

# International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



## Les centres sociaux urbains au Brésil Urban Social Service Centers in Brazil Los centros sociales urbanos en el Brasil

Vicente de Paula Faleiros

Number 8 (48), Fall 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034812ar>  
DOI: <https://doi.org/10.7202/1034812ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)  
2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

de Paula Faleiros, V. (1982). Les centres sociaux urbains au Brésil. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (8), 191–195. <https://doi.org/10.7202/1034812ar>

Article abstract

Since the foundation of Urban Social Centre (1976), Brazil has been going through hard economic and political times. Furthermore, there is increasing pressure for community participation in decision making. This article looks at the effects of these changes and at their implications for social policy.

# Les centres sociaux urbains au Brésil

V. de Paula Faleiros

Dans cet article, je me propose d'analyser la politique gouvernementale des Centres sociaux urbains (CSU) du Brésil.

L'implantation de ces centres a débuté en 1975, en période de croissance économique. En 1980, dans une conjoncture de récession, des changements importants d'orientation et de fonctionnement ont été apportés à cette politique. Cette période correspond aussi à une forte mobilisation sociale et politique reliée à la libéralisation relative de la dictature.

## Les années 70 : expansion capitaliste et intégration sociale

C'est par un décret du président Geisel en 1975 que les CSU voient le jour, à un moment où la dictature militaire favorise un développement et une emprise accrues des multinationales et des entreprises d'État<sup>1</sup>.

Le deuxième plan national de développement (1975-1979) insiste en effet dans le *Développement social* sur la nécessité d'augmenter le revenu de la population des périphéries urbaines, en vue d'incorporer à l'économie moderne (on lira : au capital monopoliste) de nouveaux secteurs et territoires du Nord-est<sup>2</sup>.

Aucune classe, affirme-t-on, ne doit rester en dehors du processus d'*intégration* et d'*expansion* de la stratégie de développement social. L'expansion du capital exige en effet surtout une consommation de

biens durables, une augmentation de la productivité et une intégration sociale par le biais des équipements urbains et d'une certaine distribution des bénéficiaires, en favorisant, à certaines conditions, la participation des travailleurs aux gains de l'entreprise, tel que le programme d'intégration sociale (PSI) a tenté de le réaliser.

Les programmes et services des CSU se situent dans ce processus d'*expansion* du capital et d'*intégration*, par la formation, de la main-d'oeuvre des périphéries urbaines, en particulier là où sont implantés de grands projets industriels. Il s'agit, par ces programmes, de promouvoir de nouvelles habitudes alimentaires, d'organiser les soins de santé, de favoriser le développement des activités sportives qui contribuent à diminuer les tensions sociales.

Au plan politique, le régime militaire implanté en 1964 commence à perdre sa légitimité : l'église catholique, les syndicats, les secteurs patronaux réagissent à la politique de contrôle sans cesse accru de la société civile. En 1974, l'opposition remporte une victoire importante et le gouvernement perd l'élection dans les principales villes du pays, mais il la remporte dans les régions de l'intérieur.

C'est dans cette conjoncture d'expansion économique et d'affaiblissement du pouvoir que le gouvernement promulgue une série de mesures ponctuelles comme l'établissement des CSU, l'assistance sociale aux personnes âgées, la réforme de la sécurité sociale et une nouvelle loi sur la sécurité au travail.

L'implantation de ces politiques s'effectue selon un modèle typiquement technocratique selon lequel les problèmes sociaux identifiés sont de deux ordres : manque de ressources matérielles et menace de désintégration sociale des communautés urbaines. Or, du point de vue technocratique, les problèmes peuvent être résolus tant par la distribution de biens et de services (nutrition, santé, sport) que par la création de conditions de vie harmonieuses dans un lieu public tel qu'un centre social. Le problème de la pauvreté, de l'exploitation et de ses causes structurales se résume à une question de manque d'équipement, de services, d'intégration sociale.

C'est dans cette perspective que les ministères de la Santé, du Travail, de la Sécurité sociale, de l'Intérieur contribuent à offrir des services dans les CSU. Dans une stratégie de « marketing social », on veut rendre accessibles, dans les quartiers populaires, les services de gouvernement.

