

## **Quand les facilitateurs changent et se ressemblent : une analyse sociohistorique (1963-1987) de la genèse de l'impératif participatif dans la région métropolitaine de Recife (Brésil)**

### **Résumé**

Cette communication porte sur les relations qu'entretiennent les mouvements sociaux et les pouvoirs publics locaux dans l'implantation de « l'impératif participatif » dans les quartiers populaires au Brésil. À partir d'une sociohistoire élargie de la genèse de l'expérience du programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social (PREZEIS) à Recife, la recherche pointe l'existence d'intermédiaire facilitant l'implantation des démarches participatives. Ces facilitateurs multipositionnés mobilisent une grande variété de ressources (connaissance, information, réseaux, compétence professionnelle) permettant la réalisation des projets. La ressemblance des profils sociologiques (socialement et symboliquement dominant) de ces activistes institutionnels est une invitation pour penser sous un nouvel œil le design de ce programme et plus largement la production des politiques publiques.

### **Mots clefs**

Participation ; quartier populaire ; Recife ; PREZEIS ; Brésil

### **Abstract**

This paper focuses on the relationship between social movements and local authorities in the implementation of the “participatory imperative” in low-income neighborhoods in Brazil. From an extended socio-history of the genesis of the program of regularization of special areas of social interest (PREZEIS) in Recife, research points to the existence of intermediaries facilitating the implementation of participatory approaches. These multi-positioned facilitators mobilize a wide variety of resources (knowledge, information, networks, professional skills) that enable the realization of projects. The identical sociological profile (socially and symbolically dominant) of these institutional activists invites us think about the design of this program and, more broadly, the production of public policies with a new perspective.

### **Key-words**

Participation ; Low-income neighborhoods ; Recife ; PREZEIS ; Brasil

## **Quand les facilitateurs changent et se ressemblent : une analyse sociohistorique (1963-1987) de la genèse de l'impératif participatif dans la région métropolitaine de Recife (Brésil)**

En 1987, la ville de Recife crée le plan de régularisation des zones spéciales d'intérêt social<sup>1</sup> (PREZEIS). Les représentants des habitants des zones bénéficiaires sont responsables du pilotage du processus d'urbanisation et de régularisation foncière en partenariat avec la mairie. Ce programme, en déshérence aujourd'hui, fait depuis trente ans l'objet de nombreuses recherches. Elles portent tantôt sur sa gouvernance (De la Mora, 1993 ; Miranda, Moraes, 2007 ; Rocha, 2007) que sur son effectivité (Botler, Mirinho, 1997 ; Miranda, Moraes, 2004 ; Lucienne, 2014), mais n'interroge pas sa genèse. En effet, elles admettent que la proposition est une initiative du mouvement populaire s'inspirant notamment de l'expérience du projet *Teimosinho*<sup>2</sup>, décrite par la sociologue Alexandrina Moura en 1984. Ainsi, ces chercheurs ont une tendance à considérer ce plan comme une émanation du mouvement populaire s'étant progressivement institutionnalisé. Or, deux lacunes apparaissent dans ce constat initial : l'une historique, l'autre sociologique. Premièrement, l'historien de l'architecture Diego Inglez de Souza, dans son mémoire de master intitulé *Reconstruindo Cajueiro Seco* (2009), prouve que l'État du *Pernambuco* avait débuté une démarche de similaire dans la métropole de Recife un an avant le coup d'État militaire du 1<sup>er</sup> avril 1964. Selon lui, cette expérience inaboutie inspire les politiques actuelles de *mutirão*<sup>3</sup> dont le PREZEIS est une des expressions. Deuxièmement, l'étude d'Alexandrina Moura (1984), largement inspiré de la sociologie des mouvements sociaux, considère l'État comme homogène<sup>4</sup>. Or, les études récentes des sciences politiques décrivent les relations complexes qu'entretiennent les mouvements sociaux avec l'État. Elles illustrent l'activisme de certains militants au sein des institutions et pointent les perméabilités existantes entre ces deux mondes (Abers, Tattagiba, 2013).

Pour répondre à ces lacunes, je retrace ainsi la genèse du PREZEIS à partir de la mise en perspective de son écriture avec d'une part l'expérience inaboutie de Cajueiro Seco en 1963 et le projet *Teimosinho* en 1979. Notre but n'est pas de faire une archéologie des idées ayant abouti à la création du PREZEIS, bien que ce puisse être un travail nécessaire, mais plutôt d'étudier le rôle des intermédiaires ayant permis l'implantation de ces démarches participatives. Trois hypothèses structurent nos questionnements. Premièrement, en accord avec Marie-Hélène Sa Vilas Boas (2017), il existe une perméabilité entre les mouvements et institutions durant la période dictatoriale. Deuxièmement, des acteurs intermédiaires à travers leur multipositionnement sont capables de créer

---

<sup>1</sup> *Plano de regularização das zonas especiais de interesse social.*

<sup>2</sup> Le quartier de *Brasília Teimosa* est la première expérience d'urbanisation, puis de régularisation foncière à Recife. Après la requalification de la favela, les habitants se sont vus octroyer les titres de propriété des parcelles qu'ils occupaient.

<sup>3</sup> « La pratique du *mutirão* vise à permettre aux ménages, même les plus démunis, l'acquisition d'un logement tout en réglementant les lieux d'habitation et les normes de construction minimales. » (De la Mora, 2011, p.3) C'est un régime de construction qui implique la collaboration collective et solidaire des habitants pour la construction des maisons de l'ensemble de la communauté.

