



# Développement territorial durable en milieu rural, gouvernance et rôle des organisations non gouvernementales : l'État de Santa Catarina au Brésil

**Carolina Andion**

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2006/4 n<sup>o</sup> 136 , PAGES 85 À 100  
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 2804151387

DOI 10.3917/med.136.0085

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-4-page-85?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# Développement territorial durable en milieu rural, gouvernance et rôle des organisations non gouvernementales : l'État de Santa Catarina au Brésil

Carolina ANDION<sup>1</sup>

L'origine des organisations non gouvernementales (ONG), en milieu rural au Brésil, est associée aux luttes politiques des nouveaux mouvements sociaux dans les années 1980, ainsi qu'au soutien de l'Église catholique (liée à la théologie de la libération) et de la coopération internationale. L'action des ONG se confond avec celle des mouvements sociaux, comme le nouveau mouvement syndical, le mouvement des sans terre, le mouvement des personnes touchées par les barrages, le mouvement des femmes agricultrices, etc. Ceux-ci, se sont structurés historiquement autour des questions de l'agriculture familiale (Abramovay et *al.*, 2005), leur objectif consistant à renforcer l'espace social réservé aux petits agriculteurs et à lutter pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Ainsi, les interventions des ONG ont été historiquement tournées vers la "revendication" et caractérisées par l'opposition à l'État. De cette manière, elles ont eu des résultats significatifs tant au niveau local – dans l'organisation et le renforcement d'instruments d'appui à l'agriculture familiale – qu'à l'échelle nationale, par le biais de leur influence sur les politiques publiques spécifiques à ce secteur.

Toutefois, à partir des années 1990, dans le cadre du processus d'institutionnalisation de la société civile brésilienne et de la démocratisation du pays, les ONG deviennent des acteurs sociaux à part entière. Elles commencent à se démarquer des mouvements sociaux et à avoir d'autres rapports avec l'État et le marché. L'identité de ces organisations connaît alors un processus de redéfinition. L'espace public où elles agissent, tout comme leurs interactions et interdépendances, deviennent plus complexes. C'est dans ce contexte qu'elles

---

<sup>1</sup> Professeur à l'UNIFAE – *Centro Universitário Franciscano do Paraná*, doctorante en Sciences Humaines à l'Université Fédérale de Santa Catarina ; carol.andion@terra.com.br. L'auteur remercie la CAPES – *Coodenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* – pour son financement, ainsi que le professeur Jean-Paul Carrière et les deux référés anonymes pour leurs commentaires constructifs. Toutefois, elle reste responsable de la version finale de cet article.

sont appelées à intervenir comme "promoteurs du développement", soit à travers la mise en oeuvre de projets ayant cette finalité, soit par la médiation des politiques publiques.

Ce changement de rôle se déroule dans un scénario de redéfinition de la conception et de la pratique du développement et, en particulier, du développement rural. Les notions de territoire et de durabilité, appliquées au monde rural, ont laissé place à de nouvelles conceptions de l'agriculture et de la ruralité. D'où l'émergence d'une autre perspective des rapports entre les secteurs ruraux et urbains, basée sur la notion de diversité dans l'agriculture et dans l'espace rural (Jollivet, 1988 ; Lamarche, 1994). Au Brésil, le débat sur le développement rural sort ainsi d'une sphère sectorielle et se pose comme une réelle question de société (Abramovay, 2006 ; Sachs, 2001 ; Veiga, 2002). Le développement rural est alors interprété comme une stratégie pour créer de nouvelles opportunités d'insertion sociale et économique, tout en valorisant les ressources naturelles et le patrimoine local. Loin de la vision péjorative d'un monde rural destiné à disparaître, cette perspective met l'accent sur ce monde en tant qu'espace de construction de nouvelles formes de développement.

Face à ce scénario, la problématique est de savoir dans quelle mesure les ONG contribuent à ce processus de redéfinition des espaces ruraux. Leurs actions sur la scène du développement concourent-elles à la conception et à la mise en oeuvre de nouvelles formes de développement en milieu rural ?

Notre analyse porte plus particulièrement sur des expériences de gouvernance qui seront rapprochées de leur contexte pour comprendre l'espace social dans lequel les ONG opèrent. Ceci constitue la ligne directrice de notre article qui vise à comprendre pourquoi et comment se produit ce "changement de rôle" à travers l'exemple de deux ONG de Santa Catarina, au Brésil. Nous évoquons d'abord le cadre de la recherche : l'approche analytique et méthodologique utilisée et le contexte où s'inscrivent les actions des ONG – l'État de Santa Catarina et sa trajectoire de développement. Ensuite, nous cherchons à illustrer l'itinéraire des ONG dans les processus de développement des régions et à comprendre comment elles deviennent agents de ce développement. Enfin, nous analysons leurs systèmes d'action dans les territoires, en mettant en évidence leurs représentations du développement, leurs stratégies et leurs interactions avec d'autres groupes qui interviennent sur la scène du développement.

## 1. LE CADRE DE LA RECHERCHE

Cette partie présente les approches théoriques qui ont orienté la recherche, ainsi que l'option méthodologique choisie afin d'étudier le phénomène retenu. Ensuite, nous caractérisons brièvement l'État de Santa Catarina, en montrant les particularités de sa trajectoire de développement. Pour terminer, nous examinons le discours officiel des ONG dans ce contexte.

