

Territorialité et institutionnalité des inégalités sociales au Brésil. Potentiel de rupture et de conservation de l'échelle politique locale.

Dr. Iná Elias DE CASTRO
Géographie et Sciences Politiques
Université Fédérale de Rio de Janeiro, Brésil
Professeur Docteur, Chercheur du CNPq
inacastro@uol.com.br

Introduction

S'il est possible d'identifier dans les sociétés nationales une trace particulière qui les distingue, au Brésil cette trace réside dans la contradiction entre la persistante inégalité sociale et sa existence en parallèle "avec une représentation homogène que les Brésiliens possèdent de leur mêmes" (Chauí, 2000). En étant accepté que, dans le processus historique de formation d'une représentation de lui même, chaque société définisse un ethos qui s'institutionnalise et délinée des traces durables, au Brésil nous puissions affirmer que cet ethos c'est de l'inégalité. Celle-ci est subtilement dissimulée dans l'imaginaire sociale par le mythe fondateur du mélange de races, de la générosité de la nature et de la cordialité de son peuple (Castro, 1997). Malgré la condition d'être un des pays dont la concentration de revenu est la plus élevée du monde et de fortes disparités régionales.

La territorialité de cette inégalité défie la géographie d'affronter à la tâche, pas simple, de contribuer à la compréhension de la gènese du processus qui le produit et cristallise. Les chemins et les possibilités sont multiples. Le choix de ce travail retombe sur la dimension politique du territoire et leurs institutions. Ce choix recouvre la commune comme un découpage chargé de valeur, un objet de recherche de contenu matériel et immatériel, plein de signification. Ainsi, l'objectif ici proposé est démontrer la pertinence de la commune comme un sujet politique et objet d'analyse. Ce que permettra d'identifier son potentiel pour déclancher des processus de rupture ou pour renforcer les processus structurateurs des inégalités.

Les communes brésiliennes sont des découpages territoriaux qui définissent des unités politiques de gestion locale. Elles possèdent des attributions spécifiques de gouvernement, de faire des lois, de règlementer l'utilisation du sol urbain, de recouvrement d'impôts et de prestation de différents types de services à la population résidante comme les services de santé, d'éducation fondamentale, d'assistance sociale etc. Est dans leur territoire que se matérialise l'institutionnalité de la politique la plus proche du citoyen, où peuvent se

développer les fondements pour le renforcement de la démocratie représentative et participative ou, au contraire, peuvent être embryonnés les éléments de ruptures dans la procédure de construction d'un ordre démocratique. Mais, ils sont aussi continents des intérêts et des conflits dans les sociétés locales. Dans cette dimension, ils peuvent être l'espace de la fortification des liens horizontaux, de la solidarité sociale et le du développement du capital social (Putnam, 1996). Mais ils, peuvent être aussi l'espace de contrôle et de domaine politique des oligarchies conservatrices, avec leurs stratégies de résistance aux transformations nécessaires pour une plus grande justice distributive dans le pays.

Le contexte actuel de l'univers municipal brésilien a été touché par les conditions institutionnelles de la décentralisation et de la démocratie participative, établies dans la Constitution de 1988. Celles conditions définissent des limites importantes pour une réflexion sur les logiques spatiales de l'action individuelle et collective. La décentralisation a promu la réorganisation des pouvoirs territoriaux dans le pays moyennant la reformulation de la structure fédérative. Ceci a rendu possible la souveraineté des niveaux fédéraux inférieurs à l'état central et a créé les conditions pour la reconfiguration des espaces politiques pour les institutions, comme les communes, continents d'intérêts qui sont territorialisés.

La question de la dimension spatiale de la résistance des inégalités sociales au pays suggère un acheminement que focalise les échelles institutionnelles locales et les différences qu'elles expriment, même dans un tableau d'isonomie légale. Dans ce sens, l'analyse est conduite en deux paliers. Le premier, conceptuel, récupère quelques présomptions de la théorie de la structuration de Giddens (1984) et des discussions récentes sur le "nouveau institutionnalisme" (Amin et Thrift, 1994 ; Théret, 2000). Avec Giddens c'est possible préliminairement d'indiquer le rôle des lieux d'assurer bonne partie de "*fixidité*" sous-jacent aux institutions, outre les propriétés des systèmes sociaux comme simultanément permissifs et coercitifs dans des contextes d'espace et de temps. Les institutions, à son tour, moulent les relations sociales par les normes et les procédures organisationnelles, qui orientent les comportements parce que, parallèlement, elles encadrent l'identité, le pouvoir et la stratégie des acteurs (Putnam, 1996:23 ; Clingermayer et Feiock, 2001:6). Les institutions sont aussi marquées par l'histoire, c'est-à-dire, sont constitués par les organisations mais aussi par les intérêts et les objectifs sociaux des acteurs qui conduisent ces organisations dans direction à des fins spécifiques. D'après ces présomptions, nous élaborons les bornes explicatives pour la pertinence du découpage fédératif municipal Brésilien en tant qu'espace politique institutionnel et comme objet de recherche utile dans la tentative de comprendre les complexes dimensions de la résistance des inégalités dans le pays.

Le deuxième palier d'analyse propose un approche de l'univers municipal brésilien à travers d'informations statistiques disponibles sur les nouvelles ressources des intitucionais à disposition das administrations locales. L'expectative est que ces informations, re-interprétées à partir de la matrice conceptuelle proposée, puissent ajouter des éléments nouveaux qui aident à comprendre les mécanismes de reproduction des inégalités dans le pays, indiquées ci-dessus.

La discussion qui se suit est organisée en trois parties. Dans la première, on propose, de manière sommaire, quelques points de départ conceptuels que nous considérons utiles à l'analyse du problème de l'inégalité sociale et sa dimension spatiale. Encore dans cette partie, la commune est analysés comme échelle politique institutionnel et comme découpage fédératif, conditions que, nous croyons, le confère consistance comme objet de recherche pour la géographie. Dans la seconde, sont explorés les données sélectionnés sur les Conseils et les Consortiums municipaux, ainsi que sur autres ressources institutionnels, capables de constituer des indicateurs des conditions pour la différenciation de l'univers municipal brésilien. La troisième contient une interpretation possible des résultats obtenus, en vue de la perspective conceptuelle choisie et les possibilités d'aller plus loin, répondant à une question implicite, de caractère plus général, sur les possibilités empiriques d'un approche géographique des relations entre société, territoire et inégalité.

1ère. Partie : Structuration, institutions et communes

Penser l'organisation de la société dans son espace de vie impose la réflexion sur sa dynamique complexe, dans laquelle des changements et des résistances se confrontent en permanence et doivent être considérés axiologiquement. Dans ce sens, quel que soit la perspective théorique conceptuelle prise pour comprendre les éléments qui s'entrecroisent dans le tissu de relations, qui contiennent tant la matérialité visible du territoire que ses valeurs symboliques, doivent considérer cette dualité entre les agents de la transformation et de la résistance dans le temps/espace des sociétés

Dans la perspective de la commune brésilienne est encore fondamental d'ajouter une autre possibilité d'analyse : celle qu'incorpore la notion d'échelle comme référence du besoin d'articulation entre les trois niveaux de la fédération brésilienne. Dans la moindre échelle du fédéralisme brésilien, le découpage municipal définit une réalité territoriale, sociale et historique et compose un ensemble fortement différencié, lequel reflète, et aussi se reproduit,

les fortes d'inégalités du pays. Ces différences défient les visions univoques et les approches qui ne considèrent pas la réalité que la société a son quotidien à la commune, où se sont organisées les sphères d'action pour réaliser leurs intérêts, le rendant un espace politique par excellence, où résistance et changement se trouvent dans permanente interaction.