<sup>4</sup> Lecture qui domine toujours les recherches académiques portant sur la période militaire. (Sa Vilas Boas, 2017)

des espaces d'interaction et de négociation entre les habitants des quartiers populaires et les institutions publiques. Troisièmement, le profil et les trajectoires de ces intermédiaires interrogent la mise en œuvre de ces politiques publiques. Mais alors que les contextes sont foncièrement différents dans les trois expériences, la participation des habitants prend des significations différentes. Ainsi, pour relater les expériences de *Cajueiro Seco*, du projet *Teimosinho*, puis de la construction du PREZEIS, cinq questions structurent notre investigation : pourquoi associer les habitants ? Quelles sont les justifications données par les porteurs de l'initiative ? Comment se traduit effectivement la « participation des habitants » ? Qui sont les acteurs engagés ? Comment aboutissent-elles ?

Pour répondre à questions, je m'appuie sur une littérature de seconde main, complétée par l'analyse de quelques archives et entretiens. Premièrement, j'ai effectué une synthèse des documents relatant les trois expériences étudiées. Le corpus bibliographique est relativement inégal. Pour le cas de *Cajueiro Seco*, je m'appuie sur l'excellent travail historique de Diego Inglez de Souza (2006). Pour étudier le projet *Teimosinho*, je me base sur les écrits académiques de Moura (1984) et Vidal (1998) et sur les archives existantes à la mairie. Concernant le processus d'écriture de la proposition du PREZEIS, je me repose sur la thèse de doctorat de Luis de la Mora (1993). Deux entretiens semi-directifs avec des protagonistes parachèvent l'étude bibliographique. Ces entrevues ont éclairé certaines zones d'ombres inhérentes aux recherches précédemment citées<sup>5</sup>.

Dans une première partie, je précise les points de convergences entre ces démarches d'urbanisation des quartiers populaires de Recife entre 1963 et 1987, au regard de leur contexte local et national. Elles permettent d'observer le passage d'une approche révolutionnaire à une approche sociale libérale, aboutissant à une proposition sociale participative. Dans une seconde partie, nous verrons le profil des acteurs en place, leur rôle, ainsi que leurs différentes relations ou alliances. Enfin, dans une dernière partie, nous discuterons de l'impact de ces intermédiaires dans la défense d'un droit à la ville des classes populaires et l'absence de certaines questions aujourd'hui centrales en terme de justice spatiale.

## **I. De Cajueiro Seco au programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt sociale : de l'autogestion à l'accompagnement du tournant néolibéral**

### 1. Les prémisses d'un droit à la ville des classes populaires : l'expérience avortée de Cajueiro Seco (1963-1964)

En 1963, Miguel Arraes, récent gouverneur du *Pernambuco*, figure montante du socialisme brésilien, engage le projet d'urbanisation de Cajueiro Seco. Pour répondre aux pressions de différents segments de la société civile relatives à l'occupation de centaines de familles des monts Guararapes, il intime à

---

<sup>5</sup> Cette communication s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur une sociologie comparée de la mise en œuvre de dispositifs participatifs dans les métropoles de Grenoble et Recife. Elle vise à introduire certaines hypothèses qui seront développées dans le cadre de la thèse. À ce titre, le travail de terrain reste relativement léger.

l'architecte Gildo Guerra, directeur du service social contre le *mocambo*<sup>6</sup> de son administration, de trouver une solution viable pour ces familles. Dans le contexte des réformes de base et d'un nouvel intérêt pour le « populaire » au Brésil, l'architecte tourne le dos à un demi-siècle de politique d'éradication des favelas. Il fait appel à une personnalité importante de l'architecture moderniste brésilienne : Acacio Gil Borsoi. Accompagnés d'une équipe d'architectes de l'institut des architectes brésiliens (IAB) et d'élèves de l'université fédérale du *Pernambuco*, ils s'attèlent à établir une autre manière de faire de l'urbanisme. Le *mocambo* n'est plus le problème, mais la solution. Borsoi imagine un modèle de maison autoconstruite en *taipa*. La *taipa* est une méthode de construction traditionnelle réalisée à base de terre. Elle offre des coûts de construction relativement bas, s'adapte aux besoins et souhaits des habitants, et s'ajuste à leur condition financière. Les services collectifs basiques, comme l'assainissement ou les écoles, sont la responsabilité des pouvoirs publics. Ils sont néanmoins pensés en concertation avec la communauté, puis autogérés par celle-ci.

Au-delà d'un simple projet urbain, Cajueiro Seco est pour ses promoteurs la première d'une vaste réforme urbaine<sup>7</sup>. D'ailleurs, Acácio Gil Borsoi est un des artisans importants dès le début des années 60 de la réforme urbaine. Il s'associe aux congrès de l'Union International des architectes qui se déroulent à La Havane où il présente sa maison préfabriquée en *taipa*. En 1962, il prend part également à la journée nationale de l'habitation, promue par l'IAB et qui culmine avec le séminaire de la réforme urbaine en 1963. Ces rassemblements sont des moments cruciaux pour les architectes dans la construction d'une revendication structurée relative à la politique de l'habitat au Brésil.

Mais, seulement un an après le début du projet, le coup d'État signe son arrêt de mort. Le régime militaire détruit les quelques constructions pour effacer toutes traces d'une expérience considérée comme subversive, symbole de la « cubanisation »<sup>8</sup> du *Pernambuco*. En effet, cette tentative à travers les idées qu'elle véhicule, les acteurs qu'elle implique, et les populations qu'elle touche, pose les bases d'une autre manière de produire la ville à une époque où la question urbaine émerge comme une question centrale dans le développement territorial brésilien. Ainsi, bien que l'expérience n'aboutisse pas, elle amorce une approche alternative de l'urbanisme, plus humain et démocratique. Elle construit les fondements théoriques et pratiques de ce que sont certains programmes de la politique brésilienne de l'habitat du début des années 1980 à la fin des années 2000. Ainsi, « le coup d'État de 1964 est réaffirmé comme marqueur, non pas pour expliquer la discontinuité de l'expérience et de l'assistance technique et sociale, mais pour signaler la suspension des attentes alors canalisées sur l'alliance entre les intellectuels et le peuple. » (Inglez de Souza, 2009. p.207)

## 2. Le projet Teimosinho — entre autogestion et accompagnement du tournant néolibéral (1977-1982)

---

<sup>6</sup> Ce sont des habitations précaires autoconstruites dans lesquelles les esclaves en fuite se cachaient. À Recife, c'est ce terme qui est privilégié à celui de « *barraco* » jusqu'aux années 1970. Un ensemble de *barracos* ou de *mocambos* constituent une *favela*.