Les CSU sont donc des organismes gouvernementaux et non pas des organismes populaires, même s'ils font appel à la participation de la population.

Ils sont administrés, au niveau national, par un Exécutif composé des représentants de cinq ministères<sup>3</sup> et au niveau des États par un organisme de gestion et un conseil consultatif.

Un conseil communautaire, qui n'a aucun pouvoir de décision, est constitué dans chaque centre. Il a trois fonctions : participer à l'entretien du Centre, établir une liste d'activités et faire connaître ces activités. Il s'agit là de fonctions de relais de la propagande du gouvernement et de légitimation du pouvoir pour « assurer la présence du Gouvernement Fédéral dans la communauté<sup>4</sup> ». De plus, les conseils communautaires ne sont pas organisés dans la plupart des cas, ce qui laisse le champ libre aux technocrates et aux bureaucrates. Plusieurs conseils, qui étaient déjà constitués avant l'implantation des Centres sociaux urbains ont refusé de s'intégrer au nouveau programme. L'implantation des centres a parfois suscité des réactions négatives de la part de la population. À João Pessoa, capitale de l'État de Paraíba, par exemple, la population demandait la création d'un cimetière là où était prévu le Centre ; mais le bâtiment a été construit malgré tout conformément à la volonté du gouvernement.

En novembre 1981, 345 Centres étaient en fonctionnement, alors que 181 autres étaient en construction ou à l'état de projet. 44,95 % des centres sont

situés dans le Nord-est du pays, la région la plus pauvre. Les régions Sud et Sud-est, les plus riches, absorbent pourtant 52,3 % des ressources du programme.

Un grand nombre des CSU se trouvent dans les grands ensembles construits par le gouvernement et financés par la Banque nationale d'habitation. À Rio de Janeiro, 8 des 9 centres sont installés dans ces ensembles et sont administrés par une fondation privée : La Fondation Léon XIII, liée à l'Église catholique.

### *Quel bilan ?*

Après 5 années de fonctionnement, les technocrates des CSU dressent un bilan de demi-échec du programme, à cause de la grande difficulté d'opérationnaliser ses objectifs. Le gouvernement fédéral a construit des édifices sans se préoccuper suffisamment des étapes ultérieures d'implantation des programmes.

En 1979, seuls 51 % des CSU construits étaient en opération. Entre 1975 et 1979, 30 % seulement des espaces des établissements construits étaient utilisés. Une évaluation du programme dans les États du Ceará (nord-est), Minas Gerais (sud-est), Bahia (nord-est) et Santa Catarina (sud) révèle que 33,1 % des familles touchées par les programmes des centres reçoivent trois fois plus que le salaire minimum<sup>5</sup>. Dans l'ensemble de ces quatre états, une moyenne d'à peine 30,7 % de la clientèle potentielle bénéficie d'une activité offerte par les centres.

Les services de santé et de nutrition ont été les plus actifs, selon le nombre de bénéficiaires directs (44,16 %), en raison des campagnes de vaccination et de distribution de certains repas gratuits aux enfants. Les services éducatifs et culturels qui comprennent des activités culturelles et civiques comme la célébration des fêtes nationales, des conférences et des assemblées d'information ont rassemblé 21,5 % des bénéficiaires. Les activités sportives (21,10 % des bénéficiaires) sont surtout orientées vers la compétition. Le programme de formation de la main-d'oeuvre (6,97 % des bénéficiaires) comprend des cours de coiffure, tapisserie, peinture, couture, broderie, dactylographie, électricité, céramique, crochet, confection. Mais ces cours ne sont pas de qualité suffisante pour qualifier la main-d'oeuvre pour les exigences du marché du travail. Enfin, le programme de

sécurité et d'assistance sociales (6,27 % des bénéficiaires) comprend l'orientation et la référence juridique pour l'obtention de documents administratifs.

Les services offerts sont peu intégrés entre eux, ce qui s'explique par le fait qu'ils sont établis par décret dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la santé, des sports, de la formation de la main-d'oeuvre, de la sécurité et de l'assistance sociales. La plupart des services sont établis par contrat avec d'autres organismes gouvernementaux qui exercent alors la tutelle sur ces services. Par exemple, la Légion brésilienne d'assistance (organisme du gouvernement fédéral) organise des cours, mais ils sont choisis par la Légion et souvent sans relation avec les besoins de la population.

