émergence d'un long processus de résistance et de lutte contre l'autoritarisme politique et les problèmes salariaux imposés par les gouvernements militaires au pouvoir à partir de la deuxième moitié des années 1960.

Nous n'allons pas ici refaire l'analyse, déjà abondamment exposée, de l'arrivée à maturité des institutions de la région au cours des décennies 1970 et 1980 (Abramo, 1999 ; Leite, 1985 ; Sader, 1988). Rappelons quand même le rôle central joué par le syndicat des métallurgistes qui avait pris une position d'avant-garde dans les luttes sociales déclenchées au cours de cette période. Ce rôle d'avant-garde s'explique par la convergence de tout un ensemble de facteurs : 1) la place importante prise par la région au cours de la longue période où le développement s'est appuyé sur l'implantation de grandes unités industrielles modernes dans les secteurs de biens de production et de biens de consommation durables et sur le fort accroissement concomitant du nombre des ouvriers métallurgistes ; 2) la densité corrélative de la force de travail dans la mesure où certaines entreprises concentraient un grand nombre de travailleurs ; 3) leur position au cœur même du « miracle » économique qui a développé chez les travailleurs la conscience aiguë de leur responsabilité dans la réalisation par les entreprises des taux élevés de productivité et

de profit. Ils méritaient par conséquent une récompense à la mesure de leurs efforts (Humphrey, 1982 ; Abramo, 1999 ; Leite, 1994).

Cet ensemble de facteurs a favorisé l'émergence d'un vigoureux mouvement syndical à la fin des années 1970, le « nouveau syndicalisme ». C'est dans ce cadre que les travailleurs ont réussi à porter leurs revendications spécifiques sur la scène publique, et ainsi à conférer à la question sociale une importance particulière dans les luttes menées pour la démocratisation du pays (Leite, 1994, p. 143). Ils ont également réussi à redynamiser la vie syndicale par la création de nouveaux espaces de négociation. Il faut dire aussi que la rencontre entre cette nouvelle dynamique et celle d'un vigoureux mouvement social, en créant l'articulation quartier-usine, rompait les limites de la lutte catégorielle et débouchait sur une véritable lutte populaire (Kovarick, 1988).

Bien que le mouvement populaire ait reflué à partir de la deuxième moitié des années 1980, les luttes syndicales ont pu constituer des espaces d'interlocution à l'intérieur d'une dynamique mouvementée où allaient s'alterner, tout au long de cette période, des épisodes de conflits et de négociations entre les entrepreneurs et les syndicats. Cette dynamique, qui s'est étendue aux secteurs chimique et pétrochimique, a conduit les acteurs sociaux à forger leur maturité, à se respecter. Ils reconnaissaient, face à eux, la légitimité des représentants d'intérêts qui, tout en étant différents, pouvaient être gérés et négociés³. La création, en 1992, de la *Câmara Setorial Automotiva* a fait faire à ce mouvement un saut qualitatif important car cette Chambre du secteur automobile devint, grâce à son expérience sociale, l'un des piliers de la Chambre Régionale.

La *Câmara Regional*⁴ va donc émerger, en mars 1997, dans un contexte social, à la fois innovant et conflictuel, qui jouissait d'un réseau institutionnel dense et d'une longue histoire où se sont constitués les

³ La structure syndicale au Brésil est organisée par catégorie économique (métallurgie, chimie, secteur bancaire, commerces, etc.) et sur la base du territoire (normalement un munícipe, un ensemble de munícipes, ou un des États de la Fédération). En ce qui concerne le secteur de la métallurgie de notre région, il se divise actuellement entre le Syndicat des Métallurgistes de l'ABC (qui représente les métallurgistes des munícipes de São Bernardo, Diadema et une partie de Mauá), celui de São Caetano (qui ne représente que la catégorie de ce munícipe) et celui de Santo André (qui représente les métallurgistes de Santo André, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra et une autre partie de Mauá). Les syndicats de la chimie et de la pétrochimie ne sont que deux : le Sindiquim, qui rassemble tous les travailleurs du secteur de la chimie dans la région et le Syndicat des Pétroliers qui concerne les travailleurs du Pôle pétrochimique de Capuava.

⁴ Son activité a décliné à la fin de la décennie, notamment avec l'assassinat de Celso Daniel, un de ses principaux défenseurs, en 2002, pour disparaître au milieu de la décennie.

acteurs dont elle aurait besoin. Toutefois, avant d'évoquer son fonctionnement, il convient d'analyser plus en détail la situation économique actuelle de la région.

Le contexte économique récent de la région de l'ABC

Dans cette région, la sphère productive a connu un profond processus de restructuration qui a de fortes répercussions sur l'emploi et se reflète dans la répartition de la population employée dans les trois secteurs de l'économie au cours des années 1990. En dépit des oscillations, l'emploi industriel montre une nette tendance à la baisse ces années-là, passant de 60 % à 40 %, tandis que le secteur des services tend à croître s'élevant de 20 % à 40 %. La reconfiguration de l'emploi entre les trois secteurs ne signifie pas que les postes de travail perdus par l'industrie soient entièrement compensés par la création de nouveaux emplois dans les deux autres secteurs. En effet, comme le montre le tableau qui suit, avec ses données correspondant aux années 1990-1998, la période est marquée par des taux de chômage plus élevés, particulièrement en 1998.

Taux de chômage par rapport à la PEA

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
9,9	9,7	13,1	14,1	9,3	14,6	10,9	12,5	16,0

Source : Instituto Municipal de Ensino Superior (IMES), São Caetano do Sul.

Par ailleurs, des données plus récentes comme celles de la PAE⁵ (*Pesquisa da Atividade Econômica Paulista*) révèlent que la diminution de l'emploi industriel semble être plus fortement liée à la restructuration des entreprises et à la réduction des emplois, qu'à une baisse significative du dynamisme industriel. Si on analyse les données de la PAE, on comprend que ce sont justement les investissements, les innovations technologiques et les restructurations qui ont poussé les entreprises à débaucher⁶.

Des auteurs comme Matteo et Tapia (2003) mettent aussi en évidence que les profondes transformations économiques que connaît la région ont été marquées par deux processus concomitants. D'abord par l'imbrication entre la restructuration du secteur industriel et l'augmentation des emplois du tertiaire ; en effet nombre des emplois qui se sont multipliés dans ce secteur dépendent entièrement de l'activité industrielle, comme

⁵ Il s'agit d'une recherche menée par la Fondation Seade avec des données dont le recueil a débuté en 1996.

⁶ Il n'y a pas de consensus sur cette interprétation des données économiques ; pour un groupe important de spécialistes, en liaison étroite avec les entrepreneurs locaux, ces données indiquent l'existence d'un processus de désindustrialisation.

les entreprises de service : informatique, automatisation des processus de production, logistique, et répartition ou sélection du personnel. Pour ces mêmes auteurs, les données le montrent, la part de l'industrie de l'ABC n'a pas diminué au cours des quinze dernières années. Pourtant la décroissance des emplois est évidente, elle est provoquée non seulement par l'innovation technologique mais aussi par le changement de l'organisation industrielle et la tertiarisation d'activités antérieurement réalisées dans le cadre de l'entreprise et maintenant sous-traitées. C'est ce qui explique l'articulation du secteur industriel avec le tertiaire et le fait que les services qui se développent sont ceux qui se trouvent liés à l'activité industrielle. Le deuxième processus conduit lui à la prédominance des secteurs les plus intensifs en capital.

La région de l'ABC vit au milieu de la décennie une crise qui présente un double caractère : c'est une crise due au chômage d'une part et d'autre part c'est une crise d'identité économique en raison de l'épuisement du modèle antérieur de développement et de la nécessité de procéder à un vaste processus de reconversion économique. Pourtant, elle ne se présente pas, du moins jusqu'à présent, comme une crise sérieuse de désindustrialisation dans la mesure où les entreprises dans l'ensemble ont peu quitté la région et que s'est éloigné le spectre de la désindustrialisation de l'ABC, en cas d'abandon de la région par les entreprises du secteur automobile et du pôle pétrochimique. Ce fut grâce aux derniers investissements du secteur de l'automobile ou à la bonne performance, ces dernières années, du pôle pétrochimique. À ce sujet, rappelons que le volume des derniers investissements a totalement fait basculer le sentiment de crise qu'éprouvait la région à la fin de la dernière décennie.

Étant donné l'importance des secteurs automobile et pétrochimique pour l'économie de la région de l'ABC, nous ferons en complément une brève présentation de la situation de chacun de ces deux secteurs.

La Câmara Regional : une expérience novatrice

Les prémices

La région de l'ABC a trouvé une réponse à la crise en s'appuyant sur la densité de son tissu institutionnel, et sur le capital social accumulé, comme nous l'avons montré, à travers un processus complexe favorisant, au cours des vingt dernières années, la constitution d'acteurs et la formation d'espaces d'interlocution et de négociation. Elle a pris aussi appui sur « le souci qu'ont les acteurs les plus importants, c'est-à-dire les principaux syndicats, les entrepreneurs, le gouvernement de l'État de São Paulo, les autorités municipales et les organisations représentatives de la société civile, de faire face à la crise qui menace de frapper non

seulement un complexe productif (si important soit-il sur le plan de l'économie locale et même nationale) mais la région dans son ensemble » (Abramo et Leite, 2002, p. 72).

Pourtant, la genèse de la Chambre Régionale remonte à une période légèrement antérieure, au moment de la création en décembre 1990 du Consortium Intermunicipal des Bassins du Alto Tamanduatei et Billings qui regroupe les sept municipes de la région. Le Consortium fut créé pour 1) représenter l'ensemble des municipes membres, en matière d'intérêt commun, devant tout autre entité, de droit public ou privé, nationale ou internationale ; 2) planifier, adopter et exécuter des projets, des travaux et autres actions destinées à promouvoir, améliorer et contrôler l'infrastructure physique de la région et 3) planifier des formes de développement régional, qui s'articulent les unes aux autres, en créant des mécanismes communs chargés du conseil, des études, de l'exécution, et du contrôle des activités. Il eut comme premier président le maire d'alors de Santo André, Celso Daniel – c'était son premier mandat⁷. Daniel ne fut pas seulement « le premier à exprimer des idées de coopération entre les municipes », il fut aussi celui qui a planifié et animé l'expérience de la Chambre Régionale.

Le Consortium était arrivé à faire vivre, au cours de ses deux premières années d'existence, quelques initiatives importantes visant à revitaliser l'économie locale, pourtant il entra dans une phase de léthargie entre 1993 et 1996 à cause de l'élection de nouveaux maires peu enthousiastes à investir dans l'expérience. En revanche, certains projets promus par la société locale ont fait avancer des actions au niveau de la région. Entre autres, la création du Forum de la Citoyenneté du Grand ABC qui, en regroupant une certaine d'entités de la société civile, comme des associations d'entrepreneurs, des syndicats de travailleurs, des groupes écologistes, des associations de quartier, etc., a réactivé un ensemble d'engagements concernant la région (Daniel, 1997 p. 4).

Les caractéristiques

C'est en 1996 qu'eut lieu le pas le plus significatif vers la création de la Chambre : le gouverneur de l'État de São Paulo a lancé publiquement l'idée que l'on pourrait créer, avec la participation des autorités municipales et des organisations communautaires, une Chambre Régionale

⁷ Celso Daniel fut maire de Santo André de 1989 à 1992, période où fut créé le Consortium, la première expérience de coopération régionale de l'ABC. Il revient à la mairie pour un nouveau mandat de 1997 à 2000, au moment où le projet de coopération intermunicipale fut repris et consolidé avec la création de la Chambre. Réélu en 2000, son mandat, qui aurait dû durer jusqu'en 2004, fut interrompu par son assassinat en 2002.

pour le Grand ABC qui serait l'aiguillon du développement économique de la région.

L'élection de nouveaux maires en 1997 a favorisé, comme le Forum de la Citoyenneté, la création de la Chambre Régionale. Selon Daniel (1997, p. 4), c'est l'élection de sept nouveaux maires qui a amené les autorités locales à penser qu'il était fondamental pour le futur de leurs propres municipes d'envisager les questions à un niveau intermunicipal.

Le premier pas a correspondu à une reprise notable, au début de 1997, du Consortium intermunicipal avant l'arrivée des nouveaux élus. C'est dans le prolongement [...] que fut élaboré, selon un accord consensuel, le statut organisant le fonctionnement de la Chambre Régionale du Grand ABC.

Rappelons aussi que la Chambre Régionale fut fortement influencée par l'expérience de la Chambre sectorielle de l'automobile. Outre l'entrée en force du syndicat lors de sa naissance – il y voyait une façon de contourner la défaite politique que présentait pour la Chambre automobile sa sortie du gouvernement fédéral⁸, il faut mentionner deux emprunts à la précédente expérience : le concept de chaîne productive et la volonté de construire un espace public où pourraient s'exprimer et se négocier les différents intérêts (Abramo et Leite, 2002, p. 73).

Néanmoins,

la Chambre Régionale représente une nette avancée par rapport à l'expérience antérieure : a) le tripartisme s'élargit en un multipartisme ; b) la vision de chaînes de production s'enrichit en s'élaborant comme parties constitutives d'un territoire, qui à son tour est vu non seulement comme un contexte géographique ou administratif, mais comme un espace socialement organisé (Albuquerque, 2001) ; c) le souci du futur de certains secteurs de la production conduit à définir une stratégie plus large de développement économique local (Abramo et Leite, 2002, p. 73).

La Chambre a donc été conçue pour rassembler les forces gouvernementales et celles de la société civile autour de la définition et la mise en œuvre d'actions régionales qui puissent porter, de façon intégrée, le développement économique et social de la région. Elle a regroupé, outre les maires des municipes du Grand ABC, le gouverneur de l'État de São Paulo, l'ensemble des parlementaires de la région, au niveau du municipe, de l'État, et de la Fédération, le Forum de la Citoyenneté, les groupements d'entrepreneurs, les organisations de travailleurs et les entités de la société civile.

⁸ Un syndicaliste a ainsi évoqué ce qui les avait motivés pour créer la Chambre : « Si le gouvernement fédéral a vidé de tout contenu les Chambres de secteur, nous allons parier sur les Chambres Régionales appuyées sur les autorités locales ».