<sup>7</sup> Pour Gildo Guerra, « il est la première expérience d'ampleur de la réforme urbaine » (Guerra dans Inglez de Souza, 2009).

<sup>8</sup> Durant cette période, les échanges entre Cuba et le *Pernambuco* sont relativement nombreux. Une ligne de transport maritime relie d'ailleurs La Havane à Recife.

L'inefficacité des programmes de la Banque Nationale d'habitation — BNH pendant les 10 premières années de la dictature militaire aboutissent à la périphérisation des classes moyennes basses et la favelisation des plus pauvres (Souza, 2007). Dans un contexte de fragilisation du régime militaire, d'investissement des bailleurs internationaux dans l'urbanisation des quartiers populaires, et de réactivation des mouvements sociaux, le projet *Teimosinho* naît.

En 1977, la mairie de Recife prévoit un projet de développement touristique pour le quartier de Brasília Teimosa. Le projet, impliquant l'expulsion des occupants et l'éradication de la favela, suscite une mobilisation forte de la communauté de pêcheurs installée depuis plus de 50 ans, dans ce territoire balnéaire des chics quartiers sud de Recife. Tandis que la police détruit les maisons la journée, les habitants les reconstruisent durant la nuit. Après plusieurs mois de luttes, face à la pression populaire et à l'appui de certains segments de la société civile, dont l'archidiocèse de Recife et Olinda, la mairie change de stratégie au profit de « l'humanisation » du territoire. La mairie requalifie le quartier et les habitants restent sur place. Néanmoins, les habitants, méfiants des pouvoirs publics, décident de construire leur propre démarche.

L'association des habitants refuse le diagnostic réalisé. Elle s'allie au centre de recherche et d'action sociale (CPAS) pour l'accompagner dans la démarche. C'est le secrétariat à l'habitation de l'État, en la personne de José Jorge de Vasconcelos de Lima, qui finance l'expérience à travers la Cohab-PE. Le CPAS pilote le travail avec des membres de la communauté. Elle débute en juin 1979 et termine en novembre de la même année. Pendant 22 semaines, 92 réunions sont organisées. Elles rassemblent près de 50 % de la population concernée. Le théâtre et la bande dessinée facilitent le dialogue entre citoyen et technicien. Le processus se conclut par un plébiscite auquel participe le maire de Recife. À la suite de l'approbation du diagnostic de Teimosinho, la mairie élabore une proposition d'aménagement pour mobiliser les financements de PROMORAR. Elle installe un centre de planification communautaire (NPC) pour accompagner l'urbanisation et la légalisation de la zone, en lien avec l'association. Le CPAS s'éloigne de la démarche, bien qu'il continue de donner quelques conseils de manière informelle. Les travaux sont réalisés. En 1982, Marco Maciel, alors gouverneur du *Pernambuco*, remet les titres de propriété aux *Teimosos*<sup>9</sup>.

### 3. La légalisation des ZEIS et la construction du PREZEIS (1983-1987)

Face au succès du projet, le maire de Recife, Gustavo Krause, décide d'étendre la démarche à d'autres quartiers. Pour ce faire, il crée les aires spéciales d'intérêt social (AEIS) et généralise les NPC. Mais la nomination de Joaquim Francisco en 1983 à la tête de l'exécutif municipal met fin à l'expérience participative. Bien qu'il inscrive les ZEIS dans la loi, il ne crée pas le programme permettant leur régularisation. Face à cette lacune, une constellation d'acteurs se structurent autour de la commission justice et paix (CPJ) présidée par Dom Helder Câmara<sup>10</sup>, archevêque de l'archidiocèse de Recife et

---

<sup>9</sup> Habitants de Brasília Teimosa. *Teimoso* en portugais signifie : têtue.

<sup>10</sup> Dom Helder Câmara est un défenseur des droits de l'homme au Brésil et une des figures de la théologie de la libération en Amérique latine.

Olinda. Cette commission réunit autour d'elle des ONG et des organisations professionnelles (l'IAB, l'ordre des avocats brésiliens [OAB], l'association des sociologues [AS]). Ce groupe se réunit toutes les semaines pour coordonner ses actions. Comme se le rappelle Luis de la Mora, membre du collectif, « l'objectif était de maximiser notre capacité d'action. On assumait aussi une posture, celle d'appuyer la création d'associations, des organisations représentatives des différents groupes d'habitants. On stimulait la constitution de groupe. [...] de la même manière qu'un centre communautaire, c'était une fédération de 50-60 associations, on stimulait la création d'une fédération. » (De la Mora, communication personnelle, 25 avril 2017)

Ce groupe appuie le mouvement populaire pour écrire le projet de loi du PREZEIS. Il s'inspire fortement du projet Teimosinho. En effet, l'ancien jésuite et directeur du secteur juridique de la CPJ, Salvador Soler, a participé activement au projet. Il systématise par la suite l'expérience. À partir de là, le collectif commence à mobiliser pour construire une proposition de régularisation des favelas.

