



HAL
open science

Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil : tensions et complémentarités,

Eric Sabourin, Eduardo de Lima Caldas, Mario Lucio de Avila

► To cite this version:

Eric Sabourin, Eduardo de Lima Caldas, Mario Lucio de Avila. Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil : tensions et complémentarités,. *Revue de l'Economie Méridionale*, 2012, 59 (233-234), pp.7-31. hal-02798495

HAL Id: hal-02798495

<https://hal.science/hal-02798495>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
ET INTERCOMMUNALITÉ AU BRÉSIL
TENSIONS ET COMPLÉMENTARITÉS**

par

Éric SABOURIN*

Eduardo de Lima CALDAS**

Ivaldo MOREIRA***

Introduction

Bien avant qu'on ne parle de déconcentration de l'État à travers les politiques de développement territorial (Bruicker, 2000), des dispositifs d'intercommunalité sont apparus dès les années 80 à l'initiative des municipalités brésiliennes. Les consortiums inter-municipaux de développement ont été développés par des incitations financières sectorielles dans le domaine des infrastructures sociales (santé, assainissement, éducation) avant d'être reconnus par un amendement constitutionnel en 1998 et régulés par des lois spécifiques en 2005 et 2007 (Caldas, 2008 ; Avritzer, 2009).

Les politiques de développement territorial sont plus récentes. Pour le secteur rural, elles ont commencé à être discutées fin 1990 et à être mises en œuvre dans les années 2000 à l'initiative du gouvernement fédéral (MDA, 2004).

* Sabourin É., Cirad Art Dev, UnB-CDS, sabourin@cirad.fr

** Caldas E., USP Leste EACH, post doctorant (CAPES) Cirad Art-Dev, elcaldas@hotmail.com

*** Moreira I., doctorant, Université Toulouse le Mirail, Géode, Cirad Art dev
moreiraival@gmail.com

La communication analyse les tensions et complémentarités des normes, des pratiques et stratégies d'acteurs en matière de mise en œuvre conjointe ou parallèle de ces deux types de politiques d'aménagement du territoire et de développement local : l'une impulsée par le niveau fédéral, l'autre issue d'initiatives municipales.

La méthodologie est basée sur des études empiriques à partir d'entretiens qualitatifs et de l'observation participante de réunions et débats, dans deux contextes très différenciés, dans les États du Mato Grosso (Portal da Amazônia) et de São Paulo (ABC).

L'expérience de São Paulo associe quatre dispositifs institutionnels : le Consortium inter-municipal (1989-1990), le Forum citoyen (1993-1994), la Chambre régionale (1997) et l'Agence de développement Économique du grand ABC (1998) (Caldas, 2008).

Au Mato Grosso, les deux consortiums inter-municipaux de développement durable dans la région d'Alta Floresta ont été créés en 2006 pour faire concurrence à la politique fédérale de développement territorial rural du ministère du Développement agricole – MDA (Moreira et Sabourin, 2009). Selon les conditions historiques, institutionnelles et les conjonctures politiques, les rapports entre les deux types de dispositifs peuvent changer radicalement y compris dans des laps de temps courts.

Les résultats et les enseignements de ces expériences sont directement liés à trois principaux facteurs :

- le rôle des acteurs collectifs et des personnalités leaders dans le processus de mise en œuvre de ces actions publiques au niveau local, en particulier le rôle des médiateurs ou des « passeurs » multi-positionnés (Massardier, 2003) ;

- l'apprentissage institutionnel au cours du temps, à travers diverses expériences superposées sur un même territoire ou développées de façon diffuse sur le territoire national ;

- le fonctionnement effectif des espaces de participation formelle et le rôle des espaces de décision parallèles dans les divers arrangements institutionnels qui forment les territoires (Massardier, 2011).

L'article compte trois parties :

- la présentation des expériences de São Paulo et du Mato Grosso dans leur contexte ;
- les principaux résultats observés à partir d'une même grille de lecture ;
- et enfin la discussion des enseignements et perspectives à partir de références sur l'analyse des politiques publiques (Muller, 1990 ; Duran, 1999 ; Gaudin, 1999 ; Hasseunteufel, 2008).

I. Deux expériences contrastées d'intercommunalité et territorialité

À partir des années 1990-2000 le Brésil a connu la création de nouveaux dispositifs de coopération inter-municipale, parmi lesquels les consortiums inter-municipaux et les territoires ruraux, qui introduisent de nouvelles formes et échelles de gouvernance par l'intercommunalité.

Les consortiums inter-municipaux de développement existent au Brésil depuis 1980 en particulier dans l'État de São Paulo quand le gouvernement Franco Montoro créa une série de dispositifs territoriaux : les Régions administratives, les Régions de gouvernement (Caldas, 2008).

En 1988, la Constitution fédérale renforça les compétences municipales sans traiter directement de l'intercommunalité, mais en prévoyant que les municipalités « puissent légiférer sur des affaires d'intérêt local » ce qui permit aux maires de pratiquer l'intercommunalité.

En 1998, un amendement à la constitution (N° 19 EC-19/98) prévoit explicitement « que l'Union, les États fédérés, le District fédéral et les municipalités pourront organiser par loi, des consortiums publics, des conventions de coopération entre entités fédérées permettant la cogestion de services publics et le transfert total ou partiel de responsabilité, compétences et personnels et biens essentiels à la continuité des services concernés ».

Durant les années 1990 de nombreux consortiums inter-municipaux ont été créés en particulier dans le cadre des Normes opérationnelles de base (NOB) du Système unique de santé (SUS).

Les territoires de développement rural (dont certains en 2008 ont été transformés en Territoires de la citoyenneté) ont été créés en 2003/2004 par le gouvernement Lula da Silva (MDA, 2004 et 2006), faisant suite à deux expériences antérieures : les Conseils de développement régional (COREDES) dans les États du Rio Grande do Sul et de Santa Catarina (Veiga, 2006) et la planification municipale participative de l'agriculture via les Conseil municipaux de développement rural durable (CMDRS). Ces derniers avaient été créés en 1996 pour orienter les actions du PRO-NAF¹ catégorie C qui finançait des infrastructures collectives en faveur de l'agriculture familiale (Schneider *et al*, 2003 ; Tonneau et Sabourin, 2007).