Face à ces grandes difficultés d'opérationnalisation des centres et dans le contexte d'une nouvelle conjoncture économique, des changements importants ont été apportés à la politique suivie jusqu'en 1980.

### **Les années 80 : récession et crise de légitimité**

Le gouvernement militaire a établi son pouvoir sur la coercition et non sur le consentement de la population. Aucun gouvernement ne peut se maintenir sans un minimum de soutien populaire. À partir de 1978, le gouvernement militaire a élaboré un projet de détente politique graduelle et contrôlée et a commencé à diminuer la répression, la torture, la censure, l'emprisonnement, principales méthodes de gouvernement de la dictature militaire.

Ce projet de détente politique visait à donner plus de légitimité au gouvernement sans risquer de perdre le pouvoir et à améliorer l'image internationale du pays. La libéralisation de la formation de nouveaux partis politiques (à l'exclusion du parti communiste) avait pour but de diviser l'opposition et d'éviter la répétition des désastres électoraux survenus en 1974 et en 1978.

L'espace ouvert dans la société civile et la société politique par une lente résistance, est alors occupé par les mouvements politiques et sociaux. Les communautés ecclésiales de base (CEB) de l'Église catholique deviennent un lieu de discussion politique et de revendication pour la solution des problèmes sociaux. Les églises s'ouvrent aux assemblées des syndicats et

des mouvements ruraux et urbain. Des associations de lavandières, d'artisans, de personnes âgées ou handicapées se développent en même temps que des mouvements locaux pour l'amenée d'eau, d'égoûts, d'électricité ; des mouvements plus larges de femmes pour l'amnistie totale, contre la hausse du coût de la vie, pour une nouvelle constitution, pour l'abolition de la loi de la sécurité nationale se développent également.

Plusieurs grèves sauvages (les grèves sont encore interdites) éclatent en 1979 et 1980 dans l'industrie et dans les services, dont celles des métallos à Sao Paulo, de la construction civile à Belo Horizonte, des professeurs de tous les niveaux. Ces grèves résultent d'une dégradation de l'échelle des salaires, mais aussi d'une conjoncture de récession aiguë<sup>6</sup>.

Le chômage et le sous-emploi ont augmenté. Le taux de chômage qui était de 4 % dans les années 70 passe à 11 % en novembre 1981. Les secteurs monopolistes se sont développés ainsi que les formes les plus traditionnelles d'économie de subsistance. L'hétérogénéité structurelle se maintient et s'articule pour le développement du capital monopoliste.

Face aux grèves, le gouvernement réagit tant par la répression que par la négociation, élément relativement nouveau dans le processus politique. La négociation est alors imposée par un courant très important de la bourgeoisie industrielle — en particulier des entrepreneurs de Sao Paulo — qui comprend que le capitalisme doit se libéraliser s'il ne veut pas disparaître dans la vague d'une révolution.

Confronté à cette nouvelle conjoncture, le Programme national des CSU (PNCSU) change de stratégie. En avril 1980, l'Exécutif national présente au Conseil national du développement social un nouveau projet (Instruction numéro 12) qui vise à réorienter la politique des CSU.

On commence par interrompre la construction de nouveaux établissements pour la reprendre en 1982. D'ici 1985, on prévoit la construction de 274 nouvelles unités qui s'ajouteront aux 526 déjà approuvées, totalisant ainsi 800 centres.

Face à la crise, à la mobilisation populaire, aux mouvements de revendication qui deviennent de plus en plus actifs, le gouvernement doit développer de nouvelles stratégies de contrôle. Le PNCSU propose alors une politique de développement communautaire qui s'inspire du processus de « prise de conscience critique par les habitants des problèmes réels de la com-

munauté et de sa potentialité pour transformer cette réalité<sup>7</sup> ». La mobilisation de la communauté comprend la formation d'agents pour « aider » la communauté à s'organiser, l'ouverture de bureaux de quartier et la réalisation de recherches. Elle repose sur le développement de la « participation » de la communauté au niveau local et de l'État.

