

L'ÉTAT ET LE POUVOIR LOCAL : la dynamique des transformations dans l'Amazonie brésilienne

**Edna Maria RAMOS de CASTRO
Rosa Elizabeth ACEVEDO MARIN**

Le but de cet article est d'une part d'examiner les rapports Etat/pouvoir local dans l'état du Para, et d'autre part d'identifier la manifestation éventuelle de tendances à la décentralisation qui semblent émerger dans le contexte de processus politiques plus globaux au Brésil.

Les plans gouvernementaux concernant l'Amazonie dans les années 1970, au moment de l'apogée du modèle "développementiste", n'ont eu qu'une seule orientation, à savoir celle d'affirmer une régionalisation anonyme où les états et les municipalités étaient de plus en plus marginalisées. La Fédération succombait sous le poids des décisions économiques et politiques qui avaient besoin de définir un espace pour que le capital discipline l'exploitation des ressources naturelles et le travail. Les structures héritées du modèle extractif d'exportation ont été mises en cause dans le domaine de l'administration du développement. Pour entrer dans la phase de croissance, il fallait moderniser les sphères administratives et politiques, et donc imposer la voie "rationnelle-bureaucratique" aux groupes oligarchiques dont le pouvoir personnel représentait une entrave au développement; un pouvoir que le transfert d'un certain nombre d'attributions aux agences étatiques et privées minimiserait.

Cette bureaucratisation, associée à l'autoritarisme, n'a atteint qu'incomplètement ses objectifs. La fragilité des résultats a été mise en évidence par les revendications du mouvement social dans sa reconquête des sphères du pouvoir. Ainsi, le mouvement s'est montré capable de négocier et d'intégrer la participation populaire, sous la forme d'une stratégie de prise du pouvoir par de petits groupes.

Le recul, par rapport à la forme bureaucratique impersonnelle, semble se manifester dans la réduction sensible de l'activité d'organismes "développementistes" comme la SUDAM. Au niveau national, la "Nouvelle République" se propose d'ouvrir des perspectives de décentralisation et donc des espaces pour le pouvoir des états et des municipalités. On note une montée des forces au niveau des états, un renouvellement du pouvoir qui permet l'expansion et l'organisation d'une structure plus souple à l'échelle des municipalités. Au sein de ce mouvement, quelques groupes oligarchiques en lent déclin subissent des pressions qui les font éclater, tandis que d'autres manifestent leur force et leur cohésion. Plusieurs groupes se trouvent alors présents par

l'intermédiaire même d'entités représentatives nationales, comme c'est le cas de l'Union Démocratique Ruraliste (UDR).

Il n'est pas facile de faire une analyse de ces questions. En réalité, surtout là où a eu lieu un processus irréversible de transformations économiques, nous sommes devant un certain nombre de tendances à peine esquissées, ainsi de la centralisation économique et de la décentralisation politique dans l'état du Para. Le processus se présente de manière diverse lorsque les structures politiques anciennes recherchent le maintien de la même forme de contrôle économique, suscitant ainsi de graves conflits. Toutefois, la particularité de cette décentralisation politique et la façon dont elle entre en action réciproque avec le processus de centralisation économique doivent être interrogées.

Ce thème est très important dans une région comme l'Amazonie où les changements au niveau de la structure du pouvoir ne sont pas transparents. Notre objectif est de faire apparaître les éléments qui permettent de saisir les tendances et de définir des hypothèses.

Nous avons cherché à fonder ces hypothèses sur toute une documentation contenant la pensée et la pratique politique élaborées au niveau du pouvoir par des dirigeants d'organismes de l'état, des maires, des leaders politiques, des intellectuels, tout en systématisant les données offertes par la presse régionale sur la région et en ouvrant des possibilités d'analyse.

1.- Le mouvement de centralisation et la fragilité du pouvoir local.

Nous avons participé en acteur et en spectateur, tout au long des vingt dernières années, à une conjoncture amazonienne qui révèle l'action autoritaire de l'état et des tentatives de bureaucratization des relations de pouvoir. Ceci par la création d'un pouvoir impersonnel sous la forme de grandes entreprises étatiques (ELETRONORTE, CVRD, SUDAM, etc.), et privées qui, de manière grandissante, ont marginalisé les gouverneurs des états et des municipalités en ce qui concerne les décisions sur la région. En dépit d'une dynamique politique régionale basée encore sur les oligarchies, la présence croissante de nouvelles entreprises appuyées sur l'appareil fédéral allait, au bout d'un certain temps, influencer sur les structures anciennes de pouvoir, surtout dans les régions les plus touchées par l'action de la modernisation économique. Les groupes familiaux, servant de base aux structures du pouvoir local subissaient le contre-coup de ces actions économiques et politiques. Cependant, ils ont pu préserver une partie de leur espace politique en se limitant à des sphères qui, dans un premier moment, n'étaient pas nécessairement touchées par l'action "développementiste" de l'État fédéral et du grand capital.