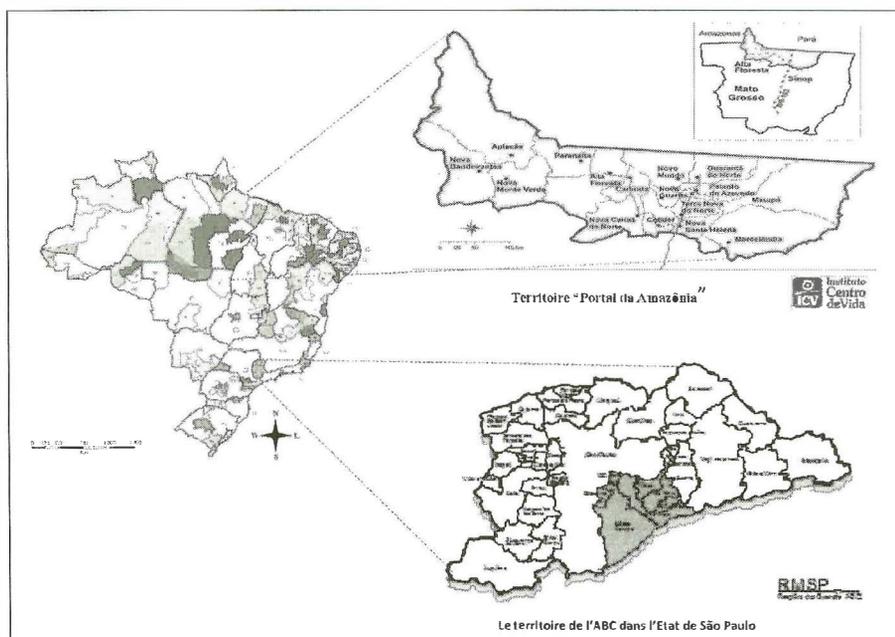
Les deux études de cas s'inscrivent dans une double dynamique de décentralisation et d'inter-municipalité, à laquelle s'ajoute en creux celle de la participation (Avritzer, 2009). Bien entendu les situations sont très différentes, voire même contrastées entre l'expérience rurale et récente du Portal d'Amazônia au Mato Grosso, associant les deux modalités sur un même territoire, et le cas historique de construction d'un dispositif régional inter-municipal en milieu urbain du Grand ABC de São Paulo (Caldas, 2008 et figure 1).

Cependant, au-delà de la spécificité des cas qui n'autorise pas une comparaison stricte, l'analyse croisée de ces deux expériences avec les mêmes regards distants et l'application de la même grille de lecture, montre des comportements d'acteurs similaires et des enseignements communs pour l'action publique locale. Cette grille comporte trois points descriptifs :

- contexte, origine et trajectoire historique du dispositif ;
- principales réalisations, résultats et leurs limites ;
- complémentarités, tensions ou conflits et perspectives... et trois variables d'analyse :
 - le rôle des acteurs collectifs et des personnalités leaders ;

¹ Programme National de Renforcement de l'Agriculture Nationale, catégorie C « Infrastructures collectives ».

Figure 1.— Carte du Brésil et localisation des deux cas



- le fonctionnement effectif des espaces de participation ;
- l'apprentissage institutionnel au cours du temps.

ABC de São Paulo : une tradition urbaine et syndicale

Une origine sous pression de la société civile

La région du Grand ABC (São André, São Bernardo et São Caetano)² réunit sept municipalités et constitue le centre économique le plus dynamique de la région métropolitaine de São Paulo formée de 39 municipes (fig. 1). La société civile est marquée par un fort degré d'organisation (Klink, 2001), tant au niveau syndical

² Les municipalités de la région du Grand ABC comptent 2 350 065 habitants, répartis entre : Santo André : 648 443 ; São Bernardo do Campo : 701 289 ; São Caetano do Sul : 140 144 ; Diadema : 356 389 ; Mauá : 363 112 ; Ribeirão Pires : 104 336 ; et Rio Grande da Serra : 36 352. (IBGE, 2000).

(métallurgie, banque, enseignement) que religieux via les pastorales de l'Église catholique (pastorales de la terre, des étudiants, des migrants). Cette organisation de la société civile locale représente un facteur constitue un facteur clé pour la construction de l'identité régionale comme pour légitimer les actions du gouvernement. Durant les années 80-90, la crise industrielle a entraîné la fermeture d'usines transférées vers d'autres régions, occasionnant chômage et chute du niveau de revenu. Parallèlement le processus d'urbanisation intense des années 1980-90 a entraîné divers problèmes environnementaux liés à l'insuffisance d'assainissement (traitement des égouts et ordures). Ces questions, comme celle de l'emploi et de l'aménagement urbain dépassent l'échelle municipale, ce qui a provoqué la recherche de nouveaux instruments. Le maire de São André, Celso Daniel³ lança une série d'études et de débats et trouva un écho favorable chez les maires des municipalités voisines qui appartenaient également au Parti des travailleurs – PT.

Ces débats ont donné lieu à la mise en place des instruments d'une politique de coopération inter-municipale : le Consortium de développement inter-municipal, la Chambre intersectorielle et l'Agence de développement régional.

Le Consortium inter-municipal a été créé en 1990 quand le PT assumait trois des sept mairies des principales communes de l'ABC (São André, São Bernardo do Campo et Diadema) sous le nom de Consortium inter-municipal des vallées du Alto Tamanduateí et du Billings. Le nom se rapporte aux priorités en termes de gestion de l'eau (création de la loi des ressources hydriques en 1993), assainissement (traitement des résidus solides en 1995) et environnement (protection des sources) ; mais dès le début, il était prévu d'élargir les compétences au développement économique local. Le consortium a connu quatre étapes caractéristiques :

– légitimation initiale et revendications (1991-1992) : activités dans les forums d'environnement pour transmettre une proposition à l'État de São Paulo⁴ et accords pour éviter la concurrence fiscale entre m unicipes⁵ ;

³ Celso Daniel était positionné dans plusieurs champs : politique ayant vécu deux élections (1982 perdue et 1988 gagnée) et académique, ingénieur il était professeur d'Administration publique à la Fondation Getulio Vargas.

⁴ Le nouveau gouverneur de l'État de São Paulo, Luís Antonio Fleury Filho, n'était pas sensible aux questions régionales et le projet de régionalisation entrepris par le gouvernement Montoro a été perdu lors des gouvernements qui lui ont succédé : Quéricia (1987-1990) et Fleury (1991-1994).

⁵ Il n'y a pas de mécanisme de sanction pour les maires qui boycottent une action décidée par le consortium.