Alors, on s'est dit : allons élaborer un règlement, un instrument qui dirait comment faire. Et l'on irait convaincre les leaders de ces 26 territoires : leaders de gauche, du centre, de droite, mais leaders de communautés. Certaines fois, c'était le conseil d'habitants ou l'association. À l'institut de formation, qui était dans le quartier de Coelhos, tous les 15 jours, les leaders se réunissaient pour discuter les modalités de régularisation de la propriété foncière. [Ils discutaient] de l'amélioration des infrastructures, des services, et installations urbaines ainsi que les habitations, dans les « établissements anormaux » [...] Depuis cette première réunion, les leaders décidèrent d'élaborer tout au long de l'année, de l'année et demie, réellement pour définir comment faire ça, de manière consistante, participative, et autogérée. Ils définirent dans ce règlement la taille réglementaire, le nombre d'étages peut être construit, si les lots peuvent être remembrés ou non. Toutes ces normes urbanistiques ont été créées par les leaders pour aller ensuite dans chaque communauté, avec la commission d'urbanisation et de légalisation, qui menait le processus, négociant avec la préfecture. Ce processus d'élaboration du règlement a été de 1983 à la fin de 1984. (De la Mora, communication personnelle, 25 avril 2017)

Ce groupe joue un double rôle. D'une part, il prend part activement à l'écriture de la réglementation avec les leaders communautaires, normes techniques et légales. Mais ils participent surtout à la mobilisation et à la fédération des associations et collectifs d'habitants des 26 ZEIS de Recife. Dom Helder Câmara est la figure de cette union. On peut imaginer qu'elle peut être effective du fait de l'implication des CEBs depuis le début des années 1960, mais également par la « capacitation » des habitants et militants au sein de l'institut de formation pastorale. En effet, ce travail a permis de construire une relation de confiance entre l'Église catholique, et ses alliés, et les mouvements populaires.

Ce partenariat aboutit à la tenue d'un séminaire en octobre 1985 avec les candidats à l'élection du maire de Recife. Les quatre principales fédérations d'associations de quartiers, *Assembleia dos bairros*<sup>11</sup>, *Movimento de defesa dos favelados*<sup>12</sup>, *Federação das Associações de Bairros do Estado de*

---

<sup>11</sup> Assemblée des quartiers

<sup>12</sup> Mouvement de défense des *favelados*

*Pernambuco*<sup>13</sup> et la *Federação dos moradores da COHAB*<sup>14</sup>, se joignent au à la commission Justice et Paix pour le réaliser. Sur les six candidats, seuls quatre (tous opposés au régime militaire) participent. Jarbas Vasconcelos, candidat du parti socialiste brésilien (PSB), leur suggère d'indiquer les personnes qui siègeront dans l'administration pour mettre en œuvre le programme. Il constitue le front populaire de Recife. De cette manière, il se garantit l'appui des différents mouvements populaires. À la suite de son élection, le groupe interentités organise un séminaire pour définir la répartition des tâches. Luis de la Mora est responsable de l'orchestration de l'évènement. L'Assemblée législative approuve la proposition. La mairie nomme les techniciens du groupe pour l'implanter. Quelques représentants des habitants des quartiers populaires intègrent également l'administration, mais avec des niveaux de responsabilité plus faible. Le forum du PREZEIS se crée. Les représentants des habitants des ZEIS pilotent, dorénavant, l'ensemble du processus d'urbanisation et de régularisation des zones spéciales d'intérêt social.

## **II. Les intermédiaires : faciliter la perméabilité entre mouvement social et institution publique**

L'étude de ces trois expériences éclaire le rôle joué par les intermédiaires dans la concrétisation de ces expériences. Ces individus ont participé de manière active à la mise en œuvre des projets, en garantissant les articulations entre les pouvoirs publics et les habitants des quartiers populaires. À la frontière entre différents mondes, portant un intérêt fort pour les questions sociales, ils ont permis la réalisation de ces projets. L'analyse des portraits d'un intermédiaire dans chacun permet de comprendre qui sont ces acteurs et comment ils ont pu garantir ces articulations. Pour illustrer mon propos, je me focalise sur trois individus : Acácio Gil Borsoi (portrait 1), Aécio Gomes (Portrait 2), Luis de la Mora (Portrait 3). Le choix s'est dirigé sur ces médiateurs en particulier, car ils ont une progressivement des responsabilités relativement importantes dans chacune des trois expériences.

### **Portrait 1 : Acácio Gil Borsoi — coordinateur du projet de Cajueiro Seco**

Acácio Gil Borsoi est un architecte brésilien. Formé à Rio de Janeiro, il s'installe à Recife en 1951. Il est professeur à l'école des beaux-arts du *Pernambuco* puis professeur à la faculté d'architecture de Recife (actuelle faculté d'architecture de l'UFPE). Il est une figure importante du modernisme au *Pernambuco* et dans le *Nordeste*. Il réalise pendant cette période de nombreux édifice publique, il fréquente à cet effet, Pelopidas Silvera proche de Miguel Arraes, qui devient par la suite maire de Recife. Il est président de l'institut des architectes du Brésil au *Pernambuco*. En 1963, Gildo Guerra le nomme pour coordonner la démarche de Cajueiro Seco. À travers cette expérience, il essaie de mélanger la rationalité du modernisme à un projet social et participatif. À la suite au coup d'État militaire, il est emprisonné deux semaines, puis continue son activité d'architecte.

