

# L'élargissement de l'espace public vers une action concertée : le cas des villes brésiliennes

Ilka Camarotti, coordinatrice académique du Programme Gestion Publique et Citoyenneté de la Fondation Getulio Vargas de São Paulo (Brésil).

## Introduction

Le "Programme Gestion Publique et Citoyenneté", qui appartient au Centre d'Administration Publique et de Gouvernement de la Fondation Getulio Vargas de São Paulo, étudie depuis 1996 les bonnes pratiques gouvernementales et la gestion sociale.

Les pouvoirs publics ont présenté des initiatives innovatrices sur le plan des États fédérés, de la municipalité et des organisations indiennes, qui ont pour but de les disséminer. Le "Programme Gestion Publique et Citoyenneté" se convainc que l'identification de ces innovations joue un rôle essentiel vers l'ouverture de nouveaux chemins pour les politiques publiques au Brésil. Cela dit, par cette voie on prétend mettre en valeur la compétence et la créativité des pouvoirs publics, ainsi que son importance pour la construction de la citoyenneté dans le pays.

Le résultat est l'accès à une banque de données avec plus de huit mille expériences identifiées dans toutes les régions du Brésil. On peut retirer de chaque expérience identifiée et analysée d'importants apprentissages, qui sont orientés vers la création de nouveaux espaces publics. Ces espaces peuvent incorporer des pratiques et des acteurs sociaux différenciés, qui participent à une logique coopérative et d'élargissement de droits.

Le "Programme Gestion Publique et Citoyenneté" utilise depuis sa création l'analyse de pratiques concrètes comme méthode principale de recherche, afin de suivre sur le plan du pouvoir local les processus élargis de la citoyenneté et de la démocratie au Brésil. Les diverses études menées confirment l'hypothèse que les processus institutionnels plus agrandis d'une co-construction de la démocratie et de la citoyenneté se réalisent au quotidien de l'action publique. Par exemple : les idées qui orientent le choix de quelques stratégies de l'action social, les présupposés sur le rapport entre le citoyen et le fonctionnaire, la reconnaissance des droits, les pratiques de gestion ou de cogestion, les attitudes par rapport à la transparence des actions et la responsabilisation des agents publics et la participation citoyenne.

La stratégie de recherche adoptée se distingue énormément des abordages du type "meilleures pratiques" utilisés par les organismes internationaux. Celles-ci cherchent des exemples de pratiques, qui s'adaptent à un standard préétabli. Ce standard s'élabore à partir d'une liste considérable de critères, qui ont pour base une définition de ce que l'on comprend par innovation. La théorie antecipe l'expérience dans ce cas, et espère se confirmer. Le GPC adopte une attitude, qui cherche à valoriser ce qui est émergent et le dialogue entre les expériences, les activistes, les chercheurs et les gestionnaires. La théorie est en constante reformulation dans ce procédé. Elle est présente en tant qu'actrice principale, mais n'est pas dirigeante. La conséquence de ce travail est que le programme soutient les contributions d'ordre théorique et technique des politiques publiques à portées moyennes. Ce travail a de l'influence non seulement dans le champ des idées mais aussi au moment d'appliquer ces pratiques.

On repère les programmes, les projets et les activités à partir d'une invitation générale pour participer à un concours. Cette invitation se fait à tous les États et les villes du pays par le biais des secrétariats et d'agences diverses; des conseils municipaux et des assemblées législatives; des organismes du système de justice; des organisations des peuples indiens et aussi d'une longue liste d'organisations de la société civile. On a envoyé pour le cycle de 2005, plus de 30000 dépliants, pour divulguer le concours, ainsi que des renseignements au sujet des publications du "Programme", des banques de données; des programmes et des projets qui ont remporté le prix auparavant. On exige pour s'inscrire que les programmes et les projets soient effectivement implantés pour au moins, un an. Les inscrits peuvent participer sur les plans intermunicipaux ou régionaux et doivent démontrer une augmentation de la capacité de répondre aux besoins sociaux et communautaires, de manière à:

- représenter un changement substantiel qualitatif ou quantitatif par rapport aux pratiques et aux stratégies préalables dans certains secteurs géographiques ou dans les thèmes abordés; soit à travers l'ensemble des activités, soit aux moyens d'une amélioration significative des activités ou des programmes existants;
- indiquer comment on peut reproduire ou transmettre les expériences dans d'autres régions ou d'autres institutions;
- élargir ou affermir les moyens d'accès de la société à ses agents publics et élever la qualité des pratiques politiques et publiques;
- se servir de ressources ou d'opportunités nationales ou internationales, en vue du développement responsable, et stimuler autant que possible les pratiques autochtones et autonomes, qui soient auto-soutenables;

Les professeurs de la "Fondation Getulio Vargas de São Paulo et de Rio de Janeiro" coordonnent le "Programme Gestion Publique et Citoyenneté", avec le soutien d'un "Comité Technique" externe. Il est constitué des représentants des départements de l'université et de groupes de recherches; des écoles du gouvernement; d'organisations non gouvernementales, situées en divers lieux du Brésil. Le choix des membres cherche à représenter les thèmes et les soucis les plus divers en ce qui concerne la gestion publique et la citoyenneté du pays. Centre des Hautes Études Amazoniennes de l'Université Fédérale du Para; L'Université Fédérale de la Paraíba; L'Université Fédérale de Bahia; L'Université Fédérale de l'État de Rio de Janeiro (Fluminense); L'École du Gouvernement de Minas Gerais – Fondation João Pinheiro; L'Université Fédérale du Rio Grande do Sul; Centre d'Études sur la Violence de l'Université de São Paulo; Du Programme de Maîtrise en Sciences Environnementales de l'Université de São Paulo; Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie Brésilienne; Mouvement "Viva Rio"; Institut Polis – Études, Formation et Assistance en Politique Sociales; GELEDES – Institut de la Femme Nègre; AGENDE – Action en Genre, Citoyenneté et Développement; Institut Socio-Environnemental (ISA); Ainsi que la Fondation Ford et le BNDES.

Le GPC maintient de liens forts avec d'autres programmes, qui étudient et suivent les innovations sur le plan des gouvernements sous nationaux d'Afrique du Sud (Impumelelo), du Chili (Citoyenneté et Gestion Locale), des États Unis D'Amérique (Ash Institute for Democratic Governance, Kennedy School of Government, Harvard University), du Mexique (Centre de Recherche et d'Enseignement en Économie) et du Pérou (Réseau pour le développement des Sciences Sociales – Lima). Il répartit constamment des informations avec le Centre de Politique Sociale pour l'Amérique Latine et le LBJ School of Public Affairs, de l'Université du Texas à Austin (U.S.A.).

Les connaissances acquises ont également permis de mieux comprendre les changements, qui se produisent sur le plan des gouvernements locaux, par le biais de recherches diverses réalisées au sein du Programme Gestion Publique et Citoyenneté. On a mieux compris aussi les aspects innovateurs, les nouveaux modes de gestion, d'évaluation et les nouveaux arrangements institutionnels, qui renforcent la citoyenneté.

Il fut possible d'identifier et de mener des études sur le terrain en ce qui concerne, en particulier, le thème des nouveaux arrangements institutionnels. Quelques bons exemples de chemins d'actions durables révèlent au quotidien l'existence de stratégies de négociation et d'organisation sociale. Ces exemples cherchent à répondre à plusieurs demandes et aux besoins de la population locale. Faisons un bref passage par la réalité du Brésil, avant d'expliquer le contexte, qui permet l'éclosion de ces nouvelles modalités de promouvoir le dialogue entre les acteurs locaux et les pouvoirs publics, et aussi de décrire quelques bons exemples d'actions concertées.