– ralentissement (1993-1996) dû aux changements du cadre politique régional et privilégiant une introspection sur l'organisation interne ;

– reprise et apogée (1997-2000) : le retour au pouvoir des maires à l'origine du projet (Celso Daniel et Maurício Soares) et la conquête du gouvernement de l'État de São Paulo par le Parti du mouvement démocratique brésilien – PMDB (1995-1998) redonnent un rôle d'acteur politique au consortium. Des accords et actions sont trouvés en matière de traitement des déchets, drainage, contrôle des inondations. Le maire Maurício Soares crée le mouvement « Enfants = priorité absolue » qui s'occupe des enfants des rues à l'échelle régionale et, en 1998, est constitué un Pôle Technologique du grand ABC avec l'appui de l'État de São Paulo⁶ ;

– stagnation (2002-2008) liée à la mort du gouverneur de São Paulo, Mario Covas qui appuyait financièrement le Consortium et en 2002 à l'assassinat de Celso Daniel. En dépit du capital social régional, d'acteurs compétents et d'une tradition d'organisation du mouvement social, la mort du leader « territorial » aura entraîné la régression du consortium.

Le Forum de la citoyenneté

En 1995, durant la période de ralentissement du consortium le mouvement social créa le Forum citoyen du grand ABC afin de mobiliser les mairies et l'État de SP à partir d'une structure plus participative (forum politique informel où on trouve députés, maires, conseillers municipaux et représentants de la société civile). En 1999, il réunissait plus de 100 institutions, y compris des entreprises, syndicats ouvriers et Organisations non gouvernementale (ONG). Celso Daniel a été élu député de l'État de São Paulo en 1994 et a porté le thème de l'inter-municipalité au sein de la Chambre des députés. Le Forum citoyen a fonctionné entre 1997 et 1999 comme un interlocuteur essentiel de la société civile auprès du Consortium.

La Chambre régionale et Agence de développement

La création d'une Chambre régionale réunissant représentants de la société civile et du gouvernement en 1997 entraîna le retrait du Forum citoyen. Elle est complétée par une structure opérationnelle : l'Agence de développement en 1998.

⁶ Pour cette proposition, ensuite reprise par la Chambre régionale, les communes devaient financer les terres, les bâtiments, les transports et la rémunération supplémentaire des enseignants.

Elle a un statut de fondation dont les parts sont réparties entre le Consortium Inter-municipal du Grand ABC (49%) et la société civile majoritaire (51%) – associations commerciales et de quartiers, associations éducatives, syndicats de travailleurs de l'ABC, Service d'appui aux petites et moyennes entreprises, firmes du Pôle pétrochimique de Capuava et universités de la région. Sa fonction principale et la promotion du développement économique local via la création d'une banque de données socioéconomiques, la promotion du « marketing régional » et la gestion d'un fonds d'appui et de financement des petites et moyennes entreprises.

Des infrastructures intercommunales

La Chambre régionale a fonctionné à partir d'un conseil délibératif de 43 membres et réalisé en 2000 un Plan stratégique régional décennal assuré ensuite par le consortium, autour de 7 axes :

- éducation et technologies ;
- protection des sources hydriques ;
- infrastructures d'accès ;
- diversification et appui aux filières ;
- environnement urbain et qualité de vie ;
- identité régionale et institutions ;
- inclusion sociale.

Plusieurs projets d'infrastructures pour l'amélioration de la circulation, la lutte contre les inondations sont à mettre au crédit du Consortium ainsi que la formulation et la réalisation du plan de formation professionnelle du secteur du plastique, la création de l'Université fédérale du Grand ABC, la formation d'un réseau de petites et moyennes entreprises et l'appui au secteur tertiaire : surtout tourisme, loisirs et culture.

Du consortium à l'agence de développement régional : un chemin difficile

Le processus de 1989 à 2002 a été long et irrégulier ; la phase initiale s'est cristallisée autour d'une petite équipe interne et de la diffusion d'idées de coopération et d'action régionale, jusqu'à la création de ce qui allait devenir un nouvel acteur politique. La faible perception de l'importance des enjeux de projets inter-municipaux chez la plupart des maires explique le succès et le renforcement du Forum citoyen, puis de la Chambre régionale.

Cependant les appuis, surtout financiers et décisionnels, dépendaient chaque fois de la sensibilité et de la vision du gouverneur de l'État de São Paulo, plus que de sa couleur politique. C'est d'ailleurs le gouvernement de l'État de São Paulo qui a proposé la création de la Chambre régionale. La participation populaire a eu du mal à s'imposer, jusqu'à la création de cette chambre régionale, qui, elle-même donnera lieu à la mise en place de l'Agence. Par statut, les acteurs membres du forum citoyen ne pouvaient siéger au niveau du Consortium réservé aux maires.

Les conflits se sont souvent cristallisés sur les personnalités leaders dont dépendaient l'animation et le succès du processus intercommunal, à tel point que la mort de deux de ces leaders (Mario Covas et Celso Daniel) aura freiné largement ce processus.

***Portal da Amazônia au Mato Grosso :
une fenêtre d'opportunité***

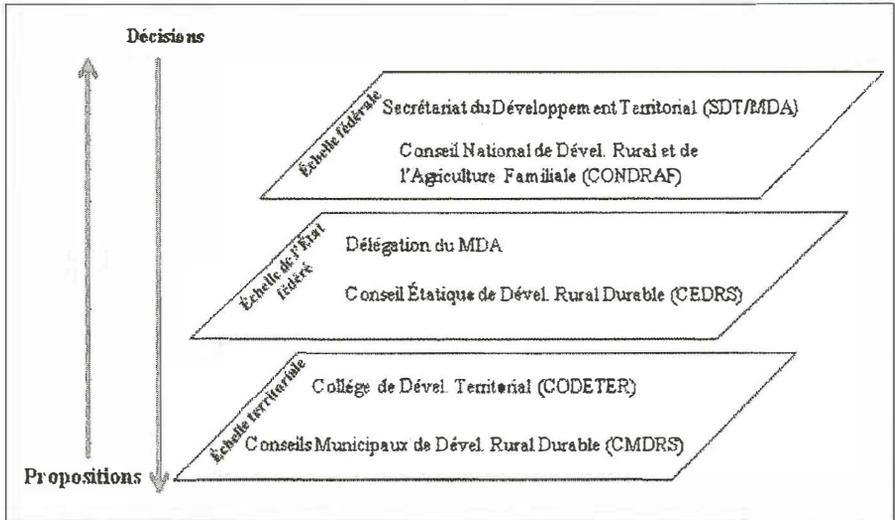
Des initiatives au niveau de l'État

À partir de 2003, le ministère du Développement agricole (MDA) à travers son Secrétariat au Développement territorial (SDT) a initié via le Programme de Développement durable des territoires ruraux (PDSTR), la création de Territoires de l'agriculture familiale, construits autour d'une identité géographique, culturelle ou productive voire d'une filière emblématique. Il vise un rééquilibrage territorial et politique en faveur de zones marginalisées avec une forte densité d'agriculteurs familiaux. La gouvernance est participative, via un Collège de développement du territoire, inter-municipal et essentiellement consultatif. Ce programme introduit ainsi un nouveau niveau de gestion territoriale en dessous de l'État fédéré, moyennant de vastes territoires ruraux regroupant de 10 à 20 municipes (fig. 2).