Elle était innovante parce qu'elle s'est basée sur un ensemble de concepts visant à théoriser une pratique politique bien différente des traditions brésiliennes :

1. La Chambre s'est inspirée du concept de région ou de territoire, une innovation importante dans la manière de faire de la politique. En mettant l'intérêt local en résonance avec l'intérêt régional, elle a induit une subversion des pratiques politiques traditionnelles qui relevaient d'un pouvoir concentré dans les mains des autorités locales, favorisant ainsi un état de non-transparence dans la gestion de la chose publique et la diffusion de comportements clientélistes et de favoritisme politique.

2. La Chambre s'est appuyée sur une volonté collective régionale. Selon Celso Daniel, celle-ci devait

« réaliser un saut qualitatif pour faire face aux défis posés par l'économie régionale, en mettant en place un dispositif institutionnel d'un nouveau type qui sera le fruit d'une coalition large intégrant dans un même espace public, non limité au seul État, les pouvoirs publics et la société civile du niveau local » (Daniel, 1996, p. 4).

Pour faire un tel saut qualitatif, il fallait avoir une vision nouvelle de l'action politique et de la démocratie participative. En effet elle a impliqué en un même temps : 1) d'élargir la compréhension du concept de citoyenneté, traditionnellement basé sur la reconnaissance des droits et des devoirs du citoyen, à la notion de *participation* des acteurs sociaux dans les décisions politiques. C'est une nouvelle pratique qui se fonde sur une société civile organisée, participant activement aux décisions, établissant des priorités et proposant des mesures politiques ; et 2) de démocratiser les décisions politiques, dès lors qu'elles cessent de relever de la compétence exclusive du pouvoir local et/ou du pouvoir national centralisé pour devenir des décisions négociables et approuvées par consensus entre le pouvoir public et les divers acteurs de la société civile⁹.

3. En proposant que la société civile participe à la constitution d'un espace public, la Chambre a suggéré d'établir une nouvelle relation entre le public et le privé, basée non plus sur un soutien aux secteurs les plus solides et les mieux placés dans les rapports de force, mais sur la négo-

⁹ Il est important de souligner que la participation des acteurs organisés aux décisions de la Chambre ne supposait pas la totale élimination des problèmes de représentation puisque la participation elle-même s'effectuait par l'intermédiaire des canaux de la représentation. Sans aucun doute pourtant, l'existence même d'instances où sont mises en débat les principales décisions des autorités locales, le fait aussi que les divers secteurs de la société civile y aient un siège garanti signifient que le champ de la démocratie s'est considérablement étendu. En effet, elle offre alors plus de possibilités aux intérêts des différents groupes sociaux d'être pris en considération par les pouvoirs publics.

ciation et la responsabilité sociale des divers acteurs vis-à-vis de la région.

4. La Chambre a proposé un nouveau modèle de gouvernance régionale qui, à l'instar des nouvelles tendances mondiales, s'appuie sur la formation de réseaux à la structure horizontale et non sur une prise de décisions à partir de hiérarchies verticales. La Chambre n'a pas été le reflet d'un processus commandé par une autorité supérieure, sa naissance « *résulte de diverses initiatives prises par des agents locaux, autorités locales ou organisations communautaires de la région, caractérisées, elles aussi, par des articulations horizontales* » (Daniel, 1997 p. 11).

5. Au lieu d'être un projet corporatiste de type traditionnel, basé sur l'imposition des intérêts exclusifs d'un secteur au reste de la société, à la faveur d'une relation particulière à l'État, la Chambre a donné forme à une expérience de néocorporatisme. Il s'agit d'une coopération productive, sous les auspices de l'État, qui s'est développé à un niveau micro, soit un ensemble d'autorités locales, et qui s'est basée sur la mise en œuvre de décisions issues de la négociation des intérêts des divers secteurs sociaux présents dans la région¹⁰.

Structure et fonctionnement

La Chambre était formée d'un Conseil délibératif représentant tous les partenaires ; d'une Coordination exécutive, comprenant 25 membres désignés par le Conseil délibératif et quatre groupes de travail (GTS) – Développement économique et emploi, Planification urbaine et environnement, Développement social et Thèmes administratifs et financiers –, divisés en plusieurs sous-groupes chargés de traiter des thèmes spécifiques.

Dès sa constitution, la Chambre a organisé divers séminaires ou ateliers, lancé des études socioéconomiques et fait réaliser des diagnostics sur les différentes chaînes de production. Cet ensemble d'études, de débats et de négociations a conduit à la formulation de tout un éventail de priorités progressivement mises en œuvre au travers d'accords généraux¹¹. Ils concernaient principalement des travaux d'infrastructure visant à améliorer la circulation et à combattre les inondations, ou la création de l'Agence économique du Grand ABC¹². Ils portaient aussi sur l'éla-

¹⁰ Si l'on veut lire une discussion intéressante sur les possibilités des expériences de néocorporatisme, à partir de l'analyse de la Chambre sectorielle automobile, voir Arbix (1996).

¹¹ Jusqu'en 2005, six accords importants ont été signés, en novembre 1997, août 1998, janvier 2000, novembre 2001, mai 2002 et février 2004.

¹² Celle-ci a pour mission de concentrer les informations socioéconomiques sur la région, de mener des actions de marketing régional et de coordonner des actions

boration et la réalisation d'un plan de qualification professionnelle, essentiellement dans le secteur du plastique et, ne l'oublions pas, sur l'élargissement de la capacité de *Petroquímica União* et la création d'une Université publique.

La Chambre avait pour point de mire un programme ample et systémique de développement régional. C'est à partir de ce programme, qui a pris corps dans la Planification stratégique régionale, que l'atelier de Planification régionale, réalisé en mars 1999, a défini le futur de la région pour les dix années suivantes. Il a pris acte de trois considérations fondamentales : 1) le modèle de développement suivi par la région jusqu'aux années 1970, qui repose sur la grande entreprise internationale et respecte les principes de la Seconde Révolution industrielle, atteindra son niveau d'épuisement à partir des années 1980 ; 2) nombre des problèmes qu'a connus la région durant les années 1990 s'expliquent par le modèle prédateur appliqué jusque-là, que ce soit sur le plan de l'environnement (pollution, épuisement des ressources naturelles, difficultés de transport, inondations, etc.) ou sur le plan social (forte concentration des revenus, extension de la pauvreté, augmentation des favelas, de l'analphabétisme, de la violence, du nombre d'enfants à la rue, etc.) ; 3) le pouvoir public local en liaison avec la société civile mobilisée peut donner une nouvelle direction à l'économie régionale en l'ajustant au nouveau cours pris par le développement économique mondial et aux problèmes créés par le cycle antérieur de production.

Le projet de développement économique a suivi ces orientations. La nécessaire reconversion de la région sur le plan de l'économie et de l'urbanisme est passée par : la création d'un pôle qui concentre des activités de pointe sur le plan technologique ; la formation d'un réseau de petites et moyennes entreprises complémentaire de la grande industrie mondialisée ; la dynamisation du secteur tertiaire grâce à la constitution d'un centre avancé en matière de production de services liés soit au secteur productif, soit au tertiaire lui-même, spécialement le tourisme, les activités récréatives et culturelles.

Il s'est donc agi d'un large programme de reconversion économique et sociale qui partait du principe, clairement énoncé par Daniel : pour continuer à attirer les grandes entreprises, la région devait promouvoir une véritable révolution technologique pour consolider ses chaînes de production de biens et de services. Il lui a fallu développer un centre technologique de recherche et développement basé sur la production et sur le travail qualifié tout en offrant de bonnes conditions relatives à la qualité de la vie et à la préservation de l'environnement. En ce qui

technico-financières destinées à soutenir les entreprises s'orientant vers le développement économique durable.

concerne l'activité industrielle, cela signifiait « *faire démarrer sur d'autres bases un nouveau cycle de développement industriel local* » (*Câmara do ABC : a região encontra soluções*, p. 28). Sur le plan stratégique, le projet comprenait un autre volet : « *la rénovation et l'amélioration du patrimoine existant en suscitant un effet de synergie et de complémentarité entre les chaînes de production à partir des vocations déjà existantes* » (*Câmara do ABC ...*, p. 30). Pour combattre les inégalités, le programme faisait une large place aux problèmes posés par la situation des femmes et des jeunes, qui nécessitent des mesures politiques spécifiques prenant en compte l'âge et le genre. Rappelons que les structures de la *Câmara* intégraient des représentants non seulement des syndicats mais aussi des mouvements liés aux secteurs les plus discriminés du marché du travail où se concentrent les postes de travail les plus précarisés, occupés généralement par des femmes, des Noirs et des jeunes.

La Chambre est donc partie d'une analyse précise de l'état de la région et des transformations de l'économie internationale pour élaborer une réponse systémique aux difficultés régionales. Il ne s'est plus agi de penser des mesures isolées pour résoudre les problèmes conjoncturels, mais bien de les insérer dans une certaine conception du développement économique, durable sur le plan de l'environnement, juste sur le plan social et équilibré sur le plan régional.

Pourtant, durant les années 2000, la Chambre s'est trouvée en perte de vitesse, à cause surtout de l'assassinat de Celso Daniel et, ce qui est plus grave, contestée par des entreprises intéressées par une stratégie à court terme, plus centrée sur la baisse des coûts. C'est ainsi que la Chambre traverse un moment crucial au milieu de la décennie : comment définir la voie à prendre face à une alternative où s'opposaient deux projets distincts de développement économique pour la région ?

En fait, en dépit du dynamisme de l'expérience, de l'engagement de certaines mairies, des groupements d'entrepreneurs, des syndicats et des organisations de la société civile, la Chambre régionale devait affronter un ensemble de problèmes, extrêmement complexes et difficiles à résoudre. La compétitivité des chaînes de production avait en effet augmenté ; or les secteurs mondialisés, qui pèsent lourd, se sont montrés peu intéressés – jusqu'au moment de la conclusion de cette recherche du moins – à s'associer à l'expérience.

Les travaux des groupes de travail (GT) du secteur de l'automobile et du secteur chimique méritent que l'on s'y attarde à cause de leur importance pour l'économie régionale.

Le GT de la chaîne automobile

C'était, dès ses débuts, un des Groupes de travail les plus importants de la Chambre à cause du poids de ce secteur dans l'économie de la région ; d'après les acteurs concernés, pourtant, les performances réalisées dans sa courte période d'existence sont faibles. Le groupe a exprimé l'intention de signer un ensemble d'accords à la fin de 1998, mais la crise qui a frappé l'économie brésilienne, les derniers mois de l'année 1998 et au début de 1999, a sérieusement touché ce secteur, interrompant la recherche de solutions à plus long terme. C'est la raison pour laquelle l'accord n'a pas vu le jour et que le groupe a pratiquement cessé d'exister, puisqu'il ne se réunit plus depuis cette date.

De fait, les usines de montage ont cherché à résoudre les problèmes issus de la crise, en contournant le mode participatif dans les discussions communes. En outre, c'est en dehors de l'enceinte de la Chambre que se sont rencontrés les entreprises et le syndicat des travailleurs pour parler de la crise et élaborer des programmes concrets. Pourtant, c'est à travers ces discussions que le syndicat a opéré un saut qualitatif important, car il a vu que le maintien de l'emploi dans le secteur et dans la région était lié à la nécessité d'investir. En comprenant que la région aurait du mal à attirer de nouvelles entreprises, on a cherché à définir de nouveaux produits pour maintenir l'investissement¹³.

Les entreprises de la région, rappelons-le, ont vécu dès la fin des années 1990 une vague de restructurations ; c'est ainsi qu'elles ont pu opérer de profondes transformations sur le plan de l'innovation technologique et organisationnelle, et atteindre des indices de productivité élevés, les plus élevés, en fait, de tout l'État de São Paulo (Klink, 2000 p. 218)¹⁴. Par ailleurs, il est important de le souligner, les entreprises implantées dans l'ABC se sont intégrées non seulement aux chaînes productives locales mais aussi aux usines qui étaient en train de s'établir dans d'autres régions. Pourtant cet intérêt pour la région n'induisait pas

¹³ Il est important de faire remarquer le modèle de reconversion économique qui est derrière ce programme : l'accélération de la compétition peut être affrontée non seulement en procédant à la diminution des coûts de production et donc à la baisse des prix – ce qui provoque presque inévitablement une chute des salaires – mais aussi en ayant recours à l'innovation technologique qui conduit concrètement au changement rapide des produits, du design et des modèles, qui n'est pas forcément lié à la diminution des coûts et peut être pensé conjointement avec la qualification de la main-d'œuvre et des salaires plus élevés.

¹⁴ Comme le souligne Klink, une telle performance vient démystifier partiellement « la thèse selon laquelle les nouveaux investissements productifs, qui à partir des années 80 s'effectuent de plus en plus fréquemment en dehors de la région du Grand ABC et de l'aire métropolitaine, faciliteraient toujours plus l'installation de nouvelles formes de gestion, garantissant ainsi des indices plus élevés de productivité dans la région du Grand ABC » (Klink, 2000, p. 216).

une participation à la Chambre. Le point de vue des entreprises est clairement explicité par ces mots du directeur d'une des usines de montage sur le fonctionnement du GT :

« Le GT n'a pu fonctionner parce que les entreprises recherchaient la baisse des coûts et n'étaient pas en condition de dégager les moyens nécessaires aux projets. Les maires doivent comprendre que les usines de montage ne sont pas en mesure d'investir dans la région ». Il a fait spécifiquement référence aux sous-groupes concernant le secteur, et expliqué ainsi leur échec : « les usines de montage ont participé à tous les sous-groupes à leur début... Mais sans l'aide du gouvernement fédéral et de l'État de São Paulo le Plan stratégique ne pouvait pas fonctionner »¹⁵.

Dans un tel contexte, le GT est bien arrivé à mettre en discussion des initiatives visant à la diminution des coûts ; il s'appuyait sur l'étude d'actions collectives que les usines de montage avaient réalisée afin de faire baisser leurs coûts en matière de transport, d'approvisionnement, d'infrastructure, mais ces actions sont restées lettre morte. Il a certes signalé des initiatives efficaces comme celle d'attirer dans la région des fournisseurs de composants, mais le fait qu'il n'y eut aucune suite concrète révèle le faible engagement du secteur dans la Chambre Régionale, et c'est là l'un des plus grands défis que l'expérience devait affronter étant donné le poids de ce secteur dans l'économie régionale.