## **Le Brésil : un monde vaste et inégal**

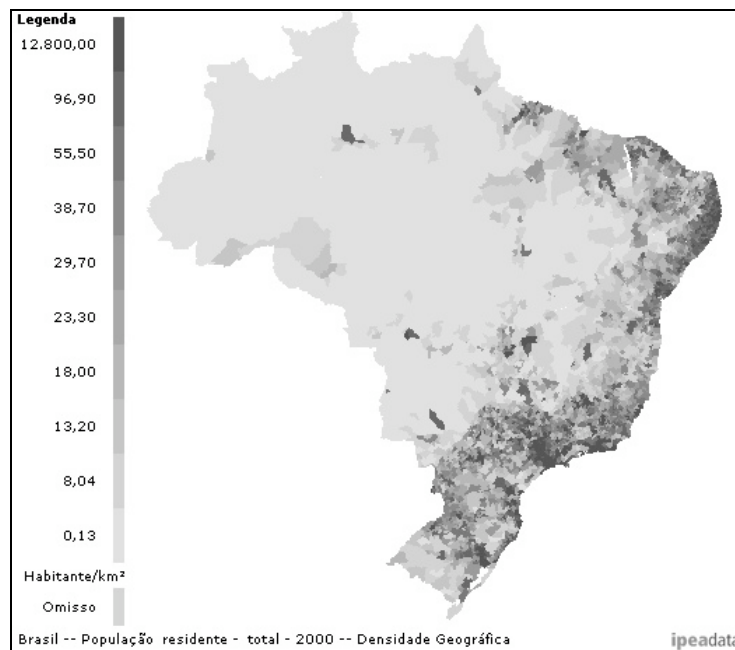
Le Brésil est un pays aux dimensions continentales (8,5 millions de km<sup>2</sup>), qui occupe une grande part du territoire de l'Amérique du Sud. L'ampleur du territoire brésilien se reflète dans la multitude de formations géographiques, qui à leur tour se traduisent par une interaction de différents milieux, tels que la forêt amazonienne, le cerrado (savane du Brésil central), la forêt atlantique, la caatinga (steppe caractéristique de la région semi-aride du Nordeste) et le Pantanal (marécage tropical du bassin du Paraná dans le Centre-Ouest).

L'interaction entre les différents milieux et les populations résulte en une mosaïque sociale et économique marquée par la diversité des acteurs sociaux et des arrangements productifs. Tout ceci se distribue entre les 26 états, le District Fédéral et les 5563 municipalités, qui composent la structure de la fédération brésilienne. Ils se répartissent en cinq régions: Le Nord, le Nordeste, le Centre-Ouest, le Sudeste et le Sud (IBGE, 2005).

Les régions sont très hétérogènes en ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques et politiques, en vertu des dimensions du pays et du processus inégal de développement de son territoire. Ceci inclut le nombre et les caractéristiques des villes qui composent ces régions, ainsi que des caractéristiques de l'administration publique.

Cette énorme hétérogénéité du tissu social brésilien se traduit par une extrême inégalité. Le Brésil détient une des pires structures de distribution de revenus de la planète. L'indice GINI pour la totalité du pays est de 0,583 en 2003 (IPEADATA).

La géographie brésilienne se caractérise par une concentration accentuée de la population et des activités productives en une petite part de la surface de ce pays. La plupart des habitants (184 millions de brésiliens)<sup>1</sup> habitent les grands centres urbains situés sur une bande littorale. Il existe en tout 11 villes brésiliennes, dont la population est supérieure à 1 million d'habitants<sup>2</sup>. La figure 1 montre que la densité démographique (mesurée en nombre d'habitants par kilomètre carré) est sensiblement plus grande sur la bande littorale de la région Nordeste et aussi des régions Sudeste et Sud.



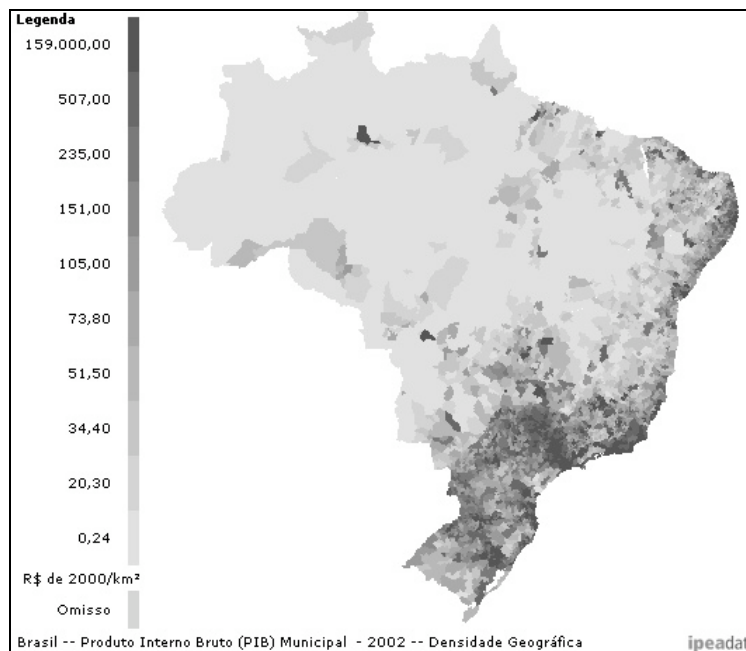
**Fig. 1** Densité démographique (2000) – Source: IPEADATA

<sup>1</sup> Source: IBGE Popclock2005.

<sup>2</sup> Les villes sont les suivantes: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Manaus, Porto Alegre, Belém e Goiânia.

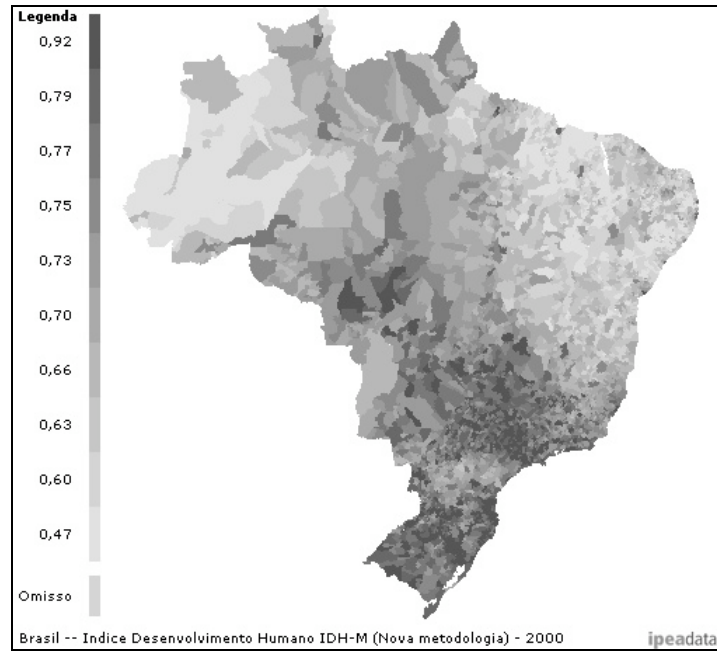
Le modèle de distribution spatiale du produit national brut (PNB) reproduit sensiblement celui de la population. Le PNB brésilien était de US\$ 498 milliards en 2003. Le PNB se concentre, ainsi que la population, dans les régions Sud, Sudeste et Nordeste. La région Sudeste concentre la plus grande part des industries du pays, ainsi que la majorité du secteur des services, notamment le secteur financier. On a remarqué récemment un mouvement de délocalisation de l'activité économique avec l'implantation de nouveaux pôles industriels, particulièrement dans le Nordeste, ainsi qu'une migration de l'activité agro-industrielle vers le Centre-Ouest.