### **Portrait 2 : Aécio Gomes — coordinateur de la communauté de recherche et d'action sociale**

Aécio Gomes, coordinateur du CPAS, est un ancien militant communiste. Actif contre la dictature militaire, est incarcéré deux ans dans la seconde moitié des années 1960. Après avoir fini son cursus d'ingénierie en prison, il fuit le Brésil et rejoint la France jusqu'à la fin des années 70. Il réalise à

<sup>13</sup> Fédération des associations de quartier de l'État de *Pernambuco*

<sup>14</sup> Fédération des habitants de la COHAB.

cette période un doctorat de psychologie sociale. Au terme de son exil, dans le contexte d'ouverture politique, il constitue avec des amis un groupe de différents horizons idéologiques et de compétences diverses, pour continuer à lutter contre le régime.

On avait tous un positionnement politique contre la dictature, c'était difficile de parler de gauche ou de droite, mais on était tous contre la dictature. [...] Le gouvernement de l'État n'était pas favorable à la dictature, mais l'acceptait. À certains postes, il y a nos amis qui sont rentrés. Cela a facilité notre accès à certains types de travaux. [...] C'était des amis d'université, des amis du mouvement social, des amis de la politique. À cette époque, il y avait le PMDB et le MDB, on se rencontrait dans les campagnes politiques. Il y avait un groupe d'individus avec des positions politiques claires, qui étaient contre la dictature. Seulement, quelques personnes... Pour te donner un exemple bien clair... à l'époque où j'ai été emprisonné dans la caserne de la cavalerie, j'ai réussi à avoir une autorisation pour étudier. Qui venait me chercher en prison ? C'était deux policiers et un de mes amis, un collègue, c'était Zé Jorge. Zé était, à cette époque, très ami du gouverneur. Il était secrétaire à l'habitat. (Rires) Alors, c'était un mec du côté du gouvernement [...] Nous, on cherchait quoi faire, politiquement [...] Il y avait des gens du côté du gouvernement et d'autres qui étaient en dehors. Ceux qui étaient dedans avaient plus de proximité avec les gouverneurs, moi j'étais dehors. Mais ça ouvrait des brèches pour entrer [dans l'institution]. Ça a permis de créer des équipes qui pouvaient travailler dans les communautés. Cette décision de travailler dans les communautés, c'était une décision à ce moment... On était déçu des partis politiques, alors une manière de faire de la politique c'était de rencontrer, de se rapprocher, des communautés. On a fait 10 projets comme Teimosinho [...] Teimosinho était le premier. (Gomes, communication personnelle, 2017)

### **Portrait 3 : Luis de la Mora (PREZEIS)**

Luis de la Mora est un sociologue-urbaniste mexicain. Après un long séjour en Europe à la fin des années 1960 et au début des années 1970 pour poursuivre des études en philosophie et sociologie, il s'installe au Brésil. D'influence marxiste, il intègre le master en développement urbain et l'université fédérale du *Pernambuco*. De la fin des années 1970 au début des années 1980, il réalise un DEA à l'institut d'urbanisme de Paris. Il partage sa vie entre son activité académique à Paris et ses activités militantes à Recife. De 1983 à 1991, il accompagne l'ensemble du processus de création et de mise en œuvre du PREZEIS. Il est par ailleurs professeur de sociologie à l'institut de formation pastorale à Recife. Comme il le dit, il prend part à la formation des séminaristes, des frères, des militants de base, des catholiques et des non catholiques, des leaders syndicaux. Son objectif est de préparer ces leaders. Il devient président de l'association des sociologues du *Pernambuco*. Son engagement, sa connaissance précise des enjeux du PREZEIS et de ces luttes urbaines le pousse à écrire en 1993 la première thèse de doctorat sur le sujet à l'Université Paris I — Sorbonne. Il devient par la suite professeur permanent du département d'architecture et d'urbanisme de l'UFPE. Il occupe également pendant les années 1990 et 2000 différents postes à responsabilité dans les administrations publiques sur des questions d'habitations ou d'éducation. Par ailleurs, il est représentant de l'université au sein de différentes instances participatives (PREZEIS, Conselho da cidade, Conselho de desenvolvimento urbano).

#### 1. Des acteurs multipositionnés à la frontière du mouvement social et de l'État

Dans chacun de ces cas, ces individus jouent un rôle de médiateur entre la société civile et les pouvoirs publics, car ils se trouvent à la frontière entre ces deux mondes. Sans y être complètement intégré, ils



n'en sont pas non plus étrangers. À l'image du « marginal sécant » (Crozier, Fiedberg, 1977), leur appartenance à différentes institutions et réseaux militants leur permet de mobiliser les ressources (financière, technique et politique) nécessaires pour mener à terme le projet. Ils rassemblent l'ensemble des acteurs compétents, ouvrent de nouveaux espaces de négociation, et simplifient le dialogue entre les partis. Leur pratique de terrain fait office de langage commun. Dans les trois situations choisies, quatre positions relativement similaires sont identifiables.

- Premièrement, ils sont tous diplômés de l'enseignement supérieur. Ils maintiennent une relation privilégiée avec l'Université Fédérale du *Pernambuco*. Ils ont tous été ou sont professeurs. Ils sont considérés comme des experts ou des intellectuels : leur avis compte.
- Deuxièmement, ils ont un rôle de premier plan dans les réseaux professionnels ou politiques. Aécio Gomes participe aux campagnes électorales au sein du MLB. Luis de la Mora et Gil Borsoi sont respectivement présidents de l'association des sociologues du *Pernambuco* et de l'IAB. Luis de la Mora occupera par la suite des postes à responsabilité à la mairie de Recife et au gouvernement de l'État.
- Troisièmement, ils entretiennent des relations étroites avec les entités religieuses. Ils sont proches des membres de l'Église catholique et en particulier Dom Helder Câmara. Certains ont été séminaristes (Luis de la Mora, Salvador Soler) avant d'être militant. D'autres sont athées, mais sont proche l'Église. Par exemple, Dom Helder baptise le fils d'Aécio Gomes alors que lui-même ne l'est pas.
- Quatrièmement, ils sont de gauche avec un intérêt particulier pour la question sociale et plus spécifiquement en faveur des pauvres. Ils s'investissent aux côtés du mouvement populaire, bien qu'ils n'en fassent pas partie directement.