Cette approche suppose d'incorporer la dimension complexe du monde social et la dialogique de l'organisation que, selon Morin (1996:180) est au même temps moins et plus que l'addition de leurs parties. Moins parce que les organisations s'établissent des coercitions qui inhibent certaines des potentialités de leurs parties. Dans les organisations sociales, coercitions juridiques, politiques, militaires etc. font que maintes potentialités individuelles soient inhibées. Néanmoins, Morin ajoute que, le tout organisé est, en même temps, quelque chose plus que l'addition des parties, parce que fait apparaître qualités qui rétroagissent aux parties. Comme survient avec l'existence d'une culture, d'une langue, d'une éducation, des propriétés que seulement peuvent exister au niveau du tout social, mais retombent sur les parties pour permettre le développement de l'esprit et de l'intelligence des individus.

Cette *dialogique*, même que formulée d'autre manière, est aussi présente dans théorie de structuration de Giddens (1984), ce qui la rend une ressource appropriée pour la problématique du territoire municipal, au fur et à mesure qu'elle se propose incorporer, sans dissocier, les deux dimensions fondatrices de la société : l'action et la structure. Ce double permet d'apporter pour le champ d'analyse les contenus matériels et institutionnels du territoire, ainsi que la dimension sociale de l'action, l'organisateur et en même temps soumise à leurs institutions.

La proposition de Giddens pour la théorie de la structuration c'est important pour montrer les limites explicatives ou, comme lui-même déclare, les insuffisances du consensus orthodoxe. Dans ce sens, l'auteur est sensible aux écoles de pensée qui soulignent le caractère actif et réfléchissant de la conduite humaine et rejettent la perspective qui voit le comportement individuel comme un résultant de forces que les acteurs ne contrôlent ni comprennent pas.

Sa préoccupation, pourtant, n'est pas nier ni l'une ou l'autres de ces tendances, mais au contraire proposer une formulation de portée de la théorie sociale en général, ça veut dire, comprendre l'agence humaine et les institutions sociales. Pour lui, la question du dualisme entre personne et société, ou entre acteur et système social n'était pas suffisante pour comprendre le flux dynamique de la vie sociale. Celle-ci ne doit être vue seulement comme la "société" d'un côté et le produit "personne" de l'autre, mais comme une série d'activités et des pratiques que nous exerçons et que, en même temps, reproduisent des institutions plus

générales. Dans ce sens, au lieu de centrer les réflexions pour une théorisation sur le concept de "individu" ou de "société", Giddens a pris comme objet central des sciences sociales l'idée de *pratiques sociales récurrentes*. Il conçoit la structure comme un flux d'actions individuelles qui peut être rapporté avec des attributs d'autoconscience et la "société" comme un complexe de pratiques récurrentes qui créent des institutions. C'est-à-dire, la société seulement prend forme, et cette forme seulement touche leurs membres en tant que structure, qui se produit et reproduit dans ce qu'ils font (Giddens et Pierson, 2000). Pour l'auteur, malgré de la faible précision de l'expression "théorie sociale", qu'il se propose, celle-ci a la tâche de fournir des conceptions de la nature de l'activité sociale humaine et de l'agent humain qui puisse être placée à service du travail empirique. La théorie de la structuration ne sera pas de grand valeur si n'aide pas à éclairer des problèmes de recherche empirique (...), il rajoute.

L'importance des fondements de la théorie de la structuration pour la géographie sont évident pour deux raisons. Une renvoie à la possibilité de dépasser la prison conceptuelle du paradigme du matérialisme historique qui, bien qu'ait enrichi intellectuellement la discipline et élargi son champ d'abstraction, l'a soumis à la nature même du matérialisme historique, centrée dans les questions de classe (Gregory, 1996), rendant l'espace lui-même secondaire. D'autre part, dans ce paradigme, les relations sociales en situations de co-présence des échelles locales ont toujours vues comme déterminées par des facteurs plus englobant, structurels, ce que a réduit les possibilités explicatives d'une perspective proprement géographique de l'action en ces échelles (Castro, 2002). L'autre se renvoie à la perspective de Giddens sur les caractéristiques structurels des systèmes sociaux, lesquels seulement existent dans la mesure où des formes de conduite sociale sont chroniquement reproduites à travers du temps et d'espace. Cette sensibilité pour l'espacialité a favorisé la réflexion sur les possibilités explicatives de l'institutionnalité des échelles et des localisations différenciées, dépassant les limites des bornes structuralistes ou individualistes des sciences sociales.

De cette manière, dans sa théorie de la structuration, il cherche à attacher le contingent et le court terme aux institutions, qui demeurent pendant longues périodes de temps – *longue-durée* – incorporant aux conditions de tous les deux la médiation de ce que lui-même appelle milieux. Cette notion comprend la base physique comme scénario de l'interaction sociale et comme ressource *alocatif* du pouvoir humain sur la nature et aussi les régionalisations qui résultent de la différenciation d'espace temps entre les lieux. Pour l'auteur, conjointement avec la transformation du temps, le co-changement de l'espace établit un "environnement créé", de caractère distinct, exprimant de nouvelles formes d'articulation

institutionnelles. Ces nouvelles formes d'ordre institutionnel modifient les conditions d'intégration du système social et changent, donc, la nature des connexions entre le proche et l'éloigné, dans le temps et dans l'espace⁹.

Cette référence très sommaire de quelques présomptions conceptuelles de la théorie de la structuration de Giddens, nous permet d'acheminer le problème des institutions comme ressource conceptuelle et empirique, avec possibilité d'élargir la compréhension des différences sociales dans le territoire.

Le point de départ ici est l'existence d'une évidente territorialité des institutions. Avant continuer cette discussion, il faut expliciter les significations attribuées au terme institution. En général, institution désigne les règles du jeu dans une société. Cette définition n'épuise pas le rôle des institutions dans vie social, vu que ces règles s'exercent au moyen des institutions qui moulent les relations sociales par les normes et les procédures organisationnelles, qui influencent les comportements, les stratégies, le pouvoir et l'identité des acteurs (Putnam, 1996:23 ; Clingermayer et Feiock, 2001:6). Les institutions aussi sont moulées par l'histoire dans l'espace, c'est-à-dire, sont constituées par les organisations mais aussi par les intérêts et les objectifs sociaux territorialisés qui conduisent ces organisations dans direction à des buts particuliers (Putnam, 1996:23). Concernant le mot institution, c'est important d'indiquer le double possibilité qui existe dans sa racine. Celle-ci apporte tant le mouvement de l'instituant, ce qui combat pour devenir, que celui du institué, qu'organise l'action pour se maintenir, ce qui est conformément à la perspective de la structuration de Giddens.

L'intérêt renouvelé par les institutions dans les sciences sociales, bien que le sujet ait été important dans l'économie et dans la science politique, s'écoule du fait que les institutions politiques, économiques et sociaux ont grandi et ont devenu plus complexes et avec grand disponibilité de ressources, touchant plus profondément la vie collective et l'espace. Il n'est pas possible d'ignorer, ou minimiser, le fait que dans les sociétés contemporaines, beaucoup des acteurs principaux sont des institutions formelles, basées sur un appareil légal, disposant d'une bureaucratie, ce qui leur confère une place prépondérante dans la société (North, 1990 ; March et Olsen, 1997). Pour Clingermayer et Feiock (2001:3) le rôle des institutions dérive de trois circonstances : dans première, les dispositions institutionnelles moulent les actions individuelles ; dans seconde, réduisant les incertitudes, les institutions établissent des prémisses pour la décision ; dans la troisième, les institutions rendent propice stabilité dans les choix collectifs. Il faut remarquer que ces circonstances, ainsi définies, ne placent pas les institutions dans le même plan ontologique des structures.

