

La lutte contre la pauvreté urbaine au Brésil

Circe Monteiro et Tony Lloyd-Jones

Au Brésil le *Programme pour l'habitat* a considérablement aidé les mouvements sociaux urbains à formuler leurs aspirations. Il a également alimenté les débats préliminaires à la formulation de la nouvelle législation sur le statut urbain qui encourage l'utilisation, à des fins sociales, des sols urbains et a aidé sa mise en œuvre.

Les projets présentés ci-après s'inscrivent dans la ligne du *Programme pour l'habitat* parce qu'ils visent aussi à lutter contre la pauvreté urbaine grâce à des approches intégrées dans des domaines extrêmement variés - administratif, financier et autres.



Tucunduba (Brésil). Photo © Max Lock Centre

Le projet Tucunduba concerne la ville de Belem, capitale de la région Nord. Il vise plus de 100 000 déshérités qui vivent sur des berges inondables. Plus de 90 % des logements, sans eau potable, systèmes d'assainissement, égouts, ont été classés insalubres. Le projet prévoit la remise en état du lit naturel de la rivière et des terres humides avoisinantes. La nouvelle configuration urbaine implique le relogement d'un grand nombre de familles c'est pourquoi la participation de la communauté et son accord étaient fondamentaux pour le succès du projet.

Les autorités locales ont mis en place une unité de coordination et donné aux communautés la possibilité de débattre des problèmes et de proposer des solutions. Des organisations communautaires nouvellement créées ont lancé des projets culturels, mis en place des coopératives commerciales et recherché de nouvelles possibilités économiques.

Mais le contexte local n'est pas favorable au partenariat officiel. Le projet doit beaucoup de son efficacité à son équipe extrêmement dévouée qui a su instaurer un climat de confiance, impliquer massivement les communautés et trouver des solutions faisant appel au savoir-faire et aux compétences des communautés.

Au sud du pays, dans l'agglomération de Sao Paulo, la municipalité de Santo Andre a mis un point un programme intégré d'assainissement des taudis et d'insertion

sociale avec le slogan « Plus d'égalité à Santo Andre ». Le secrétariat municipal à l'insertion sociale a mis en place le cadre approprié pour un programme extrêmement développé de partenariats sociaux s'appuyant sur le *Programme pour l'habitat*.

L'initiative comprend 13 partenariats avec des ONG et d'autres institutions, trois partenariats financiers avec des organismes internationaux et la coopération avec deux institutions nationales.

Le programme repose sur la participation et la collaboration étroites des communautés concernées. L'objectif est de fournir des moyens de subsistance durables aux populations en assurant l'éducation et la formation des jeunes, en ouvrant des nouvelles perspectives économiques, en conseillant les familles et en renforçant le respect de soi-même et l'esprit civique des habitants.

Vila Bairro est un programme lancé par la municipalité de Teresina, la capitale de l'Etat de Piaul dans le nord-est du pays. Il s'agit d'une intervention massive pour transformer les bidonvilles en quartiers structurés. Comme à Tucunduba, l'objectif primordial est de reloger les pauvres vivant sur des berges inondables. Le programme prévoit de loger décemment 134 000 personnes qui jusqu'ici se répartissaient dans 117 bidonvilles, 24 taudis et 9 quartiers déshérités.



Santo Andre (Brésil). Photo © Max Lock Centre

Le processus de relogement ne pouvait se faire sans une aide intégrée dans les anciennes et nouvelles zones d'habitation. Trois bureaux de district coordonnés par l'unité centrale du programme ont pris en charge la remise en état ainsi que les interventions socio-économiques dans leurs zones respectives d'influence. L'efficacité de la décentralisation compense le manque relatif de partenariats.

Une grande attention est accordée à la surveillance et à l'évaluation des impacts sur la vie des populations. Le programme Vila Bairro prouve qu'une bonne gouvernance, même avec des ressources financières limitées, peut aider à réduire la pauvreté sur une grande échelle.

Un autre programme pionnier - PREZEIS - mené dans le nord-est du pays prouve à la fois le pouvoir et les limites des programmes communautaires. Le programme a débuté en

1983 à Recife, capitale de l'Etat de Pernambuco. Les ZEIS ou Zones spéciales d'intérêt social sont des établissements humains pauvres régis par une loi municipale édictée spécifiquement pour protéger les droits d'occupation des habitants et éviter les expulsions. Il en a été créé 66. Le modèle ZEIS a été depuis reproduit dans d'autres municipalités du pays.



Santo Andre (Brésil). Photo © Max Lock Centre

Ce programme est moins dû à une initiative municipale qu'à la volonté populaire. Il est le résultat d'une dizaine d'années de campagnes menées par les ONG et les organisations communautaires. Les chefs des Comités de voisinage, appuyés par des consultants nommés par les autorités locales et des ONG, participent, dans le cadre du forum PREZEIS, aux prises de décision, y compris concernant les allocations budgétaires (un modèle depuis reproduit à Porto Alegre et à Recife).

PREZEIS constitue un précédent historique important pour la protection contre les expulsions des habitants économiquement faibles des établissements spontanés. Cependant jusqu'ici le projet n'est pas parvenu à assurer la sécurité d'occupation d'un nombre important de citoyens pauvres ni à améliorer leurs conditions de vie. Les fonds très limités servent à financer des initiatives éparpillées et non coordonnées et le système formel de participation fait obstacle à une décentralisation efficace des prises de décision.

Ces quatre projets prouvent que l'utilisation locale du *Programme pour l'habitat* pour lutter contre la pauvreté peut emprunter des chemins très différents. Mais ces exemples viennent aussi renforcer la conception de plus en plus généralisée que la bonne gouvernance est un préalable essentiel à toute tentative de réduction de la pauvreté.

Circe Monteiro est professeur et chargée de recherche à l'Université fédérale de Pernambuco, Recife (Brésil).

Tony Lloyd-Jones, est chercheur à l'Université de Westminster (Royaume-Uni). Il est également Directeur du projet d'utilisation locale du Programme pour l'habitat pour lutter contre la pauvreté urbaine.