### 1.1 *Approche analytique et méthodologique*

Au-delà de la réalisation d'une recherche monographique ou comparative sur les ONG, nous utilisons l'analyse de ces dernières pour mieux cerner les pratiques sociales dans le champ du développement (Olivier de Sardan, 1998). L'objectif consiste à comprendre la capacité de réponse et les limites des nouvelles formes "d'institutionnalisation de l'action collective" (Durant et Thoenig, 1996) face aux enjeux actuels du développement rural. Si, auparavant, la question centrale était de moderniser le monde rural, aujourd'hui ce dernier est présenté comme un espace de nouvelles possibilités pour la promotion du développement durable, dont l'influence se fait sentir aussi dans l'espace urbain. Toutefois, comme l'observe Zuindeau (2000), incorporer la dimension territoriale à la problématique de la durabilité présuppose des lectures analytiques qui envisagent le rapport entre les dimensions globale et locale, entre le monde objectif et subjectif et entre les intentions et les pratiques, dans le domaine du développement. Il est nécessaire de comprendre comment les acteurs sociaux s'approprient des principes de durabilité et les insèrent dans leurs jeux de représentations et de stratégies. Pour ce faire, nous adoptons une perspective empirique qui cherche à appréhender les forces sociales et politiques sous-jacentes aux processus de développement.

Le développement est ainsi interprété comme un processus de changement socio-environnemental qui se produit dans un contexte spatial et historique donné, composé de différents systèmes d'actions (Olivier de Sardan, 1995 ; Gumuchian et *al.*, 2003). Ces systèmes d'action comprennent un ensemble d'acteurs, institutionnels ou non, entre lesquels existent des interactions multiples, réglées par des normes, par la subjectivité et/ou par des rapports de pouvoir. Les ONG sont analysées en situation d'action, à partir de leur réseau d'interdépendances, et non de façon isolée. Cette approche explore la connexion entre le contexte (social et historique) et l'action collective (représentations et stratégies des acteurs). Par ailleurs, pour appréhender les dynamiques de recomposition territoriale des régions analysées, il est nécessaire d'examiner la forme d'articulation institutionnelle entre les différents systèmes d'action. En ce sens, il est important de comprendre *"non seulement comment les acteurs s'insèrent dans certaines réalités et rôles sociaux, mais comment ils arrivent à changer les rapports de forces dans les champs où ils agissent, afin d'arriver à une coopération"* (Abramovay, 2006, 9).

En cohérence avec ce choix analytique, nous avons adopté une posture ethnographique comme approche méthodologique afin d'insérer les deux cas d'étude dans leurs univers culturels et historiques particuliers et de construire un regard d'ensemble sur ces derniers, en soulignant les aspects plus généraux et universels qu'ils soulèvent. Notre étude sur le terrain a été réalisée pendant une période discontinue de neuf mois, entre septembre 2004 et juin 2005, dans des régions de l'État de Santa Catarina où interviennent des ONG : la région ouest et la région du Plateau<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Nous avons appuyé nos recherches sur l'observation directe, la conduite d'entretiens et l'analyse de documents. Quarante entretiens, en moyenne, ont été réalisés dans chaque

## 1.2 *Le contexte d'intervention des ONG : l'État de Santa Catarina*

L'État de Santa Catarina<sup>3</sup> est reconnu pour la particularité de sa trajectoire de développement qui a été très différente de celle du modèle brésilien. Le modèle de développement national, construit surtout à partir des années 1950, repose sur le "paradigme de la modernisation" axé sur la formation de pôles industriels en milieu urbain et sur l'incitation de la production à grande échelle pour l'exportation dans les *latifundias*<sup>4</sup> en milieu rural. En revanche, le développement de Santa Catarina s'est réalisé à partir d'une industrialisation diffuse et d'un modèle de polyculture familiale basé sur les petites propriétés.

Ces différences s'expliquent, entre autres, par les particularités de la colonisation et de la dynamique d'occupation du territoire. Au cours de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, cet État a accueilli une nouvelle vague d'immigration européenne composée d'agriculteurs, d'artisans, de travailleurs et de commerçants qui venaient essentiellement d'Allemagne et d'Italie. En milieu rural, cela a permis d'établir une multitude de petites unités productives familiales qui ont constitué la base de la croissance économique de l'État. La culture rurale y est prédominante : 76% des municipalités possèdent moins de 15 000 habitants et regroupent 69% des établissements agropastoraux (Schmidt et *al.*, 2002). Malgré ces particularités – qui ont freiné l'implantation du modèle brésilien de développement à Santa Catarina – on observe, dans les deux dernières décennies, une profonde métamorphose de la trajectoire de développement de cet État, avec des impacts directs sur le monde rural. Plusieurs études signalent ce changement caractérisé par une convergence avec le modèle brésilien de développement (Schmidt et *al.*, 2002 ; Vieira et Cunha, 2002). À partir des années 1970, le gouvernement de l'État met en place des politiques de modernisation agricole qui vont changer la dynamique des espaces ruraux et inciter à une concentration foncière et productive avec la formation de gros complexes agro-industriels spécialisés. Les grandes entreprises - qui s'adaptent de plus en plus aux exigences internationales afin de garantir leurs exportations - exigent ces mêmes critères des agriculteurs familiaux. Cette mutation a

---

région avec des fondateurs, des dirigeants et des techniciens des ONG, des agriculteurs bénéficiaires et d'autres promoteurs du développement qui étaient également présents dans les régions concernées.