Cette déconcentration industrielle et économique ne s'est pas accompagnée, cependant, d'une plus grande équité dans le développement du pays. La figure 2 montre la distribution du PNB sur le territoire brésilien. La figure 3 montre, à son tour, que le développement humain mesuré suivant la méthode du IDH/UNDP présente une géographie différenciée.



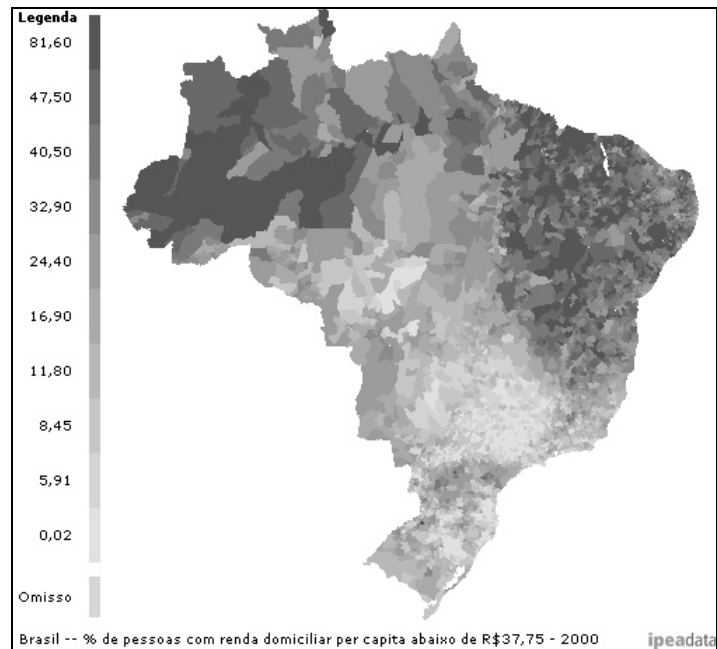
**Fig 2.** Produit National Brut Municipal (2002) – Source: IPEADATA.

Les indices élevés de développement humain se concentrent dans les régions Sud, Sudeste et dans une partie du Centre-Ouest, même si le PNB correspond aux régions les plus peuplées. On remarque ainsi qu'une grande part de la population du Nordeste et du Nord vit encore dans des conditions de pauvreté extrême.



**Fig 3.** Índice de Développement Humain Municipal – IDH-M (2000) – Source: IPEADATA.

La distribution de la population pauvre obéit à un modèle contraire de celui de l' IDH-M. La figure 4 montre dans le Nordeste et le Nord des pourcentages élevés de population dont le revenu familial est inférieur à \_ du salaire minimum en vigueur. Cette distribution régionale caractérise aussi l'extrême inégalité de la société brésilienne.



**Fig 4.** % de personnes avec un revenu inférieur à \_ du salaire minimum

Les chiffres montrent en gros qu'il y a une prédominance de pauvreté urbaine dans les centres les plus peuplés du pays, bien que la pauvreté soit plus grande dans les régions Nord et Nordeste. Des 25,6 millions d'habitants en situation de pauvreté extrême au Brésil, 58% habitent le Nordeste et 7% habitent le Nord. La

pauvreté a deux axes d'influence au Brésil: l'urbain et le rural. Dans le Sudeste la pauvreté est surtout urbaine, alors que dans le Nordeste et le Nord, on rencontre une grande pauvreté rurale, même si les périphéries urbaines abritent aussi beaucoup de pauvres.

### **Le Brésil : un parcours difficile vers l'élargissement démocratique de l'espace public**

Le développement de la démocratie au Brésil républicain, présente un procédé long de l'élargissement des droits politiques et civils, bien qu'il ait été interrompu à deux reprises par de longues périodes autoritaires. La portée des droits sociaux peut être analysée, de manière précaire, en deux cycles historiques distincts: 1) De 1889 à 1964, la citoyenneté s'agrandissait essentiellement par l'extension du droit de vote; les demandes sociales s'assouissaient par des formes traditionnelles de représentations politiques, sous la forme de partis et de syndicats; et 2) lorsque les manifestations sociales s'organisent, de manière autonome après les années 70, pour contester le Régime Militaire et pour essayer de diminuer entre l'État et la société les rapports asymétriques. Ces manifestations cherchaient essentiellement à créer des espaces publics, qui aillent au-delà des mécanismes traditionnels de représentation politique.

L'agrandissement des droits politiques évolua parallèlement à l'accroissement des droits civils, entre la proclamation de la République (1889) et le coup d'état militaire (1964). Au fur et à mesure que les libertés politiques refluent, il en était de même pour les libertés civiles. Il y eut procédé lent d'agrandissement de la citoyenneté politique, en conséquence de mesures d'ordre légal, suivant le récit de José Murilo de Carvalho (2004).

Bien que la dictature Vargas représentât la suppression des libertés politiques et civiles entre 1937 et 1945, un processus intense de transformation du profil de la population brésilienne marqua cette période, en conséquence directe du processus d'industrialisation et d'une avance légère des droits sociaux. On éditât une vaste législation des droits travaillistes au sein d'une société que l'État contrôle et dépourvue de liberté pour critiquer, en ce qui concerne les droits sociaux. On fit tout ceci, cependant, du haut vers le bas, ainsi que le dit Carvalho (Carvalho, 2001), dans une société sans vie politique. Ceci finit par compromettre le développement d'une citoyenneté active.

L'épanouissement de la vie syndicale et l'organisation des partis reflètent l'agrandissement des acteurs sociaux dans la vie publique. Ils indiquaient la perspective de mettre fin à la politique oligarchique et provoquaient l'apparition d'une nouvelle élite politique, qui apportât des changements dans le modèle des rapports politiques, qui jusque-là étaient imbues de clientélisme. Le nombre de travailleurs dans l'industrie augmentait de quatre fois entre 1920 et 1945 (Soares, 2002).

La modernisation des rapports politiques permet à Soares (1973) d'argumenter, que ce procédé de transformation socio-économique et culturelle mènera nécessairement à un nouveau palier dans les rapports politiques. Les partis, qui avant n'avaient qu'une influence régionale, gagnent en ce moment une dimension nationale et en même temps incorporent de nouveaux personnages à la vie publique.

On ne peut pas nier l'existence d'une augmentation significative de l'espace public au Brésil entre 1945 et 1964. La consolidation du mouvement syndical, la force des organisations d'étudiants, la structuration des partis politiques sur le plan national, ainsi que l'organisation des mouvements d'ouvriers et de paysans, ne sont que quelques exemples. Cependant, il existe encore une asymétrie entre l'État et la Société, associée à un clientélisme politique encore fort. Cette asymétrie se revêt maintenant des caractéristiques propres de l'exclusion sociale et de la pauvreté urbaine. D'autre part les têtes de ces nouveaux mouvements ne sont pas en rapport horizontal direct avec leurs membres. D'une certaine manière ceci se montrait un obstacle à l'affermissement de ces organisations sociales (Jacobi, 2000; Costa, 1994).

Le coup d'état de 1964 et par conséquent la diminution des libertés politiques et civiles réduisirent pendant un moment le processus d'expansion de l'organisation de la société civile. De nouvelles organisations sociales apparurent de manière autonome, indirectement favorisée, car elle prend naissance hors des leaderships traditionnels de la politique et de formes conventionnelles de représentation. Ainsi débute le deuxième moment du développement de la démocratie et des droits au Brésil. (Dagnino, 1994; Jacobi, 2000).