Cet état de fait conduit à formuler un ensemble de réflexions qui méritent que l'on s'y arrête : premièrement, la faible participation ne s'explique pas par un manque d'expérience en matière de partenariat. Bien au contraire, son expérience de la négociation dans le contexte de la Chambre sectorielle a bien préparé ce secteur à entrer dans le mode participatif. Deuxièmement, on ne perçoit aucune perte d'intérêt de la part des entreprises de l'ABC. Si une telle hypothèse a bien été avancée un temps, elle ne tenait plus face aux gros investissements réalisés par les entreprises entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. La principale raison du manque de participation serait plutôt l'insertion des entreprises dans l'économie mondialisée, ce qui leur impose des liens bien plus forts avec les sphères internationales et avec des niveaux politiques plus puissants que les gouvernements locaux (Leite, 2002).

Les entreprises en ont conclu que la non-participation aux réunions de la Chambre leur évitait de perdre leurs énergies dans une tâche dont ils percevaient l'inefficacité.

¹⁵ Les usines de montage attendaient peu des autorités municipales à cause du refus stratégique de la Chambre de ne pas participer à la guerre fiscale entre les municipes afin de pousser les entrepreneurs à investir. Cette stratégie inclut même de la combattre en établissant une politique fiscale commune.

Le GT du Pôle Pétrochimique

Selon l'évaluation qu'en ont faite les acteurs eux-mêmes, ce Groupe de travail a eu des résultats plus significatifs car il a mis en place un ensemble de projets pratiques destinés à résoudre les problèmes, dont beaucoup n'ont pas encore été abordés. À partir du diagnostic élaboré par l'Institut d'Économie de l'Unicamp, le GT s'est servi de l'analyse de deux problèmes importants vécus par le secteur :

Faiblesse de la compétitivité due à la capacité productive limitée de *Petroquímica União* ; or il s'agit d'un secteur où les économies d'échelle sont fondamentales pour garantir un niveau de compétitivité.

Manque d'articulation entre les diverses entreprises du secteur, surtout celles de la troisième génération (secteur du plastique).

Pour faire face au premier problème, le GT a réalisé une étude qui l'a fait décider d'appuyer le projet de la *Petroquímica União* d'augmenter sa capacité productive¹⁶ ; ainsi l'augmentation consécutive de l'approvisionnement en matière première favoriserait l'expansion du pôle dans son ensemble. Le gouvernement fédéral, avait pris, lui aussi, un ensemble de mesures depuis 2002 qui ont favorisé cette expansion et donné au secteur une forte impulsion.

Dans le but de résoudre le second problème, le GT avait développé une série de projets destinés à décupler la capacité des entreprises, dont la création d'un groupe de synergie chargé d'évaluer les propositions de coopération entre les entreprises dans divers domaines : réparation, maintenance, services, logistique, assistance médicale. Ce groupe avait beaucoup avancé dans la réalisation de ces projets, car c'étaient les entreprises de la zone qui bénéficiaient d'un plus haut niveau d'intégration. Selon un des entrepreneurs, la réalité signalée par le diagnostic n'était plus la même, elle appartenait au passé et « *le diagnostic serait pur mensonge aujourd'hui* ». Le groupe avait pris une autre initiative importante, celle de s'attaquer aux problèmes de l'environnement communs aux diverses entreprises du pôle, celui de l'approvisionnement en eau, de la pollution des cours, des déchets industriels.

Au cours de ce processus de discussion, le secteur du plastique a décidé, au milieu de l'année 1997, de se séparer du secteur chimique et pétrochimique, et de créer son propre Groupe de travail. À partir de ce moment, le GT du plastique a développé une série de projets qui cher-

¹⁶ Rappelons que la définition de la production des divers pôles est une prérogative de la *Petrobrás* [entreprise pétrolière nationale la plus importante] et qu'elle est déterminée par des raisons qui ne sont pas seulement de nature technique mais aussi politique.

chaient à stimuler la compétitivité des entreprises et à implanter dans la région un centre d'excellence.

Évidemment, le GT devait faire face à un ensemble complexe de problèmes qui étaient encore loin d'être résolus. Outre la participation relativement limitée des entreprises (environ 30 sur un total de 500)¹⁷, la mesure des conflits entre capital et travail n'avait pas encore été prise de manière suffisante alors que souvent ils font obstacle à la participation. Selon le coordinateur du GT, pourtant, le résultat le plus important¹⁸ atteint par le groupe était l'établissement d'un puissant canal de communication entre les entrepreneurs de la région.

En 2001, le GT de la Pétrochimie et du Plastique se sont réunifiés pour agir en commun ; dès lors, le secteur du plastique était devenu un sous-groupe du GT de la pétrochimie et le groupe s'était investi de façon plus ferme dans ses projets.

Peut-être un des éléments les plus importants de l'expérience était-il le travail mené en commun par les diverses instances de la Chambre pour promouvoir le secteur et son cycle de production conçu comme un tout. Ceci concernait le financement (le crédit aux entreprises), la formation professionnelle de la main-d'œuvre, le développement technologique, le marketing et l'achat de la matière première.

Évidemment, le bon fonctionnement des GT chimique et pétrochimique s'explique aussi par une série de facteurs favorables. D'abord, la coordination du GT par Celso Daniel dès le début l'a aidé à adopter une vision plus systémique et à long terme que n'a jamais pu développer le GT automobile. En outre, le complexe de la chimie et de la pétrochimie était bien plus interdépendant que la chaîne de l'automobile, ce qui facilitait énormément un travail en commun¹⁹. Le fait aussi que le secteur était moins mondialisé que l'automobile lui avait conféré des racines plus profondes dans le territoire où il est implanté. Enfin, on ne peut perdre de vue que les problèmes du pôle, spécialement ceux qui dépendent de la capacité productive de la Pétrochimie, touchent les entreprises qui ont une possibilité d'extension limitée, et les travailleurs qui voient dans l'expansion du pôle une possibilité importante de création d'emplois et de développement technologique pour les entreprises qui en font

¹⁷ Le coordinateur du GT affirme lui que le nombre d'entreprises qui suivent le groupe est monté à 60.

¹⁸ En dehors de la Centrale de Négociation des matières premières qui se perçoit comme la principale initiative en cours en ce moment.

¹⁹ De fait l'industrie chimique et pétrochimique opère dans ces pôles en économies agglomérées pour répondre à l'interdépendance technique, résoudre le problème posé par le coût élevé du transport des produits des diverses générations de la chaîne, rationaliser l'infrastructure des services de base (énergie, eau, surveillance) et faciliter le contrôle de l'environnement (Ignácio, 2004, p. 70).

partie. Cette convergence d'intérêts ne s'était pas produite dans le secteur de l'automobile où les entreprises cherchaient plutôt à entrer dans un processus de tertiarisation et à réduire leur personnel en privilégiant les investissements dans d'autres entreprises du pays où les salaires étaient nettement plus bas et où les plans de restructuration pouvaient s'effectuer dans une plus grande autonomie vis-à-vis des syndicats.

Les potentialités de la Chambre

La signification de l'expérience

La Chambre régionale du Grand ABC en créant des connexions entre les divers acteurs sociaux était donc une réponse à la crise socio-économique du début des années 1990. Elle a su tirer parti d'un environnement favorable : l'histoire passée d'un développement économique réussi avec constitution d'acteurs sociaux qui ont appris avec les années à négocier leurs intérêts ; un maillage institutionnel complexe tissé par ce processus socio-économique ; et de nouveaux concepts économiques et politiques comme ceux de territoire, de développement endogène, de citoyenneté active et de démocratie participative. La Chambre représente une expérience importante de développement économique local, basée sur un processus novateur de reconstruction de l'espace public qui certes n'est pas unique au Brésil mais en est l'expression la plus aboutie.

Tout en étant la traduction de la forte densité institutionnelle de la région et de sa force de propositions, la Chambre, il est bon de le rappeler, est apparue comme une réponse défensive des différents agents sociaux aux difficultés de la région et aux défis qu'il fallait relever. Son émergence s'explique ainsi par la crainte de voir la région entrer en décadence et de n'avoir plus qu'une position de périphérie urbaine et économique.

Les toutes premières discussions, comme le montre la dynamique des Groupes de travail, ont porté sur l'identification, la délimitation et l'analyse des problèmes, de leurs possibles solutions. C'est alors que fut élaboré un riche ensemble de diagnostics qui ont donné aux participants la possibilité de bien connaître les problèmes et les potentialités régionales. La Chambre a pas à pas abouti à l'élaboration d'un plan stratégique de grande ampleur qui a pris la forme d'un projet systémique de développement local.

Comme je l'ai expliqué plus haut, la Chambre a pourtant connu des jours difficiles. La faiblesse de l'engagement des usines de montage en était l'élément le plus préoccupant : le GT du secteur automobile s'est peu investi et pour un temps bref. Rappelons aussi que tous les maires ne s'étaient pas engagés à hauteur égale dans la Chambre, certains même

s'en étaient écartés quasi totalement. Mais plus grave encore, les acteurs concernés se sont révélés peu capables de mener à bien le projet systématique de développement économique local élaboré au cours de l'atelier de planification régionale. La Planification stratégique régionale est restée en fait à l'état de dossier et elle a commencé à être mise en cause par des secteurs plus intéressés par des propositions moins systémiques, et conçues à plus court terme. Or ceci n'a inauguré rien de bon pour l'avenir de la Chambre. De l'avis de presque tous les acteurs, la principale conquête de la Chambre n'était pas la réalisation effective ou programmée de plans, si importants soient-ils, mais bien la création d'un sentiment qu'il existe des problèmes qui ne peuvent être abordés et résolus qu'à un niveau régional et avec l'engagement des différents acteurs concernés. La Chambre a vécu sans aucun doute un moment important de la définition de son futur, lequel était resté encore marqué d'incertitude au début de la décennie.

Une évaluation rigoureuse de cette expérience exige l'analyse approfondie de ses potentialités avant celle de ses résultats concrets. C'est cet objectif que recherche la suite de ce texte : la Chambre était-elle en adéquation avec les défis qui étaient les siens depuis sa naissance ?

Espace public, démocratie participative et pouvoir local : une nouvelle gouvernance ?

La Chambre était le fruit du succès du paradigme productif antérieur, et de sa crise récente. Pour la penser, il faut mener une réflexion sur le nouveau paradigme, et en conséquence sur le type de société qu'il induit. Étant donné la complexité de la question, je limiterai mon propos à trois axes fondamentaux :

1. La crise du paradigme fordiste signifie aussi une crise de la régulation qui l'a accompagnée et qui était marquée par l'hégémonie de l'État sur le marché et la société civile. Dans un tel contexte, les conséquences extrêmement nocives sur le plan social de ce que Santos (1996) a appelé « *le retour hégémonique du principe de marché* » ne sont pas les seules à agir sur la réalité sociale. Nous ne sommes pas en face de fatalités historiques car les possibilités sont diverses, et des expériences comme celle de la Chambre peuvent aboutir à un autre aménagement sociétal façonné sur un nouvel équilibre entre les principes gouvernant l'État, la société civile et le marché. Le mouvement social de la fin des années 1960 nous offre des indices allant dans ce sens : artisan de l'articulation de la crise politique et culturelle du fordisme, il a mis au jour la fin de l'hégémonie ouvrière dans les luttes pour l'émancipation et légitimé l'apparition de nouveaux sujets de base transcendant les classes. Ces nouveaux mouvements sociaux, qui incluent les mouvements écologistes, féministes, pacifistes, antiracistes, de consommateurs, les sys-

tèmes d'entraide, et dans le cas brésilien, le nouveau syndicalisme, luttent pour une nouvelle sociabilité basée sur la participation active de ces nouveaux sujets, qui seule peut garantir que leurs intérêts soient représentés dans les décisions politiques et économiques.

2. La société actuelle a pour principal défi le *gap* entre le niveau technique et le niveau institutionnel. Si les institutions se sont montrées incapables d'orienter le développement économique vers le bien public, cet écart devient alors une menace pour la société ; il est dans ce cas urgent que les forces de contrôle et de régulation prennent les devants (Morin et Kern, 1995). La question du contrôle de la société sur la dynamique économique et technologique par l'intermédiaire de la création d'instruments de régulation sociale souples, flexibles et participatifs devient un problème de survie (Dowbor, 1998, pp. 24-28). Il s'agit donc de créer des outils capables de promouvoir l'élaboration de consensus à travers l'articulation et la négociation des intérêts en jeu, et d'inclure l'ensemble des mouvements sociaux afin que soit garanti un développement socialement équilibré et respectueux de l'environnement. Les processus traditionnels de gestion politique, basés sur la représentation, ne sont plus suffisants. Là est le problème. Un développement axé sur le bien public et qui prend en compte les intérêts sociaux de l'ensemble de la communauté et ceux de l'environnement est nécessaire et rend nécessaires la participation et l'engagement direct non seulement des groupements d'entrepreneurs mais aussi des organisations les plus variées de la société civile (Dowbor, 1998). Autrement dit, il faut créer un espace public large et capable d'absorber les intérêts des divers mouvements sociaux organisés.

3. L'urbanisation rapide a provoqué un changement radical dans le mode de vie de la population mondiale ces dernières années, redonnant de l'importance au pouvoir local. En effet, avec l'extension du monde urbain, les villes doivent répondre aux problèmes simples du quotidien des citoyens que l'État central a de plus en plus de difficulté à gérer (Dowbor, 1998, p. 441). En fait, les institutions que nécessite le contrôle social sur le processus de développement appartiennent à l'espace local où elles nouent des interactions avec l'État ou avec le marché ; le municipal est en effet le niveau politique par excellence où se joue l'efficacité de la participation des organisations de la société civile.

La convergence des trois tendances est en train, semble-t-il, de transférer un segment dominant des activités régulatrices à la société civile, provoquant de ce fait un changement important dans l'interprétation des concepts de citoyenneté et de démocratie. À la notion de citoyenneté basée sur l'exercice des droits politiques se substitue une conception de citoyenneté active, reposant sur la participation des citoyens aux décisions politiques (Benevides, 1991). La démocratie, à son tour, ne se base

plus seulement sur la représentation mais aussi sur la participation organisée des différents secteurs de la société. La nouvelle forme de régulation, qui l'accompagne, recherche un développement économique qui prenne en compte les intérêts des divers groupes sociaux, qui soit socialement équilibré et soucieux de l'environnement, une voie enfin qui conduise à l'humanisation de la société.