Au contraire, elles constituent des appareils qui moulent et sont moulés par l'univers cognoscitif des acteurs sociaux.

Concernant notre intérêt plus penché vers l'espace, ses différences et sa dynamique, les institutions, qui définissent des normes significatives des phénomènes sociaux, ne peuvent pas être abstrait des dimensions territoriales de ces phénomènes. C'est exactement son action qui conduit à la caractérisation de l'"environnement créé". Dans cette perspective, les contributions de la géographie pour l'analyse institutionnelle ont cherché à identifier les complexes institutionnels dans le territoire, responsables par des conduites et pratiques sociales particulières. D'après l'argument d'Allen (1999:202), les complexes institutionnels rendent possible différentes dispositions spatiales et reflètent les manières d'action inscrites dans chaque modalité; ces complexes permettent aussi réglementer et organiser la mobilité à travers de ces arrangements. Pour lui, le plus important c'est que les pratiques qui sont incrustées dans les espaces institutionnels sont comprises comme constitutives de l'action sociale. Ça veut dire que différents complexes institutionnels configurent des espaces sociaux différenciés.

Cette interprétation de l'action des institutions est bien récente dans la géographie. En réalité, l'incorporation du concept comme point de départ opérationnel pour la recherche dans la discipline se fait davantage par la source structuraliste de la théorie de la régulation, élaboré dans les décennies de 1970 et 1980, comme réaction critique aux fondements de la théorie économique neo-classique. Dans cette approche, les présuppositions de l'interdisciplinarité, le besoin de considérer les découpages du temps et de l'espace et l'historicité ont nourri importantes recherches de la géographie économique. Néanmoins, le poids de la logique productive et cumulative attribuée aux institutions économique a masqué, dans beaucoup de travaux de cette matrice intellectuelle, la potentialité régulatrice du système et des institutions sociales, qui s'exprimaient dans les choix des acteurs, surtout ceux opérants dans le système politique.

Dans la perspective regulacionista de l'économie, les institutions jouent un rôle fondamental pour un approche de l'espace géographique, vu comme organisé par les normes imposées par la logique de la production. Néanmoins, pour comprendre la dynamique de la régulation dans le territoire il fallait aussi s'interroger sur les routines qui définissent les spécificités d'un lieu en rapport avec d'autres lieux et en rapport avec le système productif national qui l'englobe (Gilly et Pecqueur, 1995:305). Dans cette perspective plus large, Amin et Thrift (1993) ont introduit la notion de densité institutionnelle, cherchant une appréciation qualitative sur la combinaison institutionnelle. Ils ont été considérés, en même temps, le

nombre et la diversité des institutions, l'intensité de leurs interactions, les relations de pouvoir qu'elles structurent et le sentiment d'appartenance de l'ensemble des acteurs à une entreprise commune. Même si, dans le cas des auteurs, l'identification de cette densité a eu comme objectif comprendre le système productif local, elle peut être utile aussi pour comprendre autres dimensions de l'organisation sociale dans cette échelle.

La question des inégalités sociales au Brésil et la proposition de aider à la comprendre en prenant la commune comme objet d'analyse, explicité au début, exige considérer la perspective de l'espace du politique dans cette échelle. Celui-ci est balisé par le concept de territoire, dans lequel se trouvent intrinsèquement incorporées les notions de pouvoir et de contrôle. Dans ce sens, le territoire se définit et se constitue à partir de relations de base politique. Il est donc possible percevoir, dans l'ensemble de facteurs qui résultent directement de la politique, la centralité des dynamiques territoriales qui touchent l'organisation de la base matérielle de la société. Le territoire doit être, ainsi vu comme continent d'un système d'intérêts, dans la plupart des fois conflictuelles, qui sont les fondements du besoin de la politique, et de leurs institutions, pour le contrôle des conflits.

Par leurs caractéristiques constitutionnelles, la commune brésilienne est un espace politique et institutionnel par excellence. Née comme Conseil (*Concelho*) dans la période coloniale, elle a été depuis le début de l'histoire du pays le découpage territorial défini pour le contrôle de la métropole sur les procéres locaux et reste comme un découpage de pouvoir local et un niveau de la administration publique le plus proche du quotidien social (Bandechi, 1987). Même si le nom – *município* (commune) – seulement se soit affirmé dans la Constitution Républicaine de 1891, la commune est, sans aucun doute, l'unité de gestion plus ancienne du pays, malgré la polémique sur les réelles limites de son autonomie (Faoro, 1975, Duarte, 1942). Nous croyons que les termes de cette polémique soient dépassés par les conditions contemporaines de croissante exigence de participation sociale dans les choix de gestion de la chose publique. Cette participation confère visibilité aux découpages politique administratifs locaux, les rendant de plus en plus des objets des disputes de groupes politiques et objet de connaissance.

En étant un district électoral informel (Carvalho, 2003), le territoire municipal est soumis à des conditions imposées par les règles de la logique de la conservation et du renforcement du système politique électoral pour les trois niveaux de la fédération, pas toujours compatibles avec une gestion dont la logique devrait être servir à la population. Dans un régime politique représentatif, le seul moyen d'accès aux positions de direction du gouvernement local sont des élections concurrentielles, dont le droit de voter et d'être voté

doit être garanti pour tous. Néanmoins, la compétitivité qui garantit l'exercice efficace de la dynamique démocratique dépend tant des conditions de participation pour l'exercice des droits de la citoyenneté que des caractéristiques du contexte social (Castro, 2003). Pour Santos Junior (2001:88), "c'est l'entrelacement entre le système légal - comme expression institutionnelle du système démocratique du gouvernement - et la commune qui peut élucider les caractéristiques particulières de la démocratie locale (au Brésil). Cela parce que la relation du citoyen avec le système légal est moyenné, dans beaucoup d'aspects, par la commune comme entité politique et administrative indépendante".

2ème. Partie : Nouvelles ressources institutionnelles pour la société locale

En vue de la question de la persistance des inégalités sociales dans le pays, les informations privilégiées ont été celles capables de informer sur la potentialité de l'action des acteurs sociaux et la manière que ceux-ci peuvent intervenir sur les caractéristiques structurelles du système social et, au même temps, s'exprimer dans le territoire.

Les données utilisées privilégient alors quelques informations sur les Conseils et les Consortiums, nouvelles ressources institutionnelles mis à la disposition des sociétés et des gouvernements locaux, à partir du processus de décentralisation initié avec la Constitution de 1988. Autres informations sur quelques services et politiques sociaux ont été aussi choisies. Ceux-là, inspirés aux principes d'isonomie, quand mise en oeuvre, expriment des réalités territoriales beaucoup différenciées.