L'élargissement de l'espace public eut lieu, après les années 1970, en dépit des structures politiques traditionnelles et même en marge de l'État. Ceci permit l'apparition de mouvements sociaux autonomes, qui se montraient différents par le fait de vouloir transformer l'État de manière à le rendre le plus perméable aux revendications sociales. On ne méprise pas la représentation législative, cependant on gageait sur le protagonisme populaire pour accélérer les processus de changements. On cherchait, de cette manière, à combiner la représentation politique à la participation directe. Ces mouvements étaient, dans la majorité, formés par les membres des Communautés Eclésiastiques de Base (CEB) et par le nouveau syndicalisme, qui se situait dans la banlieue des grandes villes (Sader, 1988; Jacobi, 1989; Dagnino, 1994).

L'analyse de l'origine et la manière d'agir de ces divers mouvements de revendication de besoins essentiels et leur autonomie politique permet, dans la seconde moitié de 1970, en pleine période de Régime Militaire, d'observer, que le thème de leurs priorités étaient le pavage des rues, le réseau d'eau potable et d'égouts, l'apport d'énergie électrique, le transport publique, la sûreté et les services de santé.

Ces mouvements ont pour tactique de faire pression directement sur l'État pour qu'il réponde à leurs revendications. Une telle forme de pression se réalise, sans intermédiaire, par une pression directe sur l'administration publique. Ceci contribua à diminuer la distance entre l'État et la Société et à mettre le protagonisme public comme élément central dans la définition des politiques publiques.

L'État passa ainsi à se reporter avec ces mouvements sous une perspective de moins en moins répressive. La participation sociale apparaît non seulement sous forme de revendication des droits, mais aussi dans la définition des priorités, afin d'optimiser l'application des ressources publiques. Beaucoup de mouvements signalaient une qualité différente de participation dans la gestion publique, à partir de la substitution du collectif, suivant Jacobi (2000). La représentation ne résume pas tout l'effort d'organisation, mais se présente en tant que la part d'un processus où la population crée des conditions pour influencer la dynamique de fonctionnement de l'organisme d'État, ou de toute la gestion.

Le modèle de gestion publique se basait, jusqu'à la fin des années 1970, dans la concentration du pouvoir de décision et de l'exécution des services sur le plan du gouvernement fédéral. À son tour il déléguaient les attributions et les compétences résiduelles sur le plan des provinces, et les attributions locales aux villes. Cette centralisation est un des éléments, qui contribuait à maintenir la distance entre le citoyen et le Pouvoir Public.

Les changements politiques, qui découlent du nouvel ordre juridique de 1988 affermissent l'idée d'une citoyenneté active en reconnaissant que la représentation politique traditionnelle se complète par la participation populaire (Benevides, 1994). Les instruments de la démocratie directe (référendum, audiences publiques, tribunaux populaires, entre autres) représentent une conquête de l'élargissement de l'espace public obtenu de la pression de mouvements sociaux, qui s'organisèrent en pleine période autoritaire.

La nouvelle constitution a aussi élargi les droits sociaux. Les droits sociaux font partie de la constitution, bien qu'ils dépendent des politiques publiques et d'investissement de ressources publiques pour être offerts. Les gouvernements, d'après 1988, ne les ont pas effectivement implantés. Leur omission se justifie juridiquement par le concept que la garantie des droits sur la santé et l'éducation se fait par des *normes programmées*, dont l'installation graduelle et l'exécution ne peuvent pas être exigées immédiatement.

Le programme de la constituante démocratique a promu, sur le plan de l'organisation, la décentralisation et la participation populaire et elle soutient l'idée que la démocratisation et la décentralisation se côtoient. Des conseils locaux de politique publique se créent pour que la société civile participe effectivement de la gestion publique. Ce mouvement a eu pour conséquence de donner plus de pouvoir aux villes brésiliennes. À partir de 1988, le Brésil est le seul cas au monde d'une fédération à trois sommets, où les villes ont le statut d'entité fédérative à côté des provinces (les états) et l'Union (le gouvernement fédéral). Le haussement des villes au statut d'entité fédérative leur a donné plus d'autonomie politique, administrative et financière. Cette dernière s'accompagne d'une décentralisation fiscale notable, qui permet une redistribution des recettes en faveur des

villes mais aussi des états (provinces). Les apports fédéraux du fond de participation sont responsables de cette redistribution.<sup>3</sup>

Les propositions se redéfinissent à la fin des années 80 et aux années 90. À ce moment, on souligne le besoin d'établir des priorités d'action, en plus de la décentralisation et de la participation. De nouvelles formes d'articulation se recherchent, avec la société civile, le marché, la participation des ONGs, la communauté organisée, du secteur privé dans le ravitaillement des services publics. On installe de nouvelles formes de gestion dans les organismes d'état, de manière à les rendre plus agiles, plus efficaces et plus effectives. Ces actions ont pour objectif de surmonter la rigidité dérivée de la bureaucratie des procédés et l'excessive hiérarchie des processus de décision (Farah, 2001).

On identifie finalement un mouvement plus ample de réforme, qui concerne toutes les initiatives de toutes les instances du gouvernement, à partir de la démocratisation et surtout de la Constituante de 1988. Ce sont surtout les initiatives des gouvernements municipaux, qui intensifient considérablement leurs actions dans les politiques sociales et stimulent par ailleurs des programmes tournés vers le développement local.

L'importance croissante de l'action municipale peut être attribuée aux facteurs suivants, dans le secteur social, lors des dernières années:

1. le déplacement d'attribution et de compétence du gouvernement central et du gouvernement de province vers le gouvernement municipal, particulièrement ce qui concerne les attributions de la citoyenneté sociale;
2. une réponse aux revendications de la société civile, par la décentralisation des politiques sociales, depuis le début des années 80;
3. l'importance que les divers courants politiques donnent à la décentralisation;
4. augmentation significative de la participation des villes dans la répartition des ressources fiscales définie à l'occasion de la Constitution de 1988;
5. l'importance que les divers organismes de financement multilatéraux donnent à la décentralisation, et exercent une influence sur le schéma des politiques gouvernementales du pays;
6. un rapprochement du gouvernement local avec les demandes de la population, qui est très important dans le cadre démocratique;
7. Insuffisance des réponses du marché, en tant qu'option au "démontage" de l'État et de ses politiques, sur le plan fédéral; et le "besoin" de formuler des réponses sur le plan local.

Certaines villes commencent à mettre en oeuvre des programmes de développement local à côté de l'importance croissante de l'action des politiques sociales, et élargissent l'agenda municipal des années 90.

Le déplacement des initiatives des politiques sociales vers les instances sous nationales du gouvernement n'est pas un processus exempt de problèmes. La décentralisation ne se passe pas de manière homogène dans tout le pays, étant donné que la capacité municipale de faire face aux nouveaux défis est bien diversifiée. Les degrés de décentralisation varient beaucoup entre les différentes politiques sociales. Cette variation est le réflexe d'un ensemble de facteurs, où la structure institutionnelle de la période antérieure se détache. Un autre facteur est le degré d'induction à la décentralisation exercée par les gouvernements des provinces (états) et par le gouvernement fédéral. Finalement, la dynamique politique et sociale interne de chaque localité affecte le degré de décentralisation et la manière comme elle se fait. C'est de la localité que se lancent les pressions de la société civile sur le gouvernement local et sur le propre projet politique de chaque gestion.