La Chambre a fait des avancées depuis sa création jusqu'aux années 2000, mais en dépit de réussites notables, elle était encore loin d'avoir atteint ses objectifs les plus ambitieux, d'avoir réalisé son souhait de reconversion pour la région. Pourtant la voie qu'elle s'était proposée de suivre, qui reposait sur une nouvelle notion de gouvernance, basée elle-même sur un nouveau concept de citoyenneté et de démocratie, s'ouvrait sur des formes différentes de régulation capables de placer le développement économique sous contrôle social. Certes, sa capacité à être transposée à d'autres régions du Brésil, ou du monde, ne peut être pensée de façon mécanique, à cause surtout de la singularité de la région, la vigueur de son économie et de son capital social, mais elle s'est présentée comme une alternative à la dictature du marché qui dominait au niveau national.

La crise du fordisme ne débouche pas forcément sur la victoire du marché ; le nouveau paradigme productif et la forme de régulation qui lui est intrinsèque, peuvent être modifiés ; enfin les agents sociaux sont en mesure de participer à la formation de ce nouveau paradigme. Bref, si nous adhérons à ces trois assertions, la Chambre émerge comme un pari plein de promesses dans un futur où les desseins du capital et du marché pourront être placés sous le contrôle de la société, où enfin le développement économique pourra être compris non comme une fin en soi mais comme le moyen d'œuvrer pour le développement social. Ainsi donc, la Chambre porte plus qu'un projet ambitieux de reconversion pour la région, elle est le présage d'une nouvelle forme de gouvernance qui s'appuie sur de nouveaux rapports sociaux et peut préparer la voie à une société plus juste, plus équilibrée et plus démocratique.

Conclusion

La société actuelle confère au travail des caractéristiques nouvelles qui en dévoilent la réalité complexe et sa nature à facettes : des expériences fort différentes prennent des orientations diverses, si ce n'est opposées, tout en coexistant. Ces caractéristiques s'affirment avec les profondes transformations de l'économie mondiale, qui sont à la fois cause et conséquence de la rupture avec le pacte fordiste qui a été la forme de régulation sociale dont s'est dotée l'économie occidentale depuis l'après-guerre. Les transformations économiques s'effectuent sous l'égide d'une idéologie libérale en pleine consolidation dont les

conséquences ont été extrêmement néfastes sur le plan social : croissance du chômage, précarisation du travail et du statut des travailleurs, baisse des salaires, montée inquiétante de l'instabilité, aggravation brutale enfin des inégalités et de l'exclusion sociale. Il s'agit là d'un processus de forte régression sur le plan social même si certains secteurs de travailleurs peuvent en bénéficier.

Nous avons donc à faire face à une réalité empreinte de difficultés et d'incertitudes, à des défis qui nous cernent de toutes parts. D'un côté, la crise du fordisme, base du grand pacte social qui en sous-tend le développement, a profondément affecté l'État providence. D'un autre, il paraît de plus en plus improbable que la régulation via le marché puisse offrir une sortie à nos problèmes. Ceux-ci semblent plus sérieux que jamais (ils ne concernent pas seulement les taux de croissance mais bien davantage le type de développement qu'il faut choisir pour contourner les nombreux problèmes que nous a légués celui que nous avons suivi ces dernières années) ; par ailleurs le marché ne peut que nous amener à répéter les désastres historiques que Polanyi (1980) a bien analysés pour la période qui a précédé la prééminence de l'État providence.

Un tel contexte donne toute leur importance aux initiatives prises par la société civile et les autorités locales, comme celle que je viens de présenter. Elles importent pour leur capacité à résoudre ponctuellement des problèmes concrets mais surtout parce qu'elles signifient la recherche d'un nouveau pacte sociétal, une nouvelle forme de régulation sociale, un nouveau concept de développement, qui intègre à la fois les intérêts du capital et du travail, y compris, et en cela il diffère du pacte fordiste, leurs différentes segmentations.

Évidemment, les problèmes qu'a affrontés la Chambre n'étaient pas des moindres ; elle n'avait pas résolu la question centrale de l'engagement des secteurs les plus mondialisés, faiblement enracinés dans la réalité locale, comme c'est le cas du secteur de l'automobile, particulièrement des usines de montage. Mais la stratégie systémique, qui consiste à formuler un large programme de reconversion basé sur un effort de planification stratégique, peut être pleine de promesses si les secteurs sociaux les plus actifs montrent suffisamment de force pour le rendre viable. De nouvelles expériences comme celles de la Chambre visent à une forme de régulation, qui, différente de celle de l'État providence, se base sur les autorités locales, mais cela ne signifie pas qu'elles empêchent l'État national d'intervenir dans le nouvel aménagement sociétal qu'elles engendrent. Toutefois une réflexion sur la configuration de cet État va au-delà des limites de ce travail.

La diffusion de ce genre d'expérience, qui renforce un nouvel espace public basé sur d'autres relations entre le public et le privé, va dans le sens de la formation de nouveaux rapports sociaux et de nouvelles

formes de gouvernance qui impliquent la participation de la société civile organisée à la prise de décisions politiques et donc à l'incorporation de ses intérêts et de ses besoins dans les décisions prises. Elle conduit enfin à un nouveau modèle de société qui présuppose une nouvelle conception du développement.

Références bibliographiques

- Abramo, L. (1999) *O resgate da dignidade. Greve metalúrgica e subjetividade operária*. São Paulo : Editora da Unicamp & Imprensa Oficial.
- Abramo, L. & Leite, M. (2002) « Novas institucionalidades e novas formas de regulação no mundo do trabalho », *Revista Pro-Posições*, vol. 13, n° 1 (37), Campinas : Faculdade de Educação/Unicamp.
- Abrúcio, F. & Soares, M. (2001) *Redes Federativas no Brasil : Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*, São Paulo : Fundação Konrad Adenauer.
- Albuquerque, F. (2001) « La iniciativa Del desarrollo regional del grande ABC », Santo André : document de travail.
- Arbix, G. (1996) *Uma aposta no futuro*, São Paulo : Scritta.
- Benevides, M. (1991) *A Cidadania ativa*, São Paulo : Ática.
- Bresciani (1997a) « The challenge to ABC Region : productive Restructuring and Metalworkers strategies in Brazil's auto industry ». Paris : Gerpisa.
- Bresciani, L. (1997b) « Os desejos e o limite : Reestruturação industrial e ação sindical no complexo automotivo brasileiro », in Marcia Leite (org) *O trabalho em movimento*, Campinas : Editora Papirus.
- Buarque, C. (1993) *A desordem do progresso*. São Paulo : Paz e Terra.
- Castel, R. (1998) *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*, Petrópolis : Vozes.
- Cardoso, A. & Comin, A. (1993) « Câmaras setoriais, modernização produtiva e e democratização nas relações entre capital e trabalho no Brasil », in Nadya Castro (org) *A máquina e o equilibrista*, São Paulo : Paz e Terra.
- Coelho, F. (1998) « Desenvolvimento econômico local no Brasil : As experiências recentes num contexto de descentralização », Projeto CEPAL/GTZ *Desarrollo económico local y descentralización em América Latina*, Santiago do Chile.
- Costa, S. (1997) « Contextos da construção do espaço público no Brasil », *Novos Estudos Cebrap*, n° 47, São Paulo.
- Daniel, C. (1996) « Uma estratégia econômica para o Grande ABC ». Discurso proferido na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 1996, Brasília.
- Daniel, C. (1997) « A Câmara Regional do Grande ABC : desenvolvimento econômico com participação da comunidade », Santo André, mimeo.
- Dowbor, L. (1998) *A reprodução social. Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis : Vozes.
- Gonçalves, C. (1989) *Os (des)caminhos do meio-ambiente*, São Paulo : Contexto.

- Guimarães, N. & Consoni, F. (2002) « Gestão local, empregabilidade e equidade de gênero e raça : uma experiência de política pública na região do ABC paulista ». Relatório de pesquisa, São Paulo : Cebrap.
- Humphrey, J. (1982) *Fazendo o « milagre »*. Controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira, Petrópolis : Vozes/Cebrap.
- Klink, J. (2000) O novo regionalismo. O caso da região do grande ABC, tese de doutorado, São Paulo, FAU/USP.
- Kowarick, L. (1988) *As lutas sociais e a cidade*, Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Leite, M. (1994) *O Futuro do Trabalho. Novas tecnologias e subjetividade operária*, São Paulo : Scritta.
- Leite, M. (1985) « Reivindicações sociais dos metalúrgicos », in Maria Teresa Fleury e Rosa Maria Fischer (orgs) *Processo e relações do trabalho no Brasil*, São Paulo : Atlas.
- Leite, M. (2002) *The Struggle to Develop Regional Industry Policy : The role of plastics and auto sectors in the Regional Chamber of ABC*, São Paulo, Working Paper 154, Brighton : Institute of Development Studies.
- Matteo, M. e Tapia, J. (2003) « A reestruturação da indústria paulista e o ABC », *Cadernos de Pesquisa n° 8, Economia regional e negociações coletivas no ABC Paulista*, São Paulo : Cebrap.
- Morin, E. (1982) *Ciência com Consciência*, Lisboa, Publicações Europa-América. (Science avec conscience, Fayard, Nouvelle édition remaniée, coll. Points, 1990).
- Morin, E. e Kern, A. (1995) *Terra-Pátria*, Porto Alegre : Sulina. (*Terre-patrie*, Paris : Le Seuil, 1993)
- Polanyi, K. (1980) *A grande transformação*, Rio de Janeiro : Campus Editora.
- Rizek, C. (1994) *O trabalho e suas metáforas. As representações simbólicas dos trabalhadores petroquímicos paulistas*. Tese de doutorado, São Paulo, Depto de Sociologia/USP.
- Sacramento, J. (2003) *Política e Construção Regional. A experiência do Grande ABC*, tese de mestrado, São Paulo, PUC.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Santos, B. (1996) *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, São Paulo : Cortez Editores.

Des « street-level bureaucrats » féminins¹

Le cas des agents communautaires de santé et des agents de protection sociale de la région métropolitaine de São Paulo

Isabel GEORGES

*IRD – Institut de recherche pour le développement,
UMR 201 « Développement et sociétés »*

Introduction

Les agents communautaires de santé (ACS) et, dans une moindre mesure, les agents de protection sociale (APS) sont des catégories professionnelles de salarié(e)s d'exécution brésiliennes récentes. Nées dans le contexte du retour à la démocratie et de la réforme de l'État brésilien à partir de la fin des années 1980, qui arrive à son apogée avec la décentralisation administrative, l'analyse du processus d'émergence de ces catégories de travailleurs sociaux, et de leurs conditions de travail, permet de révéler un certain nombre d'éléments caractéristiques de l'état de la démocratie dans le Brésil contemporain. À partir des années 1990, ces nouveaux groupes de salarié(e)s, essentiellement des femmes, dont l'intégration dans l'appareil d'État résulte de mouvements sociaux, tombent néanmoins sous le coup des politiques néolibérales de privatisation et de réduction des dépenses publiques qui n'épargnent pas ces services publics fraîchement créés.

Dès lors, ces agents contractuels au service de l'État œuvrent à la fois pour la collectivité et souffrent les conséquences de la multiplication des statuts d'emploi des travailleurs au service de l'État, de la municipalité et des organismes intermédiaires de sous-traitance (OS – Organisation

¹ Article issu d'une communication présentée originalement sous le titre « Des « street-level bureaucrats » féminins au service de l'État ou du public ? Le cas de deux catégories de travailleurs sociaux « de soins » (Brésil, São Paulo) », aux XXII^e Journées Internationales de Sociologie du Travail, les 24-26 juin 2009, à Nancy.

sociale) dans le domaine de la santé publique et de l'assistance. Cette précarisation des conditions du travail et de l'emploi va de pair avec la raréfaction (et la complexification) de l'offre de service, ce qui mine doublement l'activité relationnelle de ces agents dont la crédibilité face aux usagers souffre. Dans quelle mesure, ces politiques de reconnaissance et d'intégration sociale, et l'activité concrète de ces agents d'exécution, contribuent-elles à des formes de prise en compte directe des besoins d'une partie de la population la plus pauvre – une forme de « démocratie participative » ?

Le premier groupe (ACS), fruit de la lutte contre la dictature militaire (1964-1985) et pour le retour à la démocratie, est issu d'un certain nombre d'expériences militantes, comme l'action initiale des agents pastoraux de l'Église catholique et le mouvement national de santé des années 1980. Ces professionnels contribuent depuis une quinzaine d'années à la réalisation du « Programme national de santé de la famille » (PSF), inspiré par le programme du médecin de famille cubain. Ce pilier du système public de santé (*Sistema Único de Saúde – SUS*)², à visée essentiellement préventive, a été entériné avec la nouvelle Constitution de 1988. Originaire du Nordeste brésilien (l'État du Ceará), le PSF a été érigé en modèle national à partir des bons résultats dans ces régions pour combattre les effets de la sécheresse et diminuer la mortalité infantile à la fin des années 1980. Le deuxième groupe (APS), plus récent, accomplit une fonction complémentaire d'orientation civile dans le domaine professionnel, éducatif et psychologique de familles d'origine populaire, dans nombre de cas bénéficiaires de programmes sociaux, d'assistance et de redistribution de revenus (comme le *bolsa família*). Les APS contribuent depuis 2005 à la réalisation du programme « Action Famille, vivre en communauté », rebaptisé programme « Action Famille » (PAF) en 2008/2009, au niveau de la municipalité de São Paulo, mais soutenu financièrement par le gouvernement fédéral. De fait, il s'agit d'une expérience unique au Brésil, spécifique au municipe de São Paulo, qui correspond à une forme de sous-traitance de l'assistance (*Sistema Único de Assistência Social – SUAS*) par le municipe à des entités locales du Tiers secteur (ONG, associations) qui proposent une prise en charge plus spécifique de certaines franges de la population, considérées plus « vulnérables ».