Des analyses nombreuses ont déjà démontré qu'au Brésil le régime autoritaire a mutilé de manière croissante le pouvoir local. En

Amazonie, cette mutilation a été très forte en raison des programmes agressifs d'occupation économique. Lorsque Lucio Flavio Pinto analyse le processus de développement selon le modèle de substitution d'importations, il observe comment la Surintendance du Plan de Valorisation Economique de l'Amazonie (SPVEA) a monté une stratégie qui favorise l'industrialisation. Outre d'innombrables problèmes pour la mettre en place, sans oublier le manque de ressources financières et un certain gaspillage, la SPVEA se trouvait dans la situation difficile d'être "davantage liée aux pouvoirs locaux, et devant se soumettre à des politiques qui mettaient en cause la vision d'ensemble et la rationalité"¹. La transformation de la SPVEA en Surintendance du Développement de l'Amazonie (SUDAM) en 1967 a eu donc pour prémisses le recours à un modèle rationnel, bureaucratique capable d'assurer une restructuration des forces en présence. Cela devient évident lorsqu'on examine la structure même de la SUDAM, particulièrement de son Conseil Délibératif, où se notent la disparition des représentations des Etats, Territoires et municipalités de la région et leur remplacement par des représentants d'organes du pouvoir central liés aux ministères. C'était une mesure clef de la stratégie consistant à éloigner des sphères du pouvoir, ceux qui pourraient revendiquer des espaces dans le processus de prise de décision. Ainsi, la SUDAM aurait pu avoir une marge de liberté plus grande dans l'exercice de sa fonction primordiale, à savoir la mise en place des plans, des programmes et des projets élaborés par le gouvernement central à Brasilia. Selon Pinto, "ce n'est pas une simple coïncidence que désormais les critiques les plus constantes à la SUDAM soient faites par des entrepreneurs et des gouvernants régionaux, tandis que les éloges viennent des entrepreneurs originaires d'autres régions, ce qui inverse donc une pratique antérieure"².

La centralisation est encore mise en évidence par la nomination par Brasilia des gouverneurs des états, des maires des capitales, des municipalités se trouvant aux frontières, dans des espaces considérés comme sécurité nationale et dans des stations hydro-minérales. Cette limitation aux pouvoirs des états et des municipalités restreignait aussi le champ d'action des oligarchies ainsi que les profits que pouvait retirer la région des formes nouvelles d'appropriation des ressources naturelles, promues par les programmes "développementistes". Les investisseurs originaires d'autres régions n'étaient plus bloqués par l'action du pouvoir local. Sans avoir détruit totalement le pouvoir personnel des oligarchies, cette tendance à la centralisation était bien présente et ses effets immédiats. Les leaders politiques de l'époque ont été mis à l'écart ou ont vu leurs droits politiques supprimés, puis être remplacés par d'autres personnes sorties des rangs du mouvement militaire.

¹PINTO, Lucio Flavio- A questão do Estado do Trópico Umido- Seminário sobre Tecnologias para assentamentos no Trópico Umido- Manaus, avril 1987 - mimeo. p. 11.

²Id. - *op. cit.*, p. 16.

Au bout d'une décennie, ce modèle de développement (légitimé par la SUDAM) et sa base technocratique avaient entraîné une modernisation basée sur l'exploitation intensive des ressources forestières, minérales, hydrauliques, etc., sur des projets tournés vers l'exportation et vers les besoins d'une industrialisation qui se réalise dans d'autres régions. Même si ces projets sont financés par des entreprises internationales, ils reçoivent de l'Etat des avantages sous forme d'infrastructures et de subsides. C'est ainsi que la région se consolide en tant que "colonie" du sud du pays et de la division internationale du travail. La participation des sphères du pouvoir régional à ces projets a été réduite, et ils ont été mis en oeuvre avec une efficacité toute technocratique, causant d'énormes préjudices aux populations et au milieu naturel.

Dans l'exercice du monopole de la planification, l'Etat national ne tenant pas compte de l'expérience accumulée dans la région, recompose les forces en présence, ce qu'exprime le niveau actuel des contradictions et des tensions vécues aujourd'hui par la campagne et par les villes amazoniennes.

Dans l'état du Para, à partir des élections de 1982, réapparaissent d'anciennes structures (*baratismo*), qui avaient résisté aux changements dans les sphères du pouvoir. Il s'agit d'une tentative de réhabilitation des oligarchies locales qui avaient perdu leur place en 1964. Ceci révèle une tendance à un réaménagement au sein du pouvoir local dans la région, sans pour autant signifier un retour des oligarchies. Certains acteurs de cette nouvelle phase ont une trajectoire différente représentant des forces en restructuration, forgées au sein des nouvelles contradictions engendrées dans la région.