La décentralisation et l'agrandissement de l'importance des gouvernements locaux accompagnent l'apparition de nouvelles pratiques politiques et d'administrations publiques, qui sont orientées en un seul temps vers l'équité et vers une plus grande efficacité de l'action de l'état. Un nombre significatif de gouvernements locaux ont contribué pour la formation de nouveaux arrangements institutionnels et de nouveaux procédés de gestion où se rompent certains éléments critiques, qui ont caractérisés les politiques sociales jusqu'aux années 80.

---

<sup>3</sup> Voir: Mainwaring (1991); Avelino (1994); Jacobi (2000); Farah (2001); Bahia (2003); Ames (2004).



Un premier changement significatif consiste à promouvoir des actions intégrées, dirigées vers un même public cible, qui est différent du schéma des politiques sociales mises en oeuvre par les gouvernements locaux. On cible un secteur d'intervention ou un segment de la population et on formule une politique intégrale par l'articulation d'actions qui traditionnellement sont fragmentées en diverses zones ou secteurs. La promotion de politiques sociales signifie dans cette perspective, qu'on surmonte la fragmentation institutionnelle en secteur et qu'on cherche à coordonner les divers secrétariats et organismes, dont l'action est segmentée ou superposée, ce qui fait perdre de l'efficacité aux politiques.

D'autres facteurs de changement ont pris de l'élan à la fin des années 80. Ils se réfèrent à la participation et à l'engagement des citoyens dans les gouvernements locaux et aux instances de formulation et de mise en oeuvre de politiques locales, implantation de réformes institutionnelles tournées vers l'instauration de bonnes pratiques locales de gouvernement et de la création de mécanismes de responsabilité démocratique et l'incorporation de la soutenabilité comme une dimension importante dans la promotion du développement local et le renforcement des rapports public-privés dans la formulation et la mise en place des politiques publiques. Ce dernier facteur de changement consiste d'un côté à associer de nouveaux acteurs de la société civile dans la formulation et le suivi des programmes sociaux et, d'autre part d'élargir la provision de biens et de services par le marché formel et informel. En somme, l'apport et la gestion des services et des politiques publiques se partageront fortement, et ne seront plus une attribution exclusive de compétence de l'État (Melo, 2003).

Dans ce contexte on voit apparaître, depuis le début des années 1990, quelques nouveaux arrangements institutionnels dans plusieurs villes brésiliennes. La plupart de ces nouveaux mécanismes de gestion locale ont été mis en place dans l'espace urbain, néanmoins ils sont aussi présents dans des villes rurales. On remarque encore que ces mécanismes de dialogue, de revendication pour les services publics et de contrôle social, n'ont pas été réduits au seul rapport de gouvernements locaux et de la société civile, car ils ont également favorisé le dialogue et la coopération intermunicipale.

## **Quelques chemins d'actions pour une coopération et une concertation élargies**

### **1. Les conseils sectoriels**

Les années 90 voient apparaître de nouveaux modèles d'espaces publics, où de nouveaux parcours possibles et alternatifs se présentent dans l'institution des conseils d'action entre la société civile et l'État. Les conseils s'installent dans cette nouvelle ambiance, en espaces de diversité et d'hétérogénéité. La composition formelle instituée par la loi, détermine et configure la distribution des représentants issus de la société civile et des représentants indiqués par plusieurs instances du gouvernement (Lima et Bitoun, 2004).

On suppose que ces nouveaux espaces d'interlocution entre le gouvernement et la société se matérialisent dans les conseils municipaux. Qu'ils peuvent faire émerger de nouvelles modalités de gouvernement basées sur la gestion démocratique. Ils s'orientent vers une plus grande responsabilité des gouvernements municipaux envers les politiques publiques et les besoins des citoyens, les droits sociaux et une plus ample participation civique de la société.

La constitution de 1988 a établi les conseils de gestion sectorielle et on reconnaît en eux une innovation démocratique assez importante sur le plan des politiques publiques. Ce mécanisme de décentralisation vient renforcer les espaces de représentation de la société civile, au sein d'une instance de dialogue entre l'État et la société. Par conséquent, les conseils favorisent l'élargissement des espaces de gestion des politiques publiques du fait qu'ils ont incorporé la présence et la "voix" de nouveaux sujets sociopolitiques. En ce sens, il est possible de promouvoir l'accès direct de la population aux instances où les décisions politiques sont prises.

Dans le cas de la santé, la proposition de réforme du système attribue une position privilégiée à la commune, formulée par divers acteurs concernés sous le commandement de professionnels de la santé, depuis le début des années 80. La Constitution confère un rôle privilégié de gestionnaire à la commune et la fait responsable des ressources et de la politique même de santé. Cette décentralisation a comme contrepartie la participation des citoyens, qui sont les clients des services de santé, aux "conseils", qui définissent les priorités et la propre

gestion des ressources. C'est une garantie d'équité, d'efficacité et d'effectivité du système. On introduit ainsi une culture de "contrôle social" sur l'action du secteur public d'État.

Ainsi que le rappelle Gohn (Gohn, 2004 : 68) «la fonction des conseils, est de contrôler, de faire des propositions et de coopérer avec la gestion. Les conseils sont des organismes exécutifs, qui ne substituent pas le parlement. Ils sont une instance de démocratie participative». Cependant, si les conseils n'ont pas le pouvoir effectif de délibérer, ils peuvent être otage de politiciens ou d'administrateurs d'occasion, et pourront être utilisés comme un nouvel artifice de contrôle sur la société. Le conseil pourrait représenter seulement les préférences communes d'un groupe plus proche des conseillers.

Une fois qu'on signale les risques possibles de dérapage, il est important de remarquer, que les conseils municipaux ont, sur le plan local, un plus grand poids politique et une grande visibilité. Car ils sont plus proches et à la portée du citoyen, qui connaît de près la réalité qu'il vit et sent la douleur quotidienne de l'absence de services publics. Indépendamment de sa nature, le conseil peut être de gestion ou de représentation, pour agir auprès du pouvoir municipal ou dans un programme de budget participatif. Le conseil peut aussi participer au plan directeur de la ville, de la discussion de plans régionaux et de bassins hydrographiques. Les conseils municipaux et régionaux éveillent un plus grand intérêt de la population. Ils ont la possibilité de rendre leurs actions publiques de manières plus efficaces (Gohn, 2004).

En ce qui concerne tout particulièrement le conseil de développement urbain, on remarquera que cette instance de représentation démocratique peut produire une ville écologiquement plus durable. Ce conseil peut intervenir plus agilement lors des problèmes d'invasions ou d'occupations d'écosystèmes fragiles, tels que les talus, les marges de ruisseau et l'emplacement de sources. Ils peuvent aussi surveiller de façon permanente le rejet de polluants par les industries et mobiliser la population contre d'éventuels abus.

Citons quelques attributions du conseil de développement urbain:

- La gestion des directives municipales: le plan directeur; la loi d'utilisation et d'occupation du sol; la loi du parcellement du terrain; le code des travaux et d'éventuelles législations de préservation du milieu;
- Le suivi de l'efficacité des activités quotidiennes de la mairie: la concession d'édits; de permis de construire; de projets urbains; l'approbation de lotissements;
- L'établissement de directives pour la politique urbaine locale;
- Permettre et garantir l'existence de communications pour que la population puisse être écoutée en cas de protestation et de revendication;
- Suivre l'élaboration de points de vue et de rapports d'impact sur le milieu de projets publics ou privés, qui peuvent causer un impact sur l'infrastructure ou au voisinage des lieux où ils seront implantés;
- Inspecter l'application des ressources suivant le budget municipal;
- Suivre les activités des élus locaux en ce qui concerne les actions de la promotion de la politique urbaine.