La multiplication des réseaux leur donne un accès privilégié aux élus ou à des personnes aux responsabilités élevées dans les administrations. Ces relations professionnelles, amicales, politiques ou universitaires permettent de construire la filiation entre ces différentes expériences. En effet, lorsque l'on recoupe les cercles, tous ont eu l'occasion de se côtoyer, voire de travailler ensemble à diverses occasions. Aécio Gomes a été ami avec Miguel Arraes. Luis de la Mora a été professeur en même temps que Acacio Gil Borsoi dans le département d'architecture de l'UFPE. Ces connexions n'impliquent pas nécessairement qu'il y a une influence directe d'une expérience sur l'autre, mais plutôt qu'une certaine philosophie en faveur d'un droit à la ville des classes populaires se diffuse au sein de ces cercles. Bien que Recife compte plus d'un million et demi d'habitants, l'élite locale est restreinte. Il y a donc une promiscuité entre les différents cercles, même s'ils sont en principe idéologiquement opposés. Les engagements politiques de ces individus ne les ont jamais empêchés par la suite de travailler avec le « camp opposé ». En effet, ils ressemblent socialement plus à leur adversaire politique qu'à ceux dont ils partagent la lutte.

## 2. Des facilitateurs socialement et symboliquement dominants

Ces facilitateurs dans une très grande majorité font partie des classes dominantes. Ces hommes blancs de la classe moyenne supérieure ont tous suivi un cursus universitaire de haut niveau. Issus de filières valorisées (ingénierie et architecture), ils ont un intérêt pour la question sociale. Gil Borsoi réalise des logements sociaux, alors que Luis de la Mora et Aécio Gomes font leurs recherches doctorales en sociologie et en psychosociologie. Bien qu'ils partagent des luttes avec le mouvement populaire, ils ne sont pas sujets aux maux de celles-ci, interrogeant leur positionnement et leur légitimité à être des porte-parole de ces mouvements.

L'analyse de leur parcours, de leurs histoires de vie et des relations qu'ils entretiennent avec le pouvoir, font d'eux les « gagnants » de ces mobilisations malgré les alternances politiques et les changements de régime. Évidemment, ces individus ont été victime de la répression pendant la dictature (deux d'entre eux ont été écroués). Mais leurs réseaux leur ont permis de poursuivre leurs études ou activités professionnelles sans trop de dommage. Ainsi, Gil Borsoi continue à répondre à des commandes publiques pendant la dictature militaire bien qu'il était emprisonné deux semaines à la suite d'un voyage à Cuba. Aécio Gomes devient professeur à l'université fédérale du *Pernambuco*. Bien qu'il ait été prisonnier pendant la première partie de la dictature militaire, il poursuit des études grâce à l'aide d'un ami proche: Zé Carlos. Zé Carlos est proche du gouvernement militaire. Il est ami proche du gouverneur du *Pernambuco* de l'époque Marco Maciel. Luis de la Mora pour sa part, en plus d'être professeur à l'université fédérale du *Pernambuco*, occupe différents postes de secrétaire ou directeur au sein des gouvernements respectifs. Ainsi, cette mobilité d'un régime à l'autre est le symbole de la perméabilité existante entre le mouvement social et l'État, même pendant la période dictatoriale.

Ces acteurs définissent, en collaboration avec les acteurs du mouvement populaire, le PREZEIS. Leur statut d'expert interroge la place qu'ils occupent et leur poids dans l'instauration de cette politique publique. Ainsi, deux questions se posent : d'une part dans quelle mesure ces politiques publiques sont-elles à l'image des activistes institutionnels ? D'autre part, le profil de ces acteurs interroge le caractère nécessairement positif de l'activisme institutionnel.

### **Conclusion : des intermédiaires transformateurs des institutions ?**

Les mises en perspective de ces expériences et de leurs intermédiaires permettent de mettre en lumière trois résultats principaux. D'une part, on assiste à un basculement des objectifs de ces expériences, en accord avec les contextes sociaux et politiques locaux et nationaux. D'autre part, les positions de ces intermédiaires et leur participation très ponctuelle au sein des gouvernements ne permettent pas d'utiliser le concept d'activiste institutionnel. Enfin, l'absence de professionnalisation de ces intermédiaires remet en cause l'aboutissement de l'institutionnalisation de cette démocratie participative.

Premièrement, les collaborations entre la société civile et les pouvoirs publics ne se limitent pas à la période démocratique. Les exemples de Cajueiro Seco, de Teimosinho, puis de l'écriture du PREZEIS, prouvent le contraire. Bien que l'on observe un changement de rhétorique dans la justification de ces