<sup>3</sup> Santa Catarina est le plus petit État de la région sud du Brésil formé par 293 municipalités. Selon les données de l'Institut brésilien de géographie et de statistique, sa superficie couvre 1,12 % du territoire national et sa population était de 5 357 862 habitants en 2000 (3,1% du total brésilien). Cet État bénéficie d'une économie très dynamique. Son produit intérieur brut (PIB) occupe la septième position à l'échelle nationale, représentant 4% du total brésilien. Il occupe la cinquième place en termes d'exportation. Ses indicateurs sociaux sont supérieurs à la moyenne nationale ; par exemple, l'indice de développement humain de Santa Catarina était de 0,748 en 2003 (deuxième rang national).

<sup>4</sup> Très grandes propriétés rurales privées, de monoculture agricole pour l'exportation.

entraîné une forte concentration de la production, notamment dans le secteur agropastoral contrôlé par cinq grands groupes d'entreprises.

Ces phénomènes ont réduit l'espace et l'importance de l'agriculture familiale. Par conséquent, les régions rurales finissent par connaître les mêmes problèmes fréquemment observés dans d'autres régions du pays : aggravation de la pauvreté rurale, exode des jeunes, augmentation du nombre d'agriculteurs non propriétaires, augmentation de la concentration foncière, utilisation de modes d'exploitation des ressources naturelles qui dégradent l'environnement, etc.

C'est dans ce contexte spatial et temporel plus large que s'inscrivent les interventions des ONG. Leur objectif est de concevoir un type de développement alternatif basé sur les notions de solidarité et de durabilité. Elles veulent agir comme une alternative aux tendances à la modernisation évoquées ci-dessus, en cherchant à mettre en place des expériences de développement capables de résorber l'exclusion et la pauvreté en milieu rural. Cependant, les ONG ne sont pas les seuls protagonistes sur la scène du développement, elles s'insèrent dans un cadre plus vaste, où plusieurs groupes stratégiques existent déjà. Sont-elles capables d'inciter des processus de coopération localisée entre différents systèmes d'action, afin de favoriser le développement des territoires ?

## **2. UNE ANALYSE DES ONG ET DE LEURS TRAJECTOIRES DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT**

Cette partie comprend une synthèse de l'itinéraire d'insertion des ONG dans les dynamiques de développement de leurs régions d'intervention. Nous y analysons comment les membres des organisations perçoivent la transformation du rôle des ONG et dans quelle mesure ce changement influence leurs comportements et leurs compétences acquises, afin de promouvoir des formes de développement axées sur la territorialité et la durabilité.

### ***2.1 L'Association des petits agriculteurs de l'ouest de Santa Catarina (APACO)***

L'APACO se situe à Chapecó et intervient dans 27 municipalités de la région ouest de l'État. Cette région - qui fournit 50% de la valeur brute de la production agricole de Santa Catarina (Mior, 2003) - a été fortement touchée par les transformations induites par sa trajectoire de développement. Testa et *al.* (1996, 20) estiment que 250 000 personnes (soit environ un quart de la population totale et la moitié de la population rurale) risquent d'être exclues de la production agricole de la région à un horizon de cinq à dix ans.

Pour faire face à cette situation, l'APACO a été créée en novembre 1989, sous la forme d'une organisation d'agriculteurs familiaux liée au nouveau mouvement syndical rural. Ces agriculteurs étaient appuyés par l'Église catholique, en particulier la "Pastorale de la terre", et par la coopération internationale, à

travers MISEREOR<sup>5</sup>. L'objectif initial de l'APACO a été de répondre aux besoins de production et de commercialisation des agriculteurs associés. À cette époque, la structuration et la formation des groupes de coopération constituaient la principale stratégie de l'ONG. Rapidement, cette stratégie s'est avérée insuffisante et a dû être complétée par l'organisation d'activités productives collectives, afin d'améliorer les ressources et les conditions de vie des petits agriculteurs.

Dans les années 1990, l'organisation se professionnalise et élargit ses relations avec d'autres groupes sociaux en agissant au-delà du cadre local. Des contacts avec des ONG liées à l'agriculture familiale sont noués au niveau national, par le biais du Réseau de Technologies Alternatives - Réseau TA Sud<sup>6</sup>, et, au niveau de l'État de Santa Catarina, *via* le CEPAGRO<sup>7</sup> appuyé par l'Université Fédérale de Santa Catarina. L'APACO établit aussi des ententes avec douze mairies de la région.

Cette action concertée a permis un élargissement de l'intervention et le renforcement des compétences techniques de l'ONG. Dans cette période, l'action de l'APACO n'est pas restreinte à l'organisation des groupes collectifs. L'ONG appuie la création de plusieurs institutions de support à l'agriculture familiale qui seront, plus tard, organisées en réseaux. Ces réseaux maintiennent encore des rapports étroits avec l'APACO :

- "Le réseau Ecovida d'agroécologie" : réseau de production et de commercialisation de produits biologiques, avec un processus de certification participative, qui comprend les trois États du Sud du Brésil<sup>8</sup>. L'APACO coordonne le noyau ouest du réseau, formé par 470 familles, dont 35 sont certifiées.
- "L'Union des coopératives d'agro-industries familiales" : réseau de 65 agro-industries familiales qui se partagent les services de comptabilité, de marketing et d'assistance technique. Les unités familiales sont liées à des coopératives et utilisent un label commun, Saveur Coloniale, créé par la loi de l'État n° 10.731, en 1998. L'APACO a appuyé la création des agro-

<sup>5</sup> Agence internationale de développement financée par l'Église catholique allemande qui a comme objectif de lutter contre la pauvreté à l'échelle mondiale.

<sup>6</sup> Le Réseau TA a été initié en 1983 par l'ONG FASE (Fédération pour l'assistance sociale et l'éducation). Il a été formé par les ONG et les techniciens liés aux mouvements populaires appuyés par la pastorale de la terre. Son objectif a été de promouvoir les technologies alternatives dans le domaine de l'agriculture face à l'épuisement du modèle traditionnel de production. Le réseau fonctionne dans dix États du pays et, dans la région sud, dix ONG en font partie.

