

I. ZÉ PAULO, MAIRE DE RIO FORMOSO : LE POUVOIR MUNICIPAL, UN “HÉRITAGE MAUDIT” ?¹

«... foi aí que eu consegui adquirir, consegui assim herdar
essa herança. Herança assim um pouco maldita»²
Zé Paulo

Les maires des communes de Pernambuco étaient traditionnellement issus des élites locales, souvent seigneurs d'*engenhos*. A Rio Formoso, les élections municipales d'octobre 1996 ont marqué une rupture avec cet héritage. Zé Paulo, leader syndical noir de la FETAPE (une branche du syndicalisme paysan), porté par l'électorat des campagnes, a été élu maire de la commune. Ce cas, non isolé³, exemplaire d'une transformation du champ politique local, permet de réfléchir aux modalités de transfert d'un "capital" syndical (constitué de compétences mais aussi d'une crédibilité et d'une légitimité acquises à travers les luttes syndicales) en capital politique. La diversification des élites politiques, elle-même liée à une modification des critères de légitimité politique, est-elle une condition nécessaire et suffisante pour qu'il y ait une modification des formes d'exercice du pouvoir ? Quel est le poids de l'héritage dans ces périodes de transition ?

Pour les étudiants français, toutes ces questions, qui guident aujourd'hui la réflexion sur la municipalité de Rio Formoso, ne sont apparues qu'a posteriori. Du fait de la méconnaissance des enjeux locaux et de la mauvaise maîtrise du portugais, les premières réactions ont été une série d'étonnements, que l'article suivant voudrait expliciter.

Hébergés au cœur de l'*engenho* Amaragi, dans la "maison" de Roberto, nous apprenions dès le soir de notre arrivée qu'un conflit opposait Roberto à Zé

¹ Ce premier volet a été rédigé par I. Coutant, F. Viguié et A. Garcia.

² Zé Paulo, entretien collectif du 15/09/97. "C'est ainsi que j'ai réussi à acquérir, que j'ai réussi à hériter de cet héritage. Un héritage un peu maudit".

³ Cf. Moacir Palmeira : «Os sindicatos no poder. Que poder ?», (in) Barreira I. & Palmeira M. (org.), *Candidatos e candidaturas, enredos de campanha eleitoral no Brasil*. São Paulo, Annalume, 1998.

Paulo. Notre hôte avait mis en cause de manière insidieuse la gestion municipale du nouveau maire de Rio Formoso et nous avait livré le fond de ses inquiétudes : Zé Paulo souhaitait que la *casa grande* transformée en hôtel par Roberto fût gérée par une coopérative pour accompagner les aménagements liés à la réforme agraire. Pour ne pas risquer d'être pris dans le jeu des accusations réciproques, il fallait rencontrer le nouveau maire très vite (Lygia Sigaud l'avait auparavant informé de notre venue et de notre installation à Amaragi) et ainsi réactiver une relation importante pour les anthropologues brésiliens depuis les luttes syndicales des années 1970. Rendez-vous fut pris et toute l'équipe fut invitée à le voir le lendemain dimanche.

UN LIEU DE RECEPTION PEU ORDINAIRE POUR UN MAIRE ?

Nous avons tout d'abord été surpris par le lieu de réception. Zé Paulo nous a tous accueillis chez lui, ce qui aurait pu être la simple marque d'un accueil chaleureux. Mais il y avait plus : il nous expliqua qu'il évitait de se rendre à la mairie, débordé par les nombreuses demandes de ses administrés qu'il ne parvenait pas à satisfaire. Nous nous sommes installés dans la véranda, en cercle. L'entretien était solennel. Zé Paulo, très attentif à l'enregistrement, s'appliquait à diriger sa voix vers le micro, marquant une pause lorsqu'il fallait changer de cassette. La blancheur élégante de sa chemise et de son pantalon soulignait plus encore sa peau noire et tous les traits physiques d'un descendant direct des esclaves des plantations sucrières. Derrière lui, dans le salon, toute la famille avait pris place, nombreuse en ce dimanche midi et tous les visages de ses enfants étaient tournés vers nous. A la décontraction de leur attitude physique, à leurs vêtements de sport, à leur coupe de cheveux, on devinait un rapport à l'école plus intime et plus prolongé que celui du patriarche. Occupée à la cuisine, la femme de Zé Paulo est réapparue au moment des photos. Plus tard, cette imbrication de l'espace privé et de l'espace public autour de la personne de Zé Paulo (c'est lui qui, assis dans la véranda, juste devant l'ouverture du salon, faisait le lien entre les deux groupes) nous a semblé réitérée par la composition de l'équipe municipale, révélatrice de l'importance des liens familiaux. La fille de Zé Paulo avait été nommée secrétaire à l'action sociale, son gendre secrétaire à l'environnement, et tous deux avaient été responsables de la campagne

