

II- NOUVELLES MEDIATIONS A RIO FORMOSO : OBSERVATIONS SUR LA MAIRIE¹

Il s'agit ici de poser quelques questions liées au domaine d'action de la mairie de Rio Formoso. Ces questions ont été examinées à partir d'une situation récente : l'arrivée au gouvernement de la mairie d'un groupe politique issu du Syndicat des Travailleurs Ruraux.

L'administration de la mairie se compose d'un chef exécutif (le maire, fonction remplie en l'occurrence par le syndicaliste Zé Paulo) et de neuf secrétariats ayant chacun leur domaine d'intervention spécifique. Ce sont les secrétariats des Finances et du Plan, de l'Administration, de l'Infrastructure (services urbains), de l'Education et la Culture, de la Santé, de l'Agriculture, des Sports et du tourisme, du Travail et de l'action sociale et des Affaires spéciales.

A partir d'une enquête générale dans ces secrétariats, nous rendrons compte de certaines régularités qui les traversent et des contradictions dans lesquelles leurs responsables se trouvent.

MEDIATION ET VOLONTE

Les nouvelles bonnes façons d'administrer à Rio Formoso pour la municipalité actuelle, résident en un principe multiplicateur : la génération d'institutions et/ou de groupes stables qui canalisent la demande de la population. C'est dire que l'un des traits du modèle de gestion syndicale s'aperçoit à présent dans un autre contexte institutionnel –la mairie– à travers la création de corps administratifs spécifiques capables de traiter de manière connue les demandes qui prennent à présent d'autres caractéristiques que celles qu'elles avaient dans l'appareil syndical. En ce qui concerne ceux qui sont arrivés récemment à la mairie, la tâche primordiale consiste à transformer les agents de l'offre de services publics comme ceux de la demande selon les principes d'un "fonctionnement administratif effectif". En d'autres termes, il s'agit d'introduire

¹ Ce deuxième volet a été rédigé par J. Pantaleón.

de nouvelles règles dont l'origine et le but soient contrôlés par les nouveaux responsables de la mairie.

Cette recherche de médiation apparaît très visiblement dans plusieurs secrétariats de la mairie dont les occupants des charges principales ont pour propriété sociale l'appartenance au groupe syndical, que ce soit en qualité de militants et/ou de parents de figures de ce groupe. C'est le cas du secrétariat des Affaires spéciales créé par la gestion actuelle : la section Environnement de ce secrétariat a pour directeur un militant syndical qui est aussi le gendre du maire. Ici, l'implantation en 1997 d'un Conseil municipal de l'Environnement composé d'organismes qui offrent une consultation technique et de groupes présentés comme "directement intéressés" révèle la volonté de favoriser l'émergence de nouveaux médiateurs. Parmi les organismes techniques, on compte l'EMATE (Assistance Technique Rurale), l'IBAMA, la COMPESA (Compagnie des Eaux) et la CPH (Police Environnementale des Ressources Hydriques) ; parmi les seconds on trouve la Colonie des Pêcheurs, l'usine de Borracha, l'usine de Cucaú, un représentant de l'hôpital et un représentant du Syndicat des Travailleurs Ruraux. En outre, les fonctionnaires ont créé un Conseil étudiant composé d'enfants et d'adolescents dont le but est la "conscientisation" sur les problèmes environnementaux et le recyclage des ordures. De cette manière, a été assurée la viabilité d'une nouvelle catégorie et d'un nouveau domaine de la vie du gouvernement municipal : la politique environnementale comme problème social.

Dans le cas du secrétariat des Finances et du Plan occupé par l'un des conseillers syndicaux de Carpinhas, par un autre syndicaliste de Campo Alegre et, apparemment, par l'un des conseillers techniques liés au maire, le désir de réorganiser l'organigramme de la mairie apparaît plus explicite encore. A travers un programme global de formation, dans un discours qui juxtapose les notions d'efficacité et de volonté, sont proposées trois dimensions de la formation :

a) Formation professionnelle (rurale et urbaine). b) *Profession de Service*. c) Exercice de la citoyenneté : cela inclut coopératives, gestion en coopérative, associations (urbaines), incitation à la création de Conseils ("pour que le peuple puisse effectivement décider").