<sup>7</sup> Le CEPAGRO est une ONG créée en 1990 comme espace de concertation entre les entités de la société civile intervenant dans le domaine de l'agriculture familiale dans l'État de Santa Catarina. La direction du CEPAGRO est formée par un conseil composé des représentants d'ONG, de mouvements sociaux et de syndicats. Les programmes du CEPAGRO ont bénéficié de retours sur expériences internationales dans le domaine du crédit, de l'éducation et de l'agrotourisme.

<sup>8</sup> Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul.

- industries et la structuration des coopératives. Le siège de l'Union est localisé dans le bureau de l'APACO.
- "Le réseau de commerce équitable" : il comprend onze coopératives familiales qui commercialisent du jus d'orange biologique et conventionnel pour l'Europe. L'APACO agit en tant qu'intermédiaire de la commercialisation et appuie la certification des coopératives par Ecocert et par Fair Label Organization.
  - "Le réseau CRESOL – coopératives de crédit rural avec interaction solidaire" : il intervient dans les trois États du Sud et bénéficie aujourd'hui d'une autonomie institutionnelle et financière par rapport à l'APACO, malgré leurs liens étroits. L'APACO appuie neuf coopératives de crédit qui rassemblent plus de 15 000 familles associées.
  - "L'Association des coopératives de producteurs de lait de l'ouest de Santa Catarina" : réseau de onze coopératives visant à organiser les producteurs de vingt municipalités pour collecter le produit, améliorer sa qualité et le commercialiser à un meilleur prix. L'association comprend environ 2 480 agriculteurs et commercialise 2,5 millions de litres de lait par mois.

C'est aussi à la fin des années 1990 que l'on observe les premières expériences de participation de l'APACO dans des processus structurés de développement local. Dans le cadre du Programme de développement local du CEPAGRO, l'ONG initie un processus d'assistance au développement des municipalités, en partenariat avec les mairies, surtout celles gouvernées par le Parti des Travailleurs. L'APACO a appuyé la création des forums municipaux, l'élaboration et la diffusion des plans de développement, ainsi que la conception de la structure pour exécuter des propositions prévues dans les plans (Rover, 2000).

Du point de vue des dirigeants, gestionnaires et techniciens de l'APACO, l'évaluation de leur intervention durant cette période reste très critique, cette démarche n'ayant pas permis la création de réels instruments pour changer la situation des agriculteurs. Par ailleurs, l'objectif de création d'une nouvelle institution, le Forum<sup>9</sup>, affaiblit, selon eux, l'autonomie des institutions locales. Cette vision exprime un changement d'orientation dans la stratégie de l'ONG, plus visible au cours des années 2000.

Les années 2000 sont caractérisées par d'importantes évolutions au niveau national et provincial induisant des transformations de l'univers des ONG. Premièrement, au niveau syndical, on assiste en 2001 à la création de la Fédération des travailleurs de l'agriculture familiale (FETRAF Sud) qui se sépare de la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture (CONTAG), créée en 1962 et consolidée à l'époque de la dictature. Malgré le maintien des liens de ces deux entités avec la centrale unique des travailleurs, les

---

<sup>9</sup> Instance de concertation formée de représentants d'institutions qui composent les différentes sphères sociales de la municipalité : pouvoir public, marché et société civile.

rapports de pouvoirs se modifient<sup>10</sup> et de nouvelles oppositions au sein de la société civile apparaissent. Deux groupes se forment dans l'espace rural de la région sud du Brésil : ceux qui appuient la CONTAG et ceux qui soutiennent la FETRAF Sud. Les deux ONG étudiées dans cet article appuient la création de la FETRAF Sud et maintiennent des liens étroits avec celle-ci.

Par ailleurs, la participation du Parti des Travailleurs au pouvoir à l'échelle fédérale, avec l'élection du président Lula, amène un autre changement d'envergure et modifie les rapports entre les mouvements, les ONG et le gouvernement fédéral, du fait des liens historiques des premiers avec le Parti des Travailleurs. Les ONG auront plus de facilités pour accéder aux programmes et aux ressources publiques fédérales et leur influence sur les politiques publiques va aussi augmenter.

Ces transformations forment la scène actuelle où l'APACO agit en tant que "promoteur du développement" dans la région ouest de l'État. On observe une résistance de l'ONG à construire des alliances avec d'autres acteurs locaux et régionaux qui ne partagent pas le même projet politique. L'action concertée des années 1990 est donc remplacée par une logique "corporatiste" (inspirée de l'action syndicale) qui vise à consolider le secteur de l'agriculture familiale. Cette logique prédomine aussi dans l'intervention de l'ONG comme mandataire du gouvernement fédéral pour la promotion du développement territorial durable en milieu rural, à travers son implication dans l'élaboration de politiques et de programmes gouvernementaux. Parmi ces derniers, signalons le programme national d'appui à l'agriculture familiale, financé par le ministère du Développement agricole, et le programme national de gestion environnementale rurale, financé par le ministère de l'Environnement, en partenariat avec la FAO (Food and Agricultural Organization). Actuellement, seuls 20% du financement de l'APACO sont assurés par la coopération internationale. La majorité des ressources provient des projets financés par le gouvernement fédéral et une autre partie, encore peu significative, procède de la vente des produits du commerce équitable et des accords avec les municipalités, le système CRESOL et la FETRAF Sud.