2.- La dynamique des mouvements sociaux et la renaissance du pouvoir local.

La fragmentation du pouvoir monolithique de l'Etat autoritaire a été et continue à apparaître comme un processus complexe. La démocratisation (*abertura*) se caractérise par des mouvements de va-et-vient; à certains moments, la pression politique exercée par la sphère régionale est efficace, à d'autres non, à cause de positions conservatrices. Le déroulement de la campagne et des élections directes en 1983/1984 en est un exemple.

L'Amazonie par l'intermédiaire de représentants dans les Chambres Fédérales s'efforce de faire entendre sa critique des plans gouvernementaux. Ainsi la Commission Parlementaire d'Enquête sur l'Amazonie et la Commission Parlementaire d'Enquête sur la Terre ont cherché à mettre en discussion la structure foncière, les programmes de colonisation, les grands projets en Amazonie, etc. Malgré des préoccupations électoralistes inavouées, ces pressions ont le mérite de traduire l'influence et le poids des aspirations populaires régionales.

Le stade préliminaire et les limites de ce travail ne nous permettent pas de préciser la chronologie et la nature des événements qui ont favorisé l'organisation de la population; tout en augmentant le degré d'interférence, si timide soit-elle encore, elle est en mesure d'influencer les prises de décision, grâce aux multiples facettes du pouvoir local au sein des différentes instances en interaction.

Cependant, on pourrait mettre en évidence des situations qui font apparaître les goulots d'étranglement et les ouvertures existant au niveau du pouvoir régional/de l'état/local. Les données recueillies grâce au dépouillement des journaux, et aux interviews de ceux qui ont participé à cette dynamique permettent de discuter la thèse d'une tendance à la décentralisation politique. La fidélité partisane des gouverneurs des états de la région est une exigence qui semble avoir été acquise sans rupture. La représentation parlementaire a suivi la même orientation. Leur complicité avec certaines décisions économiques leur a évité de prendre des positions plus affirmées pour la défense des intérêts régionaux, remise à une date ultérieure. Les grands projets constituent l'exemple le plus convaincant du maintien de la centralisation économique en tant que théorie et pratique de l'économie brésilienne dans cette phase d'organisation intensive des secteurs d'exploitation des ressources régionales : minerais, bois, etc.

Il faut comprendre qu'il y a des niveaux de pouvoir qui n'arrivent pas à s'articuler dans la région, si l'on veut discuter avec plus de clarté la question de la décentralisation politique. Dans un premier niveau, le pouvoir fédéral se trouve affermi, et il maintient sa marche centralisatrice lorsqu'il prend des décisions économiques importantes sur l'exploitation de ressources naturelles. Des exemples récents le confirment. Le projet "Calha Norte", sous couvert de protéger les frontières nationales de la convoitise et des conflits internationaux, cache un projet économique d'occupation de l'extrême nord de l'Amazonie brésilienne. Aujourd'hui, comme l'Etat militaire des années 70, le gouvernement, malgré des objectifs "démocratiques", a constitué une Commission Interministérielle, sans la participation des gouverneurs de l'Amazonie, pour prendre des décisions sur le destin des terres, des populations indigènes et riveraines, et des entreprises économiques qui fatalement s'étendront pour exploiter les minerais, la forêt, les ressources hydrauliques etc., enfin, toutes les richesses détectées dans cette région. Cet exemple est très éclairant sur la capacité de décision du niveau fédéral. Il en est de même de la manière dont a été élaboré le plan de construction du chemin de fer Nord-Sud et décidée la création du Conseil Ministériel du projet "Grande Carajas".

Par ailleurs, sur le plan des relations internes à la région, le pouvoir local s'exprime dans la gestion des problèmes créés souvent par des entreprises dont la mise en place a été décidée par Brasilia. Les leaders politiques régionaux étant mal informés, sans réelle conscience critique, se contentent de discours conjoncturels, et c'est dans la région amazonienne que les tensions et les conflits mettent en échec les résultats

de cette politique de concentration. Pour faire face à ces problèmes qui concernent les conditions de vie, la population des campagnes et des villes développe des formes d'organisation permettant d'exercer des pressions sur les structures politiques au niveau des agences de l'état et du secteur privé.

Les contraintes budgétaires et administratives des municipalités entraînent une crise permanente face à la demande de services. Ce problème de politique sociale est essentiellement traité dans l'Assemblée constituante sous l'angle de la réforme fiscale. Or, pour les besoins de l'analyse, il faut rappeler que la perception des impôts par les états a des liens avec les secteurs et les groupes qui détiennent la richesse. Ceux-ci agissent en tant que groupe d'appui et de pression politique par rapport au gouvernement de l'état et de la municipalité.