<b>UN CONSEIL SECTORIEL PARITAIRE ( Le Conseil de Développement Urbain )</b>	
<b><u>POUVOIR PUBLIC</u></b>	<b><u>SOCIÉTÉ CIVILE</u></b>
Adjoints à L'Aménagement aux Finances	Conseil Professionnel des Architectes et des Ingénieurs
à L'Assistance Sociale aux Services Publics à la Santé	Conseil Régional d'Economie
à l'Assainissement au Développement Economique	Institut des Architectes du Brésil
Procureur Municipal	Association des Entreprises du Marché Immobilier
Directeur de Projets Urbains	Syndicat des Industries de la Construction Civile
Conseiller Municipal	Chambre des Dirigeants du Commerce
Représentants: de l'Organisme Metropolitain	Association Commerciale
de la Caisse Economique Fédérale	Centrale Unique des Travailleurs
du Cours d'Urbanisme de l'Université	Centrale des Mouvements Populaires
	Fédération des Association de Quartiers de Casa Amarela
	Forum du PREZEIS
	ONG - Justice et Paix
	ONG - Centre Dom Hélder Câmara

## **2. Le PREZEIS – Plan de Régularisation des Zones Spéciales d'Intérêt Social**

La ville de Recife (Nordeste du Brésil) a promulgué en 1986 la loi du Plan de Régularisation des Zones Spéciales d'Intérêt Social, approuvée en 1987 avant même la constitution de 1988. Cette loi stipule des mécanismes de régularisation juridique et prévoit des plans d'urbanismes locaux, qui puissent garantir de meilleures conditions d'habitat, tout en maintenant des typologies constructives adaptées à des lieux que les pauvres ont construits. Cette loi permet, surtout, que de nouvelles Zones d'Intérêt Social puissent être reconnues à partir d'une demande de la communauté et institue un Forum permanent où sont représentés les techniciens, les leaders communautaires et les Organisations Non Gouvernementales (Bitoun, 1997 : 15).

Le plan PREZEIS représente, en d'autres termes, une expérience d'importance historique de la politique municipale de gestion et intervention dans les emplacements pauvres de la ville de Recife. Il se constitue en instrument de norme et de gestion tourné vers l'urbanisation et la légalisation des emplacements précaires, institués comme *Zones Spéciales d'Intérêt Social*. – ZEIS.

La ZEIS se constitue en instrument de régulation d'un espace urbain particulier, avec l'établissement de paramètres pour le contrôle de l'occupation du sol, qui inhibe les entrepreneurs d'immeubles et commerciaux. Le PREZEIS est plus qu'un instrument de contrôle et d'occupation du sol. C'est un ensemble d'instruments, de mécanismes, de règles et de procédures pour la planification et la gestion des procédés de régularisation urbaine et du territoire des ZEIS. Il dépend des priorités, des stratégies et des actions de la mairie pour être effectif (Moraes, 2004).

La lutte pour la possession de la terre par les mouvements populaires des années 1970-80 est à l'origine des *ZEIS* et du *PREZEIS*. Le point de départ de leur institution est l'accès au logis et à la ville et ils se consolident en instance de médiation sur le marché immobilier. Ils interfèrent dans la structure de pouvoir de ce dernier, lorsqu'ils permettent aux communautés pauvres de rester sur place.

Recife est le siège d'un centre dynamique d'une des métropoles les plus pauvres du pays. La région métropolitaine de Recife se caractérise par un tissu urbain marqué par une énorme diversité de modèle d'occupation. Elle présente une cohabitation d'habitants proches, au point de vue territorial, mais qui est très marquée par de profondes différences sociales. L'institution des *ZEIS* met en relief l'importance d'une borne juridique de la gestion municipale pour faire face aux questions d'exclusion urbaine à Recife, dans les années 80, conduisant à la formalisation de l'instrument de gestion de ces zones – le *PREZEIS* (Souza, 2005).

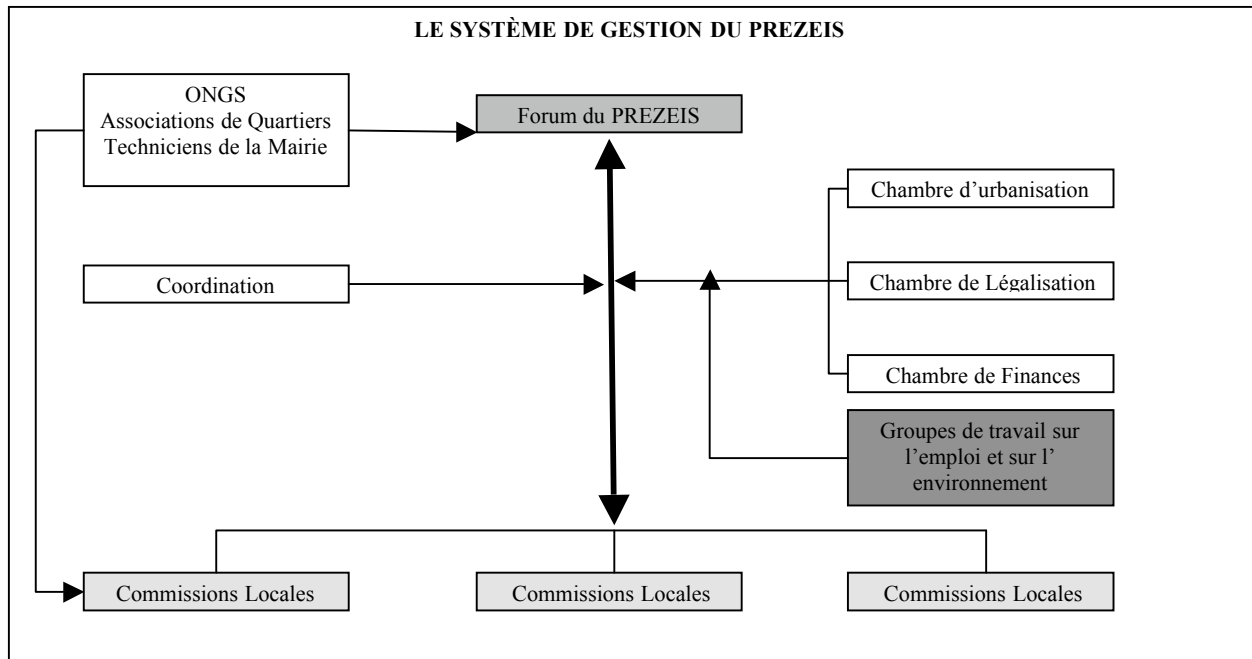
Le *PREZEIS* apparaît lors du processus de redémocratisation du pays et de la décentralisation des politiques urbaines. C'est une expérience institutionnelle de participation dans la gestion municipale et elle anticipe l'apparition d'instruments, qui sont, par la suite, inclus dans la constitution de 1988 et dans les textes légaux postérieurs. Ces textes établissent officiellement les nouveaux paramètres de rapports entre l'État et la société civile au Brésil. Le *PREZEIS* se configure ainsi en une expérience d'avant-garde de la restructuration des modèles de gestion publique dans les secteurs d'intérêts sociaux. Ils ont traversé différentes périodes de gouvernements municipaux et ils ont accumulé au long de 18 ans d'existence, des résultats, qui méritent d'être divulgués, ainsi que les difficultés, qui ont menacé leur continuité (Souza, 2005).