Le territoire du Portal da Amazônia a été créé en 2004 et réunit 16 municipes sur le front pionnier amazonien au nord de l'État du Mato Grosso.

Deux consortiums inter-municipaux sont mis en place en 2006 en divisant en deux blocs de 8 les 16 municipes du Territoire du Portal d'Amazônia : le consortium « Vale do Teles Pires » et le consortium « Portal da Amazônia ». Ils ont été créés dans le cadre du programme MT régional, qui dépend du Secrétariat au Plan de l'État du Mato Grosso et prévoit la division de l'État en 15 consortiums

Figure 2.— La gestion du PDSTR



inter-municipaux de développement durable. L'objectif est le même que celui des territoires ruraux MDA, sans être explicitement ciblé sur l'agriculture familiale. Il s'agit de partager des infrastructures inter-municipales, mais avec des firmes privées en appui aux filières agricoles prioritaires. L'objectif politique est bien de concurrencer le programme fédéral du MDA⁷ et de redonner l'initiative du développement rural aux exécutifs municipaux, appuyés par le Secrétariat d'agriculture de l'État du Mato Grosso et par les services publics de vulgarisation qui en dépendent.

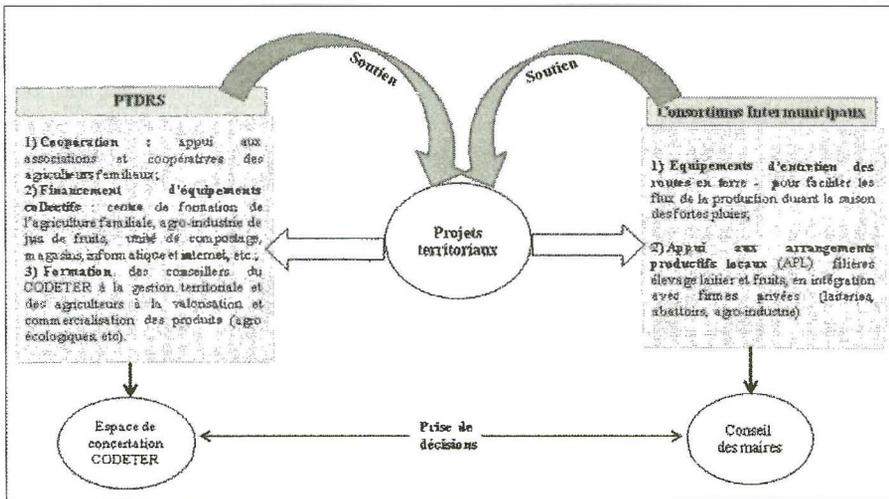
Ce sont les maires, réunis en espaces fermés, qui prennent les décisions concernant les actions et les stratégies à mettre en œuvre. On peut considérer que cette structure, contrairement à la politique fédérale de la gestion territoriale, ne favorise pas l'innovation, ni l'apprentissage via l'appropriation des projets par les populations. Les projets des Consortiuns Inter-municipaux sont, en règle générale, guidés par des approches sectorielles et de nature principalement technique et productiviste.

⁷ Un des consortiuns porte exactement le même nom que le territoire du MDA : Portal da Amazônia.

Des projets sans réelle dimension territoriale

Le territoire Portal da Amazônia a reçu environ 500 000 reais (220 000 euros) par an du Programme fédéral de Développement territorial) essentiellement pour le financement d'équipements collectifs : centre de formation de l'agriculture familiale à Colider, unité de fabrication de compost à Nova Santa Helena, unité de traitement et de conditionnement du miel, agro-industrie de jus de fruits. D'autres ressources sont directement dédiées par le MDA à la formation des conseillers du collège à la gestion territoriale, et celle des agriculteurs à la valorisation et commercialisation des produits.

Figure 3.— Caractéristiques principales des deux politiques au Portal da Amazonia



Dans les deux Consortiums inter-municipaux les actions prioritaires concernent deux axes :

– les équipements d'entretien des routes en terre – « les patrouilles mécanisées » sont mobilisées sur des opérations d'entretien des routes rurales pour faciliter les flux de la production durant la saison des fortes pluies. Cette action au nom de l'agriculture familiale favorise largement les producteurs agro-industriels et les commerçants ;

– l'appui aux arrangements productifs locaux (APL) surtout autour du programme « *Balde cheio* » (un plein seau de lait) lancé en 2010 par l'État du Mato Grosso avec l'appui de l'État Fédéral, afin de renforcer la production de l'élevage bovin laitier extensif, à travers le processus de transfert de technologie aux agriculteurs (fig. 3).

Dans les deux programmes, l'approche est encore segmentée. Elle s'inscrit dans une logique sectorielle plus que transversale et les structures administratives restent assez dissociées. Les actions tendent à se réduire à la sphère municipale, limitant donc les possibilités de consolider la dimension territoriale du développement rural. Derrière le discours d'appui à l'agriculture familiale du programme Mato Grosso Régional, la vision strictement productiviste et mercantile du développement de la région correspond bien aux intérêts de la base sociale du gouvernement de l'État du Mato Grosso porté par le secteur de l'agro-business (soja et élevage bovin), en appuyant l'intégration de l'élevage familial aux grandes firmes privées, laiteries et abattoirs (Moreira et Sabourin, 2009).

Des conflits aux complémentarités

Les tensions ont accompagné la création des deux consortiums inter-municipaux qui a été vécue comme une provocation par les responsables du MDA et du nouveau Collège de développement territorial (CODETER) du Portal d'Amazônia, dans la mesure où il s'agissait d'une concurrence politique brutale de la part du gouvernement de l'État du Mato Grosso, profitant explicitement d'une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984). De fait, les deux initiatives affichent le même public, l'agriculture familiale, majoritaire dans le secteur rural régional, via les équipes municipales et les mêmes syndicats municipaux des travailleurs ruraux (représentant les agriculteurs familiaux) pour le même type d'action : équipements et formation. Cependant les modalités de prise de décision et de sélection des projets prioritaires sont différentes : participative dans le cas du CODETER, réservée aux maires ou à leurs adjoints ou secrétaires dans le cas des consortiums inter-municipaux.

À partir de 2007 et du second mandat Lula, les relations évoluent à cause de l'alliance politique entre le gouvernement fédéral et le parti du gouverneur du Mato Grosso qui rejoint la base majoritaire présidentielle.