L'objectif de cet article est de s'interroger sur les manières dont ces politiques de reconnaissance sociale et de création d'emplois féminins –

² Comme pour l'éducation, au Brésil la dichotomie, entre le système public de santé (destiné aux couches plus pauvres de la population, avec l'exception de certains domaines de pointe) et privé (destiné à l'élite) est énorme, raison pour laquelle les personnes qui en ont des moyens cherchent toujours à contracter une mutuelle, ce qui ne leur garantit pas pour autant une meilleure qualité du service.

et les formes d'appropriation de ces politiques par les femmes – contribuent au processus de retour à la démocratie dans un contexte qui est marqué par ailleurs par le maintien, voire la reproduction d'inégalités sociales et économiques extrêmement fortes³. Plus particulièrement, il s'agit de comprendre dans quelle mesure le travail de ces deux catégories d'agents contribue à une reconnaissance des revendications de la population, de laquelle les agents eux-mêmes font partie, et/ou à une réduction des inégalités sociales par la prise en compte de leurs besoins.

Dans cette perspective, nous allons nous interroger sur les relations entre le statut d'emploi et le type de service rendu, c'est-à-dire le cas d'un « service public », rendu par des agents au service de l'État et de la population. Qui plus est, il s'agit d'un « travail de soin »⁴, réalisé la plupart du temps par des femmes qui constituent en même temps les destinataires de ce service (elles font partie de la « population cible »). Au Brésil, le débat sur la question du service public est fortement tenté idéologiquement, et oscille entre la revendication d'une « publicisation » toujours plus grande des relations de travail des agents de l'État et la dénonciation de l'inefficacité du service rendu. Par ailleurs, les fonctionnaires publics sont toujours soupçonnés de recevoir des avantages de façon indue par l'État, de détournements et/ou de pratiques de clientélisme. Bref, tout se passe comme si les agents de l'État ne pouvaient pas dispenser un traitement égalitaire et créer des bases d'un fonctionnement démocratique de l'appareil d'État. Des études concrètes de l'activité de ces agents, dans une variété de situations, sont cependant rares.

Indépendamment de leur statut juridique et légal, nous considérons avec Lipsky (1980) ces agents de l'État comme des bureaucrates du niveau de la rue, des « *street-level bureaucrats* », dotés d'un certain pouvoir discrétionnaire. Par ce biais, leur activité contribue à définir l'accès effectif de la population au service, c'est-à-dire le niveau de service rendu. Pour Gadrey (1994), le service rendu résulte toujours de la relation triangulaire entre l'État, ses agents et les usagers, pour ne mentionner que deux approches de la Sociologie des services qui s'intéressent de près à la marge de manœuvre des salariés d'exécution, ce qui est également notre propos. L'étude de ces deux groupes d'agents d'exécution de l'État, de leur relation avec ce dernier et avec les usagers est intéressante dans le contexte brésilien actuel à plus d'un titre : d'une part, elle permet de révéler des politiques de reconnaissance d'un travail

³ L'on ne peut toutefois pas omettre une tendance récente à la formalisation des emplois, de reprise économique et d'augmentation du pouvoir d'achat d'une proportion significative de la population.

⁴ Pour une discussion à proprement parler de la question du travail du « care » qui n'est pas l'objet de ce chapitre, cf. Cresson et Gadrey, 2004 ; Paperman et Laugier, 2006 ; Molinier, Laugier et Paperman, 2009.

rendu auparavant par des femmes gracieusement, comme engagement citoyen, mais aussi une forme d'usage politique de l'affectivité. D'autre part, elle permet de s'interroger sur les transformations de l'activité féminine au Brésil, et, plus largement, sur la place des femmes dans le retour à la démocratie.

Le terrain d'enquête, les conditions d'observation et la population étudiée

L'analyse du travail de ces deux catégories d'agents dans deux régions de la périphérie de la région métropolitaine de São Paulo – *Guaiunazes* et *Cidade Tiradentes* – permettra de mettre en relief les spécificités de ce travail « de soin » en milieu urbain, comme elle fait apparaître une hétérogénéité des statuts d'emploi et de situations de travail particulièrement grande. Les deux régions se situent dans la banlieue est⁵ et se ressemblent par le niveau très élevé (entre 30 et 50 %) de foyers avec des personnes en situation de « vulnérabilité sociale » (Ferreira, 2009), mais se différencient en même temps par le type historique d'occupation du sol, et de formes de mobilisation. *Guaiunazes* se caractérise par l'installation progressive des ondes successives de migrants originaires du Nordeste, qui, venues du centre-ville industriel (surtout le textile), ont suivi la ligne du chemin de fer vers les quartiers périphériques situés à l'Est, où ils occupaient des terrains légalisés au fur et à mesure. Plus récemment, une part importante de la production textile sous-traitée est réalisée aux domiciles de la population ouvrière qui travaillait au centre de la ville et qui forme la matrice de ce tissu urbain relativement consolidé (Freire da Silva, 2008). *Cidade Tiradentes*, où se situe un des plus grands ensembles de logements sociaux de l'Amérique latine – avec environ 40 000 unités – a été presque exclusivement construit de façon peu légale par les pouvoirs publics⁶ – qui de ce fait seraient aux origines d'une partie de « l'informalité » qui caractérise cette région de la RMSP (Georges et Rizek, 2008). Depuis les années 1980, la ville y déloge les populations expulsées de leurs logements de fortune. Situé à l'extrême est (à 35 km du centre-ville) et très mal raccordé, ce quartier se distingue surtout par son manque d'infrastructure, aussi bien de services publics (santé, transport, éducation) que des services de proximité (commerces, restaurations, etc.). Dans cette cité-dortoir, l'emploi formel est un bien rare ; comme à *Guaiunazes*, la densité associative (et religieuse) et très élevée, et des activités informelles de tous types remplissent ce vide

⁵ La « zone est » est extrêmement peuplée, avec ses 3,8 M d'habitants, dont entre un tiers et la moitié en dessous du seuil de pauvreté.

⁶ Il semblerait que 72 % du terrain de ce district se situe dans des réserves naturelles (Souza, 2007), ce qui rend l'émission d'un titre légal de propriété impossible.

laissé par les pouvoirs publics. À partir de notre présupposé de la coproduction du service par les agents de l'État et les usagers, les différences des territoires et de leurs populations pourraient mener à la configuration de « demandes » différenciées, également.

L'enquête de terrain de type ethnographique s'appuie sur un certain nombre de contacts qui ont été noués avec des habitants, travailleurs et militants des deux quartiers périphériques de la ville de São Paulo à partir de 2003⁷. Les données ont été recueillies par entretien biographique, à répétition, dans la mesure du possible réalisé au domicile, portant sur les trajectoires sociales, professionnelles, familiales et spatiales et observation sur les lieux de travail (dans les dispensaires de santé et dans les locaux de l'association) et en accompagnant le travail des agents dans la rue et au domicile des usagers. Le corpus de données qui a servi de base pour cette communication comporte des entretiens (une vingtaine, avec des militants, membres du conseil local de santé, du mouvement d'alphabétisation, membres d'ONGs, gestionnaires, administratifs, techniciens, agents communautaires de santé et agents de protection sociale), notes d'observation, documents d'archive et administratifs divers. À *Cidade Tiradentes*, nous avons accompagné divers moments du procès de travail de l'équipe de santé. Chaque équipe (il y en a six au total dans ce dispensaire) est composée par un médecin, une infirmière, une aide-soignante et 5 agents communautaires de santé. Une partie des activités observées se déroule au dispensaire de santé : réunion de travail quotidienne au sein de chaque équipe ; réunion avec des membres du groupe d'appui, formé par une psychologue et du personnel paramédical ; remplissage des rapports quotidiens des agents, sur support papier ; compilation mensuelle des rapports d'activité ; réunion de groupe, avec plusieurs patients du même type, des personnes âgées, de femmes enceintes, etc. D'autres ont lieu dans la rue (accompagnement des visites à domicile avec les agents, parfois avec une infirmière et/ou un médecin). À *Guaiunazes*, les observations se sont déroulées au siège de l'ONG, où nous avons réalisé des entretiens collectifs avec l'équipe technique interne (deux psychologues, une technicienne, une assistante sociale, une pédagogue, une administrative) et l'équipe externe (8 agents de protection sociale). Nous avons suivi le processus de mise en place d'encadrement d'un groupe de familles par des réunions de groupe dans

⁷ Les enquêtes ont été réalisées dans le cadre du projet de coopération bilatérale franco-brésilien « Nouvelles configurations du travail, savoirs professionnels et genre (le cas de la région métropolitaine de São Paulo » (IRD/CNPq, 2007-2011), coordonné par M. de Paula Leite (Unicamp/Decisae) et Isabel Georges (IRD), et reprend quelques questionnements du projet de coopération antérieur « Mobilités professionnelles et reconfigurations sociétales dans la ville de São Paulo » (2003-2006), coordonné par V. Telles (USP) et Robert Cabanes (IRD), cf. Cabanes et Telles, 2006 ; Cabanes et Georges, 2009.

le quartier du Jardim Lourdes (Guaiunazes) et réalisé des entretiens au domicile des usagers.

Les agents de santé, comme des agents de protection sociale sont issus de la population locale : pour les premiers de façon obligatoire (critère formel de recrutement) ; pour les seconds de façon moins impérative, faire partie de « la communauté » est le premier critère de sélection d'accès à l'emploi. Les agents communautaires de santé habitent obligatoirement dans leur « *micro-área* » (leur îlot d'immeubles) : parfois des anciens *leader* du quartier (mais pas nécessairement), ces femmes partagent la condition sociale des familles qui constituent en même temps leur « public ». Elles ont réussi à s'en démarquer par l'accès à cet emploi contractuel, au bas de l'échelle et peu rémunéré, ce qui pour beaucoup de ces mères de famille (souvent monoparentales)⁸ est producteur d'autonomie dans ces territoires où l'emploi constitue un bien rare, comme l'illustre l'histoire de Jeannine (ci-dessous).

Jeannine, ACS, 31 ans, divorcée, 3 enfants (12, 7 et 4 ans), née dans la banlieue est de São Paulo, père camionneur (décédé), mère femme de ménage chez des particuliers, à la retraite actuellement. Un frère, chauffeur, deux sœurs (33 et 23 ans, femme au foyer et vendeuse d'abonnements téléphoniques). Ses parents ont déménagé à *Cidade Tiradentes* au début des années 1990, afin de pouvoir accéder à la propriété⁹ (ils étaient logés à titre gratuit dans une grande maison avec jardin, appartenant à une connaissance de la mère). Jeannine arrive à C.T. à la fin des années 1990, avec son premier fils, et occupera l'appartement voisin de celui de sa mère, et de sa sœur. Elle travaille pendant trois ans comme caissière au supermarché du coin, avant d'entrer en 2002 au dispensaire de santé :

Je travaillais là [au supermarché], et puis j'ai vu l'annonce, comme ça se passe encore maintenant, et puis j'ai fait l'inscription, sans y croire, encore moins parce que je ne savais même pas pour quel genre de boulot était l'inscription, mais c'était réglo. Là où je travaillais, c'était sans contrat, alors je me suis dit « c'est maintenant ou jamais », j'ai passé la sélection au départ, et puis ça a marché.

⁸ La part de familles monoparentales de la population brésilienne est de presque 30 %, et certainement encore plus élevée dans ces quartiers, sans mentionner les cas de familles biparentales où la mère est la pourvoyeuse principale.

⁹ À la différence de la France, le parc de logements sociaux est composé au Brésil de copropriétés, l'accès y est facilité par des crédits (sur 20 ans), subventionnés par l'État et cédés par des compagnies intermédiaires, gestionnaires de ces grands ensembles (COHAB-Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), CDHU-Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo). Pour les membres des classes populaires, la propriété d'un logement constitue une forme d'épargne, et possède une grande valeur symbolique (Sader, 1988).

Elle termine ses études secondaires en travaillant, et a essayé déjà deux fois d'entrer dans le seul établissement local de formation technique (ETE). Elle se sépare du père des deux aînés, ancien vitrier qui était devenu *dealer*, après son affaire avec une autre femme et un séjour en prison :

J'ai appris beaucoup avec la souffrance, j'ai tellement souffert, tu n'as pas notion, aujourd'hui, je suis au paradis [...] ma façon de voir et de penser les choses est totalement différente de ce que ça a été il y a un temps.

Le rapport à l'État : retour à la démocratie et précarisation des conditions du travail et de l'emploi

L'analyse du processus qui a mené à la création d'une nouvelle catégorie professionnelle au bas de l'échelle par l'État brésilien, et des conditions d'exercice effectives de cette catégorie, révèle un certain nombre d'injonctions contradictoires caractéristiques de la place des femmes dans le processus de démocratisation (Georges et Vidal, soumis). Ces deux catégories d'agents sont en effet nées à un moment charnière de mise en place de la nouvelle Constitution (1988), mais qui a été suivi par des politiques néolibérales sous l'égide du FMI dès le début des années 1990 (Lima et Moura, 2005 ; Lima et Cockell, 2008). La création de la catégorie des agents communautaires de santé, et, dans une moindre mesure des agents de protection sociale, constitue en effet l'aboutissement d'un mouvement de revendication. Il s'agit d'une forme de reconnaissance, par l'État, d'un travail fourni auparavant par des travailleurs bénévoles et/ou militants, qui a été professionnalisé. Ce processus de visibilisation du travail fait cependant simultanément appel à son invisibilisation : la précarisation de leurs conditions de travail, et la limitation des moyens et du service rendu, les place dans une situation ambiguë face à l'usager, source de souffrances au travail (Lancman *et al.*, 2007). En même temps qu'ils doivent solliciter la demande (encourager les usagers à des actes de prévention, à la recherche d'emploi, d'une inscription à l'école, etc.), la rareté des services rendus effectivement (consultation de spécialiste, offre d'emploi ou disponibilité d'un enseignement de qualité) leur impose d'opérer une sélection parmi les usagers, soit de les discriminer. Par ailleurs, ils doivent rendre cette sélection socialement acceptable. Cet ensemble de tâches « invisibles », induites par les conditions du travail et de l'emploi des agents, nécessite un travail non reconnu sur les sentiments (Hochschild, 1983), soit un usage politique de l'affectivité.