En 1975, l'état du Para se dote d'un Secrétariat du Plan et met en place le Système de Planification de l'état. La municipalité était assistée par des structures de coordination. Ainsi, la municipalité gagne un petit espace. La Mairie de la capitale a été le "locus" d'une série de mesures d'urgence. Or à cause de son rôle dominant, cette mairie est une référence pour l'ensemble de l'état. Ce mouvement a débouché sur l'élaboration des Plans Directeurs Urbains, en 1979. Le premier séminaire d'évaluation de ces plans a fait naître une discussion autour des stratégies fondamentales : l'une de concentration dans le centre métropolitain actuel, et l'autre de déconcentration par la création de sous-centres métropolitains. Autour de la participation de la communauté également. Ceux qui ont élaboré le Plan indiquaient que "réunir les habitants dans les associations et reconnaître leur représentativité constitue le lien du gouvernement avec les classes les moins favorisées, puisque ces entités se localisent généralement dans des quartiers pauvres et nécessiteux...". Le journaliste Lucio Flavio soulignait certains traits de cette représentation communautaire : "...<elle> est encore très limitée car on s'adresse d'abord aux représentants politiques, élus locaux et députés, qui, en dépit de leur légitimité, ne constituent pas un lien direct et ne peuvent pas incarner l'électeur lorsqu'il s'agit d'évoquer ces questions essentielles pour ses conditions de vie"³.

Face à la montée du mouvement populaire, ces niveaux du pouvoir local manquaient de cadres théoriques, de perspectives alternatives leur permettant la mise en oeuvre d'une pratique différente conduisant à une décentralisation politique effective. Sous la pression du mouvement populaire, il y eut quelques changements toutefois tant au niveau de la compréhension de la situation qu'au niveau de l'exercice du pouvoir. Premièrement, l'idée d'une unité d'action, d'une réunion des forces émerge dans le but de prendre position vis-à-vis du gouvernement

³Id. - Journal "O Liberal do Pará" du 18/07/1979, 1^o *Caderno Opinião*, p. 6. Article de Lucio Flavio PINTO, "O futuro é para quem ?" dans "O Liberal do Pará" du 13/07/1979. Journal "A Provincia do Pará" du 13/07/1979, 1^o caderno, p.13.

de l'état et même fédéral; récemment, ce rassemblement a pris la forme d'un "front" des maires; deuxièmement, on renouvelle les formes, les mécanismes et les canaux de communication permettant l'expression des secteurs populaires et de leurs revendications spécifiques; troisièmement, on définit des lignes politiques et actions à mener à des moments déterminés, comme des campagnes et des programmes.

Dans les régions où les tensions sociales se manifestent plus fréquemment, des formes d'organisation communautaire se sont développées pour contester le processus de prise de décision concernant des questions générales comme les projets économiques (concentration de terres, extraction des minerais, etc.) ou les services fournis par la mairie et les organismes du Para et de l'Etat fédéral. Par ailleurs, ces manifestations populaires soutenues par des groupes de gauche et par l'Eglise, -et sur l'initiative des associations de quartier, des communautés de base, des pastorales, et même des syndicats- se déploient sur plusieurs fronts : le mouvement de santé populaire, le mouvement pour l'éducation, le mouvement pour le droit au logement etc. créant certaines formes de pression localisées au niveau de la municipalité. Ils cherchent à intervenir sur les décisions prises concernant leurs innombrables problèmes (ces décisions pouvaient provenir d'organismes fédéraux, de l'état ou municipaux, ou même de grandes entreprises d'Etat ou privées installées dans la municipalité). Nous sommes devant un phénomène de construction du pouvoir de groupes qui s'intéressent aux processus de décision et à leurs résultats. Il s'agit d'une expérience nouvelle, surtout par rapport aux expériences hégémoniques d'avant, où les populations suivaient fidèlement les orientations des oligarchies locales.

Ces oligarchies sentaient vaciller leur pouvoir avec l'apparition de nouveaux acteurs, les entreprises économiques et les organisations communautaires qui voulaient avoir le contrôle sur leur destin. Ainsi à Maraba, dans le sud du Para, la perte de pouvoir des familles traditionnelles a été confirmée par l'échec de certaines de leurs candidatures aux élections de 1986. On ne peut nier que ces nouveaux processus sont liés au fait qu'il s'agit d'une région d'accueil pour de nombreux migrants originaires de différents états brésiliens, une région caractérisée par une grande concentration foncière, la présence de grands projets économiques (Carajas, par exemple); enfin, il s'agit d'une région où les tensions et les conflits sont de plus en plus aigus. A la campagne, la direction politique issue des mouvements populaires comprend beaucoup de ces migrants. Certains sont devenus des dirigeants paysans à l'échelle nationale. Les oligarchies dominaient la population traditionnelle travaillant dans la collecte des noix dans le Maraba, mais ne pouvaient pas contrôler les migrants amenés par la colonisation, la recherche de pierres précieuses, les entreprises de travaux publics, ou encore le projet Grand Carajas. En outre, la structure de la population urbaine s'est transformée. Certains villages n'ont mis qu'une décennie à dépasser les 30.000 habitants. Cette multiplication de noyaux urbains nouveaux s'est réalisée sans que se mette en place parallèlement un