## 2.2 *Le Centre Vianei d'éducation populaire*

Le Centre Vianei est localisé à Lages et agit directement sur 18 municipalités dans la région du Plateau de Santa Catarina. Cette région est structurée par une ville-pôle, Lages, et 29 autres municipalités de moins de 50 000 habitants. C'est la région de l'État la plus grande en terme d'extension territoriale et la moins dense au niveau démographique. C'est aussi l'une des régions les plus pauvres

<sup>10</sup> La FETRAF Sud a été créée par un groupe dissident de la CONTAG et a constitué un nouveau pôle de pouvoir au niveau syndical dans la région sud du Brésil. Dans leurs discours et leurs pratiques, les membres de la FETRAF Sud défendent une action plutôt combative des syndicats en milieu rural. Comme l'expliquent Silva et Reich (2003), la création de la FETRAF Sud a été précédée par une rupture dans la forme unitaire de conduite de la stratégie syndicale dans la région.

de Santa Catarina. L'occupation territoriale dans le Plateau est marquée par une concentration foncière dès l'époque de la colonisation, avec les activités pastorales, jusqu'à la période de l'industrialisation de la région, avec le "cycle du bois" (implantation des grandes entreprises du secteur papier et cellulose). Dans ces conditions, les relations clientélistes marquent les rapports sociaux à plusieurs niveaux dans cette région.

Le Centre Vianei a été créé en 1983 par un groupe d'intellectuels qui ont fait partie de la gestion municipale de Lages entre 1977 et 1982. La gestion du maire Dirceu Carneiro a été reconnue à l'échelle nationale pour son innovation en termes de démocratie participative à une époque où le pays était encore sous le régime de la dictature. À ce groupe, se sont joints des représentants de l'Église catholique formés à la théologie de la libération. L'union de ces personnes a rendu possible la création et la viabilité de l'ONG grâce à l'appui de l'Église locale, de la coopération internationale (à travers MISEREOR), ainsi que du ministère de l'Éducation. L'action du Centre Vianei est donc influencée au début par deux matrices discursives et idéologiques : celle de la théologie de la libération, représentée par le discours des membres liés à l'Église, et la matrice marxiste basée sur les idées de Gramsci partagées par les intellectuels de gauche. Ces deux courants se sont rejoints, dans un premier temps, sur l'idée de formation des travailleurs ruraux. L'éducation était perçue comme un instrument de transformation sociale en rupture avec un passé d'oppression et de domination des agriculteurs. Pendant les années 1980, le Centre Vianei organise et renforce les mouvements populaires. Au début, l'initiative dénommée "projet Vianei" a fonctionné sous le couvert juridique du séminaire du diocèse. La création de l'association – qui dirige le Centre jusqu'à présent – n'est effective qu'en 1988. Aucun agriculteur ne participe au conseil d'administration et le Centre s'affirme comme une organisation pour les agriculteurs, non d'agriculteurs. Au début des années 1990, l'organisation se professionnalise avec l'entrée d'agronomes dans l'institution et leur plus grande influence dans la structuration des activités de l'ONG. Ce groupe de "techniciens" établit de nouvelles lignes d'action. Ils cherchent à construire des alternatives économiques pour l'agriculture familiale basées sur l'agroécologie<sup>11</sup>. À côté des activités de formation et d'appui à l'organisation des agriculteurs, ils réalisent des expériences agronomiques et aident à la mise en place d'activités économiques. L'organisation s'ouvre également à d'autres institutions liées au mouvement de l'agriculture familiale au plan local, provincial et national. De même que l'APACO, le Centre Vianei fait partie des réseaux de TA Sud et du CEPAGRO. Rappelons que ce phénomène de professionnalisation de l'ONG

---

<sup>11</sup> L'agroécologie, en tant que proposition scientifique, rassemble les différents courants qui ont coexisté sous la dénomination d'agriculture alternative. Selon Altieri (2004), un des principaux représentants de cette approche, l'agroécologie vise à appliquer les principes et les techniques capables de concilier l'activité agricole et le maintien des caractéristiques écologiques de l'environnement. La durabilité est ici comprise comme un processus qui recouvre les préoccupations environnementales et socio-économiques.

est dû à la diminution des ressources de la coopération internationale et à l'augmentation d'exigences des bailleurs de fonds par rapport à l'évaluation des résultats. C'est à ce moment précis, au milieu des années 1990, que la thématique du développement apparaît d'une façon plus explicite dans le discours et les pratiques de l'ONG. Pour le Centre Vianei, l'agroécologie est donc perçue comme une base technologique pour structurer un style de développement durable en milieu rural.

Le Centre Vianei participe au programme de développement local promu par le CEPAGRO à partir de 1996 dans la municipalité de São José do Cerrito. Comme le souligne Rover (2000), les mouvements sociaux et l'ONG espèrent participer non seulement à l'élaboration mais surtout à la mise en oeuvre du plan de développement de cette municipalité. Après l'élaboration du plan, le pouvoir gouvernemental en a assumé intégralement la réalisation, alors que les organisations populaires et le Centre Vianei se sont retirés du processus. Les organisations populaires considèrent que les pouvoirs publics n'ont pas la légitimité pour conduire ce plan et elles se sont senties instrumentalisées par le pouvoir public municipal qui s'est présenté comme le "propriétaire du processus".