Ce n'est pas par hasard que la tâche de développer cette rééducation générale (dont le coût s'élève à 300 000 reais et qui s'étendra sur une année avec un total de 38 cours) est échue à une coopérative de service appartenant à la FETAPE/CONTAG. C'est dire que cette création de médiation et de rééducation des médiations existantes, implique l'extension du modèle de gestion syndicale au champ de l'administration publique sous la forme d'un enseignement systématique (et la croyance en la possible efficacité de cette forme chez ses initiateurs). Parallèlement, cette rééducation devrait permettre de résoudre un problème annexe (habituel pour ceux qui doivent penser la continuité du pouvoir sous des formes administratives) : la dépendance qui existe à l'égard du maire. Ainsi pour le secrétaire :

«Il s'agit de ne pas dépendre de Zé Paulo. La formation est destinée à mobiliser, à faire décider par soi-même et à résoudre avec responsabilité les problèmes qui se présentent».

Il en va de même dans le domaine du secrétariat du Travail et de l'action sociale, dirigé par la fille du maire. Administrant et du même coup légitimant (ambiguïté classique) les problématiques (ou problèmes) sociaux, ses représentants s'efforcent, de manière brillante et souvent diletante, d'arriver à réduire une des conséquences des modifications sociales de la région. Selon les données de l'IPEA, le municiple détient 44% de sa population (de 19 931 personnes selon les données de L'IBGE pour 1996) en état de pauvreté (soit environ 2 000 familles). Les familles dont le chef ne touche que le salaire minimum représentent 72% du total et environ 50% des familles ne disposent pas de l'eau courante. Les endroits où se concentre la population démunie sont les quartiers de la *Rua da Lama*, d'*Alto da Bela Vista*, d'*Entra e Pulso*, de la *Rua da Estrada*.

Dans ce contexte, une des priorités affichées par les autorités est d'arrêter la migration de la main d'œuvre sans travail –du fait de la diminution substantielle de l'activité canavière- vers la ville de Rio Formoso et d'autre part d'introduire un modèle organisationnel coopératif et associatif pour la population déjà arrivée à la ville. En ce qui concerne les coopératives, de petites unités productives ont été créées : culture d'un potager par des femmes dans la périphérie de la ville, production de farine de manioc, conservation de poisson, confection de vêtements, projet de fabrication et de distribution de vases sanitaires (surtout

destinés aux familles de la zone urbaine). Pour ce qui est des associations, quelques explications supplémentaires s'imposent.

La distribution de vivres, de médicaments et de matériaux de construction (par le truchement de coupons échangeables) aux secteurs perçus comme les plus défavorisés a été l'une des caractéristiques marquantes du secrétariat du Travail et de l'action sociale dont le budget mensuel de 20 000 reais est essentiellement affecté à ce type de "donation". C'est sur ce point, celui de la "donation", que l'introduction de nouvelles médiations apparaît avec le plus d'évidence. Selon l'un des nouveaux fonctionnaires de ce secrétariat :

«Ce secrétariat a toujours été très assistantiel. A présent nous voudrions changer cela : la donation traditionnelle».

Cependant, pour se promouvoir comme intermédiaires légitimes, les responsables de l'action sociale éprouvent le paradoxe de devoir continuer les actions pour les modifier :

«Afin d'obtenir la participation des habitants (par exemple au budget participatif), nous devons donner un peu afin de pouvoir discuter».

La création de médiations légitimes, comme le seraient les associations de *moradores* pour les quartiers marginaux, est la démonstration de l'intention de contrôler et d'administrer les demandes jusqu'alors personnalisées et représente une manière de domestiquer des groupes sociaux (les quartiers susmentionnés par exemple) auxquels le groupe gouvernant n'avait pas accès de manière permanente. Cela explique comment un même acte, la distribution de paniers de vivres, peut être ici conditionné (dans le quartier de la *Rua da Lama*) par l'organisation d'une association de *moradores* –corrigeant ainsi le "vice de la donation"– et là pratiqué sans condamnation aucune (pour les campeurs du syndicat).

DEPLACEMENTS MORAUX

La multiplication d'étapes médiatrices ne se comprend pas bien sans observer la production de nouveaux problèmes à résoudre qui sont des conduites ou des groupes sociaux identifiés par de nouvelles formulations. Ainsi, cette lutte pour re-constituer et administrer les problèmes de la région n'est pas exempte

d'une moralisation des conduites et des actions des dirigeants de la mairie comme des employés, moralisation qui se distingue des formes anciennes par le déplacement des actions politiques et des populations visées.