Par ailleurs, outre les conditions de travail (bas niveau des salaires, contrats à durée limitée, dans le cas des APS notamment, voir la présentation ci-dessous), la limitation des moyens mis à leur disposition et la

diversification des statuts d'emploi, la précarisation de leur travail provient de la non-séparation entre les sphères publiques et privées, à savoir l'impossibilité de limiter les horaires de travail de par la présence continue des agents sur le territoire. En effet, la coïncidence entre le lieu d'habitation et du travail – qui peut également constituer un avantage par la proximité du domicile, et la possibilité d'y séjourner pendant la journée, par exemple pour donner à manger aux enfants – rend difficile la limitation des horaires de travail des agents. Ainsi, les agents sont interpellés dans la rue ou à leur domicile en permanence par les usagers – qui sont aussi leurs voisins et/ou connaissances, familiers et amis – à moins d'éduquer ces derniers en leur faisant remarquer que le week-end ou en soirée, ils ne sont pas en service. C'est l'indéfinition de la frontière entre le travail et le hors-travail qui peut à la fois constituer un avantage et un des inconvénients principaux de cet emploi pour les femmes.

Le Programme Santé pour la Famille (PSF) est un programme innovant de santé sur le plan national dans le sens de la généralisation de la prévention, et non seulement de la cure, comme précédemment. Il a été étendu au plan national à partir des expériences concluantes du programme similaire de l'État du Céara qui a été érigé de modèle. À partir de diverses expériences régionales et locales (médecin de famille, de Niteroi, les agents pastoraux de l'Église catholique et les visiteurs sanitaires du service spécial de santé publique) – outre le mouvement national pour la santé des années 1980 – les agents communautaires de santé (ACS) s'intègrent dans le *SUS* (Système Unique de Santé) à partir de 1991, et au PSF à partir de 1994. La catégorie professionnelle des ACS est reconnue au niveau national depuis 2002¹⁰. En 2008, ils sont 221 588 ACS sur le territoire national, répartis sur 28 452 équipes de Santé de la Famille, en charge de maintenir le lien entre l'offre de service public de santé et une population de 103 millions de Brésiliens (Lima e Cockel, 2008, *op. cit.*, p. 489, apud Valadares, 2008).

Le Programme « Action Famille » (PAF), qui existe depuis 2005 sous le nom « Action famille, vivre en communauté » dans le municípe de São Paulo, est la modalité que la ville a trouvée pour opérationnaliser les services d'assistance en direction des familles les plus démunies en termes économiques, sociales et psychologiques¹¹. Il répond au manque de fonctionnaires au service de l'État et du municípe pour mettre en

¹⁰ Loi fédérale n° 10 507, du 10/07/2002.

¹¹ La situation de « vulnérabilité sociale » est définie par rapport à la condition de revenus, des niveaux de scolarité et d'éducation et le profil des familles, comme des familles nombreuses, la présence de personnes âgées à charge ou des mères adolescentes, entre autres. (SAS. Mapa da Vulnerabilidade Social, 2004, p. 6).

place le Programme d'Attention Intégrale de la Famille (PAIF)¹², inscrit dans le *Système Unique d'Assistance Sociale* (SUAS)¹³ et réalisé par des agents contractuels, qui travaillent au service d'entités conventionnées avec la préfecture, et sous la surveillance des Centres de Référence d'Assistance Sociale (CRAS) locaux¹⁴. L'objectif de ce programme serait une rupture avec des politiques assistancialistes traditionnelles, dans une perspective d'émancipation des familles.

Quasi simultanément à la création de ces nouvelles catégories et politiques sociales d'intégration, a cependant eu lieu ce qui a été nommé par certains « une réforme informelle de l'État » (Nogueira, 1996 ; 1999). Celle-ci a mené à un éclatement des statuts des agents au service de l'État (entre autres) et la multiplication des formes de travail « atypique », comme les prestations de service (sous-traitance) et la création de coopératives. Les modalités de la mise en place du Programme Action Famille, c'est-à-dire d'une des dimensions centrales du service d'assistance, en témoignent. D'après Krein (2007), entre 1995 et 2005, la part d'agents de l'État non titulaires est passée de 8,9 % à 18,3 %. Ces deux perspectives, une *publiciste* (universaliste, fondé sur l'idée du droit social) et une *privatiste* se disputeraient actuellement l'avenir dans le secteur de la santé et de l'assistance sociale ; la deuxième (élitiste et focalisé sur le principe de la cure, et non pas la prévention) aurait prédominé, surtout au moment de la dictature militaire (transfert de fonds publics vers le secteur privé) et pendant les années 1990 (Véras, 2008). Une partie des problèmes rencontrés au travail par les agents est issue de cet héritage contradictoire.

Dans la région métropolitaine de São Paulo, c'est-à-dire sur le territoire de la municipalité, où le PSF a été généralisé à partir du début des années 2000, cette perspective *privatiste* est particulièrement patente dans le secteur de la santé. De fait, elle s'est matérialisée par le transfert

¹² Programme tripartite, il associe le municipe, l'État et la Fédération.

¹³ Le SUAS est régi depuis 2005 par la norme opérationnelle de base (*Norma Operacional Básica* – NOB). Celle-ci définit les orientations de la loi organique d'assistance sociale (*Lei Orgânica de Assistência Social* – LAOS) de 1993, politiques d'assistance focalisées depuis le milieu des années 1990 sur la famille, dont les caractéristiques ont été saisies à travers les données du recensement tenant comme base le territoire (Alencar, M. M., 2006).

¹⁴ Dans le cas de São Paulo, il existe 5 zones ou sous-directions qui se répartissent l'administration du territoire du municipe et la fourniture des services d'assistance sociale. La population peut s'adresser également de son propre chef au CRAS de sa région. En revanche, le programme « Action Famille » vise spécialement l'accueil de familles en situation de « vulnérabilité sociale », c'est-à-dire dont la situation de vie a été classifiée lors du dernier recensement à un niveau 5 ou 6 (le niveau le plus élevé) de vulnérabilité sociale. Dans nombre de cas, ces familles reçoivent également une forme d'aide sociale.

de la responsabilité de l'Union (l'État national) aux États et aux municipalités et à des organismes privés, avec l'adoption de formes mixtes de gestion, par l'intermédiaire de partenariats, par exemple avec des Organisations Sociales – OS¹⁵, ou avec d'autres organismes de la société civile organisée (OSCIPS, ONGs, Fondations Étatiques de droit privé). Sous couvert de politiques de décentralisation du pouvoir, les effets sur l'hétérogénéité des situations du travail et d'emploi des agents de l'État ont été particulièrement visibles dans cette région, et spécialement dans la banlieue Est qui a servi en quelque sorte de laboratoire pour la multiplication de la sous-traitance des services publics de santé¹⁶. Ainsi, en 2006, selon la direction des RH du département de santé publique de la préfecture (Secretaria Municipal da Saúde), 5 197 fonctionnaires publics de l'État ont été délégués aux services de la municipalité de São Paulo, avec la municipalisation des services d'attention de base, sur un total de 49 288 fonctionnaires. Par ailleurs, 8 932 agents ont été contractés par des organismes associés (ou des sous-traitants), comme l'OS *Santa Marcelina*, principal contractant sous-traité du personnel médical dans la banlieue est. Ce personnel se répartit sur 934 équipes de Santé de la Famille et 28 AMA (*Atendimento Médico Ambulatorial*-des unités d'urgence en dehors des hôpitaux) (Kayano *et al.*, 2007, p. 24).

Après une intervention importante de l'État de São Paulo dans la gestion des services de santé de la municipalité, qui sous-traite le recrutement et la gestion du personnel des équipes de santé à l'hôpital *Santa Marcelina* à la fin des années 1990 (Programme *Qualis*), au début des années 2000, avec un changement de conjoncture politique, la gestion des services de santé de base revient à la municipalité. La contractualisation des équipes se fera par le département de santé de la préfecture (*Secretaria Municipal de Saúde*) sous forme de CDI. En 2001 sera créé également un nouveau niveau intermédiaire de gestion des services de santé, l'autonomie hospitalière (*Autarquia hospitalar*), qui découpe le territoire de la RMSP en cinq régions. Avec le nouveau changement de la conjoncture politique en 2004 avec le départ de la maire issue du PT Martha Suplicy, seront créées en 2005 cinq nouvelles sous directions régionales de la santé (*Coordenarias regionais de Saúde*), qui dépendent du département municipal de santé. Progressivement, les OS occupent

¹⁵ OS (Organização Social – Organisation Sociale) : titre juridique attribué à une nouvelle forme de statut social, celui de personne juridique sous forme de fondation ou association sans but lucratif, créée par la loi n° 9 637, du 15/05/1998.

¹⁶ Ce rôle de laboratoire de politiques sociales dans cette banlieue peuplée peut s'expliquer par le niveau de nécessité, l'histoire des mouvements d'occupation et une tentative de capter des votes. C'est à *Cidade Tiradentes* que Marta Suplicy, la maire sortante du PT (Parti des Travailleurs, dont est issu le Président actuel, Luíz Ignacio Lula da Silva) a obtenu son plus fort score de vote en 2005, contre les conservateurs du PSDB qui ont emporté les élections municipales.

une place de plus en plus importante non seulement dans la sous-traitance du personnel de santé, mais également dans la gestion des finances et le contrôle du budget comme de l'application des politiques publiques¹⁷. La perte de terrain simultanée de mécanismes de contrôle (comme la suppression des conseils de gestion participative dans les établissements gérés par les intermédiaires sous-traitants – qui avaient été créés par le gouvernement du PT en 2002) mène à une situation hybride non seulement au niveau des statuts d'emploi des personnels, mais indique davantage un processus de privatisation que de décentralisation du pouvoir. La gestion de ces contraintes inhérentes à l'organisation actuelle du service public de santé (et d'assistance dans une certaine mesure) pèse de tout son poids sur les derniers maillons de la chaîne, c'est-à-dire les agents de l'État en charge de la relation avec l'utilisateur.

Le rapport avec les usagers : une relation ambiguë

Outre leur héritage militant, les agents communautaires de santé comme les agents de protection sociale sont des « agents de lien » au sens propre du terme, c'est-à-dire que leur travail consiste d'une part dans la création d'une relation entre l'État et ses « sujets », et du maintien de ce lien avec les usagers/utilisateurs/clients/citoyens, voire entre ces derniers. D'autre part, ils font de la gestion de flux. La préservation de ce lien, et l'adhérence, du moins minimale, des usagers à cette relation – c'est-à-dire de leur faire confiance – sont une condition *sine qua non* de l'accomplissement de leur mission. Dans le cas des premiers, cette mission consiste dans des actions de prévention en matière de santé et/ou diagnostic et d'orientation pour le traitement/le service le plus adapté au cas de la maladie et en condition de recevoir le malade (gestion des flux). Pour les agents de protection sociale, leur mission est encore plus diffuse, car ils ne dispensent aucun service proprement dit, mais sont supposés à la fois de mobiliser la population pour mettre en place des initiatives de création de revenus (de l'auto-gestion) et de l'aider à solliciter des programmes d'assistance et/ou de redistribution de revenus qui conviennent le mieux à leur cas (fonction de tri et d'orientation). Dans nombre de cas, les cas réalisent un travail de décodage institutionnel et bureaucratique, c'est-à-dire qu'ils assistent la population à se retrouver dans les méandres de la bureaucratie brésilienne, ne serait-ce que pour obtenir des services de base (l'émission d'un document, par exemple). Dans la pratique, comment les agents rendent-ils compatibles leurs missions de solliciter une demande, et les contraintes en termes de limitation de services offerts ? Quel en est l'effet sur leur

¹⁷ Ces politiques publiques émanent de plusieurs niveaux de recensements des demandes de la population (conférences municipales, estatales et nationales).

rôle d'agent « de lien » avec la population ; et quelle est la fonction sociale qu'ils accomplissent de fait ?

Formellement, le Programme Santé Famille (PSF) a pour objectif :

d'offrir des services de visite médicale, d'infirmière et odontalgiques ; des visites médicales à domicile par le médecin, par l'infirmière, l'aide-soignante et l'agent communautaire de santé ; des actions collectives de réunions éducatives et la réalisation d'ateliers ; réaliser des vaccins, recueillir des examens, prescrire et distribuer des médicaments et apporter des soins et réaliser des actions de prévention et de vigilance sanitaire. Chaque équipe prend en charge un territoire qui regroupe plusieurs « microrégions » ; chaque agent est responsable pour une de ces microrégions, où habitent entre 400 et 750 personnes ; le nombre maximal de personnes par équipe ne dépasse pas les 4 000¹⁸.

Dans le dispensaire de santé à *Cidade Tiradentes* où nous avons mené la recherche, chaque agent était responsable d'environ 200 familles (1 000 personnes), et le nombre d'habitants pris en charge par équipe dépasse les 5 000. En principe, chaque agent devrait visiter chaque famille au minimum une fois par mois, mais certaines catégories de la population (des femmes enceintes, des enfants de moins d'un an, des cas d'hypertension artérielle, de diabétiques) ont un accès préférentiel (100 % de couverture du taux de visite mensuel, saisi par les agents dans le *SIAB – Sistema de Atenção Básica*, pour réaliser leur relevé mensuel de productivité). Lors de ces visites, l'agent se renseigne sur l'état de santé de chaque membre de la famille, demande si le carnet de vaccin est à jour et si tous les examens de prévention gynécologique ont été effectués. L'agent prélève également des demandes de visites médicales de spécialiste et distribue les fiches de rendez-vous médical et des résultats d'examens de laboratoire. L'agent doit également alerter en cas d'apparition de maladies épidémiques (tuberculose, méningite, dengue, etc.). L'infirmière est responsable pour le respect des taux de productivité des agents et coordonne l'équipe. Les horaires de travail sont flexibles, à l'exception d'une réunion journalière d'équipe pour définir les cas prioritaires et le type d'orientation (soit le matin, entre 8 et 9 heures, soit en fin de journée, entre 16 et 17 heures). Pendant la matinée, les agents ne sont pas supposés de rester au dispensaire, mais de circuler dans leur région. Le salaire d'un ACS est d'environ 200 €, l'aide-soignante gagne le double, l'infirmière le quintuple et le médecin gagne dix fois plus. Ces niveaux de salaire correspondent à ceux du marché, mais le programme rencontre périodiquement un problème de recrutement de personnel qualifié, surtout de médecins, ceci dans les régions plus périphériques. Sur les six équipes du dispensaire enquêté, début 2009, cinq

¹⁸ Portaria 648/GM du 28/03/2006), accessible : <http://www.aps.santamarcelina.org>.