Certaines activités deviennent complémentaires entre les deux structures, surtout dans la mesure où un consortium inter-municipal est doté d'une personnalité juridique propre, à la différence d'un CODETER. Le consortium de « Portal da

Amazônia » assure ainsi la gestion du centre de formation du Territoire MDA de Colider et la cogestion de l'unité de compostage avec la mairie de Nova Santa Helena. Le CODETER a recours à la personnalité juridique, aux services et compétences du consortium pour l'inscription administrative et financière des projets du territoire. Mais les tensions affluent souvent car en dépit de l'alliance politique le programme MT régional est un projet vide, sans financement propre, qui se limite souvent aux discours et n'apporte aucun appui décisif en dehors de rares partenariats.

II. Analyse et regards croisés sur les deux expériences

Le rôle des acteurs collectifs et des personnalités leaders

Le rôle du mouvement social est fondamental dans le cas de l'ABC, issu de luttes syndicales historiques alors que dans le Portal, le mouvement de l'agriculture familiale est récent, divisé et est resté longtemps sous la domination du patronat rural. La dynamique porteuse y vient donc au début de l'état fédéral (territoire rural du MDA), puis de l'État fédéré (consortiums inter-municipaux).

Institutionnalisation des espaces de négociation et de gestion collective

Le rapprochement entre les municipalités de la région et le gouvernement de l'État de São Paulo a été essentiel pour la constitution du Forum citoyen puis de la Chambre régionale, à travers le Secrétariat d'État à la science, technologie et développement régional (Klink, 2007).

Le Forum en période de reflux politique du PT a permis de maintenir la dynamique de la coopération inter-municipale et de rapprocher les acteurs exclus de la gouvernance du Consortium (de par sa nature et conception limitée aux exécutifs municipaux). Le Forum citoyen a constitué une expérience préalable à la mise en place de la Chambre régionale du Grand ABC.

Le CODETER n'a pas de statut juridique, il reste consultatif. Quand il obtient des projets du MDA, il a besoin de passer par intermédiaire de l'État fédéré ou d'une municipalité pour assurer la réception des financements fédéraux. L'approche territoriale impulsée par le niveau fédéral a du mal à promouvoir le

nouvel échelon territorial qui ne dispose ni de pouvoir, ni de bureaucratie, donc de compétences techniques. On note donc une forte dépendance au sentier administratif fédéral à travers les modalités de financement et de décaissement (Pierson, 1997). Or, les exécutifs municipaux ou de l'État fédéré sont souvent en retard de paiement des charges sociales ou fiscales et dans l'impossibilité de recevoir des fonds fédéraux, ce qui constitue un obstacle à la mise en œuvre de projets territoriaux votés, approuvés et financés.

Dans les deux cas apparaît l'importance d'une structure opérationnelle disposant d'une structure juridique : à savoir les consortiums inter-municipaux du Portal et l'agence de développement de l'ABC. Au Portal, en dépit des rivalités, certains projets du Territoire MDA ont pu être implantés et gérés grâce au statut juridique du consortium et aux compétences techniques des mairies (enregistrement administratif des projets *on line*). De même l'Agence de développement de l'ABC a une fonction de bras opérationnel du Consortium puis du Forum et de la Chambre régionale.

Dans l'ABC, les principaux acteurs politiques ont été les maires. Le maire de São André, Celso Daniel a été ce leader politique capable de cristalliser les alliances et de convaincre les interlocuteurs et les divers pouvoirs d'appuyer un projet régional. Il a bénéficié d'une arène politique favorable pour le lancement du consortium avec 3 maires du PT sur 7 communes. Par la suite avec seulement un maire du PT (Diadema) il parvient à créer le mouvement citoyen « Votez pour l'ABC » et ensuite le Forum de la citoyenneté avec les organisations de la société civile. Selon la situation, Celso Daniel avait la capacité de promouvoir une nouvelle arène politique en construisant une coalition ou un mouvement à partir d'acteurs organisés préexistants, ou en ouvrant l'agenda politique à de nouveaux thèmes ou de nouveaux fronts, en fonction des intérêts des nouveaux alliés. Entre 1993 et 1994, période durant laquelle il n'avait pas de mandat, Celso Daniel est parvenu à maintenir le thème de la coopération régionale dans l'agenda local, non pas via l'action gouvernementale, mais via la société civile à travers du Forum citoyen du grand ABC. Sa présence a été fondamentale pour rapprocher syndicats des travailleurs et des patrons, PME, universités. Celso Daniel était en effet multi-positionné, universitaire, militant syndical et du PT, élu local, entrepreneur familial, il avait accès à de multiples réseaux locaux et socioprofessionnels (Caldas, 2008 ; Massardier *et al.* 2012).

Au Portal d'Amazônia, les principaux médiateurs ont été les jeunes représentant les organisations de la société civile et l'animateur territorial fiancé par le MDA. De même, Seier Ruelis (surnommé *Chapeu de Couro*), un éleveur, acteur historique de

la colonisation agricole de la région, membre du syndicat rural (patronal) a siégé au CODETER (cas unique à notre connaissance) où il a pu faire le lien entre les ONG techniques, les syndicats paysans et les élus locaux.

Dans le cas des consortiums inter-municipaux l'articulation est passée par Luiz Gonzaga, homme de confiance du Secrétaire d'État au Plan du Mato Grosso, ex-maire de la région, représentant au CODETER qui a été désigné superintendant d'un des consortiums. Affable, expérimenté, plein d'humour, pragmatique, il sait dépasser les logiques de parti, de classe ou de clan... La faiblesse des deux structures n'aura pas permis de grandes réalisations, mais le peu qui aura été fait en matière de collaboration et complémentarité, aura dépendu de son intervention.

L'apprentissage institutionnel au cours du temps

Dans le cas de l'ABC, certains auteurs (Abrucio et Soares, 2001 ; Klink, 2001 ; Reis, 2008) favorables aux analyses culturalistes ou voyant partout du capital social dans les processus coopératifs affirment que la coopération entre les municipalités est le produit :

- d'une culture commune et d'un acquis historique qui favorisaient la coopération ;
- d'un réseau de relations sociales antérieurement constitué.

De fait, l'identité régionale, sous diverses dimensions (économique, historique, culturelle, sociale et politique) a toujours été forte dans le Grand ABC. Il y a eu des acquis produits d'une trajectoire d'accumulation historique en termes de coopération des acteurs, dans certains secteurs spécifiques, par exemple la métallurgie, les communautés ecclésiales de base de l'Église catholique (principalement à partir des années 70) et le mouvement syndical. Mais ces facteurs sociaux n'expliquent pas tout : il y a eu une énorme dynamique d'apprentissage formel et institutionnel, de dotation en compétence, qui a ensuite permis de nouveaux apprentissages en termes de capacité d'adaptation ou d'élaboration de nouvelles règles, au sens d'Ostrom (1998).