municipale. Zé Paulo les a d'ailleurs sollicités à plusieurs reprises au cours de l'entretien¹.

Installés au domicile du maire, nous étions cependant visibles de la rue. Sans doute Zé Paulo avait-il intérêt à être vu en notre compagnie, ne serait-ce que parce que nous représentions des alliés potentiels prestigieux ; mais il semblait surtout désireux de nous honorer pour signaler le prix qu'il attachait à ses liens avec les anthropologues brésiliens. C'est ce qu'a confirmé la manière dont il nous a reçus, l'après-midi même, à l'occasion du match de football entre deux *engenhos* de la commune. A peine arrivés, nous² avons vu le maire et un de ses conseillers se diriger vers nous pour nous accueillir d'une accolade chaleureuse. Le maire avait opté cet après-midi-là pour un pantalon et une chemise en jean ainsi qu'une casquette. Les deux hommes nous ont emmené vers le stand tenu par le secrétariat municipal chargé du sport, indiquant implicitement le rôle qui nous était assigné. Nous figurions en bonne place au sein de l'équipe municipale, aux yeux de tous. Une petite bande d'enfants s'est approchée de nous, attirée par les appareils photo. Zé Paulo leur a généreusement offert des glaces, affirmant son rôle protecteur "d'enfants des rues"³. Après le match, le maire a prononcé un discours au cours duquel il nous a présentés comme membres d'une équipe de chercheurs venant de France et du Musée National de Rio. Il a demandé à l'un des étudiants brésiliens de participer à la remise des médailles. A la fête organisée le soir même pour clore le tournoi, le maire, maître de cérémonie, se

¹ L'étude des secrétariats municipaux révèle l'omniprésence des liens personnels dans la gestion du *município* : les "secrétaires" sont des proches de Zé Paulo (famille, syndicat) et il semble que ce soient les "directeurs", hiérarchiquement subordonnés aux premiers, moins liés au maire, qui détiennent la compétence technique. Cette division du travail, qui nous a surpris au premier abord, n'est pourtant pas atypique. En France, l'opposition élu/administratif est également courante.

Sur le mode personnalisé de la faction politique de Zé Paulo, voir Moacir Palmeira, op. cit.

² Nous étions cinq étudiants français, trois étudiants brésiliens et deux étudiants argentins.

³ Un programme du secrétariat municipal à l'action sociale leur est consacré. Les enfants des rues sont encadrés à la sortie de l'école. Ils cultivent notamment des légumes dans le potager municipal.

montrait une nouvelle fois à la hauteur d'un rôle taillé anciennement par des seigneurs pour eux-mêmes.

UN MAIRE “ENGESSADO” ?

«E aí a barra é pesada. A barra é pesada. É preciso lutar, que realmente, completamente engessado, pagando só folha de pagamento e pagando também debito atrasado. Aí ficou completamente engessado sem poder fazer praticamente nada»¹.

A plusieurs reprises, Zé Paulo utilise le terme “*engessado*” (plâtré, coincé) pour exprimer son désarroi. Dès le début de l'entretien, il nous fait part de ses difficultés face aux transformations de la région confrontée à la crise sucrière, attestées localement par trois processus : la faillite des planteurs et des propriétaires d'usine, la réforme agraire et le projet *Costa Dourada* qui prévoit une reconversion de la zone vers le tourisme “international” d'ici 2008.