Les Conseils sont thématiques, c'est-à-dire, s'attachent à des politiques sociales spécifiques comme celles de l'éducation, de la santé, de l'emploi, de l'enfant etc; ils prévoient la participation volontaire de représentants d'organisations sociales de la société civile ; ils sont délibératoires, englobants et permanents, dans les thématiques qui ils sont attachées ; les Conseils arrivent sur tout le circuit de gestion d'une politique publique, depuis la formulation jusqu'à leur mise en oeuvre (Gohn, 1998). Les Consortiums, à son tour, rendent propice l'association entre communes pour optimiser des ressources insuffisantes : soit pour prêter des services à la population, soit pour améliorer des conditions d'infrastructure ou pour les activités économiques. Dans ce sens, tant que les Conseils sont importants de rendre possible l'expression des potentialités de mobilisation de la société civile, les Consortiums rendent propice l'organisation et la coopération horizontales et fortifient les liens interinstitutionnels dans la société locale, améliorant les conditions de coopération.

Les Conseils ont responsabilité de co-gestion et contrôle face au pouvoir exécutif. Conjointement avec le Maire, il élabore les plans et les actions de la gestion locale. La Loi Organique Municipale (Lei Orgânica Municipal) définit quels sont leurs compétences et son rôle dans les décisions et dans l'élaboration du Budget Municipal. Ceux-là peuvent être de deux types : 1. les Conseils Populaires, chargés de discuter et organiser la consultation au moments d'élaboration des politiques municipales. Ils sont composés d'associations civiles, qui sont des organisations indépendantes, non subordonnées à l'administration municipale. 2. Les Conseils Sectoriels, liés au pouvoir exécutif municipal. Ils sont composé par les représentants des pouvoirs législatif, exécutif et les associations civiles, ce que les permet de accompagner le cours de la politique publique municipale dans chaque secteur. Ceux-ci sont des agences de consultation et d'inspection.

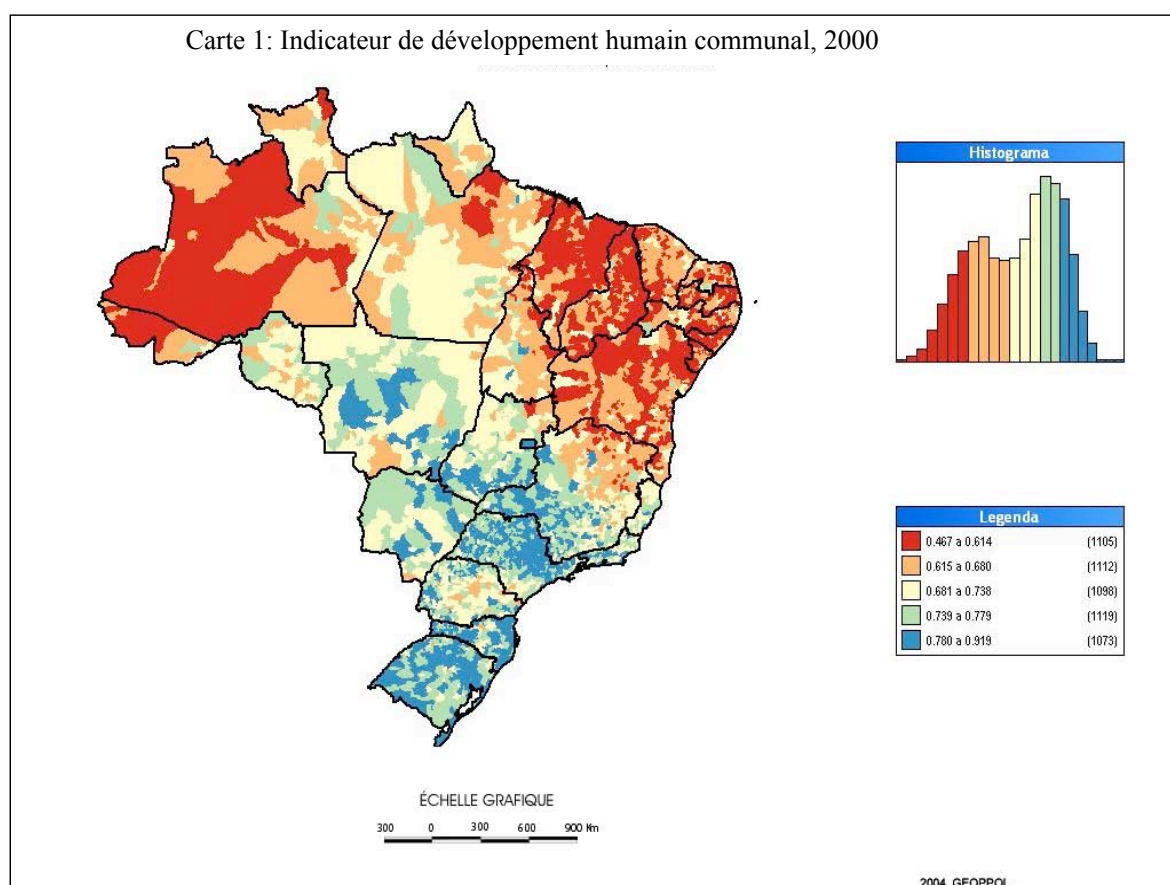
Les Consortiums intermunicipales sont des ressources institutionnelles d'autre type. Ils permettent les stratégies associatives destinées à réunir des efforts pour la solution de problèmes communs. Même s'ils ont été réglementés depuis la Constitution de 1937, sont les conditions de décentralisation et la plus grande autonomie des communes définis dans la Constitution de 1988, qui deviennent possible l'élargissement de cette pratique coopérative entre ces beaucoup de ces êtres fédératifs (Fontes 2001). Les plus grands attributions de la gestion municipale ont placé des défis pour les municipalités. En raison de leurs nouvelles tâches, elles perçoivent, dans quelques formes d'association avec autres, mécanismes institutionnalisés de coopération et de change, capables de renforcer les ressources budgétaires insuffisantes et d'atteindre une gestion plus efficace.

Les Consortiums ont, donc, l'objectif de dépasser des difficultés communes de municipalités voisines dans les champs de l'administration, de l'assistance technique, de la diffusion d'informations, de la formation du personnel, de la prestation de services de santé et d'éducation. Ils constituent des instruments destinés à remplir les lacunes autour des difficultés de la gestion dans l'échelle locale, les dépassant et en élargissant l'éventail de possibilités pour une action gouvernementale plus efficace.

La disponibilité de ces nouveaux ressources peuvent stimulé et même fortifié la coopération interinstitutionnelle horizontale. La décentralisation fédérative pour les compétences des politiques économiques et sociales a élargi et a donné plus grande visibilité sociale aux charges des municipalités. Celle-là a rendu le territoire de la commune une arène concrète dans laquelle la société locale acquiert chaque fois plus de visibilité comme un