réseau de pouvoir solide. Aussi la population pouvait-elle plus aisément avoir accès à certains segments du pouvoir, ce qui a créé un fait nouveau, la construction d'un pouvoir par la base, au niveau de la praxis quotidienne.

Les expériences qui se sont succédées dans ces régions de frontière en tension indiquent une montée des mouvements populaires qui dans un premier moment, prennent appui sur des associations de nature diverse (habitants des quartiers, communautés rurales, expropriés des projets économiques, défense de la santé populaire, défense de l'éducation, etc.); ils cherchent ensuite à atteindre d'autres sphères du pouvoir comme les délégations ou les directions syndicales.

L'ouverture en direction des partis (Parti du Mouvement Démocratique Brésilien - PMDB, Parti des Travailleurs - PT, Parti Démocratique Travailleiste - PDT), a permis au mouvement d'occuper des espaces politiques à l'intérieur des organes directeurs des partis au niveau municipal en essayant ainsi d'instaurer un nouveau rapport de force autorisant une certaine participation au sein du processus électoral. Cette trajectoire se réalise, par exemple, dans plusieurs des municipalités situées au sud du Para, dans le bas et le moyen Tocantins, et dans le moyen Amazone.

A Tucuruí ont été créées d'abord l'Association des Expropriés par ELETRONORTE à la campagne, et des associations de quartier dans la ville. Le mouvement a ensuite gagné le syndicat et a pris une force significative dans la direction municipale du PMDB, ce qui a entraîné l'élection d'un de ses dirigeants à la députation de l'état en 1986. A Santarém cette stratégie aboutit à la constitution du Syndicat Rural le plus important du Brésil en termes numériques. Bien que ne réussissant pas à pénétrer dans les structures de la mairie, le PT parvint à faire élire un paysan comme député en 1986. A Sao Joao de Araguaia, les associations de quartier parvinrent à se constituer en forces politiques qui prirent le contrôle de la délégation syndicale et du syndicat. L'importance de ce mouvement d'opposition peut être constatée par le fait que le candidat du PT au poste de gouverneur en 1986 a eu la deuxième place en nombre de voix dans cette municipalité. A Itupiranga, la même stratégie est mise en place avec succès puisqu'elle a abouti à l'élection du maire et de plusieurs représentants locaux actifs dans le mouvement populaire.

On observe que ces mouvements organisés, indépendants de la structure du pouvoir municipal officiel, ont fini par attribuer une certaine importance à la municipalité en tant qu'instance de luttes et de projets politiques. Bien que s'agissant de mouvements orientés contre l'appareil d'Etat, ils ont néanmoins placé la sphère municipale à un niveau plus élevé, en contrariant la stratégie de concentration du pouvoir menée par les gouvernements militaires.

La pression grandissante de ces groupes populaires a conduit les pouvoirs de la municipalité et de l'état à reconnaître l'importance de ces nouvelles forces politiques. Cette reconnaissance à partir de 1982 a été probablement le point de départ de l'organisation d'un processus accéléré de cooptation au sein des associations et syndicats, avec un succès relatif dans les secteurs les moins politisés du mouvement. Belém est un cas particulier.

La population des quartiers de Belém a atteint rapidement un niveau d'organisation lui permettant d'intervenir auprès du gouvernement de l'état et de la mairie sur des questions relatives aux conditions de vie (habitat, transports, voies d'accès et éducation), ce qui représente, à certains égards, la critique la plus pertinente de l'urbanisation précaire de la ville et des limites d'une politique économique et sociale. Il est intéressant d'observer les nouvelles dimensions acquises par les élections à la Chambre Municipale et celle du maire. Dans la mesure où la composition des forces organisées au niveau des communautés était une variable dans l'analyse des résultats électoraux, -elle dépendait de certains rapports réciproques entre entités/centres communautaires/mairies/chambres municipales- il y a eu une modification dans l'ordre des priorités qui tenait compte certainement des revendications des quartiers. De même, les structures administratives des mairies cherchent à se moderniser et s'apprentent à faire face aux nouvelles demandes. Cette perspective autour de la municipalité a porté fruit puisqu'elle reconnaît comme département spécifique une structure de conseil dans les questions communautaires afin de gérer les conflits et les compromis en réponse au mouvement social urbain.