Pour les nouveaux administrateurs de Rio Formoso, ce qui doit être réformé ce sont des questions énoncées en termes de "problèmes de manque de culture, d'éducation et d'habitudes". De là vient que pour le secrétaire des Finances si le système administratif comptable fonctionne mal, c'est parce "qu'il existe une culture de non-paiement des impôts" d'un côté¹ et "un manque d'efficacité des fonctionnaires publics" (qui sont 1074 employés à la mairie) d'un autre côté. Pour le secrétaire des Affaires spéciales et son directeur de l'Environnement, il faut mobiliser les moyens –entre autres le Conseil étudiant déjà mentionné– pour créer une "conscience environnementale" qui puissent mettre un terme au problème de la pollution déversée dans les eaux de la rivière adjacente à la ville. Peut-être cette moralisation est-elle plus intense encore dans le domaine éducatif et se présente-t-elle plus explicitement combinée à un discours égalitariste de participation qui, il faut le dire, n'a jamais laissé d'être présent dans les autres cas. La directrice de l'enseignement qui appartient au secrétariat de l'Education et de la culture a une trajectoire liée au Syndicat des Travailleurs de l'Education et se trouve liée à la Pastorale. Les problèmes éducatifs auxquels le municipe est confronté sont l'absentéisme scolaire (69% dans la zone urbaine et 30% dans la zone rurale, selon les données fournies par les fonctionnaires), le haut niveau d'analphabétisme (de 45% parmi les enfants de 11 à 14 ans) et la désuétude de la formation des maîtres d'école ruraux. Selon la directrice de l'enseignement, il faut opposer à cela, comme élément de la solution, la consolidation au niveau municipal de projets nationaux comme celui "d'Enfance citoyenne", la valorisation des crèches comme "lieu essentiel pour la socialisation des enfants et même de leurs parents" dans les quartiers démunis –à nouveau– ainsi que

¹ Le municipe de Rio Formoso a en principe quatre sources de financement : le Fonds de Participation Municipale (FPM), l'Impôt sur la Transmission des Biens Immobiliers (ITBI), l'Impôt Sur les Services (ISS) et l'Impôt Foncier et Territorial Urbain (IPTU). Les modifications dans la structure productive –avec la crise et la reconversion des *engenhos* et des usines– s'est répercuté sur la recette municipale. La municipalité doit développer des mécanismes capables de garantir un meilleur recouvrement et, par suite, d'assurer un meilleur positionnement des administrateurs municipaux.

“l’organisation populaire” : c’est là un discours qui amalgame le volontarisme pédagogique et la nécessité de “l’administrabilité”.

On voit donc comment les notions de “vice du clientélisme” et de “vice de la donation” s’identifient dans les quartiers marginaux en même temps que ceux-ci apparaissent comme les porteurs privilégiés des problèmes d’éducation, de pauvreté et d’environnement.

L’événement d’une inondation dans l’un des quartiers les plus peuplés a placé cette perspective face à une autre morale, celle des demandeurs qui ont perçu comme insuffisante l’aide de la mairie. Ils ne se sont pas sentis assistés comme sous d’autres administrations et, bien qu’ils ne veuillent pas se placer dans une attitude d’attente des aides, ils jugent de manière négative la posture des responsables actuels. A leur manière, les agents de la mairie ont tenté, devant cette urgence, d’instaurer le modèle d’association de *moradores* en remplacement de l’habitude (mauvaise) de la demande personnelle et individualisée (le “clientélisme”).

Si une accusation morale se concentre sur un type de conduite, l’autre morale (celle de ceux qui espèrent la distribution de paniers de vivres, base des règles d’échange avec les administrateurs antérieurs) se borne à juger les donateurs selon leur respect de la dette générée par une relation (celle des *moradores* avec les fonctionnaires du gouvernement municipal). Quand s’impose comme publique une logique qui en ce cas serait celle de la “participation citoyenne” appelée par les administrateurs actuels, cette logique objective et isole comme intolérable l’autre qui n’existait pas auparavant en tant que telle, à savoir comme type délimité et identifiable de conduite. Par la suite, cette accusation se fait plus forte quand un groupe spécifique s’en fait le porteur et s’identifie contre un autre groupe qui pratique un “autre type de politique”. Cette nouvelle charge de valeur crée alors un problème de caractère municipal : le vice du clientélisme.