Le *PREZEIS* s'affirme en instrument de référence pour la réglementation urbaine et du territoire et de la gestion urbaine dans le contexte brésilien. Il devient un modèle pour d'autres villes du pays, spécialement après la constitution de 1988, dénommée la Constitution Citoyenne. Il devient, ainsi, la référence nationale pour la gestion municipale des programmes d'urbanisation dans les communautés de bas revenus.

L'institutionnalisation des *ZEIS* et de leur instrument de gestion les *PREZEIS* garantissent aux communautés concernées, qui manifestent le sentiment d'appartenance au territoire, de rester sur place. La légitimité de ce procédé s'exprime par les 40 communautés pauvres de Recife, qui ont revendiqué leur transformation en *ZEIS*. Cet instrument se reproduit dans 30 villes brésiliennes, notamment dans les grandes villes, telles que São Paulo et Rio de Janeiro.

Les instruments de la *ZEIS* et du *PREZEIS* agissent sur la base du conflit structural inhérent à la pauvreté urbaine, dans la dispute inégale pour la possession de la terre urbaine et la valorisation de la propriété privée du sol urbain. Ces instruments apportent une vue implicite de solidarités, et ils cherchent à garantir les droits et la justice sociale, des opportunités réelles de fixation, la légalisation de la propriété du territoire et l'inclusion sociale.

Le *PREZEIS* représente un pas important pour faire face à la question du logis à Recife, par la reconnaissance et l'incorporation l'habitat des pauvres au système général de planification de la ville. Toutefois, les études montrent que le *PREZEIS* n'est pas devenu l'instrument principal d'une politique d'habitation, car il dispute avec d'autres programmes du gouvernement les maigres budgets d'investissements. La faible performance du programme se doit à l'absence d'une politique soutenue par le gouvernement fédéral, qui ne dispose pas de fonds et n'apporte pas de ressources suffisantes pour résoudre les grands déficits de logement dans les villes brésiliennes (PCR/FUNDAJ, 2001).



**Fig. 5 - Le Système de Gestion du PREZEIS**

### 3. Les Consortiiums Intermunicipaux

#### **Le cas du CINPRA – Consortium Intermunicipal de Production et d’Approvisionnement (São Luís –Maranhão/Brasil)**

Le CINPRA naît en octobre 1997 en réponse aux problèmes de développement des villes et de la campagne au Maranhão, en rapport avec le récent processus de réforme de l’État. Parmi ces problèmes on doit citer: le fait que le Maranhão importe des aliments, même en ayant de la terre pour les cultiver; le manque d'assistance technique accessible aux producteurs; l'isolement des petits agriculteurs, qui les mène à l'exode rural, ce qui aggrave la situation des grandes villes atteintes par le chômage.

Devant ce tableau, la mairie de São Luís, capitale du Maranhão, formule une proposition de consortium pour que les villes de son alentour s'associent pour travailler des projets communs. Ces projets sont acceptés de commun accord et versent sur la participation, l'augmentation de la production, de la productivité, de la diversification, de la valeur ajoutée, de la sécurité alimentaire, de l'interaction durable avec le milieu, de la fixation de l'homme à la campagne, de la création d'emplois et de l'amélioration de la qualité de vie. Le consortium s'oriente vers: la municipalisation de l'agriculture; la coopération intermunicipale; l'apprentissage d'un métier par les jeunes gens et les adultes à la campagne en adoptant la "Pédagogie de l'Alternance des Maisons Familiales Rurales".

Il en résulte une municipalisation croissante de l'agriculture, la multiplication des "Maison Familiales Rurales" et la propagation de l'idée de consortiums intermunicipaux dans d'autres régions du Maranhão et dans les autres États du Brésil.

C'est une initiative importante de promouvoir une politique agricole municipale active et performante dans l'État du Maranhão (région Nordeste du Brésil), si on considère qu'une grande partie de la population vit dans des conditions de pauvreté extrême. Les produits agricoles vendus dans ces villes viennent d'autres régions, et même d'autres États brésiliens, ce qui indique l'absence d'une dynamique du milieu rural proche des villes. Le rôle de l'agriculteur en général est loin d'être valorisé et l'exode rural est un phénomène présent dans cette région.

Le CINPRA est, dans ce contexte, un chemin possible d'une politique publique axée sur la promotion agricole familiale et la génération de revenus et d'emploi. Les objectifs du CINPRA sont les suivants depuis sa fondation:

- Réunir les forces et les structures pour planifier les actions communes. Le consortium est le lieu de prise de décisions et financement des actions collectives;
- Établir des partenariats stratégiques pour réaliser des recherches et organiser des cours techniques pour les agriculteurs;
- Permettre dans un court délai, la substitution d'importation de produits alimentaires de base, c'est-à-dire créer une disponibilité d'aliments, dont la demande est excédentaire;
- Rendre dynamique une économie d'exportation locale et régionale, qui permet de lancer le développement agricole;
- Améliorer la productivité des cultures traditionnelles et introduire de nouveaux produits;
- Rendre plus aisé l'accès au crédit pour les producteurs ruraux. Promouvoir l'approximation du gouvernement municipal, des producteurs ruraux, de la "Banque du Nordeste" et d'autres agences publiques de promotion du développement régional et social ;
- Suivre de près le producteur à travers des agents communautaires de production, qui sont responsables d'aider les producteurs ruraux quotidiennement.

#### **Le cas du Quiriri<sup>4</sup>**

Le consortium Quiriri ainsi que le consortium CINPRA représentent une avance en ce qui concerne les politiques publiques, dont la caractéristique est de joindre diverses villes, avec les représentants des différents partis politiques. L'objectif est de développer des actions, auparavant improbables, pour résoudre des problèmes qui sont au-delà des frontières administratives. Au Brésil, ce type de pratique et d'arrangement institutionnel n'est pas familier à la plupart des politiques et des gestionnaires.

Dans ce cas, le mécanisme de coopération intermunicipale créé en 1997 permet d'élargir le processus de démocratisation de l'espace public dans quatre villes de Santa Catarina (région Sud du Brésil): Campo Alegre, Corupá, Rio Negrinho et São Bento do Sul. Une politique environnementale permet de consolider une gestion répartie entre l'administration publique et la société civile.

L'association de divers territoires se forma peu à peu avec la participation de multiples secteurs de la société. Le territoire en question correspond à l'ensemble du bassin hydrographique du haut Rio Negro dans l'État de Santa Catarina. Cette rivière est la principale source d'eau potable de la population des villes concernées.

L'idée du consortium apparut dans un contexte où on vérifia que la dégradation de l'environnement compromettrait non pas une seule commune mais toute la région. Ce fait détermina le besoin d'agir ensemble.

---

<sup>4</sup> Le mot "Quiriri" en langue indienne "tupi-guarani" veut dire le silence nocturne.

Un groupe de travail issu de l'articulation autour du procédé de la Planification Participative de l'Environnement élaborera le statut du consortium Quiriri. L'initiative se transforma en une "Association Civile" sans intérêt de bénéfice pécuniaire. Ceci obligea chaque mairie du consortium, qui éventuellement veut s'écarter de cette articulation, à obtenir, pour ce faire, une autorisation du conseil municipal local.