Selon le troisième plan national de développement (1980-85), l'accent principal de cette politique de participation est mis sur la solution des problèmes à l'échelle locale et sur l'intégration de la population aux initiatives gouvernementales. Des populations-cibles et des actions correspondantes sont clairement définies selon le schéma suivant :

<i>Population-cible</i>	<i>Actions</i>
Chômeurs et pauvres Travailleurs dans l'économie de subsistance	Mesures tournées vers le marché du travail
Groupes mères-enfants Jeunes	Assistance et santé Sport
Handicapés	Assistance
Personnes âgées	Services
Population en général	Assistance et santé

Source : III<sup>e</sup> PND, 1980-1985

On le constate : la population-cible est celle qui est exclue du marché du travail. La politique vise donc l'intégration de cette population au marché du travail, son maintien dans un minimum arbitraire d'assistance ou de divertissements (sports). La participation est réduite aux objectifs déterminés par le pouvoir.

Ces trois objectifs d'intégration au marché, de maintien d'un niveau minimum d'assistance et de divertissements se situent dans le contexte de la reproduction de la force de travail et de l'ordre social en vue de l'accumulation du capital. Dans un pays dépendant et sous-développé, les conditions de l'accumulation sont liées à l'articulation des secteurs monopolistes, étatiques et traditionnels de l'économie avec une économie de subsistance. Et l'axe central de la nouvelle politique des CSU est justement le développement communautaire et la pseudocréation d'emplois, tout en maintenant l'économie de subsistance et les petites entreprises familiales.

### *Quelles stratégies pour l'avenir ?*

Il existe pourtant une différence de conception du développement communautaire entre la définition qu'en donne le troisième plan et celle que proposent les technocrates des CSU. Peut-être s'agit-il d'un espace possible pour la discussion interne et d'une ouverture à la participation du peuple ?

Dans les analyses des stratégies gouvernementales, il faut bien distinguer les forces sociales en présence au sein de l'appareil d'État. Ainsi nous trouvons, dans le même document, une définition critique du développement communautaire et une autre axée sur la solution des problèmes locaux.

Ces divergences commencent à être tolérées par la société politique brésilienne.

Par rapport à l'emploi et à l'appui aux secteurs de subsistance, on entrevoit aussi la possibilité d'une ouverture à un processus d'autogestion.

Si, d'une part, le gouvernement envisage l'intégration de la main-d'oeuvre par des travaux communautaires, la direction du PNCSU est, elle, ouverte à une autonomie des groupes de travail. « Dès le début, il faut voir nettement l'objectif d'amener les travailleurs à se prendre en main de façon autonome dans ces entreprises<sup>8</sup> ».

En effet, on propose de réduire les problèmes de chômage et de sous-emploi par des travaux de construction ou d'amélioration des aqueducs, des égouts, du réseau d'électricité ou de petites entreprises.

Un pas positif, dans cette proposition, est le fait de refuser le travail volontaire, forme souvent utilisée pour extraire de façon absolue la plus-value de la force de travail.

Ces petites entreprises doivent être économiquement viables, dans une perspective de commercialisation et de production intégrée au marché local, à l'artisanat et aux secteurs non exploités par les entreprises existantes.

Ces entreprises communautaires doivent recevoir tout l'appui des CSU en tant que compléments d'une politique d'emploi plus générale. La collaboration des CSU est envisagée comme un appui organisationnel et économique à la création d'emplois, surtout dans les 107 centres qui se trouvent dans les zones métropolitaines.

Chaque centre doit présenter des projets et on connaît déjà des expériences de fabrication de jouets,

d'élaboration de confitures, de confection de vêtements, de jardins potagers collectifs.

Les représentants des CSU du Nord-est, réunis en octobre 1981, considèrent que la stratégie de formation des petites entreprises n'est qu'un palliatif à l'emploi et qu'il faut des ressources du gouvernement fédéral pour son implantation<sup>9</sup>. L'un des groupes de travail se demande même si la stratégie de développement communautaire critique est viable face à la politique centralisatrice du gouvernement et un autre groupe pose le problème du discours de la participation et de la réalité de la non-participation, du contrôle encore existant des mouvements sociaux. En effet, le nouveau discours présenté par la Coordination nationale peut servir autant à justifier la cooptation des mouvements locaux, qu'à permettre d'initier une stratégie de participation.