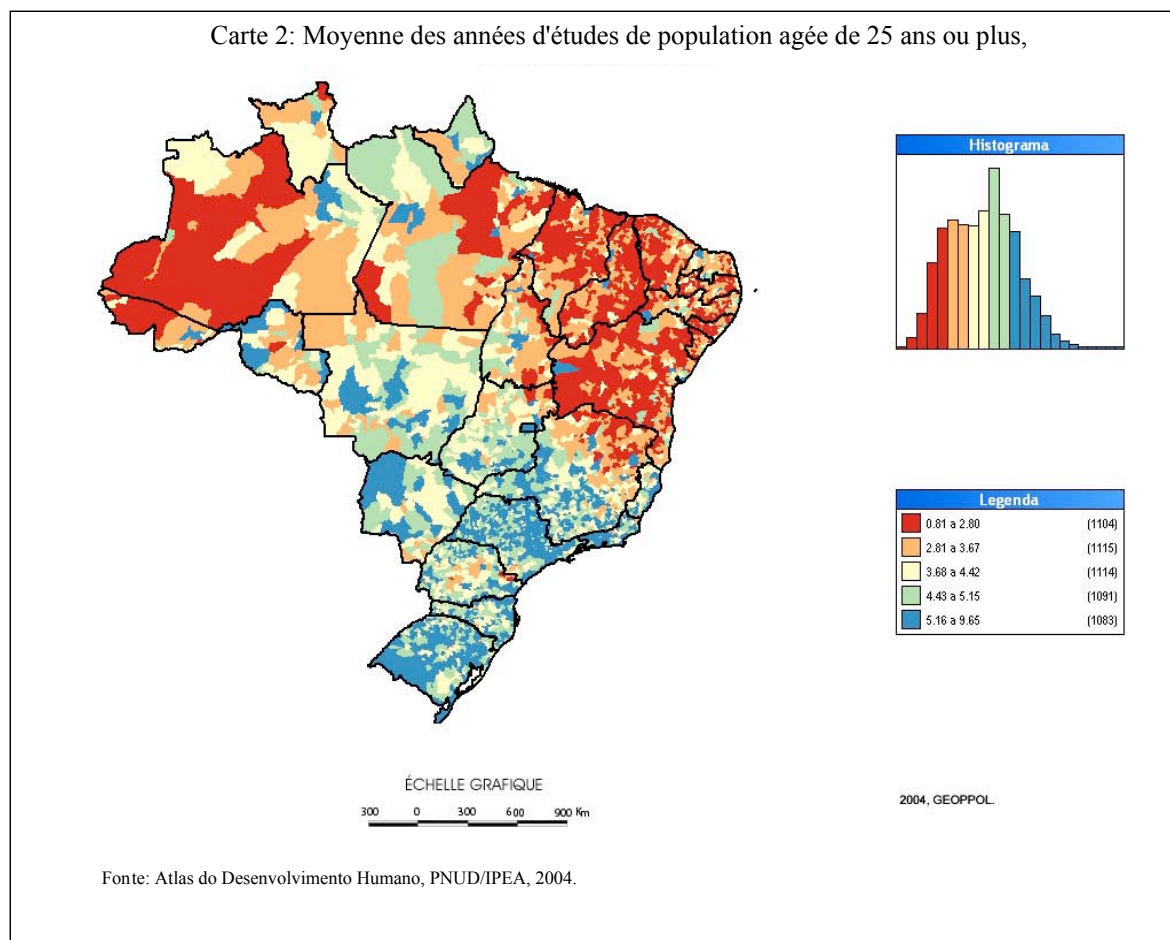
acteur avec des intérêts et des instruments pour les atteindre. Celles sont les conditions qui ont guidé l'élection de deux ensembles d'informations¹ pour l'analyse proposée.

Avant de passer aux informations indiquées ci-dessus, on voulait indiquer, de façon très succincte, à partir des cartes de distribution de l'indicateur du développement humain et d'années d'études de personnes avec plus de 25 ans d'âge, au-dessous, le standard le plus général de distribution territoriale de quelques caractéristiques des différences sociales dans le territoire du pays.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD/IPEA, 2004.

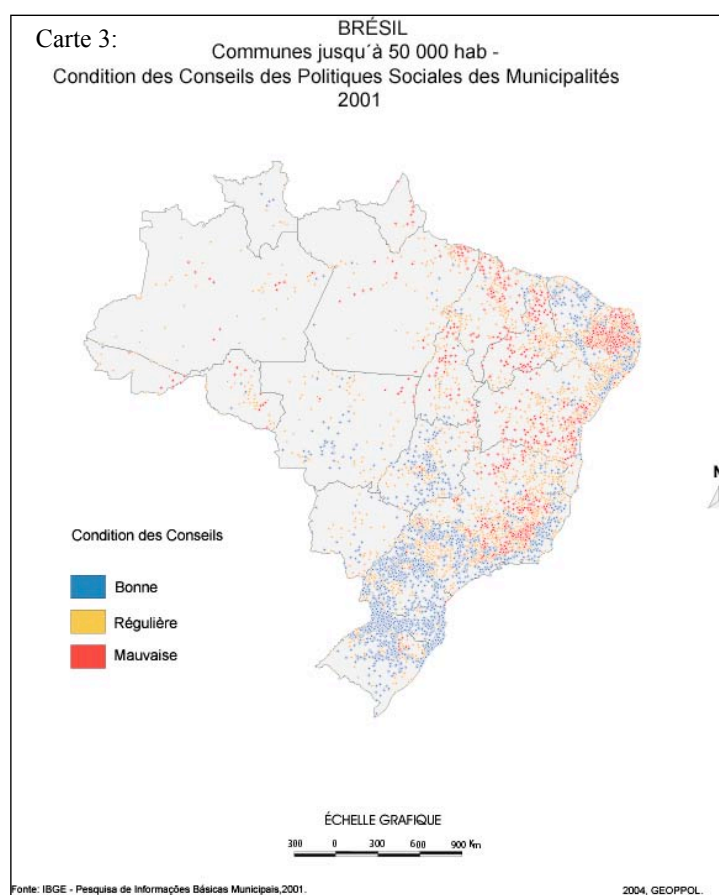
¹ Source: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Recherche d'Informations Basiques Municipales) 2001 de la Fondation IBGE, du Recensement démographique, 2000; informations disponibles sur: Conseils de Politique Publique, Consorciums de Santé, Programme de génération de travail et de revenu, qualification professionnelle, Commissariat de police pour les femmes, Cour de petites causes, Conseil tutélaire et Gendarmerie municipale.



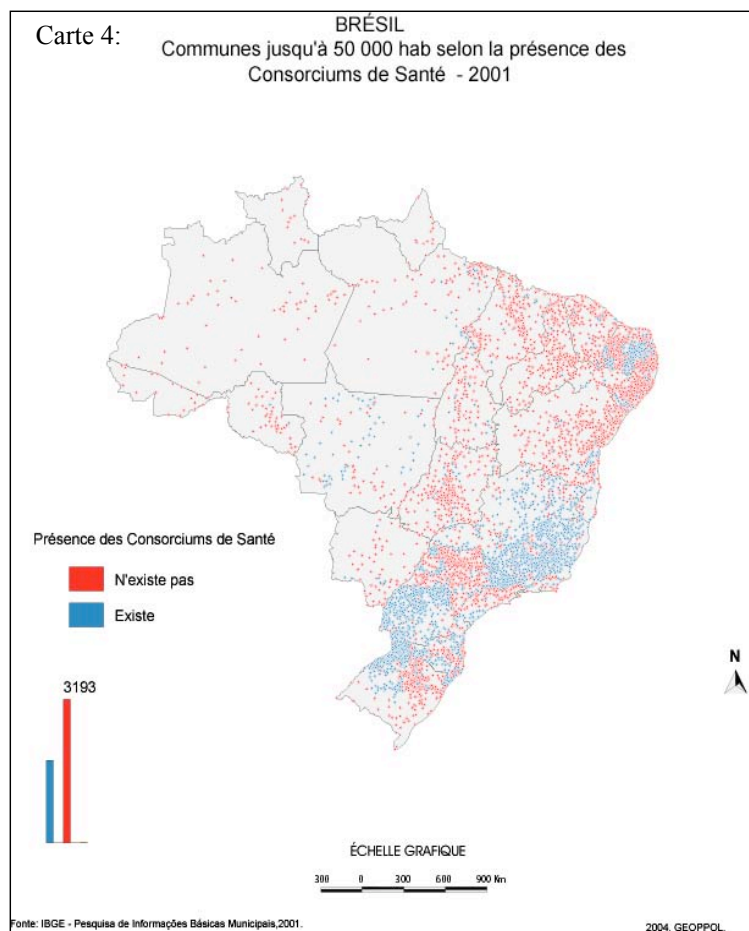
Les deux distributions montrent une forte division Nord Sud. Même si la grande extension des communes de l'Amazonie distordent la représentation cartographique qui utilise les superficies, il est possible d'affirmer que, après beaucoup de décennies de politiques de développement régional, les "deux Brasis" de Jacques Lambert (1959) résistent. Ce format de différenciation sociale et spatiale forment le cadre d'action pour les innovations institutionnelles de la Constitution de 1988i. Nous prenons donc comme point de départ pour notre analyse la hypothèse que l'isonomie de la norme légale doit se confronter à des institutions qui si territorialisent et que, dans cette condition, agissent de manière différente dans des territoires différenciés. En plaçant l'univers municipal brésilien, et en conséquence le territoire du pays, sous cette optique nous pouvons inférer que la possibilité formelle des municipalités de créer des Conseils et de s'associer ne sera pas utilisées de la même manière dans tout le territoire national.