Au Portal d'Amazônia on observe des apprentissages institutionnels entre acteurs hétérogènes qui sont conduits à se connaître, se confronter ou s'associer au sein du CODETER lors des négociations de la programmation, de l'élaboration, mise en œuvre et évaluation des projets. La multiplication des commissions

territoriales et municipales a favorisé l'émergence de nouveaux leaders régionaux (femmes, jeunes) renforcée par les efforts de formation des conseillers réalisés par le MDA (Sabourin et Rodriguez, 2009).

Deux conséquences de ces apprentissages mutuels sont notables : une reconnaissance politique et économique de l'agriculture familiale de la région (Tonneau et Sabourin, 2007) et une légitimation des espaces collégiaux de négociation de projets.

Le fonctionnement effectif des espaces de participation

Dans l'ABC on trouve une véritable politique d'intégration régionale et territoriale de création de consortium intercommunal complétée ensuite par le Forum citoyen, la Chambre régionale et l'Agence de développement, puis par une approche plus participative et intersectorielle.

Dans le cas du Portal, les deux dynamiques étant portées par l'État et rivales à leur début, les politiques proposées apparaissent comme des opportunités pour des jeux de pouvoir entre État fédéré et État fédéral, sans réelle participation (Sabourin et Rodriguez, 2009). Au sein du CODETER, il y a cooptation plus que véritable élection des différentes catégories d'acteurs, ce qui pose un problème de légitimité de cette démocratie technique par rapport à la démocratie représentative municipale, y compris dans un cadre clientéliste (Callon *et al.*, 2001). On observe diverses anomalies de fonctionnement du territoire MDA, certaines négatives (captation de ressources par les institutions intermédiaires), d'autres positives, comme l'utilisation des Consortiums municipaux pour gérer des projets du territoire rural ou l'intégration de représentants de l'agriculture patronale au CODETER.

Les Consortiums inter-municipaux de développement durable constituent les instruments prolongeant le pouvoir des maires au niveau régional. Les actions prioritaires sont orientées sur des filières de l'agriculture familiale complémentaires des filières de l'agriculture patronale (achat de matrices aux éleveurs patronaux sous couvert d'appui à l'élevage laitier familial) et sur l'association de partenaires privés (laiteries, abattoirs, silos, etc.). Mais la rhétorique de l'efficacité économique et de territorialisation, plus large que la seule agriculture familiale, cache en fait le peu de ressources propres de l'État du Mato Grosso et la dépendance des consortiums inter municipaux de programmes privés ou fédéraux déjà en cours.

III. Discussion et perspectives

Continuités, ruptures et innovations

Un cadre administratif et des rapports sociaux hérités de la dictature militaire

On pourrait croire que l'ABC, berceau du PT qui symbolise le progrès industriel, social et syndical au Brésil constitue un territoire privilégié pour l'innovation politique. Ce serait méconnaître le poids des secteurs conservateurs dans la majorité de la population et donc au niveau du vote et du gouvernement de l'État que le PT n'a jamais pu obtenir. La négociation est donc permanente et doit être constamment mobilisée et renouvelée entre le mouvement social et le patronat, entre les municipalités de gauche et le gouvernement de l'État. Un exemple significatif, en 2003 au début du mandat du Président Lula, le gouvernement de l'État de São Paulo a refusé de participer au programme des territoires ruraux du MDA, y compris pour ses zones rurales plus défavorisées (Pontal de Parapanema, Mata Atlantica, etc.).

Au Portal d'Amazônia, les municipalités sont directement structurées en fonction des modèles de colonisation de la frontière amazonienne, qui ont été conduits sous le régime militaire, par des concessions accordées à des entreprises privées de colonisation, fonctionnant elle-même selon un mode militaire (Moreira et Sabourin, 2009). Celles-ci ont octroyé de grands domaines aux agriculteurs patronaux et des miettes de terres peu fertiles et parcellées en lots bien plus réduits aux petits producteurs et travailleurs sans terre (*chacras* et périmètres de réforme agraire).

Le PT et l'introduction de la participation

Que ce soit au niveau des municipalités qu'il gouverne ou des organisations sociales et syndicales qu'il anime, le PT a instauré diverses formes de participation populaire. Cependant ces innovations (budget participatif, conférences municipales et régionales) sont nées dans l'État du Rio Grande do Sul et à Porto Alegre (Wampler et Avritzer, 2005) et non pas dans l'ABC, où même les maires du PT ont eu du mal à les appliquer (Awritzer, 2009).

Dans le cas du Territoire du Portal, l'influence du PT se manifeste, via la délégation du MDA, dans l'État du Mato Grosso et de l'ONG choisie pour animer le territoire ou via les formations financées par le MDA et des organisations paysannes

les plus radicales (Mouvement des petits agriculteurs et Pastorale des jeunes ruraux liés à Via Campesina) qui sont tous membres du même courant au sein du parti (démocratie socialiste).

Mais on mesure rapidement les limites de cette chaîne militante qui ne constitue en rien une garantie de participation démocratique. Au contraire, elle peut devenir une coalition de contrôle de l'instrument et des fonds de la politique publique au niveau régional (Massardier *et al.*, 2012). C'est, entre autres, ce côté corporatiste militant de la mise en place du territoire par le MDA qui a heurté les maires et provoqué la réaction hostile du gouvernement du Mato Grosso, par la création des deux consortiums inter-municipaux.

Les observations précédentes expliquent en partie la persistance d'une forte asymétrie défavorable aux représentants de la société civile et un côté parfois revanchard de leur accès à certains espaces de participation. C'est vrai pour les travailleurs urbains de l'ABC comme pour les agriculteurs familiaux militants ou syndiqués du Portal d'Amazônia. On y mesure d'ailleurs le rôle à la fois ambigu (militant corporatiste) et précaire (mal payé et irrégulièrement) des articulateurs territoriaux via les ONG « partenaires » du MDA⁸. Cette situation contractuelle précaire et la proximité militante expliquent les dérives programmatiques et la tentation de récupérer en lieu et place des agriculteurs, les ressources du MDA. Il y a bien une captation de ressources par ces intermédiaires qui profitent de la fenêtre d'opportunité : les ONG dans le cas du territoire du Portal (Sabourin et Rodrigues, 2009) et les services de vulgarisation en crise d'autre part (Avila, 2011). Ainsi, au sein du programme des territoires du MDA comme des consortiums inter-municipaux, on constate des prises de décision dans des espaces parallèles échappant aux normes de la participation collégiale : le cabinet du MDA, le parti, les maires en lien avec les entreprises privées, etc. (Massardier, 2003, 2011).