étaient sans médecin permanent (remplacé par de médecins de garde ou l'infirmière), ensuite la situation s'est améliorée. Depuis 2002, les agents de santé devraient formellement disposer d'une formation technique, en plus des études secondaires complètes. Les critères de sélection effectifs des agents en CDI avec l'OS *Santa Marcelina*, qui est chargé de l'intermédiation de la main d'œuvre, sont cependant le lieu de résidence et l'âge (au moins 18 ans) et des études secondaires complètes, dans la mesure du possible.

Pour mettre en œuvre le programme « Action Famille, vivre en communauté », rebaptisé Programme Action Famille (PSF), de la préfecture de São Paulo, les agents de protection sociale sont responsables chacun pour 150 familles dans l'ONG à *Guaianazes* où nous avons mené l'enquête, suite à la prise en compte d'une revendication de la part de la préfecture pour diminuer la charge de travail des agents (de 230 familles par agent auparavant)¹⁹. L'activité des agents (8) consiste dans le suivi « psychosocial » de ces familles. Suite à la réalisation du cadastre initial des familles par la préfecture (réalisé par une entreprise de sous-traitance, basé sur une actualisation du registre de familles bénéficiaires d'un programme de redistribution de revenus, le *bolsa-familia*), ce « suivi » comprend plusieurs étapes. 1) La première phase comporte la réalisation de réunions dans les locaux de l'ONG, ou d'associations voisines, avec les familles bénéficiaires (une réunion de présentation générale, 3 modules thématiques a) vie en famille, b) vie en communauté, c) vie de droits et de devoirs). 2) Lors de la deuxième phase sont réalisées des visites à domicile pour discuter de chaque cas individuellement. Les agents accompagnent des démarches des familles de plus près et leur proposent des réunions socio-éducatives mensuelles (des ateliers d'artisanat, d'éducation civique, etc.), en plus de quelques sorties culturelles et sportives (visites de musée, de complexe aquatique, etc.). L'équipe du centre est composée de deux psychologues, d'une assistante sociale et d'une pédagogue, la coordinatrice et des administratifs, outre les agents. Ils ont un contrat à durée déterminée, limité à la durée de la convention passée entre l'ONG et la préfecture. Cette convention est de deux ans, renouvelable annuellement. L'ONG est soumise à un contrôle financier de gestion mensuel dont l'exactitude est la condition du versement financier, et du renouvellement du contrat. Le niveau de salaire des agents est identique à celui des ACS.

Dans la pratique, pour pouvoir réaliser leur travail, les agents doivent franchir plusieurs étapes dans leur relation avec l'usager. En dehors des

¹⁹ En 2006, 30 000 familles de 13 districts de la ville de São Paulo en situation de « vulnérabilité sociale » sont inscrites dans le Programme « Action famille, vivre en communauté » des 337 000 familles (1,4 million de personnes) répertoriées de ce niveau de pauvreté (Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2006).

différences des conditions d'accès aux services fournis dans le cadre des deux programmes sociaux – le premier de type universaliste, le deuxième plus ciblé, à partir d'une présélection – un des problèmes rencontrés dans leur travail par les deux catégories d'agents consiste dans la négociation d'une relation de confiance, et de l'accès au domicile des usagers, afin de pouvoir solliciter les besoins de ces derniers. Étant donné la méfiance dont les agents de l'État font *a priori* objet au Brésil, supposés de recevoir des avantages de façon indue, d'opérer, et d'être régi par un système de relations clientélistes, ce premier pas ne s'avère pas chose facile. En effet, appartenant aux mêmes groupes sociaux que les usagers, et comme leur insertion dans la « communauté » de quartier est un des principaux critères de sélection, il s'agit aussi bien de justifier leur différenciation par l'accès à cet emploi, comme de jouer de la proximité, et de l'appartenance à une origine commune, pour établir ce type de rapport. Dans ces quartiers périphériques de la banlieue de São Paulo, la détention d'informations confidentielles – comme des intentions de vote, mais aussi sur des grossesses (désirées ou non), des cas de trahison, pour ne pas parler d'affaires illicites – nécessite de rassurer les habitants sur leur bon usage et de savoir « fermer l'œil ». En effet, les agents communautaires de santé et les agents de protection sociale sont à peu près au courant de tout ce qui se passe dans le quartier. Cette fonction d'information marche cependant dans les deux sens : ainsi, un des agents interrogé sur ses conditions de travail nous raconte comme elle est contente de ne plus être utilisée par les trafiquants pour transmettre des messages à la population, surtout en cas d'intervention policière. L'appartenance commune à des groupes religieux, comme des groupes ecclésiastiques de base, et/ou des jugements moraux, de valeur, émanant de l'ordre privé, peut servir de supports pour l'établissement et la préservation de ces relations de confiance. À l'inverse, la limitation du lien, ou des relations « de proximité », c'est-à-dire de ne pas se faire envahir par les usagers, qui sont également des voisins, et parfois des amis, et avec lesquels les agents partagent le même quartier et espace de vie et de sociabilité, peut également poser problème, car la différenciation des temps et des lieux privés et publics se brouille dans ces activités.

En revanche, une fois « l'adhérence » établie, un autre problème qu'ils rencontrent dans leur travail est de faire face à la frustration de l'utilisateur en raison de la limitation du service effectivement rendu (délai d'attente pour obtenir un rendez-vous médical spécialisé, indisponibilité d'emploi, de place à l'école pour les enfants, etc.). Comme le formule un des agents de protection sociale,

« Il [le pouvoir public] se tire une balle dans le pied, car nous en sommes les représentants, et on oriente les familles pour qu'elles puissent formuler des revendications contre nous-mêmes ».

Pour un autre, la question de la lutte contre les inégalités, comme les programmes de redistribution de revenus, domine tout autre type d'intervention sociale. Iara, APS, 48 ans, mariée, quatre enfants adultes, a repris les études (pour terminer le secondaire) à 40 ans :

On se heurte beaucoup à la question de transfert de revenus, parce qu'on veut séparer notre travail socio-éducatif de la question des revenus, mais à cause de la localisation géographique du territoire, et du manque d'équipements, les gens dépendent directement de ces programmes [de redistribution de revenus], surtout à cause du taux de chômage.

Par ailleurs, comme il incombe aux agents d'opérer, dans une certaine mesure, la sélection entre l'ensemble des cas qu'ils ont recensés, c'est-à-dire d'établir leur niveau d'urgence lors des réunions d'équipe journalières au dispensaire de santé, ils ont également à leur charge de rendre socialement acceptable cette sélection.

Devant cette problématique, nous avons pu repérer, de façon résumée, deux attitudes extrêmes, l'une consiste à « privatiser » son rôle, l'autre à la « publiciser ». Dans le premier cas de figure, il s'agit de mettre davantage en avant la proximité de sa situation de vie avec celle des « usagers », y compris celle de « victime », de la pauvreté, de l'exclusion, de violence domestique, etc., et de « payer de sa personne », c'est-à-dire d'adopter une attitude de compassion et d'altruisme, de service au prochain (proche d'une certaine conception du rôle de la femme issue du christianisme – judaïsme). Cette posture est celle d'un certain nombre d'agents qui y semblent trouver des formes de reconnaissance et de réconfort moral. La posture contraire consiste à « publiciser » son rôle, c'est-à-dire à se placer d'office en dehors des relations éventuellement conflictuelles et de faire de la médiation entre différents registres de l'action, de légitimité et de pouvoirs locaux. Dans ce cas de figure, les agents interviendraient dans le sens d'une traduction entre différents codes, détenus par les différents représentants de pouvoir localement opérants. Ainsi, le responsable d'une association locale, connu pour ses relations avec les trafiquants, allège que « *le pouvoir, c'est nous, le contre-pouvoir, ce sont eux* [les agents de la mairie, l'État]. » Comme il existe un consensus explicite que « *tu ne peux pas faire appel à la police, sinon tu es mort* », pour nombre de règlements au sein de la « communauté » y compris afférents à la vie privée (disputes conjugales, viols, etc.), des responsables des différentes factions criminelles s'en chargent – et en retirent une certaine légitimité. De fait, il existe une négociation permanente autour de la ligne de partage entre les affaires de la vie quotidienne qui relèvent du privé et du public, et sur la légitimation des acteurs qui régulent ces différents espaces. Par leur activité, les agents contribuent à légitimer les pouvoirs publics, aussi bien dans un sens comme dans l'autre – en rendant y compris la limita-

tion du service socialement acceptable. En même temps, leur activité doit composer avec les autres pouvoirs locaux pour pouvoir se réaliser.

Conclusion

Le bilan de cette brève analyse du travail de ces deux catégories de travailleurs sociaux est pour le moins ambigu : de façon indéniable les premières bénéficiaires de ces programmes sociaux de santé et d'assistance sont de fait les professionnelles elles-mêmes, issues de la population des usagers, par la reconnaissance de leur travail, rendu auparavant de façon gracieuse. Simultanément, cette visibilisation de leur activité fait appel à des processus d'invisibilisation de leur travail, et au travail sur les sentiments pour obtenir de la confiance, et en même temps pour limiter la demande, voire rendre la limitation du service socialement acceptable. En même temps que les agents contribuent à légitimer l'action des pouvoirs publics, ils sont amenés à négocier cette légitimité avec d'autres acteurs locaux qui disputent la gestion du territoire localement avec l'État²⁰.

Par ailleurs, l'accès à ce travail salarié est porteur d'autonomie pour ces femmes, souvent cheffes de famille, monoparentale ou pas, au même titre que les usagers. Elles acquièrent cette indépendance relative, cependant à partir de l'exercice de fonctions sociales « traditionnelles » féminines issues de l'espace privé – de soins, d'assistance – pour lesquelles elles ont obtenu une forme de reconnaissance publique. Pour pouvoir exercer leur travail, les agents sont néanmoins conduits à réaliser un travail gracieux sur les sentiments. Dans ce sens, l'État instrumentalise le travail de ces femmes par les conditions d'exercice précaires, mais aussi par l'utilisation discrétionnaire de leur rôle traditionnel de mère. Ce sont ces femmes qui, en dernière instance, légitiment le mode d'intervention des pouvoirs publics, par un travail de « pacification sociale ». En fin de compte, leur activité contribue à transmettre la responsabilité de l'État pour le bien-être collectif (en termes de santé, d'emploi, etc.) à l'individu, par la mise en place d'initiatives « *d'entrepreneuriat populaire* », par exemple (Machado da Silva, 2002).

De façon indéniable, en dépit du maintien d'un niveau des inégalités très élevées, le Brésil a connu une réduction significative de la pauvreté pendant les deux dernières décennies, et un retour marqué à la croissance très récemment. Pendant la même période, ce pays a joué un rôle de laboratoire de politiques publiques sociales innovantes, que ces femmes se sont appropriées de leur façon, et avec les limitations que nous venons de montrer. La réduction des inégalités sociales nous paraît

²⁰ Ainsi, une association revendique ouvertement l'indépendance territoriale et politique du district de *Cidade Tiradentes*.

être cependant une condition *sine qua non* pour la mise en place de formes plus complètes de « démocratie participative ».

Références bibliographiques

- Cabanes R. & Telles, V. (org.) (2006) *Nas tramas da cidade*, São Paulo : Ed. Humanitas/IRD.
- Cabanes, R. & Georges, I. (orgs.) (2009) *São Paulo, la ville d'en bas*, Paris : L'Harmattan.
- Cabanes, R., « Espaço privado e espaço público : o jogo de suas relações », in : Cabanes R. et Telles, V. da Silva (org.) (2006) *Nas tramas da cidade*, Ed. Humanitas/IRD, São Paulo, pp. 389-428.
- Cresson, G. & Gadrey, N. 2004. « Entre famille et métier : le travail du care ». *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 3, n° 3, pp. 26-41.
- Ferreira, S. C. Miranda (2009) *Líderes comunitários e o trabalho nas associações de bairro de São Paulo : os limites entre participação política e a inserção ocupacional*. Maîtrise, Unicamp, Faculté d'Éducation, Campinas.
- Freire Da Silva, C. (2008) *Trabalho informal e redes de subcontratação : Dinâmicas Urbanas da Indústria de Confeções em São Paulo*. Maîtrise, USP-FFLCH, São Paulo.
- Gadrey, J., Les relations de service et l'analyse du travail des agents, *Sociologie du travail*, n° 3/94, p. 381-389.
- Georges, I. & Rizek, C.S. (2008) *A periferia do direito : trabalho, precariedade e políticas públicas*. Communication au 32° Encontro Anual ANPOCS, Caxambú.
- Georges, I. & Vidal, D., « La formalisation de l'emploi à l'épreuve du travail invisible. Deux cas de figure de travailleuses de service au Brésil. », *Sociétés contemporaines*, n° 87, sept. 2012.
- Hochschild A.R. (1983) *The Managed Heart : Commercialization of Human Feeling*. Berkeley : California University Press.
- Kayano, J., Teixeira, A.C. Chaves, Tatagiba, T. (2007) *Saúde : controle social e política*, Instituto Pólis, Série Observatório dos direitos dos cidadão. Acompanhamento e análise de políticas públicas na cidade de São Paulo, n° 29, São Paulo.
- Krein, J. D. (2007) *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil : 1990-2005*. Thèse de doctorat en Économie sociale et du travail, Unicamp, Instituto de Economia, Campinas.
- Lancman, S., Uchida, S., Szelwar, L.I., De Andrade Jardim, T., « Un agent de santé communautaire : un travail où l'on s'expose » *Travailler*, 2007/1, n° 17, pp. 97-124.
- Lima, J.C. & Cockell, F.F., As novas institucionalidades do trabalho no setor público : os agentes comunitários de saúde. *Trabalho, Educação, Saúde*, vol. 6, n° 3, p. 481-501, nov. 2008/fev. 2009.
- Lima, J. C. & Moura, M. Do Carmos. Trabalho atípico e capital social : os Agentes Comunitários de Saúde na Paraíba. *Sociedade e Estado*, vol. 20, n° 1, Brasília, janvier/avril 2005, p. 103-133.

- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucrats, dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Machado Da Silva, L.A. « Da informalidade a empregabilidade : reorganizando a dominação no mundo do trabalho », *Caderno CRH : revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, Salvador, n° 37, p. 81-109, jul/dez 2002.
- Molinier P., Laugier, S., Paperman, P (2009) *Qu'est-ce que le care ?*. Paris : Payot et Rivages.
- Paperman P., Laugier S. (eds.). 2006. Dossier « Le souci des autres. Éthique et politique du care ». *Raisons pratiques*, Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Prefeitura de São Paulo (2006) *Programa Ação Família-Viver em comunidade*. Diário Oficial, São Paulo.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*. Paz e Terra : Rio de Janeiro.
- Souza, M.V. De (2007) « Transformações recentes no Extremo Leste de São Paulo : Itaim Paulista e Cidade Tiradentes », texte de qualification pour le doctorat présenté au Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, USP, São Carlos.
- Valadares, C., Indicadores são melhores onde há Saúde na Família. Agência Saúde, Brasil, 12/08/2008.
- Veras De Oliveira, R. (2008) « Processos de heterogeneização entre trabalhadores do serviço público da saúde e previdência social no Brasil e em Pernambuco », Communication au 32^e Encontro Anual ANPOCS, Caxambú.

Conclusion

Ce livre est un essai de sociologie historique de la région de São Paulo, au Brésil. Les auteurs qui l'alimentent ont, certes, de temps en temps, cherché des moyens de comparaison, mais l'on peut constater que chacun a joué le jeu, sauf Rosinha Machado Carrion précisément sollicitée pour sa triple spécialité de sociologue, professeure en sciences de gestion et à l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul, pôle de la démocratie participative brésilienne, pour porter un regard sur ce qui est une des fiertés du Parti des Travailleurs, actuellement au pouvoir dans le pays.

Pourquoi parler de sociologie historique dans le cas de São Paulo, dans le cas du Brésil ? Est-ce que les analyses structurelles, comme les théories de la dépendance ou celles de l'échange inégal ou celles opposant centre et périphérie, ou celles analysant les figures changeantes du capitalisme ne correspondraient pas mieux aux terrains décrits par les différents auteurs de ce livre ?

Nous ne nions pas l'intérêt et la valeur de ces analyses structurelles qu'ont illustrés les noms prestigieux de Gino Germani, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Raúl Prebisch, André Gunder Franck, etc. Mais, d'une part, il convient de les replacer dans leur temps, qui se situe avant l'apparition des dragons du Sud-Est asiatique (Thaïlande, Corée du Sud, Indonésie), sans parler des pays émergents, au premier rang desquels se situe justement le Brésil. D'autre part, ces sociologies structurelles reposent avant tout sur une vision éclatée du temps comme temps figé, et utilisent les raisonnements fonctionnalistes qui rendent compte du présent comme déterminé par le seul passé, ou par une vision abstraite et idéaliste de la réalité. Ces théories nous semblent relever de l'objection de Bergson (1934) « *Le mouvement est la réalité même, mais nous n'y pensons pas. L'immobilité étant ce qui nous permet d'agir, nous l'érigions en réalité* ». Pensée qui sera reprise à la fois par G.H. Mead (1932 et 1938) et par Whitehead (1929 et 1933) et qui aboutit à l'affirmation de ce dernier :

Le futur est immanent au présent en raison du fait que le présent porte en sa propre essence les nécessités auxquelles le futur devra se conformer (...). Le futur (...) a une existence objective dans le présent (Whitehead, 1933, p. 253).

Mais la faiblesse de la rationalité humaine nous conduit à interpréter le futur dans les termes du passé :

Aussitôt l'émergent se présente-t-il à nos yeux que nous nous efforçons de montrer que lui-même, ou au moins les conditions qui en déterminent son apparence, peuvent être trouvées dans son passé, (...) mais ces conditions ne déterminent jamais complètement la nature de ce qui va être (Mead, 1932, pp. 14, 15).

Mais l'émergent que nous pensons saisir, quel est-il ? Quel a-t-il été dans les chapitres de ce livre ?

Nous avons annoncé qu'il serait rhizomique, sous terrain, le fait des gens d'en bas, l'a-t-il vraiment été ?

Il semble bien qu'ici nous devions nous rallier à des théories moins radicales que celles que nous annonçons dans notre introduction, une sorte de juste milieu sociologique qui reprendrait la thèse de Jean Daniel Reynaud sur la régulation conjointe. Reynaud démontrant que l'ordre organisationnel dépend d'une régulation contrainte, imposée par les puissants, les institutions, la logique bureaucratique et son substrat juridique et rationnel, et d'une régulation autonome, inventée par les acteurs de terrain à partir de leur savoir-faire, de leur vision de ce qui est juste et pertinent, et dans lequel réside en partie la novation (Reynaud, 1993). Lorsque, dans le premier chapitre, Gabriel de Santis Feltran pose le dilemme entre savoir si les gens qu'il étudie resteront des acteurs sociaux ou deviendront des « publics cibles » de l'action publique, il nous semble désigner les deux termes du jeu dont Reynaud s'est efforcé à décortiquer les règles. Et il en sera de même quand seront examinés, par les autres auteurs, les problèmes de la participation politique, de l'auto-construction et de gestion de la vie dans une favela, ou des politiques locales d'emploi et d'aide sociale développées par des institutionnels.

Comment en serait-il autrement ? Historiquement, un certain nombre des domaines d'émergences analysés relevaient de l'univers des relations privées, de leur arbitrage et de la débrouille. Avec la constitution de 1988, un premier pas¹ a été franchi dans le sens de la « publicisation » et de la régulation publique de quelques-uns de ces domaines, comme celui de la santé avec l'instauration du système universel de santé (SUS). Dans d'autres (logement, transport), ces « acquisitions » en termes de droits ont été plus partielles. De fait, il faudrait analyser chacun de ces domaines au cas par cas. En revanche, dans le domaine du travail, l'instauration progressive, et par filières, des semblants d'une « société salariale » ont coïncidé, dans le cas du Brésil, avec la mondialisation des échanges et la généralisation du régime néo-libéral des années 1990. Ces dynamiques contradictoires – de publicisation d'un certain nombre de domaines, l'émergence de leur réglementation pu-

¹ Dans le domaine du travail, par exemple, l'institutionnalisation du droit des travailleurs est bien plus ancienne, elle a commencé dans les années 1930, à l'ère Vargas.

blique et d'institutionnalisation des droits (au travail, au logement, à l'éducation, etc.) et de privatisation des secteurs de l'économie et de services auparavant fournis et/ou régis par l'État (télécommunications, électricité, transport, mais aussi la santé, l'éducation) – ont créé un contexte extrêmement hybride, ambivalent. Il est devenu difficile de classer les différents cas de figure de manière unilatérale, raison pour laquelle nous proposons deux pôles d'interprétation extrêmes, qui délimitent le champ des possibles. Ainsi, dans un contexte de décentralisation du pouvoir et de pluralisme politique, et à partir de l'ouverture des frontières entre les sphères du public et du privé, il est possible d'interpréter cet ensemble d'actions hétérogènes dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, du « Tiers secteur », du « nouvel associativisme » comme une forme de mobilisation citoyenne et d'appropriation nouvelle de la politique, potentiellement porteur de nouveaux sens.

Par ailleurs, le retrait de l'État providence (là où il a eu une action) – ou plutôt la reconfiguration de ses modes d'intervention – la redistribution de ses ressources réduites, et envers des « populations-cibles » et la création de nouveaux mécanismes d'accès à ces ressources peuvent être lus comme une forme de déresponsabilisation de l'État, de privatisation et/ou de sous-traitance de services publics (éducation, santé, transport), provoquant une réduction du service rendu et la création de nouvelles inégalités. Cette déréglementation peut mener à des relations de concurrence, au lieu d'encourager la création de formes nouvelles de solidarité, ainsi qu'il est apparu dans le chapitre sur le Rio Grande do Sul. Il peut aussi donner lieu à des formes d'accaparement des publics par différentes entités religieuses et humanitaires, qui courent dans tout le livre, mais surtout à Paraisópolis. En effet, la déréglementation crée une demande pour des relations clientélares, pour négocier l'accès à des ressources devenues rares et instaure une nouvelle division du travail social qui se constitue en filière professionnelle. Et, dans le même temps, apparaît la partie obscure du mouvement que nous avons tenté de présenter sous sa forme éclairée, là encore dans l'étude de la favela Paraisópolis, sous la forme du personnage de Tenorio, qui est à peine esquissée, mais dont on peut comprendre qu'il est un caïd local et un trafiquant de drogue².

Ainsi, probablement, et sans qu'aucun ne l'ait anticipé parmi les contributeurs, apparaît bien, dans ce qui émerge, la dialectique négative postulée par l'École sociologique de Francfort, et en particulier par Adorno et Horkheimer (1966).

² Cet aspect « sombre » de la réalité pauliste est mieux renseigné dans un livre récent : *São Paulo, la ville d'en bas*, dirigé par Robert Cabanes et Isabel Georges (2009), en particulier dans un article de Gabriel de Santis Feltran intitulé « Bandits et travailleurs dans la même famille : manières de dire et signification politique ».

Références bibliographiques

- Adorno T. & Horkheimer M. (1966) *Dialectique négative*, traduction : Paris, Payot.
- Bergson, H. (1934) *La Pensée et le mouvant*, Paris : Alcan, citation d'après l'édition Paris : PUF, 1969.
- Cabanes R. & Georges I. (2009) *São Paulo. La ville d'en bas*, Paris : L'Harmattan.
- Mead G.H. (1932) *The Philosophy of the Present*, Chicago : Chicago U.P.
- Mead G.H. (1938) *The Philosophy of the Act*, Chicago : Chicago U.P.
- Reynaud J-D. (1989) *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris : Armand Colin, collection « U ».
- Whitehead A.N. (1929) *Process and Reality*, New York : The Free Press, traduction : Paris, Gallimard, 1995.
- Whitehead A.N. (1933) *The Adventure of Ideas*, New York : Macmillan, traduction : Paris, Cerf, 1993.

Notices biographiques

Ronaldo de Almeida

Anthropologue, Maître de conférences à l'Unicamp (Université de Campinas), chercheur au CEBRAP (Centro Brasileiro da Análise e de Planejamento)/CEM (Centro de Estudos da Metrópole). E-mail : ronaldo@cebrap.org.br

Tiaraju d'Andrea

Doctorant en Sociologie à l'USP (l'Université de São Paulo), boursier FAPESP, chercheur au CEBRAP (Centro Brasileiro da Análise e de Planejamento)/CEM (Centro de Estudos da Metrópole). E-mail : tiarapablo@yahoo.com.br

Rosinha Machado Carrion

Sociologue, Professeure, Université Fédérale de Rio Grande do Sul, Porto Alegre. E-mail : rsmcarrion@ea.ufrgs.br

Daniel de Lucca Reis Costa

Doctorant en Anthropologie à l'Unicamp (Université de Campinas) et boursier FAPESP. Chercheur au CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento)/CEM (Centro de Estudos da Metrópole). E-mail : dandelucca@gmail.com

Gabriel de Santis Feltran

Sociologue, Maître de conférences à l'Université Fédérale de São Carlos. E-mail : gabrielfeltran@gmail.com

Isabel Georges

Sociologue, CR1, IRD (Institut de recherche pour le développement), UMR 201 « Développement et sociétés »/Chaire française à l'USP-IAU, São Carlos, Brésil. E-mail : isabel.georges@ird.fr

Marcia de Paula Leite

Sociologue, Professeure au Decise/Unicamp (Université de Campinas). E-mail : mpleite@uol.com.br

João Marco de Almeida Lopes

Architecte, Maître de conférences au Département d'Architecture et Urbanisme de l'École d'Ingénieurs de São Carlos à l'USP (Université de São Paulo). E-mail : jmalopes@sc.usp.br

Cibele Saliba Rizek

Sociologue, Professeure au Département d'Architecture et Urbanisme de l'École d'Ingénieurs de São Carlos à l'USP (Université de São Paulo). E-mail : cibelesr@uol.com.br

Pierre Tripier

Sociologue, Ancien Professeur des Universités. E-mail : tripier.pierre@wanadoo.fr

Visitez le groupe éditorial Peter Lang sur son site Internet commun
www.peterlang.com

La démocratie participative au Brésil

Ce livre illustre et analyse la recherche parfois tâtonnante de formes d'expression, d'organisation et de revendications politiques des milieux populaires brésiliens dans les années 2000. Il se propose ainsi de penser concrètement les avancées et limites de la démocratie participative. À partir d'enquêtes empiriques originales, souvent de type ethnographique, réalisées dans leur quasi-totalité par des auteurs locaux, fins connaisseurs et parfois militants des mouvements étudiés, cette collection d'articles fait varier autant les dimensions qui font l'objet des mobilisations étudiées (violence, recyclage, habitat, etc.) que les échelles d'analyse. Ainsi, et en dépit de preuves contraires souvent apportées, ce ne serait peut-être pas le niveau d'institutionnalisation de ces pratiques innovantes qui en définit l'aboutissement (assemblées publiques, tissu associatif local et religieux ou budget participatif, etc.) que l'inventivité et la capacité de « résilience » des « forces vives ».

Isabel Georges, chercheure à l'Institut de recherche pour le développement depuis 2005, vit à São Paulo (Brésil) où elle a été professeure invitée à l'Unicamp, Campinas. Docteure en sociologie (Université de Paris VIII), elle a réalisé un post-doctorat au Centro Brasileiro de Análise e de Planejamento (Cebap), SP. Spécialiste du travail des femmes, des nouvelles configurations du travail et des comparaisons internationales, elle occupe actuellement la Chaire Lévi-Strauss à l'Université de São Paulo.

Pierre Tripier, professeur en sociologie à la retraite, a enseigné, en France, dans les Universités de Besançon, de Paris X Nanterre et de Versailles-Saint Quentin ; à l'étranger, aux Universités de Bahia et de São Paulo (Brésil), à l'Institut Polytechnique et à l'Université de Monterrey, Nuevo León (Mexique), et aux Universités de Buenos Aires et de Montevideo. Ses domaines d'étude sont l'organisation professionnelle, les rapports entre travail, gestion et sociologie, et les arts de la guerre.

P.I.E. Peter Lang
Bruxelles



ISBN 978-90-5201-869-0



9 789052 018690

www.peterlang.com