Pour évaluer la réponse aux nouveaux dispositifs institutionnels et les possibilités de différenciation dues aux effets de localisation et du nombre d'habitants des communes, nous avons trier les informations des années 1999 et 2001 sur les Conseils de Politique Sociale et

les Consortiums de Santé, selon chaque une de ces conditions. Nous avons pris initialement les Conseils municipaux de politiques sociales, indicateurs importants de la capacité de mobilisation de la société locale et des municipalités pour la mise en oeuvre de ces politiques. Comme déjà a été indiqué ci-dessus, les Conseils sont des organisations collectives dont leurs intégrants peuvent faire partie tant de la société civile que du secteur gouvernemental, ayant comme fonctions d'établir les directives pour la formulation des politiques publiques sectorielles. Les Conseils d'éducation, d'assistance sociale, de l'enfant et de l'adolescent et de l'emploi et travail ont été sélectionnés, à partir des suivants aspects disponibles dans la recherche sur le profil des communes brésiliennes, faite par l'IBGE, de 2001 : La ville a Conseil ? Est-il installé et réglementé ? C'est délibératoire ? C'est paritaire ? Il dirige fond municipal ? Avec quelle fréquence le Conseil se réunit ?²



² Pour chacun de ces aspects des Conseils sélectionnés ont été attribués des points. Ajoutés les points, s'est obtenu un intervalle dans lequel la ponctuation minimale a été zéro et la maximale 67. Ensuite, s'est élaboré un classement nominal comme suit : les villes qui obtenaient des points entre zéro et 25 seraient classées dans situation mauvaise des Conseils pour politiques sociales ; ce qui obtenaient une ponctuation entre 26 et 45, situation régulière ; et ce qui obtenaient de la ponctuation entre 46 et 67 ont été considérés comme en ayant des Conseils pour politiques sociales dans une situation bonne. Ces informations sur les Conseils de politique sociale déjà ont été présentées dans autre article, Castro, I.E., 2003, Geosul, op. cit. Néanmoins, l'analyse ici a autre objectif et explore autres angles et possibilités des données



Les cartes au dessus permettent de mieux explorer les différences trouvées dans la distribution des Conseils dans les communes jusqu'à 50.000 habitants, englobant 92 % des communes et 40% de la population total du pays.

Les cartes se rapportent à 2001, une fois que, malgré do augmentation do nombre des Consortiums et de l'amélioration dos Conseils, il n'y a pas eu variation significative du modèle de distribution territoriale, ce que met en évidence la forte résistance de la division Nord - Sud des conditions de vie du pays. Il est possible, à partir de la distribution dans la carte, d'indiquer que la localisation est une condition plus important que la taille pour que les Conseils aient de la condition *Mauvaise* de fonctionnement et pour l'existence des Consortiums. En réalité, la localisation semble être un facteur de différenciation important. Dans ce sens, c'est fondamental de connaître aussi où ils sont et, à partir de là, essayer de comprendre quelles caractéristiques de cette localisation peuvent avoir le plus grand pouvoir explicatif.

Comme il existe d'obligation légale pour l'installation des Conseils dans tous les niveaux de la fédération, les différences de qualités trouvées peuvent être considérées des indicateurs pour les conditions de mobilisation et de participation de la société locale. Dans

ce sens, la carte explicite que les communes des Régions Nord et Nord-Est possèdent des conditions pires pour la mobilisation sociale que celles de la Région Sud.

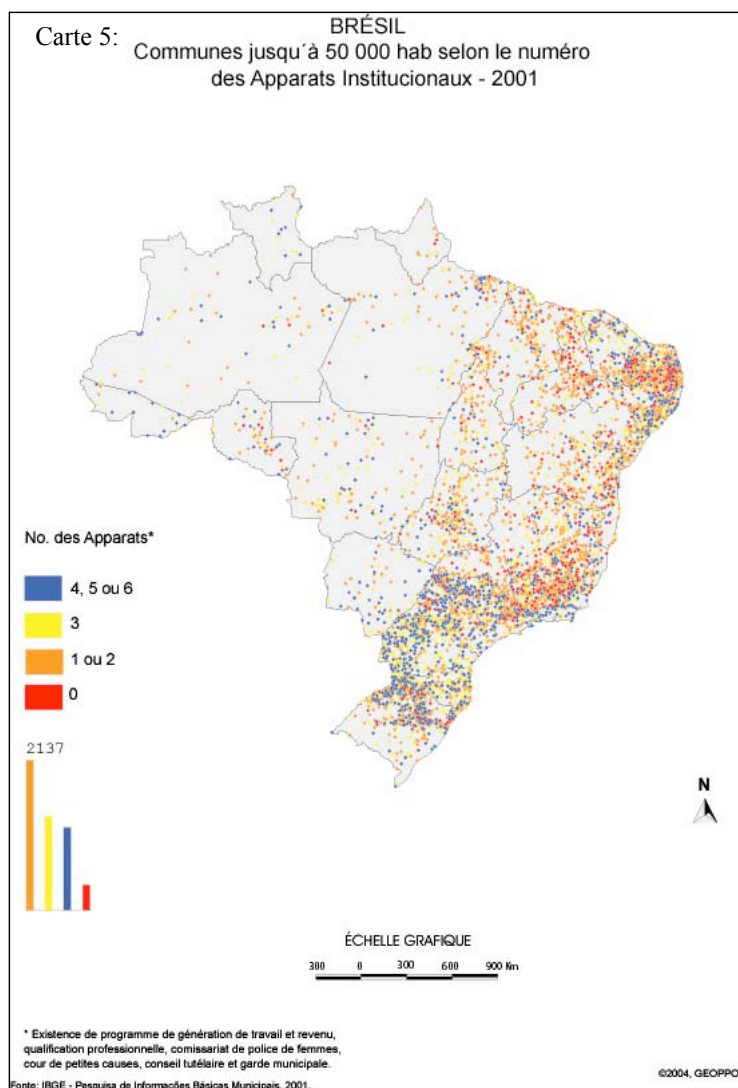
La distribution des Consortiums municipaux permet d'élargir et de compléter la discussion autour de ces ressources institutionnelles et du territoire du pays. Dans les limites de cette présentation, ont été sélectionnés le Consortium de santé, qui, dans les années de la recherche de l'IBGE, étaient les plus nombreuses, presque 40% des communes. Cette distribution présente quelques particularités. D'abord, dans l'ensemble du Brésil, sont les communes moins peuplées celles qui utilisent en plus cette ressource institutionnelle. Néanmoins, la distribution régionale de la fréquence analysée ne permet pas une conclusion simple et directe du type: comme les communes avec peu d'habitants sont ce qui ont mineur disponibilité budgétaire, la coopération serait une stratégie naturelle, et donc attendue (Castro, Waniez et Brustlein, 2002). La distribution régionale montre que les communes petites³ des Régions Sud-Est et Sud font appel davantage aux consortiums que celles des Régions Nord et Nord-Est. D'autre exception est la Région Centre-Ouest qui possède une distribution plus équilibrée entre toutes les classes de dimension des communes, ce qui nuit à une autre analyse précipitée sur l'indifférence des communes plus peuplées concernant cette forme de coopération.