Le renforcement des capacités des organisations de la société civile

Pour l'ABC, le consortium et ses suites institutionnelles sont autant d'espaces de contre-pouvoir et de renforcement de l'influence des ONG environnementales, puis des organisations locales, des associations de quartier, des associations commerciales et des PME, via les thèmes initiaux du consortium (déchets, assainissement, eaux), puis à travers le Forum citoyen et la Chambre régionale.

⁸ Cette tendance chez certains professionnels de la participation est également observée en France par Mazeaud et Nonjon (2013).

Au Portal d'Amazônia, les investissements en matière de formation des conseillers à la « gestion sociale » des projets et du territoire ont conduit au renforcement des organisations d'agriculteurs familiaux (MDA, 2006 ; Leite *et al.*, 2009). Ce processus a permis la reconnaissance de trajectoires militantes/professionnelles de représentants de ces agriculteurs (Massardier *et al.*, 2012). Dans les deux cas on note le rôle clé des passeurs multi-positionnés et des réseaux sociaux ou socio-professionnels (Avila, 2011).

Enseignements et perspectives

L'intercommunalité brésilienne : un processus en construction

On constate une institutionnalisation difficile de l'échelon territorial et des principes de concertation. L'exemple de la trajectoire progressive et difficile du Grand ABC témoigne des difficultés du processus de territorialisation et d'intercommunalité au Brésil du fait des intérêts politiques et du poids du modèle fédéral. On constate les difficultés de légitimation du Forum citoyen ou du Collège territorial comme des espaces de décision, ils restent essentiellement consultatifs. Cette institutionnalisation progressive passe par les apprentissages mutuels et sociaux nés de la concertation, des alliances et coalitions (forums, réseaux, commissions techniques, etc.) dont certains restent fragiles (en termes de capacités et de compétences du fait des asymétries) mais d'autres sans doute irréversibles, en particulier la reconnaissance comme interlocuteurs à part entière de la société civile et l'émergence de nouveaux leaders.

Le programme des territoires ruraux ou citoyens, avant d'être une politique de développement rural transversale et efficace, apparaît plutôt comme un répertoire rhétorique à partager (Bosc, 2013).

Nous sommes assez loin de la notion de référentiel de politique publique stabilisé au sens de Muller (1990), comme il est parfois avancé à propos du Brésil (Bonnal et Maluf, 2007 ; Cordula, 2011 ; Finatto et Lenz 2012) ou de la France (Rey-Valette et Roussel, 2006 ; Lapostolle, 2011). Par contre, nous constatons bien une croyance, voire une illusion⁹ autour des processus participatifs, de la collégialité et de la déconcentration comme s'ils étaient des facteurs suffisants et inhérents

⁹ Suchet et Tchekemian (2013) parlent également d'illusion du territoire dans le cas français.

au processus de territorialisation. Si ces trois caractéristiques peuvent y contribuer, elles ne sont ni suffisantes, ni indispensables à une véritable démarche d'action publique inter-municipale et territorialisée (Duarte *et al.*, 2009 ; Pasquier *et al.*, 2007).

Des difficultés à faire émerger des projets inter-municipaux de dimension territoriale

Il est bien sûr difficile de dépasser la concurrence des municipalités entre elles, en zone urbaine comme rurale, du fait des pressions lors des processus électoraux qui se renouvellent tous les deux ans au Brésil. Il y a donc là une véritable tension et une concurrence entre démocratie participative et démocratie représentative, avec de véritables enjeux en termes d'efficacité, mais également de légitimité (Avritzer, 2009 ; Avila, 2001 ; Sabourin *et al.* ; 2008 ; Tonneau *et al.*, 2009 ; Sabourin, 2012). Dans le cas du Portal, du fait des asymétries de compétences et de l'existence d'espaces de décision parallèles cachés, les agriculteurs familiaux ne parviennent pas à transformer leurs propositions en projets de dimension intercommunale. On retrouve les mêmes propositions de projets « traditionnels », peu innovants, qui s'affrontent en creux.

Que ce soit au niveau des consortiums inter municipaux ou du territoire rural, au Portal da Amazônia, on retrouve ce que Gaudin (1999) a appelé un cadre contractuel mou. Certes le MDA a habilité des experts militants des ONG « partenaires », pour faire aboutir certains projets, mais le suivi et l'évaluation s'arrêtent au décaissement. L'évaluation de la mise en œuvre a été confiée, de façon assez démagogique, aux bénéficiaires, au nom de la théorie de la « gestion sociale des projets et des territoires » (MDA, 2006 ; Leite *et al.*, 2009). Il y a donc peu ou pas de sanction quels que soient les détournements : on retrouve là un champ ouvert au clientélisme et au populisme (Sabourin, 2008, 2012).

Au-delà de l'effet « fenêtre d'opportunité » on peut parler d'opportunismes croisés (Hassenteufel, 2008). Plus que le créneau favorable pour la mise en œuvre d'une politique gouvernementale, on se trouve devant des comportements opportunistes croisés, tant au niveau du gouvernement fédéral (contourner les maires), du gouvernement de l'État (s'opposer à la planification fédérale), des municipalités (résister à la participation citoyenne) que des ONG et services techniques (profiter des ressources du programme fédéral avant les agriculteurs).

Dans ces dynamiques d'action publique territoriale, l'accent est mis sur les processus plus que sur les contenus : les financements de projets collectifs restent sym-

boliques, l'essentiel du budget du PDSTR du MDA passe dans les actions de formation des conseillers territoriaux et l'accompagnement politique des territoires (diagnostics, plans, formations, etc.). On retrouve derrière cette tyrannie des processus (Duran, 1999) liée à un discours justificatif de la participation, des jeux qui masquent les arrières-pensées politiques ou électoralistes.

Une autre difficulté tient à la continuité et aux ruptures des politiques publiques. Dans le cas de l'État de São Paulo, par exemple, on note un « chaînon manquant » entre le gouvernement Montoro et les initiatives de l'action « intercommunale » des années 90. Reconnaître l'expérience antérieure aurait contribué à comprendre la relation de coopération entre le gouvernement de l'État et les gouvernements locaux. Cela nous aide également à percevoir le vide institutionnel engendré par les gouvernements de São Paulo qui suivirent.

Conclusion

La constitution brésilienne, par la dépendance au sentier qu'elle impose via les normes strictes des flux financiers constitue le premier frein à l'intercommunalité et à la territorialisation. Il existe une règle de subsidiarité fédérale et donc une tension permanente entre niveaux de gouvernance, entre démocratie représentative et participative, entre légitimité et efficacité.