Dans les années 2000, comme l'APACO, le Centre Vianei renforce son rôle de "promoteur du développement" dans la région du Plateau. Son action se structure alors par le biais des programmes suivants :

- "Formation" : réalisation de cours, de séminaires et d'assistance technique à deux maisons familiales rurales, dont le Centre a appuyé la création.
- "Soutien aux coopératives de crédit" : appui à la création et à l'assistance technique de quatre coopératives de crédit qui font partie du système CRESOL dans la région.
- "Production agroécologique et certification" : assistance technique à 11 groupes et/ou associations de producteurs agroécologiques. Ces groupes font partie du réseau Ecovida d'agroécologie.
- "Commercialisation" : appui à la création et à l'assistance technique d'une coopérative régionale de commercialisation de produits écologiques<sup>12</sup>.

Le Centre Vianei participe aussi à différents programmes et politiques du gouvernement fédéral, liés à l'agriculture familiale et au développement rural dans la région. En 2004, 50% des ressources ont été assurés par des contrats avec le gouvernement fédéral ; 41% provenant de MISEREOR et 9% des gouvernements municipaux et d'autres sources. Le Centre Vianei est mandataire du programme national d'appui à l'agriculture familiale dans la région et reçoit un financement du ministère de l'Environnement pour des projets spécifiques. Il est également responsable de l'implantation du consortium de sécurité alimentaire (programme du ministère du Développement social) dans la région et préside le Conseil de sécurité alimentaire de Lages.

<sup>12</sup> Cette coopérative comptait, en 2005, sur la participation de 50 agriculteurs agroécologiques et de 30 consommateurs et artisans.

La transformation des deux ONG étudiées en promoteurs du développement s'est produite dans un espace et un temps donnés. Leur changement de rôle est une réaction et une adaptation au contexte global et local qui représente des contraintes et des opportunités à leurs actions. Une réaction car les activités des ONG se structurent contre le modèle de modernisation de l'agriculture et affirment la possibilité d'un "autre" développement : elles ont créé plusieurs mécanismes d'insertion sociale et économique pour les agriculteurs familiaux et, plus récemment, ont agi dans le domaine du développement territorial durable. L'action des ONG dans le domaine du développement est, toutefois, fortement marquée par un processus d'adaptation. Ces organisations répondent à des contraintes réelles à leur survie institutionnelle, telles que la diminution des financements de la coopération internationale et l'organisation des agriculteurs et des mouvements sociaux et syndicaux qui exercent des pressions sur les ONG et en exigent l'exercice de nouvelles fonctions. Cette adaptation se réfère aussi aux opportunités, comme celle de participer à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes gouvernementaux, ce qui implique plus de ressources pour l'organisation et l'élargissement de leur action.

Ce changement de rôle est perçu par les gestionnaires et les techniciens des ONG plutôt comme une continuité de leurs projets institutionnels initiaux que comme une rupture avec ceux-ci. Ce ne sont pas les exigences de leur nouveau rôle qui façonnent leurs représentations et leurs pratiques sur la scène du développement, mais les identités communes, conséquences des héritages et des compromis établis au fil du temps. Malgré le discours d'autonomie par rapport aux mouvements sociaux, à l'Église et à la coopération internationale, on observe que ces interactions exercent encore une forte influence sur la conception et la mise en oeuvre des activités des ONG.

Plus que de concevoir, ou encore de participer, à un "projet structuré de développement", ces ONG ont répondu à des contraintes et à des opportunités concrètes du contexte territorial et global où elles se sont insérées. Elles ont réagi à une situation de changement et ont créé leur propre espace dans ce processus. À première vue, les ONG se situent sous le même "chapeau" du discours du développement alternatif, basé sur l'idée d'agroécologie. Toutefois, leurs interventions se sont inscrites dans des systèmes d'action territorialisés qui influencent la conception du développement et sa pratique. Analyser ce processus est donc essentiel pour comprendre les dynamiques de renforcement ou de résistance des ONG aux processus de recomposition territoriale.

### **3. LES ONG ET LEURS SYSTÈMES D'ACTION DANS LES TERRITOIRES**

Dans les deux cas analysés, nous observons que les interventions des ONG ne sont pas isolées : elles sont insérées dans des systèmes d'action plus larges, composés de multiples groupes d'acteurs en interaction. Dans le cas de l'APACO, une forte interaction existe avec le syndicat des travailleurs (en

particulier la FETRAF Sud) et le Parti des Travailleurs, ainsi qu'avec les institutions locales appuyées par ces derniers. Dans le cas du Centre Vianei, l'interaction avec l'Église, le mouvement syndical et l'Université, grâce aux intellectuels qui ont fondé l'ONG, a été essentielle. Par rapport aux agriculteurs, l'interaction est distincte dans les deux cas, ce qui est lié au contexte territorial des systèmes d'action. Si dans l'APACO les agriculteurs ont toujours eu un poids important dans les décisions de l'organisme, au Centre Vianei, les agriculteurs ont été les bénéficiaires de l'action de l'ONG et la position d'assistance a toujours été présente dans la conception et la mise en oeuvre des projets.

Ces systèmes d'action ont comme lien des représentations sociales communes concernant le développement. Ces représentations sont véhiculées dans le discours et les interventions des personnes qui forment ces groupes et reflètent l'idéologie ou le projet politique qui guide leurs comportements sur la scène du développement. Pour l'APACO, le développement a comme objectif principal le renforcement de l'agriculture familiale, dans la mesure où leurs systèmes poly-productifs peuvent garantir la sécurité alimentaire du pays, la promotion de la préservation de l'environnement et la génération d'emplois. La promotion de l'agriculture familiale, caractérisée comme un secteur social et culturellement supérieur, permet de réaliser le développement durable des territoires. La société idéale est celle où l'agriculteur familial a un espace privilégié et où le développement se concrétise par la lutte des classes, afin d'affirmer cet espace dans la société. Pour le Centre Vianei, la représentation du développement passe par deux visions, une plus utopique et l'autre plus pragmatique. La première vise à promouvoir la conscience politique de l'agriculteur, comme moteur de changement social. La seconde cherche à viabiliser, sur les plans économique et social, l'agriculture familiale par le biais de l'agroécologie. La promotion du développement s'exprime dans des activités de formation des agriculteurs et dans la mise en oeuvre d'un système agroécologique dans la région.