Le mouvement communautaire organisé discrètement, souvent en dehors des partis, (ce qui lui a peut-être garanti existence et croissance) émerge en 1979 de manière unifiée dans la Commission des Quartiers de Belém (CBB), et jusqu'en 1982, réalise des conquêtes importantes : service d'eaux, électricité, récupération de surfaces utilisables grâce à des travaux de terrassement, construction d'écoles, reconnaissance des occupations spontanées. En ce qui concerne tant la mobilisation des habitants, l'organisation et la divulgation des luttes que la satisfaction des revendications les trois premières années furent positives. Ceci révèle l'importance du mouvement et sa prise en compte par les autorités, à cause des pressions exercées et l'ampleur des soutiens au moment de la confrontation. Le niveau de participation favorisait la croissance du mouvement et agissait sur les mécanismes institutionnels de l'intérieur comme le montrait le moment de la négociation.

La stratégie consistant à éviter l'intermédiaire des leaders politiques élus, ou des conseillers sur les questions communautaires et les échelons intermédiaires du gouvernement a constitué un fait relativement nouveau dans ce contexte de luttes. Au contraire, la population s'adressait directement à l'organisme chargé de fournir les

services demandés ou encore envoyait une commission au palais du gouvernement chargée de parler au gouverneur. Certains paysans appliquaient la même stratégie, et affrétaient des bus pour aller directement aux ministères à Brasilia.

La médiation représentait pour les secteurs organisés les plus avancés une manière de freiner le processus politique et des risques de cooptation tout au long des négociations. Les manifestations et les actions publiques visaient les organismes qui étaient directement responsables des conflits.

Plusieurs facteurs ont contribué à affaiblir cette mobilisation et doivent être analysés au sein du mouvement lui-même. Il était difficile pour ses leaders de soumettre sa trajectoire à un examen critique. Les considérations sur les rapports avec les autorités de l'état et sur la justesse de la stratégie utilisée poussaient à la recomposition. Pour notre part, nous pouvons seulement soulever quelques questions : le mouvement avait-il la possibilité d'avancer en cristallisant son organisation et en situant des priorités autour d'objectifs politiques à court et à moyen termes ? Sa représentation au sein du pouvoir municipal aurait-elle été une priorité ? En réalité, dans ce sens il n'y a eu en 1984 qu'un seul candidat à l'élection à la chambre municipale de Belém avec l'appui explicite des communautés de base. Jusqu'à quel point dans les élections de 1986 cette victoire s'est-elle produite à nouveau ? Nous savons que les luttes ponctuelles ne font qu'esquisser un projet de conception de vie urbaine et que les plans directeurs des municipes intègrent difficilement les revendications populaires. L'exercice de la décentralisation politique de la "chose urbaine" échappe à ces propositions.

En analysant la conjoncture politique de 1982, certains secteurs de la CBB ont élaboré des hypothèses sur la désarticulation du mouvement communautaire. Certains partis et groupements de gauche, jusqu'alors liés au mouvement, ont apporté leur soutien au gouvernement de l'état qui a vu la nécessité de changer de stratégie afin de pénétrer dans le mouvement, évitant ainsi la détérioration des gouvernements antérieurs, d'autant plus que la victoire du dernier gouvernement provenait des voix de ces secteurs. La dernière manifestation de rue organisée en 1982 par la CBB a rassemblé près de 7.000 participants, un nombre supérieur par rapport aux manifestations antérieures.

Dans un premier temps, l'appareil d'Etat a voulu que la CBB devienne un canal de négociation et de défense de ses intérêts, reconnaissant ainsi son caractère légitime et sa capacité à exprimer de manière vivante et réelle ce mouvement social. La politique d'intervention pendant les mois suivants consistait à contrôler le mouvement. La création auprès du gouvernement d'un organisme chargé des questions communautaires a représenté la forme d'ingérence la plus organisée. Certains centres communautaires importants, comme