expériences participatives, relativement au contexte dans lesquelles elles se déroulent, l'urbanisation des quartiers populaires *recifenses* reste un enjeu majeur de la croissance urbaine tout au long des années 1960, 1970 et 1980. L'absence de réponse systématique de l'État à ces problématiques, sous la pression des mouvements populaires et de leurs alliés, oblige à expérimenter de nouvelles solutions pour garantir la permanence des habitants sur place. Ces interactions entre les mouvements populaires et les pouvoirs publics, dans chacun de ces cas, en période démocratique ou dictatoriale, sont permises par ces intermédiaires proches des pouvoirs publics dans des configurations très spécifiques, dont les conditions sont difficilement reproductibles. D'ailleurs, l'unicité de chacun de ces cas est révélatrice de la résistance du système capitaliste de la production de la ville à l'intégration de pratiques alternatives plus participative et inclusive. Malgré ces résistances, elles affectent directement l'institution communale sous deux angles. D'une part, d'un point de vue juridique, elles aboutissent à l'établissement progressif d'une législation garantissant le droit à la ville des classes populaires. Les lois successives des ZEIS et du PREZEIS à Recife et la loi du statut de la ville adoptée en 2001 par l'Union, en sont les symboles respectifs à l'échelle locale et nationale. D'autre part, sous l'angle du design institutionnel, elles participent à l'émergence de nouveaux espaces de collaboration techniques délocalisés (NPC) dans les quartiers et de nouvelles structures de gouvernance aux différentes échelles de production de la ville, de la ZEIS (commission d'urbanisation et de légalisation – COMUL) et de la ville (forum du PREZEIS). Ces évolutions juridiques et institutionnelles sont permises par l'investissement de ces intermédiaires permettant à la fois la construction de l'expérimentation pratique à son institutionnalisation. Très concrètement, ce sont ces intermédiaires qui écrivent les propositions de loi des ZEIS et du PREZEIS puis les mettent en œuvre. Ce résultat appuie l'idée d'une perméabilité entre mouvement social et État, même pendant la période dictatoriale. Néanmoins, le cas du PREZEIS pose une question qui n'apparaît pas dans la recherche des auteurs : quelles sont les interactions entre les membres du mouvement social et les activistes institutionnels ? Comment ceux-ci défendent-ils les intérêts des classes populaires au sein de l'institution ? La non-représentativité sociale et l'absence de mandat (de la part du mouvement populaire) de ces acteurs ayant la charge par la suite d'implanter la politique publique par rapport à la base du mouvement social, interroge ainsi le design institutionnel du système participatif. Prenons un exemple pour illustrer notre propos. Les membres de la commission ayant écrit la loi puis l'ayant mise en œuvre sont des hommes. La question du genre et notamment celle de la faiblesse de la représentation politique des femmes n'ont pas été posées. Or, il apparaît que ces dernières jouaient un rôle important dans ces luttes urbaines. Ainsi, une attention aurait pu être portée quant à la nécessité de leur représentation dans ces espaces. Cette question de l'invisibilisation de la question du genre est valide sur les questions raciales. Ainsi, le design institutionnel correspond d'une certaine manière à l'enjeu défendu par les activistes institutionnels et au compromis qu'ils entretiennent avec le mouvement social. Ces résultats nous invitent donc à réfléchir au côté moins positif de cet activisme, pour mettre en lumière des stratégies d'acteurs pas nécessairement progressistes. L'étude de la genèse de l'impératif participatif au Brésil à travers l'analyse des acteurs qui ont activement participé à le mettre en place interroge le caractère

transformateur de la participation du public. Il permet à nouveau frais d'interroger le rapport entre représentation sociale et participation, non pas sous l'angle des participants, mais sous celui des organisateurs.

Deuxièmement, Abers et Tatagiba, dans leur article sur l'activisme institutionnel (2012) se focalisent sur l'action des militants au sein des institutions. Or, elles l'identifient, ces activistes s'appuient sur leurs réseaux pour se construire des marges de manœuvre dans les institutions. Les expériences étudiées montrent que cet activisme se joue également à la frontière des institutions. Ces modalités de production de la ville, avant d'être institutionnalisées, sont expérimentées dans des cadres administratifs et politiques flous. Évidemment, des acteurs tels que Zé Jorge, Gildo Guerra, Miguel Arraes, ou Jarbas Vasconcelos jouent des rôles importants dans la transformation des institutions, mais c'est aussi à l'échelle des intermédiaires à la frontière des deux mondes, que se joue la fabrique de l'action publique. En effet, ils jouent un rôle très concret dans l'expérimentation de nouvelle politique publique. La tertiarisation accrue de l'action publique brésilienne, notamment en terme d'urbanisme que ce soit au travers des partenariats publics/privés ou de partenariat entre université et pouvoir public, nécessite de se questionner sur ces formes de collaboration. Ainsi, le concept d'activisme institutionnel n'apparaît pas suffisant. Ainsi, il semble nécessaire de multiplier les recherches pour identifier qui sont ces acteurs intermédiaires et leur trajectoire.

Troisièmement, en France, les recherches sur les reconversions professionnelles des militants dans le champ de la participation (Nonjon, 2005) ou de la politique de la ville (Tissot, 2005) montrent qu'en parallèle de leur institutionnalisation on observe une professionnalisation des militants. Les militants intégrant les institutions prennent des positions ambiguës : émerge ainsi la figure du militant-expert. Il convertit ses ressources militantes, pour les appliquer au champ professionnel. Les intermédiaires étudiés présentent certaines similitudes avec le militant expert décrit par Magalie Nonjon. D'une part, ils partagent « l'art du mouvement » et il est « extrêmement difficile de distinguer qui ils sont et où se situent leurs intérêts. » (Nonjon, 2005) D'autre part, ils sont tournés vers l'action. Cette attitude leur permet de gagner en légitimité auprès des habitants des quartiers populaires comme des institutions. Comme le confie Aécio Gomes, les habitants étaient relativement méfiants de ces jeunes gens de la classe moyenne, mais l'attention portée à des réalisations concrètes permet de dépasser cette méfiance. Du côté de la puissance publique, ces individus sont une manière de sortir des dédales de la bureaucratie. La tertiarisation de l'action, dont ils ont un contrôle relatif, permet d'expérimenter de nouvelle manière de faire l'action publique. Néanmoins, malgré cette convergence entre les profils et l'institutionnalisation de la participation à travers la mise en place du PREZEIS, on n'observe pas de véritable professionnalisation de ces acteurs. En effet, ce ne sont pas des militants professionnels dans le sens où il n'en tire pas leur rémunération. L'action militante, même si elle peut être entrecoupée de période au sein des institutions, reste sans but lucratif. Cette absence de professionnalisation peut s'expliquer pour deux raisons principales. La première est relative au mode de sélection des fonctionnaires. En effet, l'administration brésilienne est un *spoils system*, les agents sont donc nommés par l'exécutif pour mettre en place une politique ou une autre. Si la gestion change, les fonctionnaires