Dans les deux cas, on perçoit que l'image du changement fait référence à une conception sectorielle, liée à l'origine et à la trajectoire de ces organisations, et non à la conception d'un projet social plus large. Ce qui caractérise le projet de transformation sociale dans les deux organisations relève plus de la catégorie qu'elles représentent (l'agriculture familiale organisée) que d'une vision globale des problèmes du territoire. Cette logique "corporatiste" persiste même quand les ONG deviennent mandataires des programmes et des politiques publiques plus larges. Les groupes mobilisés et les projets mis en place restent toujours restreints à l'univers de l'agriculture déjà investi par les ONG. De ce fait, plusieurs questions primordiales dans la dynamique de développement durable des territoires ruraux – le rapport entre le rural et l'urbain, les liens entre les différents secteurs de l'économie, la place des jeunes en milieu rural, l'insertion des agriculteurs non organisés – restent encore en dehors de la sphère d'intervention des ONG.

Ces représentations ont un effet sur les interactions et les stratégies des ONG sur le territoire. Pour les identifier, nous avons étudié les rapports entre les systèmes d'action des ONG et les autres systèmes d'action existants. La position des ONG dans le champ du développement consiste à parvenir à des compromis avec les agents qui partagent leurs représentations du développement. Ces compromis sont plus liés au partage de représentations identiques qu'à l'efficacité des projets ou des règles communes. Cela signifie que la reconnaissance est accordée à ceux qui possèdent les mêmes projets politiques ou qui ont participé à des luttes communes.

Dans ce contexte, les interactions avec les "groupes" que représente le secteur marchand, ou encore les pouvoirs publics (locaux et provinciaux) sont faibles dans les deux cas. Il faut remarquer que ce phénomène n'est pas dû seulement à la façon d'intervenir des ONG, mais a un rapport avec un cadre institutionnel plus large. À partir des entretiens réalisés avec les différents promoteurs du développement dans les régions, on remarque qu'il n'existe pas d'espaces réels de régulation et de médiation entre les différents systèmes d'action sur le territoire. On peut même affirmer qu'il n'y a pas de reconnaissance réciproque entre les différents groupes stratégiques existants, ce qui laisse peu d'espace pour des compromis plus larges.

Les stratégies des ONG sont connectées à la situation institutionnelle des régions étudiées, et caractérisées par la fluidité, l'hétérogénéité des projets et la fragmentation des pouvoirs. Le résultat est une déconcentration de l'action politique et une faible capacité d'action collective sur les territoires. Comme le soulignent Gumuchian et *al.* (2003), si tous les groupes territoriaux imposent leurs propres représentations et stratégies aux autres, ils produisent un jeu de régulation aléatoire et, de cette façon, aucun territoire, même en forme de projet, ne peut voir le jour. Cela a été observé dans les deux territoires examinés où l'on relève la formation d'une sorte de mimétisme dans les stratégies des acteurs. Les institutions d'extension rurale de l'État, les pouvoirs locaux, les mouvements syndicaux et sociaux créent, tout comme les ONG, de multiples projets pour promouvoir l'insertion socio-économique de l'agriculture familiale (institutions de crédit, agro-industries, espaces de commercialisation, etc.). Aujourd'hui, ces initiatives se superposent, sans une stratégie de coordination pour les renforcer, ce qui les met en concurrence entre elles. Il faut rappeler que les expériences sont souvent phagocytées par les institutions qui les ont appuyées ou financées, au lieu d'être associées à une dynamique territoriale.

Si l'on analyse cette logique d'intervention en considérant le cadre actuel, où les ONG assument le rôle de mandataires des politiques publiques de développement, on aboutit à une impasse. L'action dans des politiques et des programmes de développement territorial en milieu rural exige des ONG un travail de médiation entre les différents groupes stratégiques. En ce sens, elles doivent sortir d'une position anti-institutionnelle qui les a caractérisées historiquement. Cependant, cette attitude reste encore présente dans les représentations et les modes d'intervention des ONG dans le domaine du développement.

Si les ONG veulent devenir de véritables catalyseurs des processus de développement territorial durable, elles doivent élargir leur capacité à interagir en essayant de sortir d'une logique agricole. Elles sont alors confrontées à deux défis majeurs. Le premier fait référence à une redéfinition de leur propre identité et de leurs rapports avec les agents qui forment aujourd'hui leurs systèmes d'action (le mouvement syndical, les mouvements sociaux, la coopération internationale et l'Église). Cette redéfinition se produira, à la fois par la démarcation d'une différenciation et d'une légitimité propres aux ONG, et par leur capacité d'ouverture vers les autres acteurs sociaux hors de ce cercle fermé.

Le second défi dépasse l'univers des ONG et suppose de nouveaux rapports de gouvernance entre les différentes sphères sociales (État, marché et société civile). Ce processus n'est pas synonyme d'élimination des conflits, car ceux-ci resteront toujours présents sur la scène du développement. Cependant, même l'existence d'une réelle confrontation exige une reconnaissance mutuelle entre les groupes, d'où la nécessaire construction d'espaces publics au sein desquels de nouvelles logiques de régulation entre les agents et les sphères publiques et privées puissent voir le jour. Cela implique une participation politique plus large et un partage des projets politiques communs, ce qui semble encore peu tangible, tant dans la réalité de l'État de Santa Catarina, que dans celle du Brésil.