celui de "Bom Jesus", "Sao Francisco" et "Boa Esperança", se sont soumis à cet organisme d'Etat, brisant l'unité de la CBB. Ces prises de position exprimaient les divergences existant au sein des tendances et des partis de gauche, dont une fraction a pris la décision de soutenir le gouvernement qui venait d'être élu afin de conquérir des espaces politiques. Les faits démontrent que cette position fut erronée, même si cette fraction ne le reconnaît pas. Certains centres ont accepté que le canal officiel de négociation soit cet organisme chargé de l'action communautaire, et dont la tâche serait de transmettre au gouvernement et aux secrétariats d'état, les conflits et les revendications. On a également voulu créer une fédération pour tout l'état du Para (FECAMPO) réunissant toutes les associations de quartier de Belém ainsi que des autres municipalités de l'état. Comme cet objectif n'a pas été atteint, on a créé une autre forme de réunion d'associations au niveau métropolitain. Le processus de cooptation des leaders fut plus rigoureux, provoquant un repli de plus en plus marqué du mouvement communautaire conduit par la CBB. Cependant, ce succès-là a été relatif dans la mesure où ce processus n'a pu enlever tout pouvoir au mouvement indépendant de la CBB. Ces deux organismes chargés des questions communautaires voulaient fixer des limites à la confrontation et à la participation et mettre en place un modèle capable de canaliser les revendications populaires vers certaines sphères plus éloignées des instances de décision au sein de l'appareil d'Etat. Une partie des syndicats a adopté cette même voie de cooptation.

L'administration municipale actuelle entretient des relations semblables avec le mouvement communautaire. Dans l'éditorial du journal de la mairie elle réaffirme que : "toutes les promesses de la campagne et les revendications de la communauté sont en train d'être satisfaites". En principe, la réaffirmation de l'existence de compromis traduit également l'existence de la pression populaire. Dans ce même éditorial les autorités de l'état et des municipalités soulignent leur liens étroits, avec les communautés, la spécificité de leur politique qui se traduit par des visites dans les quartiers, l'ouverture d'un espace permanent au sein de l'organisme chargé des questions communautaires. Toutefois, en dépit de la reconnaissance de la force du mouvement, puisque la pression de la communauté est limitée et puisqu'elle tend à s'épuiser dans la revendication, elle ne prend pas position contre le caractère fermé de la planification municipale. Les centres communautaires ne sont pas acceptés et appelés à donner leur avis sur les questions d'éducation, de santé, de services publics. Le discours de la planification participative, qui prévoyait des services décentralisés, se matérialise peu. Toutefois, les membres des associations communautaires systématisent dans leur pratique le besoin de faire pression sur les instances d'exécution -par exemple, la COSANPA en ce qui concerne la distribution d'eau potable- en faisant abstraction de la capacité de l'organisme officiel à résoudre les problèmes qui se posent. Ainsi, chaque objectif définit une stratégie immédiate.

Sans nul doute, le mouvement communautaire, fait l'apprentissage de l'exercice de la citoyenneté, l'expérience de l'appareil administratif des pouvoirs institutionnalisés et de la démystification de l'omnipotence de ces sphères. A Belém, le pouvoir municipal modifie légèrement ses pratiques; ainsi, lorsqu'il y a des assemblées dans les quartiers, on envoie une invitation à la CBB, reconnaissant par là l'impossibilité d'ignorer son importance politique au sein des communautés.

L'idée de décentralisation émerge de manière précaire tant que ses bases financières, administratives, techniques et surtout politiques ne sont pas construites. En 1985, la mairie a élaboré un plan de décentralisation avec création d'annexes dans les quartiers. C'est à un moment de reprise des luttes que ces projets décentralisateurs en direction des quartiers ont émergé. Un point critique a été celui concernant le choix de ces "maires adjoints". En deux occasions, deux maires de la capitale ont voulu appuyer des propositions de noms auprès de la population, sans succès. Il est sûr que la fragilité du mouvement ne permet pas l'élaboration et l'imposition d'un modèle de décentralisation du pouvoir; toutefois, on observe aussi qu'il n'admet pas une proposition de décentralisation dans laquelle ne se trouvent pas inclus et respectés certains droits fondamentaux comme le suffrage universel, la participation et, enfin, la reconnaissance de l'existence d'un pouvoir local au niveau du quartier.

3.- En guise de conclusion : la centralisation économique et la décentralisation politique, les contradictions et les tendances.

L'institutionnalisation de pratiques de décentralisation ambiguës dans la période 1982-1986 risque que l'on se méprenne sur la nature de la décentralisation de l'état. En tant que pratique administrative et rhétorique, elle imite le modèle d'autres états brésiliens. Elle débute avec l'organisation de la Coordination de l'Action Régionale (1984). Le gouvernement de l'état se déplace pour rencontrer les maires des villes situées dans les quatre régions de l'état. Il s'agit de réunions régionalisées dont l'objectif est de déplacer provisoirement le pouvoir central de l'état vers ces aires géographiques. Le résultat obtenu se traduit dans les innombrables propositions et revendications faites par les maires et par les secteurs représentatifs de la communauté.