On mentionnera quelques attributions et les objectifs du Consortium Quiriri:

- Toutes les décisions et les stratégies d'action ne s'achèvent que s'il y a consensus, et après que tous les segments, qui participent au Quiriri, exposent leur point de vue. Sa structure administrative se compose d'un conseil de maires, d'un conseil de la société civile (15 représentants des communautés urbaines et rurales de chaque ville), d'un conseil fiscal (formé par deux conseillers municipaux de chaque ville), d'une coordination exécutive et des groupes municipaux de travail, qui se chargent de surveiller les diverses activités du consortium;
- Représenter les villes, qui en font partie en tout sujet d'intérêt commun auprès d'autres entités de droit public ou privé, nationales ou internationales;
- Planifier, adopter et exécuter des plans, des programmes et des projets destinés à promouvoir et à accélérer le développement économique, social et de l'environnement de la région comprise sur le territoire des communes du consortium;
- Promouvoir des programmes ou des mesures destinées à récupérer, à conserver l'environnement de la région comprise sur le territoire des communes du consortium, avec une attention spéciale pour le Rio Negro;
- Promouvoir l'amélioration de la qualité de vie de la population, qui habite les communes du consortium qui intègrent le bassin hydrographique du Rio Negro.

Cet ensemble d'objectifs confirme que les problèmes environnementaux ont gagné le statut de préoccupations communes aux villes du consortium. Ceci n'apparaît plus comme un problème ponctuel ou spécifique à chaque ville. Cette attitude n'est pas de règle dans la majeure partie des administrations locales au Brésil.

Le fait que ce consortium ait présenté un problème environnemental et le traite comme une question d'intérêt collectif – interpersonnel, intercommunautaire et intermunicipal - , a permis aux citoyens de revoir leurs concepts au sujet du comportement envers la nature et les ressources naturelles.

Une vision prévaut, que tous les éléments de la nature sont des biens collectifs et qu'on doit les traiter de manière adéquate. On comprend que s'il arrive une dégradation dans l'environnement, un impact négatif sera senti dans toute la région, dans n'importe quel endroit de l'espace compris dans les communes du consortium.

Ceci fait que les citoyens dénoncent des coupes illégales d'arbres, le rejet irrégulier d'ordures, des travaux qui causent des nuisances à la collectivité et d'autres attitudes prédatrices et nuisibles aux biens publics. L'attitude de veiller à l'intérêt collectif se consolide à partir d'activités développées par le consortium. Cette attitude se manifeste surtout après l'implantation du "Programme de Traitement Participatif des Résidus Solides du Haut Rio Negro".

Le consortium est devenu aussi un pôle de résistance aux entreprises économiques nuisibles à l'environnement. On peut constater ceci, dans la mesure où Quiriri s'oppose aux intérêts d'une fabrique de céramique déjà installée dans la région (Portobelo). Cette entreprise prétendait installer ses activités dans un endroit de préservation pour extraire du kaolin utilisé dans la fabrication de la céramique. Ce type d'activité est très nuisible aux cours d'eau. La mobilisation déclenchée par Quiriri a fait que l'entreprise a renoncé à la construction. Bien que le discours des patrons mentionne l'ouverture de nouveaux emplois dans la région, tous, inclus les maires, étaient conscients que la préservation de l'environnement est plus importante.

## Conclusion

La construction d'espaces publics est une question fondamentale pour élargir la participation sociale et pour que la société puisse prendre en mains le droit d'intervenir directement, dans la définition de politiques publiques qui affectent sa vie quotidienne.

Deux formes de participation populaire suivies de l'ouverture de canaux de décision, qui captent le désir social, sont apparues dans le scénario brésilien. La première se forma sous la pression de la société civile et de ses mouvements organisés. La deuxième par initiative des gouvernants qui croient qu'il faut élargir les instances publiques et démocratiser les rapports entre le pouvoir public et la société. Ce n'est que de cette façon qu'on arrivera à développer des politiques publiques de grande portée, ainsi qu'à augmenter l'expression de la citoyenneté.

Les diverses expériences de budget participatif ont été déjà bien divulguées dans le monde. Les espaces créés dans les forum de planification de la ville pour élaborer les plans directeurs, les conseils sectoriels de gestion et le PREZEIS, lorsqu'ils sont présents dans beaucoup de secteurs de l'administration publique local brésilienne, présentent des espaces d'élargissement démocratique et montrent la possibilité de construire une culture politique démocratique qui met les rapports entre l'État et la société civile dans une perspective de plus grande horizontalité.

C'est dans ce cadre de la gestion démocratique au Brésil que semble se consolider la possibilité des citoyens d'avoir un rôle accru dans le processus de dynamiser la société de contrôler l'espace public. Dans cette perspective les expériences porteuses d'innovation en matière de gestion et de gouvernement démocratique doivent être pensées et repensées d'un point de vue stratégique par les politiques publiques, ce qui mène à stimuler des mécanismes d'auto-organisation et d'auto-gestion de la société.

## Bibliographie

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ARAÚJO, A. "O PREZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística". In: Revista Proposta, no 62. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

ARAÚJO, A e COSTA, F. "Recife: desafios da participação popular no PREZEIS". In: Revista Proposta, no 67. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

AVELINO, G. *Clientelismo e Política no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, (38). São Paulo: CEBRAP, 1994.

BAHIA, L. H. *O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Editora Renovar/Iuperj, 2003.

BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa: plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

BITOUN, J. Les territoires du dialogue: Mots de la ville et enjeux de la gestion participative à Recife, in Amérique latine: Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine, Document de travail -N. 37 MOST. UNESCO, Paris 1999.

BOTLER, M. e MARINHO, G. "O Recife e a regularização dos assentamentos populares". In ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (orgs.), Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão territorial. Revista Pólis, no 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.



- CAMAROTTI, I. e SPINK, P. *Building Citizenship: Local Strategies for Poverty Reduction*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- CAMAROTTI, I., SPINK, P. (Orgs.). *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CAMAROTTI, I., SPINK, P. (Orgs.). *Gobierno Local y Desigualdades de Género*. São Paulo: Anna Blume, 2003.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, J. M. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- COSTA, S. *Esfera pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, 38. São Paulo: CEBRAP, 1994.
- COSTA, S. As cores de Ercília – esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.) *Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FARAH, M. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública, v. 35, jan / fev. Rio de Janeiro: 2001.
- GOHN, M. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS, O. e al (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004, pp.57-93.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Editores, 1989.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- LIMA, R.e BITOUN, J. Os conselhos municipais da região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS, O. e al (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004, pp.95-130.
- MAINWARING, S. *Políticas, Partidos e Sistemas Eleitorais*. Novos Estudos CEBRAP, 29. São Paulo: CEBRAP, 1991.
- MARINHO, Geraldo. *Uma política inovadora de urbanização de Recife - 10 anos do PREZEIS*, Recife: FASE/ETAPAS/Centro Josué de Castro, 1999.
- MELO, M. Políticas úbricas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A.C.. BNDES, *Desenvolvimento em Debate*, 3 vols, vol 3, pp.337-372, Rio de Janeiro: 2003, Editora MAUAD/BNDES.
- MORAES, D. “Breves apontamentos sobre o PREZEIS: obstáculos e desafios para o aperfeiçoamento de canais de participação”. In: *Anais do Seminário Internacional - Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom).

MORAES, D. PREZEIS: instrumento de acesso à moradia e às cidades. Boletim Observatório Pernambuco de Políticas Públicas, 2004, pp. 2-3.

NEVEU, Catherine (Dir.) Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale, Paris : L'Harmattan, 1999.

SADER, E. *Quando os novos personagens entram em cena*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.

SOARES, G. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SOARES, G. *A democracia Interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SOUZA, M. Política habitacional para os excluídos: o caso da região metropolitana do Recife. 2003, em Internet <http://www.redehabitat.tk>.

SOUZA, M. e LEAL, S. Los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad. In: ANAIS do VII Coloquio Internacional de Geocrítica. Santiago, Chile, mayo de 2005.