«Nos estavamos falando da transformação que passa a região assim de forma muito galopante e mesmo, haja visto que a região, a lavoura que sempre dominou foi a cana, a monocultura da cana. E hoje se encontra caindo, se encontra em declínio. (...) E essa lavoura se encontra em dificuldade e a monocultura da cana e provalmente sua população se encontra também em dificuldade. Em dificuldade»².

Zé Paulo aborde le thème de la question sociale, le chômage croissant, l'exclusion, et souligne le “problème” des “enfants des rues” qu'il souhaiterait scolariser, avant d'engager une déclaration générale sur le manque de moyens pour créer des écoles, des hôpitaux, des crèches. Mais sur toutes ces questions, Zé Paulo s'attarde peu, se tournant fréquemment vers les secrétaires municipaux qui l'entourent pour obtenir des précisions. Questionné sur le nombre d'écoles par exemple, il ne parvient pas à nous donner de chiffre précis, se montre

¹ “La barre est dure, la barre est dure. Il faut lutter, parce que je suis réellement complètement coincé, parce que je ne fais que payer les salaires et aussi tous les arriérés”.

² “On parlait de la transformation que connaît ma région, transformation d'une forme excessivement rapide. Il faut reconnaître qu'ici c'est la canne qui a toujours dominé. Et aujourd'hui, elle est en train de s'effondrer, elle se trouve en déclin. Et ce travail se trouve en difficulté, et la monoculture de la canne et probablement sa population se trouve en difficulté. En difficulté”.

hésitant. Il indique que chaque *engenho* a son école mais paraît désespéré lorsqu'on lui demande de préciser l'état des écoles de la ville et s'informe auprès de son adjoint. Cette façon d'appréhender la question suggère que Zé Paulo n'attribue pas à l'école primaire le rôle d'instrument fondamental d'émancipation des *moradores*.

Après avoir rapidement évoqué ces dossiers (écoles, crèches, hôpitaux), Zé Paulo se prononce sur le thème des campements, à la demande de Lygia. Ce moment fait figure de basculement dans l'entretien, de point d'inflexion. Le maire se met à parler longuement, semblant brusquement sûr de lui. Certaines formules témoignent de cette aisance et du plaisir qu'il éprouve à s'exprimer sur cette question : "tout ce qu'on dit là, c'est pêle-mêle mais (...) demain, on pourrait reprendre ça" ; "ne soyez pas trop préoccupés par la prise de notes, on a tout le temps pour discuter". Les campements, (occupations des terres par une variante du syndicalisme destinées à obtenir désappropriation puis redistribution), ont commencé avant que Zé Paulo ne soit maire. Une fois élu, il a voulu travailler avec le syndicat autour des aménagements de la réforme agraire. Il considère de son devoir de maire d'assister aux réunions de l'INCRA (Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire), à Recife, pour participer aux discussions relatives à la redistribution des terres. Il ajoute, fièrement : "Je suis le seul maire à faire ça" et estime que "le maire d'avant-garde est en lien avec le syndicat".

LA TRAJECTOIRE DE ZE PAULO

Ce contraste dans le traitement des différents thèmes peut être analysé en référence à la trajectoire de Zé Paulo. Né en 1936 dans un *engenho*, ancien *morador*, il n'est jamais allé à l'école. Le tableau accroché dans son salon, bien visible de la véranda, témoigne de l'attachement de Zé Paulo à ce passé : dans un style très réaliste, à travers des couleurs vives, il représente des enfants sur un chemin bordé de canne à sucre semblant partir au travail. A la fin de l'entretien, Zé Paulo s'attarde un peu sur cette période de sa vie, expliquant qu'il a appris à lire dans un abécédaire avec sa sœur. Il n'a pas été élevé par sa mère qui l'a confié à l'un de ses frères jusqu'à ce qu'il ait sept ans, âge auquel il a été engagé pour couper de la canne. Il a aussi évoqué ses conditions de vie pendant la guerre, précisant que sa famille n'avait même pas les moyens de payer le

carburant pour avoir de la lumière. Il ne portait pas de chaussures jusqu'à l'âge de treize ans et s'habillait avec des vêtements réalisés à partir de sacs de farine. En 1960, il est entré dans un *engenho* qui appartenait à l'usine de Cucaú et a alors transporté la canne à dos d'âne. Malgré l'ascension professionnelle que représentait la possession d'un âne, ses conditions de vie sont restées sensiblement les mêmes : Zé Paulo précise qu'à cette époque il dormait toujours dans un lit en bambou tressé, sans matelas.