Le premier commentaire que la carte suscite est, en outre la forte présence dans les états du Sud et dans Mato Grosso, la concentration de communes petites avec des Consortiums de Santé dans Minas Gerais et quelques points dispersés dans la Région Nord-Est. Ici, il est important d'enregistrer la forme comme l'état de Minas Gerais se détache de l'ensemble de la fédération. Nous essayerons de discuter mieux ces résultats plus en avant.

Pour avancer un peu plus, ont été sélectionnées cinq types de ressources institutionnelles pour l'exercice de la citoyenneté: Programme de génération de travail et revenu, Qualification professionnelle, Commissariat de police de femmes, Cour de petites causes, Conseil tutélaire et Garde municipale, comme déjà indiqués plus ci-dessus. La ponctuation des appareils existants est montrée dans la Carte 5 - *Communes avec jusqu'à 50.000 habitants selon l'existence d'appareils institutionnels pour l'exercice de la citoyenneté*. La Région Sud se détache encore, bien qu'il y ait des différenciations internes. L'ouest de la Région et l'État de Santa Catarina possèdent plus grande concentration de ces appareils que l'ensemble du territoire régional. Quelques questions émergent de cette distribution. Quelles conditions différencient quelques communes petites de la Région Sud et quelques unes isolées dans les

³ Pour simplifier la rédaction, on considère *petite commune* celles de population jusqu'à 50.000 habitants.

Régions Nord et Nord-est ? Est-ce que cette différenciation est importante pour l'analyse des conditions géographiques des inégalités ? Nous croyons que certaines des réponses à ces questions soient dans les espaces politiques qui ont été façonnés par les institutions locales au cours de leur histoire.



3ème. Partie : Quelques considérations sur les nouvelles ressources institutionnelles, les sociétés locales et les inégalités.

Les différences régionales, trouvées dans les distributions présentés, obligent à refléter sur la récurrente question des conditions historiques de l'occupation du territoire brésilien et les discontinuités produites. La différence entre le Sud, le Nord et le Nord-Est est certainement suggestive des différences du processus historique d'occupation dans chacune de ces Régions. Nous croyons que la plus grande participation sociale dans des communes

localisées dans la première, en contraste avec la faiblesse dans ces deux autres, reflète les marques du processus historique d'occupation: qui a produit des liens sociaux, plus horizontaux dans le Sud, plus verticales dans le Nord-Est et dans le Nord (Putnam, 1993).

Pour la signification de liens sociaux verticales et horizontaux on fait appel à Putnam (1996). Les premiers sont des liens de dépendance et de l'exploration, résultantes des stratégies de survie des couches le plus pauvre dans des conditions historiques de sociétés civiles peu organisées, commandées par des acteurs sociaux investis d'autorité et qui occupent des espaces de pouvoir ouverts par la fragilité administrative et judiciaire de l'État. L'image de verticalité s'écoule de l'imposition, de haut vers le bas, des règles et des normes de reproduction sociale. Dans le cas particulier de beaucoup de communes de la Région Nord-Est, je crois que l'institutionnalité de ces liens ait des conséquences sur les conditions précaires de la participation sociale dans la Région.

Les liens horizontaux, au contraire, sont ces capables de créer et de fortifier des institutions qui favorisent l'organisation d'intérêts dans la base de la société. Ceux-ci créent les conditions favorables aux liens sociales de concurrence et coopération et des actions structurants dans lesquelles l'égalité politique, la solidarité, la confiance et la tolérance sont essentielles. Les conditions originales d'occupation de grandes extensions de la Région Sud, marquées par l'isolement physique et par la nécessité de solidarité pour solution de problèmes communs devant l'absence de services qui devraient être prêtés par l'État, a produit des conditions sociales favorables à la participation sociale, surtout dans les territoires destinés aux immigrés étrangers, attirés par les possibilités d'accès à la terre et au travail libre.

Il y a vaste bibliographie historique, géographique et sociologique sur cette dimension de la différence régionale au pays et n'est pas nécessaire de récupérer ces informations, bien connues. La raison de les présenter de forme aussi synthétique est indiquer une direction possible pour l'interprétation de la localisation comme une des conditions des différences trouvées entre les communes. Cette direction nous permet d'acheminer ce que nous considérons la réponse le plus approprié au problème de la localisation. Dans cette perspective, l'existence d'un nombre plus grand de communes avec une plus forte densité institutionnelle dans la Région Sud, en contraste avec la faiblesse des Régions Nord et Nord-Est, écoule davantage des choix des acteurs sociaux qui on laissé leurs marques historiques dans les liens sociaux dans chaqu'une de cettés Régions que dans une distribution aléatoire de ces institutions. C'est-à-dire, les contenus matériels et symboliques de l'espace sont des ressources qui en profitent les acteurs sociaux (Castro, 1997; 2001).

Ainsi, nous reprenons la hypothèse explicitée au début sur le besoin que l'isonomie de la norme légale a de se confronter à des institutions que si territorializam et dans cette condition agissent de manière différente dans des territoires socialement différenciés. De cette manière, même si les ressources institutionnelles de participation et de contrôle de la gestion du pouvoir public mis à disposition de la société sont les mêmes, les formes d'appropriation de ces ressources par les sociétés locales sont différenciées et, en conséquence, les résultats atteints sont très différents.

Il faut, cependant, remarquer l'exception de Minas Gerais, avec une grande concentration de petites communes qui participent de Consortium de Santé. Dans cette unité de la fédération, l'histoire d'occupation du territoire s'est faite à partir du cycle esclavagiste d'exploitation de l'or et du diamant, suivi de l'expansion de l'élevage du bétail et de la canne à sucre dans la Zona da Mata. Après tout, ce processus historique a été bien différent de ce qui est survenu dans les territoires d'occupation réservés aux immigrés étrangers au Sud du pays, ayant davantage similitudes avec ce du Nord-Est brésilien. Dans ce sens, il n'est pas possible d'attribuer à la force des liens sociaux horizontaux à Minas Gerais une plus forte prédisposition pour l'association et une recherche de partenariats entre les municipalités de l'état. En réalité, la carte révèle le résultat de l'action de certes acteurs décidés à mettre en oeuvre une politique publique de santé, choisissant comme stratégie la stimulation et l'aide aux Consortiums municipaux de santé⁴.

La concentration de ce type de ressource institutionnelle à Minas Gerais est, dans ce sens, un bon exemple des possibilités du désidératum politique et leurs répercussions sur la société et le territoire. Cette condition indique les limites explicatives du processus historique comme une causalité exclusive pour le développement institutionnel⁵ et renforce la complexité de l'éventail d'actions possibles pour la construction d'espaces sociaux.