changent aussi. La seconde est relative à la multipositionnalité. Cet engagement militant se fait en parallèle d'autres activités. En effet, ces acteurs cumulent une activité d'enseignements ou de recherche, avec des activités privées. En parallèle, il gère également des activités de consultants. La diversité des sources de revenus, dont l'une est fixe à travers le salaire universitaire, leur permet de garder une certaine indépendance dans leur activité militante, qui de fait peut être bénévole. Attention, on regarde des expériences du passé. Les recherches brésiliennes se sont encore peu intéressées au profil des professionnels de la participation. L'approfondissement de cette enquête est pertinent. Elle vérifiera l'hypothèse selon laquelle se constitue un corps de professionnel de la participation à une échelle internationale (Mazeaud, Nonjon, Parizet, 2016).

Ainsi, plus que de véritable résultat d'une recherche aboutie, cette recherche est une invitation à poursuivre les recherches portant sur la genèse de l'impératif participatif au Brésil, notamment durant la période dictatoriale, mais également antérieure à celle-ci. Ces trois exemples confortent l'hypothèse de la nécessité d'une lecture non unifiance de l'État et l'existence de perméabilité entre la société civile et les pouvoirs publics. Néanmoins, dans ce cas, le concept « d'activisme institutionnel » ne semble pas suffisant pour illustrer le rôle et la fonction des acteurs intermédiaires, restent relativement à côté de l'institution ou l'intègrent que ponctuellement. Ces « acteurs sécants » (Crozier, Friedberg, 1977), socialement et symboliquement dominants, multipositionnés, participent activement à la concrétisation et à la diffusion d'une culture de la participation populaire. Néanmoins, leur statut social et leur trajectoire de vie invitent à questionner le caractère transformateur de leur action. Ainsi, l'analyse de ces exemples précise l'évolution du rapport entre urbanisation des favelas et participation populaire. L'étude des interfaces entre acteurs institutionnels et de la société civile pondère l'importance des mouvements sociaux dans la genèse de l'impératif participatif dans les politiques urbaines brésiliennes.

## **Bibliographie**

Abers, R., & Ttagiba, L. (2015). Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health From Inside the Brazilian Bureaucracy. In *Social Movement Dynamics: New Perspectives On Theory And Research From Latin America* (p. 73- 101). Routledge.

Arantes, P. F. (2006). O ajuste urbano : as políticas do banco mundial e do BID para as cidades. *Pós*, (20), 60- 75.

Botler, M., & Mirinho, G. (1997). O recife e a regularização dos assentamentos populares. *Revista Pólis*, (29).

Cary, P. (2007). *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*. L'Harmattan.

Chétry, M. (2010). *Les habitants des favelas face au droit à la ville au Brésil : Réalité de la fragmentation urbaine, défi de l'intégration* (Thèse de doctorat). Lyon 3, Lyon.

De La Mora, L. (1993). Pouvoir local, participation populaire et conquête de la citoyenneté. Évaluation du processus de participation dans le plan de récupération des bidonvilles de Recife (Brésil). Paris 1.

Inglez de Souza, D. B. (2009). Reconstruindo Cajueiro Seco: Arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-1964). USP, São Paulo.

Lucienne, C. (2014). Les défis de l'insertion sociospatiale des favelas à Recife : entre exigences d'attractivité et nécessités d'habitabilité : le cas de la ZEIS du Coque (Thèse de doctorat). Universidade Federal do Pernambuco, Recife.

Mazeaud, Alice, Magali Nonjon, et Raphaëlle Parizet. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative. » *Participations*, no. 14 (June 6, 2016) : 5–35.

Miranda, L., & Moraes, D. (2004). Ainda ha lugar para o PREZEIS do Recife. Dans *Anais do III congresso Nacional de Direito urbanístico* (Vol. 1, p. 1- 16). Recife : IBDU.

Miranda, L., & Moraes, D. (2007). O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras — Uma aviação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* (p. 515- 435). Porto Alegre : Caixa Econômica Federal.

Moura, A. S. de. (1987). Brasília Teimosa : the organization of a low-income settlement in Recife, Brazil. *Development dialogue*, 152- 164.

Rocha, D. de M. (2017). Revistando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. Présenté à Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles, Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Sa Vilas Boas, M.-H. (2017). The Genesis of Participatory Democracy in Brazil: a Scientific (Re)Construction \*. *Brazilian Political Science Review*. Consulté à l'adresse [https://www.researchgate.net/publication/315665594\\_The\\_Genesis\\_of\\_Participatory\\_Democracy\\_in\\_Brazil\\_a\\_Scientific\\_ReConstruction](https://www.researchgate.net/publication/315665594_The_Genesis_of_Participatory_Democracy_in_Brazil_a_Scientific_ReConstruction)

Souza, Maria Angela de Almeida. “Política Habitacional Para Os Excluídos: O Caso Da Região Metropolitana Do Recife. » In *Habitação Social Nas Metropoles Brasileiras - Uma Avaliação Das Políticas Habitacionais Em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro E São Paulo No Final Do Sàculo XX*, by Adauto Lucio Cardoso. Coleção Habitare. Porto Alegre : IPPUR, 2007.

Tissot, Sylvie. « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les “quartiers”. » *Politix*, no. 70 (2005) : 71–88.