Les compétences de Zé Paulo résultent plus de son parcours syndical que de sa formation scolaire et professionnelle. Par conséquent, mal à l'aise lorsqu'il était question des écoles du municípe, en raison de la distance qui le sépare de l'institution scolaire, Zé Paulo s'est montré au contraire très volubile à propos des campements, expression des revendications des travailleurs ruraux désireux de la redistribution foncière. Zé Paulo a commencé à s'investir dans le Syndicat des Travailleurs Ruraux après le coup d'Etat, à un moment où le courant catholique orientait le mouvement de lutte vers le terrain juridique¹ afin que soient appliqués les droits prévus par la loi sur le travail rural de 1963 (statut du travailleur rural) et la loi de 1964 qui fixait les normes de fermage et de métayage (statut de la terre). Grâce à la contribution d'un avocat issu de ce courant, le syndicat de Rio Formoso s'est imposé comme l'un des plus combatifs dans la lutte pour le respect des droits du travail. En 1965, Zé Paulo était trésorier du syndicat ; en 1972, il en était le président. Etre dirigeant syndical constitue, pour les travailleurs ruraux, une ascension sociale remarquable qui se traduit notamment par une certaine augmentation des revenus accompagnée d'une stabilisation et par la possibilité de résider de manière permanente en ville et

¹ On peut distinguer quatre moments du syndicalisme paysan :

- 1954-1964 : naissance du syndicalisme paysan. Il faut remarquer que dans le Pernambuco, et en particulier dans la *Zona da Mata Sul*, une dure répression s'était abattue sur certaines fractions du syndicalisme : notamment sur les ligues paysannes et certains syndicats proches du parti communiste.
- 1964-1979 : lutte sur le terrain juridique.
- 1979-1990 : grèves annuelles pour obtenir des contrats collectifs de travail. Augmentations de salaire et amélioration des conditions de vie dans les *engenhos*. Le syndicat de Rio Formoso se distingue comme l'un des plus actifs dans cette lutte.
- à partir de 1990 : crise de l'agro-industrie sucrière.

donc d'assurer une scolarisation primaire à ses enfants. Le dirigeant syndical peut échapper aux contraintes sociales et matérielles de la vie de l'*engenho*. A partir des années soixante-dix, Zé Paulo joua un rôle actif dans les dépôts de plainte contre les propriétaires pour non-respect du droit du travail¹. Les paysans venaient le voir en personne au syndicat. Il se déplaçait souvent dans les *engenhos* et dans les usines pour négocier un accord avec les patrons. Il s'engageait personnellement dans les conflits, suivait de près les démarches. Dès 1979, Zé Paulo, dépositaire d'une très forte légitimité, a atteint les sommets du monde syndical : il est l'un des cinq leaders qui ont le plus contribué à la grande grève². A partir de 1988, le syndicalisme cesse de faire profession de neutralité politique³ et commence à discuter au niveau national sa participation directe aux élections, naturellement solidaire des forces qui se sont opposées au régime militaire. C'est ainsi que Zé Paulo soutient le nouveau candidat aux élections municipales de 1988 : il est élu comme vice-maire et occupe le poste de secrétaire à l'action sociale, mais il s'oppose bientôt au maire et quitte sa fonction. En 1992, il était lui-même candidat mais n'a pas été élu. En 1996, son élection à la mairie de Rio Formoso a consacré la reconversion du syndicaliste en "homme politique", reconversion dont il importe de souligner qu'elle ne marquait donc aucunement une rupture avec ses camarades syndicalistes puisqu'elle s'inscrivait dans la stratégie de la mouvance du syndicalisme qu'il représentait.

LE TRANSFERT DES COMPETENCES SYNDICALES DANS LA GESTION MUNICIPALE : ATOUT OU HANDICAP ?