REQUALIFICATIONS ET REPOSITIONNEMENTS

La nomination de sphères qui se transforment en problèmes municipaux a été un des mécanismes par lesquels ont pu se positionner et s’institutionnaliser ceux qui se voyaient comme acteurs légitimes. Trois aspects concrets pourront

illustrer une partie de ces transformations générales que connaît actuellement Rio Formoso.

La forte attente créée par le projet *Costa Dourada* a augmenté depuis quelques années pour devenir un axe de la vie de ce municiple. Ce projet a pour but de créer un pôle touristique d'envergure internationale et prévoit un gros investissement dans la branche hôtelière et les services adjacents. En principe, il semble (le projet rédigé n'était pas parvenu aux mains de la mairie) que seront construits cinq hôtels "cinq étoiles"¹. Devant la préoccupation exprimée par la direction du milieu environnemental – créée en 1995 et renommée en 1997 – qu'aucun plan de reboisement n'était prévu par le projet, l'exigence de préservation environnementale s'est vue reconnaître et son soin confié au Conseil municipal pour que le projet *Costa Dourada* soit viable. Ainsi, comme le résume un des conseillers de cette officine : "On essaie de faire en sorte que le projet *Costa Dourada* passe d'une question financière à une question environnementale".

Si le projet *Costa Dourada* se pose en des termes plus concrets avec la question environnementale, il est possible pour la mairie, selon l'état du rapport de forces, de réactiver trois demandes qui n'avaient jusqu'alors pas été prises en compte : le reboisement, le problème de la pollution fluviale et celui des déchets (ménagers et industriels). En ce qui concerne le reboisement, il existe à Rio Formoso deux réserves écologiques : la réserve municipale de Cosocó laquelle doit être reboisée. L'autre réserve est celle de Tamandaré. Pour ce qui est de la contamination fluviale, Rio Formoso présente une caractéristique : la ville est construite à côté de la rivière et les déjections des maisons y sont déversées alors que coquillages et poissons servant à l'alimentation de la population sont pêchés dans les mêmes eaux. Ainsi, les hommes de la mairie demandent à ce que l'eau de la zone du delta de Rio Formoso (c'est là que va être développé le projet *Costa Dourada*) soit assainie parce qu'ils la considèrent comme indispensable à la viabilité de la réserve environnementale et ils font observer que les sources des rivières doivent donc être préservées. En outre, les responsables de la zone

¹ Le financement en est assuré par le gouvernement fédéral et de Pernambuco, la Banque du Nordeste et la Banque Interaméricaine de Développement.

environnementale cherchent à positionner les pêcheurs comme les premiers concernés par l'implantation du projet *Costa Dourada* et les encouragent à se grouper en une organisation non-gouvernementale ou en coopérative de travailleurs ; en d'autres termes ils les incitent à se constituer en groupe visible et organisé. Enfin, l'action de la mairie en matière de déchets consiste à obtenir la transformation de l'usine d'Amaragi (dont un rapport de l'IBAMA observait que son activité était polluante) en usine de recyclage des déchets. A cet égard, un litige oppose l'usine Central Barreiros, la mairie et le MST. Ce sont donc là les quelques éléments qui soutiennent la mise en place et la nomination d'une politique environnementale.

Cette idée de politique environnementale a donc suscité une série de situations qui ont permis de parler de la nécessité d'une politique sociale pour la région. Cette requalification est en train de modifier les notions antérieures par lesquelles les problèmes sociaux étaient identifiés, comme par exemple la notion d'assistance. Valorisée négativement par les nouvelles autorités, cette catégorie désigne désormais une mauvaise politique. Cette modification de nom n'a pas été acquise par la simple promulgation d'un "nouveau type de conduite" réglant les rapports entre la mairie et les habitants du municipe ; elle s'est également développée à travers le contact noué avec des groupes et des organisations régionales et nationales, comme dans la rencontre régionale sur les politiques sociales, en cours au moment de notre enquête dans la ville.

Ce sont là les quelques caractéristiques prises par le pouvoir municipal à Rio Formoso, dans ce contexte où il est occupé par un groupe politique d'extraction syndicale qui s'efforce de se positionner à divers niveaux où interviennent les changements.

Juillet 1999

traduction : **Frédéric Viguier**