Il est probable que les CSU diversifieront leurs activités et leurs initiatives selon le rapport des forces au niveau national et local. Au niveau national, il faut au minimum l'appui d'un fort secteur de la Direction nationale du Programme et, au niveau local, à cause de l'intervention des politiciens locaux, l'appui de l'organisation des professionnels et des techniciens et celui de l'organisation des mobilisations populaires.

Le moment est favorable pour les débats et les initiatives audacieuses. Ceux qui se sont « accommodés » du système seront peut-être dépassés et rejetés par les forces de transformation.

Vicente de Paula Faleiros  
Université fédérale de Paraíba  
João Pessoa, Brasil

#### NOTES :

<sup>1</sup> En 1972, les multinationales contrôlaient 40,40 % du patrimoine et 51,13 % des emplois des entreprises industrielles. Le gouvernement y participait respectivement pour 35,39 et 13,41 %. Le capital multinational contrôle des secteurs importants de l'économie nationale comme le matériel de transport (96 %), le matériel électrique (74 %), la chimie (51,12 %).

Avec le gouvernement militaire s'est produit un approfondisse-

ment de la pénétration des multinationales et du développement des entreprises étatiques.

Entre 1968 et 1973, période du soi-disant « miracle brésilien », avec une croissance supérieure à celle du Japon, l'industrie de transformation a connu une augmentation moyenne annuelle de 11,1 % de 1969 à 1972, et une décroissance réelle dans le pouvoir d'achat du salaire minimum réel d'environ 40 % (38,01 %) entre 1964 et 1974. On a qualifié ce phénomène de compression (achatamento) salariale, ce qui n'est autre chose que l'extraction de la plus-value.

En 1973, avec l'augmentation du prix du pétrole, les premiers signes de la crise sont apparus.

<sup>2</sup> Deuxième plan national de développement. Brasília, IBGE, 1975, pages 26-27.

<sup>3</sup> Planification, santé, travail, intérieur et sécurité sociale.

<sup>4</sup> Instruction numéro 3 du « Programme national des Centres sociaux urbains » (PNCSU).

<sup>5</sup> Filardi, Solano et Pizarro, Crisóstomo, *Elementos para uma avaliação do desempenho do PNCSU*, Brasília, PNCSU, 1980, Mimeo.

<sup>6</sup> Si dans les années 1970 le produit intérieur a cru au taux de 10 %, dans les années 1980 on note une décroissance de 8 %. Entre 1970 et 1971, la production d'automobile de promenade avait augmenté de 37 % et du mois d'août 1980 à août 1981, cette même production a enregistré une baisse de 40 %.

La distinction entre la période d'expansion (1969-1974) du capitalisme et la période actuelle de récession aiguë (1978- ) est très claire. Entre 1974 et 1978, la détérioration a été progressive et lente.

Le revenu est encore plus concentré. Selon les données officielles de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), en 1970 les 50 % des plus pauvres possédaient 14,9 % du revenu et les 10 % des plus riches 46,7 % du revenu. En 1976, les 50 % des plus pauvres se partageaient 13,5 % du revenu et les 10 % supérieurs 50,4 % du revenu.

<sup>7</sup> *In proposta do PNCSU para a operacionalização dos CSU's no país*, Brasília, IPEA — PNCSU, 1980, Éd. Mimeo, page 02.

<sup>8</sup> Carvalho, Ruy et Octavio, Rodrigo, *Pontos para uma discussão sobre o apoio do PNCSU a atividades econômicas comunitárias*, Brasília, IPEA — PNCSU, Setembro de 1981. Ed. mimeographié, page 12. Ce document a été rédigé avec la collaboration du Docteur Uwe Spanger de la R.F.A., dans le cadre de la coopération technique Brésil/Allemagne. Il semble que l'insigne du CSU a été inspiré d'un emblème similaire allemand.

<sup>9</sup> Rapport de la Commission VI de la rencontre des CSU du Nord-est, Recife 1981, Ed. mimeographiée.