La gestion politique de Zé Paulo résulte, au moins en partie, d'un transfert de compétences acquises dans le militantisme syndical. A travers l'évocation des campements, Zé Paulo se voit et se donne à voir comme le leader de la même "base", de la même mobilisation des anciens *moradores*. Il utilise une partie des finances municipales pour soutenir le mouvement et apparaît comme celui qui

¹ Voir sur ce point l'article de Lygia Sigaud, «Les paysans et le droit : le mode juridique de règlement des conflits», *Information sur les sciences sociales*, Paris, 1999, p. 113-147.

² Voir Lygia Sigaud, *Greve nos engenhos*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

³ Voir Moacir Palmeira, op. cit.

gère le rapport syndicat / MST¹, cherchant des arrangements pour que les gens de Rio Formoso bénéficient en priorité de la réforme agraire, négociant avec les propriétaires et les “sans-terre”. Il souhaiterait accompagner les bénéficiaires de la réforme agraire dans la gestion sociale de la redistribution foncière, afin que le transfert des terres assuré par l’Etat fédéral se double d’une véritable promotion sociale.

La légitimité et les compétences acquises dans le militantisme syndical, utiles dans les discussions autour de la réforme agraire, peuvent cependant compliquer la gestion politique du municipale. Connue pour ses engagements de leader syndical, Zé Paulo a l’image d’un maire “social”, source d’un flux de requêtes personnelles qu’il ne parvient pas à endiguer. Lorsqu’il aborde la question de la *Rua da Lama*, quartier en partie détruit par de récentes inondations, il avoue son malaise et son incapacité à répondre aux exigences des personnes sinistrées qui ne sont pourtant pas socialement très différentes des personnes des campements. Mais Zé Paulo ne sait pas traiter le problème de la *Rua da Lama* qui, de plus, est le terrain de ses adversaires politiques. Au contraire, les campements correspondent à une forme qu’il connaît, avec des adversaires qu’il connaît et des résultats qu’il peut escompter. Le secrétaire des finances², porteur de diplômes secondaires (il n’a pas fini ses études universitaires, se contentant de la formation syndicale), souligne le charisme du maire -issu de son parcours syndical- mais insiste sur les ambiguïtés de la situation. Son discours élogieux pointe en même temps les limites de l’expérience syndicale pour affronter certains problèmes locaux : “Le bon côté de Zé Paulo, c’est que s’il faut abattre un arbre ou s’il faut faire une occupation, son charisme personnel est utile. Par contre, c’est aussi sa fragilité car tout le monde vient ici pour résoudre les choses avec lui directement et on ne peut pas travailler”. Zé Paulo lui-même, reprenant les propos de son collaborateur regrette la “sacralisation du pouvoir” et ajoute : “il faut que les gens cessent de penser que Zé Paulo va tout résoudre”. D’où la nécessité d’une “réforme administrative”, selon le secrétaire des finances, pour définir une autre forme de gestion

¹ Mouvement des Sans Terre. Courant syndical issu du sud du pays qui n’a commencé ses activités dans le Pernambuco que vers 1990.

² Rencontré le mardi soir à la mairie, seul tout d’abord, puis en présence de Zé Paulo.

municipale que celle résultant du charisme : il s'agirait de passer à des rapports plus impersonnels où les institutions existent, en s'appuyant sur un personnel administratif formé, scolarisé¹. Ces intentions, énoncées par le collaborateur de Zé Paulo le plus titré en capital scolaire, illustrent également l'actualité d'un discours qui tient aussi sa légitimité des normes diffusées par les institutions internationales comme le Fonds Monétaire International à travers des programmes de soutien au développement par exemple. La "réforme administrative" visant à diminuer l'emprise du pouvoir personnalisé souvent stigmatisé comme "clientélisme" devrait permettre le recrutement et la stabilisation d'un corps porteur de principes méritocratiques.