Le second frein à la territorialisation est lié aux médiations par les réseaux de techniciens et experts militants ou intéressés via des dispositifs de contractualisation molle, sans contrôle ni sanction. Les dispositifs intercommunaux et territoriaux brésiliens se caractérisent par une flexibilité qui facilite les recompositions et alliances, mais également les conflits. On observe, dans les deux cas étudiés, une alternance entre opposition et coopération politique entre les 3 niveaux administratifs du système fédéral, au gré des alliances électorales qui ne recourent que rarement une cohérence programmatique.

On note d'ailleurs une confusion ou tout au moins des partenariats peu explicites et transparents entre secteur public (gouvernements fédéral, de l'État fédéré, voire municipal) et secteur privé (entreprise, ONG et fondations) dans le cas des consortiums inter-municipaux comme dans le cas des ONG « partenaires » du MDA.

Le troisième frein vient de la persistance d'asymétries fortes :

- entre le niveau municipal (problèmes d'habilitation pour recevoir les fonds publics) puis territorial et les niveaux supérieurs (État fédéral et fédéré) ;
- socialement et historiquement, entre la société civile, le secteur privé (firmes et agriculture patronale) et le secteur public (administration).

D'autres résultats comparables sont observés dans les deux cas : on retrouve, d'une part des apprentissages individuels, collectifs et institutionnels chez les techniciens et leaders des agriculteurs multi-positionnés et d'autre part une réduction partielle de l'asymétrie, mais avec un risque d'enrôlement ou d'alliances de classes des nouveaux leaders. On peut donc se demander avec Massardier *et al.* (2012) s'il ne s'agit pas d'un nouveau type de recrutement politique ?

Finalement, on constate à travers ces deux cas, la permanence au Brésil, d'une superposition des approches et des initiatives qui peut tourner à une véritable confusion entre territorialisation, décentralisation et déconcentration de l'État et participation politique.

Bibliographie

- ABRUCIO F., SOARES M.M. (2001), *Redes territoriais no Brasil, Cooperação inter-municipal no Grande ABC*, São Paulo, Fundação K. Adenauer.
- AVILA M.L. (2011), *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural : O caso do Território das Águas Emendadas*, thèse de Doctorat en développement durable, sociologie, Brasília, UnB-CDS.
- AVRITZER L. (org.) (2009), *Experiências Nacionais de Participação Social*, São Paulo, Cortez.
- BRUYCKER P. (de) (2000), *L'intercommunalité en Europe. Quelques observations à propos de la France au regard de quelques États Européens*, Annuaire des collectivités locales, vol. 20, n° 20, p. 159-165.
- Bresil 1990 a, *Lei Orgânica de Saúde*, n° 8.080/90.
- Bresil 1990 b, *Lei Orgânica de Saúde*, n° 8.142/90.
- Bresil IBGE, (2002), *Censo Demográfico*, Disponible em : [_www.ibge.gov.br_](http://www.ibge.gov.br)

- CALDAS E.L. (2008), *Formação de Agendas Governamentais Locais : o caso dos Consórcios Intermunicipais*, Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH, USP.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.
- DUARTE L., SABOURIN É., ÁVILA M., MASSARDIER G. (2009), « Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil », *XIV Encontro de ciências sociais do norte e nordeste*, Recife, 8-11 de setembro de 2009, GT 15 : Recomposições do rural : territórios e identidades.
- DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « Droit et Société », 199 p.
- GAUDIN J.-P. (1999), *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HASSENTEUFEL P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 294 p.
- Lima, A P G, (2000), *Inter-municipal Health Consortiums and the Brazilian Public Health System* *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16 (4), p. 985-996.
- KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown
- KLINK J. (2001), *A cidade região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*, Rio de Janeiro, DPA Editora, 121p.
- KLINK J. (2007), *Entretien personnel avec E. Lima Caldas*.
- MAHONEY J. (2001), « Path dependent explanations of regime change : Central America in comparative perspective », *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, p. 111-141.
- MASSARDIER G. (2003), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 302 p.
- MASSARDIER G., (2011), « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes ». *Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau, Pôle Sud*, n° 35.
- MASSARDIER G. ; SABOURIN É., LECUYER L., AVILA M., (2012), « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable Territorial au Brésil, territoire Aguas Emendadas », *Participation*, n° 2.

- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004), *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*, Brasília, Brasil,
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005), *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*, Brasília, Brasil,
- MDA - CONDRAF Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2003), *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 35 p.
- MOREIRA I. SABOURIN É. (2009), « Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire “Portal da Amazônia” », MT- Brésil, *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, 09-11/12, Montpellier, CD ROM.
- MULLER P. (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, nº 3, p. 19-33.
- MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 127 p
- OSTROM E. (1998), « A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action », *American Political Science Review* 92 (1), p. 1-22.
- PASQUIER, R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.
- PIERSON P. (1997), « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *EU/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, nº 44, p. 251-267.
- REIS R.C. (2008), *Alternativa política no contexto federativo : integração regional no Grande ABC Paulista*, São Paulo, Blucher.
- SABOURIN É. (2007), *Paysans du Brésil entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Éd. Quae, coll. « Indiscipline », 240 p.
- SABOURIN É. (2012), *Organisation et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité*, Éd.. Quae, coll. « Synthèse ».
- SABOURIN É. (2012), « A Construção social dos mecanismos de qualificação e certificação entre reciprocidade e troca mercantil », *REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 4(2), 22 p.
- SABOURIN É., DUARTE L., MASSARDIER G., (2008), « Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil », in XII *World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, IRSA, 6-11 july, s.l., s.n., 18 p.

- SABOURIN É., RODRIGUES J.A. (2009), « Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT », in *Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, vol. 2, Projeto Diálogos (Ed) Brasília, WWF, Cirad, ICV, Ipam, CDS, UE, p. 45-81.
- SCHNEIDER S., SILVA M.K., MORUZZI M.P.E., (2003), « Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural », *Série Estudos Rurais*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 252 p.
- TONNEAU J.P.; SABOURIN É. (org.) 2007, « Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais », *Série Estudos Rurais*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 327 p.
- TONNEAU J.-P., SABOURIN É., COUDEL É., MOREIRA I. DE S., RODRIGUES J. A., ANDRADE J. (2009), *Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Portal da Amazônia – MT*, Projeto Diálogos, ICV.CIRAD, Brasília, 90 p
- VEIGA J.E. (da) (2006), « Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural », in Sabourin É. (org.) *Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meiorural*, *Cadernos do CEAM*, n° 23, Brasília, Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI, p. 221-244.
- WAMPLER, B., AVRITZER L. (2005), « The spread of participatory budgeting in Brazil : from radical democracy to participatory good government », Nova York, *Journal Of Latin American Urban Studies*, vol. 7, p. 37-52.