Toutefois, parallèlement à ces actions de décentralisation, le pouvoir restait concentré dans le secrétariat au plan de l'état (SEPLAN) et dans les mains du gouverneur lui-même, principal centre de décision. Les propositions sur la mise en place de projets dans les mairies passaient ainsi nécessairement par la SEPLAN et, en dernière instance, par le Gouverneur. Un des objectifs était celui du contrôle des investissements de l'état et la distribution de ses ressources. Pourtant, cette politique a produit un effet dynamique, et une décentralisation apparente au niveau de l'exécution. Ce mouvement a traduit un effort

évident de rationalisation et de modernisation des structures administratives, dont les bénéfices politiques ont été appropriés par certains groupes ralliés aux partis qui participaient à l'exercice du pouvoir.

Pourtant, il faut souligner que cette structure bureaucratique modernisée -qui s'est accompagnée d'un discours sur la décentralisation du pouvoir- n'a pas abouti en réalité à la distribution des attributions au niveau d'un pouvoir local. Les mairies continuent à disposer d'un pouvoir local limité et doivent se soumettre à un processus de décision compliqué au niveau des structures de l'état du Para pour faire passer leurs demandes ponctuelles. Le pouvoir législatif de la municipalité n'est pas plus proche du lieu de prise de décision. Une analyse plus complète exige l'inclusion d'autres éléments : 1. l'affiliation d'un maire à un parti déterminé; le volume des ressources mises à sa disposition dépend des liens entretenus avec le parti de ceux qui contrôlent l'appareil d'Etat; 2. la capacité des entreprises privées établies dans la municipalité à imposer leurs demandes concrètes au niveau des recettes fiscales, de l'infrastructure, de la solution des conflits avec la population, et leur exigence de participation à des décisions concernant les profits tant au niveau de la production que de la commercialisation; 3. le jeu conduit par certains groupes de pouvoir traditionnels, surtout dans les régions les moins touchées par la modernisation économique; 4. les forces politiques représentées par les mouvements sociaux et leur importance en fonction de la capacité de mobilisation populaire. Cette dynamique exprimée dans le cadre politique actuel a toujours été présente en tant qu'élément organisateur des processus de succession.

Dans les municipalités où ces pressions se font plus fortes le pouvoir de négociation du maire augmente et l'on peut parler de la tendance à une relative décentralisation. Cependant, cette tendance est fragile, contingente. Dans les municipalités où les changements sociaux, au cours de ces dernières années, ont été limités, où les anciennes structures de pouvoir se sont maintenues, et où les mouvements sociaux manquent de force la centralisation du pouvoir est plus importante et les mairies restent relativement sous la direction des oligarchies locales. Ainsi, on constate un décalage entre le discours de la décentralisation et l'espace de participation communautaire dans le processus de décision.

Les mairies apparaissent avec leurs rôles. Au niveau politique elles doivent résoudre les conflits et intégrer certaines revendications de la population et des entrepreneurs; au niveau économique elles doivent négocier certains financements auprès du gouvernement de l'état et du pouvoir central, étant donné le faible volume des ressources perçues. La structure du pouvoir au Brésil, entraîne une dépendance par rapport au centre, une soumission que les courants municipalistes essaient de rompre tout au long des dernières années.

Au niveau du pouvoir économique plus général, les principales décisions sont prises par l'Etat (de la fédération et national) et par les

grandes entreprises, bien qu'au niveau des communautés les pressions puissent imposer certaines modifications dans le rapport de force au sein de la municipalité; toutefois, selon nous, il n'y a pas là un mouvement réel de décentralisation politique. Telle est la logique qui structure l'insertion de l'Amazonie dans la nouvelle division internationale du travail dont les processus économiques entraînent la domination permanente de la région par le centre industriel du pays et le grand capital international.

Ceci est la preuve, selon nous, que les décisions prises localement n'arrivent pas à avoir la moindre influence sur la région et à contrecarrer les stratégies du capital national et international, des banques, des entreprises de travaux publics et des industries dont la direction se trouve à l'extérieur de la région. Le pouvoir qui est en train d'être partagé, "décentralisé par la base", n'ébranle pas la structure centralisée du pouvoir. Cette contradiction révèle que, quant au fond, le pouvoir n'est pas en train d'être décentralisé, lui non plus, en faveur des mairies. La réalité est plus complexe qu'elle n'apparaît. S'il est vrai que les communautés et la mairie sont plus entendues dans l'expression de leurs besoins, cela n'est pas le cas au niveau politique lorsqu'il s'agit de décisions comme la construction des Chemins de Fer Nord-Sud, de l'installation d'usines hydro-électriques ou de projets comme celui de "Calha Norte". Ce sont des projets de très grande importance tant du point de vue des impacts sur la région que des problèmes économiques et sociaux qui se poseront à la population. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer l'essor de la participation politique, un cadre qui reproduit les conditions de la fragilité des structures communautaires c'est-à-dire la nature de la base économique de ces régions et de leur propre organisation.