LA LOGIQUE DU DON

Pris dans son image de leader syndical, Zé Paulo doit donc se positionner par rapport à l'image du maire telle qu'elle a été constituée par l'histoire. Fonction jusqu'alors remplie par des seigneurs d'*engenhos*, elle obéissait aux règles de la domination traditionnelle, réaffirmée par différentes formes d'assistance. Les dominants s'assuraient prestige et reconnaissance en "donnant" (des festivités par exemple comme des championnats de foot ou des bals). Le système de domination qui régissait le monde des *engenhos* imprégnait également la gestion du municiple. Même si la nouvelle équipe souhaite rompre avec les politiques d'assistance (c'est ce que déclare la secrétaire à l'action sociale, fille de Zé Paulo), elle n'est pas moins tributaire de cet héritage avec lequel elle doit parfois composer. Un événement relaté par une employée de Roberto révèle cette complexité : suite à de graves brûlures dont le fils de cette employée avait été victime, Roberto, conformément à son statut de maître d'*engenho* l'engageant à assurer la protection des *moradores*, a pris en charge l'hospitalisation et son associé a ensuite payé la chemise spéciale nécessaire au soin des grands brûlés. Mais c'est Zé Paulo qui est ensuite intervenu pour financer la seconde chemise, révélant par ce geste le devoir qu'il se fait de répondre aux obligations autrefois imparties au maire.

¹ Cf. Max Weber, *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971, p. 347 : "Qui veut une domination donnée doit pourvoir à la création de directions administratives *propres* rendant possible sa *propre* domination".

**LE PROJET COSTA DOURADA :
LE POUVOIR LOCAL FACE AUX LOGIQUES INTERNATIONALES**

Le projet *Costa Dourada* a été décidé par le gouvernement fédéral et par le gouvernement du Pernambuco, en accord avec la Banque Interaméricaine du Développement. Ce projet d'aménagement touristique de l'embouchure de Rio Formoso a drainé des capitaux importants et pourrait modifier radicalement la physionomie de la côte ainsi que l'économie locale. Mais, l'information ne lui ayant pas été transmise, le maire ne connaît pas les différentes étapes du projet, ses implications exactes, ni l'importance des moyens déployés (assurément bien supérieurs aux finances locales). Le secrétaire des finances dénonce ce projet externe dans lequel "Rio Formoso est réduit à rien, juste à un pot de chambre risquant de polluer l'embouchure". L'intervention de la municipalité ne serait en effet requise que dans le seul cas d'assainissement des eaux du fleuve, condition *sine qua non* de la réalisation du projet. Dans ce contexte, le thème de l'environnement semble constituer un moyen, pour l'équipe municipale, de se faire entendre dans la défense des intérêts locaux face aux logiques internationales. Et de la même façon qu'il fédérait les différents dirigeants syndicaux, Zé Paulo tente de réunir les maires de la région pour élaborer une mobilisation commune autour du projet *Costa Dourada* : nouvelle tentative d'activer ses compétences syndicales dans son rôle de maire.

L'accession de Zé Paulo à la fonction de maire de Rio Formoso, permet donc de mesurer *in situ* la complexité de la modification des formes d'exercice du pouvoir dans une période de transition politique et sociale. D'abord, il est extrêmement difficile pour le nouveau maire et son équipe municipale de prendre pied dans des enjeux qui dépassent le cadre étroit de la municipalité et dont les conséquences seront, à l'évidence, profondes pour la commune : c'est ce que montre l'analyse du projet *Costa Dourada*. Ensuite, si la victoire électorale indique une diversification des critères de légitimité politique, elle ne signifie pas pour autant une transformation des critères de légitimité de l'exercice du pouvoir. La fonction de maire impose à Zé Paulo la gestion de questions pour lesquelles sa trajectoire syndicale ne l'a pas préparé (écoles, problèmes urbains, santé). Elle lui impose également une forme personnalisée d'exercice du pouvoir (interventions "charismatiques", requêtes personnelles, prégnance de la logique du don) qu'il lui est d'autant plus délicat de combattre que l'influence syndicale dans la région

repose sur un tissu de relations personnelles et que son prestige de leader syndical s'est fondé sur sa capacité à aider les travailleurs ruraux dans leur conquête des droits sociaux. Notre réflexion a porté sur les difficultés de la conversion d'un capital syndical en capital politique. Elle ne se voulait nullement fataliste tant le contexte historique de la réforme agraire et de la crise de l'agro-industrie sucrière appelle la transformation profonde du champ politique local.

Juillet 1999