Si nous retournons à Giddens et son affirmation que *les propriétés structurelles des systèmes sociaux seulement existent dans la mesure où des formes de conduite sociale sont chroniquement reproduite à travers du temps et espace* et aussi sa notion d'"environnement créé", lequel exprime nouvelles formes d'articulation institutionnelle, il sera possible de re-interpreter la résistance de cette standard plus générale d'inégalité dans l'espace brésilien. Il y a, aussi, la perspective des liens sociaux verticaux ou horizontaux, indiqué par Putnam (1996), que peut aider. Les premiers sont des liens de dépendance et d'exploration, qui

⁴ Cette politique publique a été mis en oeuvre dans la période de 1994-1998, pendant le gouvernement du PSB, avec l'appui du Ministère de la Santé et support financier de L'OMS.

⁵ Cette possibilité a été reconnue par Putnam, op.cit., bien que sans grand enthousiasme.

résultent des stratégies de survie des couches le plus pauvre dans des conditions historiques de sociétés civiles peu organisées, commandées par des acteurs sociaux investis d'autorité et qui occupent des espaces de pouvoir ouverts dans la fragilité administrative et judiciaire de l'État. L'image de verticalité s'écoule de l'imposition des règles et des normes de reproduction sociale de haut vers le bas. Les liens horizontaux, au contraire, sont ceux produits dans les structures sociales de concurrence et coopération, dans laquelle l'égalité politique, la solidarité, la confiance et la tolérance sont essentielles. Les formes d'interaction sociale qui résultent de chacun s'écoulent des décisions des acteurs reproduits à travers le temps de l'espace.

Dans ce sens, la résistante inégalité régionale du pays s'est prouvée comme un facteur intervenant de poids. Les informations sur les ressources institutionnelles mis à la disposition de la société locale possèdent un contenu significatif. Leurs manières de fonctionnement et d'organisation se trouvent délimitées tant par les frontières municipales et la base légale de la structure fédérative du pays que par l'*environnement créé* au cours de l'histoire. Mais, la commune constitue aussi un découpage politique important comme base électorale formelle - pour maires et conseillers municipaux - et informelle pour députés de l'état, fédéraux et gouverneurs. Ces conditions certainement touchent tant l'existence que l'efficacité de ces ressources institutionnelles, même si beaucoup de Conseils municipaux peuvent être cooptés et être placés à service de groupes politiques dominants locaux (Costa, 2002). Néanmoins, si nous admettons que n'y a pas d'évidences de que celle-ci est une facette particulière de la réalité de toute politique locale dans le pays, la perspective de l'ensemble du territoire national peut être utile. Celle-ci rend possible percevoir l'articulation entre les échelles local, régional et national et apporter nouveaux éléments pour l'analyse des inégalités qui dépassent les limites des particularismes ou d'un déterminisme structurel. Dans ce sens, les différences dans l'univers des communes et le standard régional de distribution des informations, analysées à partir des liens sociaux produits par les contextes de temps et d'espace différenciés, suggèrent qu'il y a, dans le pays, localisations qui engendrent des acteurs locaux plus favorable à l'équité qu'autres.

Le but le plus important de ce travail a été explorer les possibilités analytiques du rapport entre le territoire et les institutions politiques locales et les façons dont ces relations peuvent aider à comprendre le problème de la résistante inégalité sociale et territoriale au Brésil. Parallèlement, les communes ont été récupérées comme des découpages territoriaux cohérents pour la recherche, autant empirique que théorique, dans la géographie. Les ressources institutionnelles choisis ont eu double motivation : dans le cas des Conseils, par la

signification de mobilisation sociale pour la participation et contrôle de la gestion du gouvernement local, et dans le cas des Consortiums, par la capacité de coopération institutionnelle. Dans les deux sont évidentes les combinaisons des actions spatiales d'acteurs opérants, dans le temps et dans l'espace.

Enfin, les informations de base communale sélectionnées ont joué un rôle heuristique et ont donné visibilité au complexe emboîtement des échelles national, régional et local au pays. Celles échelles fondent la territorialité des actions des acteurs sociaux et politiques. L'articulation entre l'isonomie, prévue à la Constitution Fédérale, et les discontinuités résultantes des actions des acteurs dans les échelles des états et des communes sont des évidences qui ne doivent pas être méprisées. En somme, on peut dire que : il y a au Brésil, des localisations qui engendrent des acteurs locaux plus favorables à l'équité qu'autres, ce qui montre que la localisation est plus que le croisé de coordonné ; la résistante inégalité régional s'est prouvée un facteur intervenant de poids – *un environnement crée* – au cours de l'histoire; et que le cas de Minas Gerais et de quelques communes dans la Région Nord-Est sont suggestifs des possibilités d'actions des acteurs politiques et sociaux dès que certains ressources institutionnelles soient mises à disposition de la sociétés.

Références bibliographiques

- Allen, J. Spatial assemblages of power: from domination to empowerment. In: Massey, D. et al. (Eds). *Human geography today*. Blackwell, 1999: 194-218
- Amin, A.; Thrift, N. Globalisation, institutional thickness and local prospects. In: Revue d'Économie Régionale et Urbaine, N 3, 1999.
- Bandeche, B. *O município no Brasil e sua função política*. São Paulo, 5^a Ed. Editora Pannartz, 1983.
- Boyer, R.; Saillard, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- Carvalho, Nelson Rojas, *E no início eram as bases*, Rio de Janeiro, Revan, 2003.
- Castro, I.E.. The problem of scale, Barcelona, Quaderns, 233, 2002, p.24-31.
- Castro, I.E. “Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação”. in, De Castro, I.E. et al. (Eds) *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1997, p. 155-196.
- Castro, I.E., “ Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania”. Florianópolis, GEOSUL, 2003.
- Castro, I.E., “Natureza, imaginário e a reinvenção do Nordeste”, in Rosendahl, Z. Et al. *Paisagem, imaginário e espaço*, Rio de Janeiro, Ed. UERJ, 2001.
- Castro, I.E., Waniez, P., Brustlein, V., “Les finances locales comme révélateur de la croissance e des blocages territoriaux au Brésil”, PAL, 45,2002.
- Chaui, M. *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, F.Perseu Abramo, 2000. p.7A.

- Clingermayer, J.; Feiock, R. *Institutional constraint and policy choice*. State University of New York Press, 2001.
- Dereck Gregory, Teoria social e geografia humana, in D. Gregory et al. Geografia Humana, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1996, p. 90-122.
- Gatrell, J. D. Spatial niches, policy subsystems, and agenda setting. The case of the ARC. Political Geography, Vol. 17, N 7: 883-897, 1998.
- Giddens, A constituição da sociedade, 2Ed., Martins Fontes, 2003, São Paulo, (p. XVIII). (The constitution of society, 1984)
- Giddens, A., Pierson, C. Conversas com Anthony Giddens. In: O sentido da Modernidade, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2000. p. 62
- Gilly, J.-P.; Pecqueur, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- Lambert, J. Os dois Brasis. Rio de Janeiro, INEP, 1959.
- March, J.G., Olsen, J.P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1997.
- Morin, E. Science avec conscience. Paris, Fayard, 1982.
- North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Putnam, R., *Making democracy working: civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- Ribeiro, M. *O município na federação*. Salvador, UFBA, 1959.
- Santos, M.. *A natureza do espaço*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- Théret, B. Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence de conceptions de l'institution ? in: Tallard, M. et al. (Dir.) *Inovations institutionnelles et territoires*. Paris, L'Harmattan, 2000.