## CONCLUSION

Dans cet article, nous avons cherché à mieux comprendre les formes d'intervention des ONG dans les processus de gouvernance pour le développement territorial durable de l'État de Santa Catarina. Dans le discours officiel des ONG, il existe une intention de promouvoir un modèle de développement alternatif basé sur des notions de solidarité et de durabilité. Toutefois, derrière ce discours commun, les ONG sont insérées dans des systèmes d'action territoriaux, composés de groupes d'acteurs stratégiques, de représentations communes, de compromis et de stratégies particulières. Ces systèmes d'action sont construits dans le temps et dans l'espace et ils vont, simultanément, modifier et être influencés par les dynamiques locales et globales. Il apparaît, dès lors, que ces systèmes d'action ne sont pas uniquement locaux car ils sont formés par des interdépendances à plusieurs niveaux.

Plus que de bâtir un "développement alternatif" planifié à l'avance, ces ONG ont répondu à des situations concrètes d'un contexte socio-historique donné, dont les opportunités et les contraintes ont été cruciales pour la définition de leurs activités. L'action sur la scène du développement est perçue par les membres de ces organismes comme une continuité de leurs trajectoires. Leurs représentations et leurs stratégies se sont, ainsi, appuyées sur des identités communes construites au fil du temps. Ce processus aura un impact sur la manière dont ces organisations conçoivent et agissent sur les dynamiques de changement social. Les ONG n'arrivent pas à participer à la construction de

projets plus larges pour le territoire et leur action vise surtout à un type d'agriculture familiale : celle qui est organisée. Sans négliger leur contribution, nous pouvons affirmer que celle-ci reste limitée en termes de renforcement des dynamiques territoriales durables. En agissant à partir d'une logique "corporatiste", les ONG n'arrivent pas à répondre à d'importants enjeux posés aujourd'hui par le monde rural et ne contribuent pas à un réel renouveau des conceptions et des pratiques du développement en milieu rural.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMOVAY R. (2006) *Para una teoría de los estudios territoriales* (www.econ.fea.usp.br/abromovay).
- ABRAMOVAY R., MAGALHÃES R., SCHRÖDER M. (2005) *A agricultura familiar entre o setor e o território*, Rapport final du programme de recherche sur les mouvements sociaux, la gouvernance environnementale et le développement territorial – RIMISP/IRDC, Faculté d'économie et d'administration, Université de São Paulo.
- ALTIERI M. (2004) *Agroecologia. A dinâmica produtiva da agricultura sustentável*, Université Fédérale du Rio Grande du Sul, Porto Alegre.
- DURANT P. et THOENIG J.-C. (1996) De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective. Les transformations de la gestion publique territoriale, *Communication présentée au Congrès de l'Association française des sciences politiques*, Aix en Provence, avril.
- GUMUCHIAN H., GRASSEL E., LAJARGE R., ROUX, E. (2003) *Les acteurs - ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris.
- JOLLIVET M. (1988) *Pour une agriculture diversifiée*, L'Harmattan, Paris.
- LAMARCHE H. (1994) *L'agriculture familiale II : du mythe à la réalité*, L'Harmattan, Paris.
- MIOR L.C. (2003) *Agricultores familiares, agroindústrias e território: a dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste Catarinense*, Thèse de doctorat en sciences humaines, Université Fédérale de Santa Catarina, Florianópolis.
- OLIVIER de SARDAN J.-P. (1998) Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG, in Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A., Roca P.J. (Dir.), *ONG et développement. Société, économie et politique*, Karthala, Paris, 23-27.
- OLIVIER de SARDAN J.-P. (1995) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris.
- ROVER O.J. (2000) *A democracia participativa e a questão institucional: o caso dos fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais*, Mémoire de master en sociologie politique, Université Fédérale de Santa Catarina, Florianópolis.
- SACHS I. (2001) Brasil rural - da redescoberta à reinvenção, *Estudos Avançados*, 15(43), 75-82.
- SCHMIDT W., TURNES V.A., CAZELLA A.A., SCHMIDT V.B., GELBCKE, D. (2002) Associativismo e cooperativismo: o terceiro setor no desenvolvimento rural catarinense, in Vieira P.F. (Ed.), *A pequena produção e o modelo catarinense de*

- desenvolvimento*, Association brésilienne de recherche et d'études sur l'écologie du développement (APED), Florianópolis, 59-110.
- SILVA M.R., REICH L. (2003) *A FETRAF-Sul/CUT e o novo sindicalismo*, FETRAF-Sul, Chapecó.
- TESTA V.M., NADAL R., MIOR L.C., BALDISSERA I.T., CORTINA N. (1996) *O desenvolvimento do Oeste Catarinense (Proposta para discussão)*, Entreprise de recherche agropastorale et d'extension rurale de Santa Catarina (EPAGRI), Florianópolis.
- VEIGA J.E. (2002) Desafios para o desenvolvimento do Brasil Rural, *Paper pour IICA – Seminário São Luis* ([www.econ.fea.usp.br](http://www.econ.fea.usp.br)).
- VIEIRA P.F., CUNHA I. (2002) Repensando o desenvolvimento catarinense, in Vieira P.F. (Ed.), *A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento*, Association brésilienne de recherche et d'études sur l'écologie du développement (APED), Florianópolis, 289-310.
- ZUINDEAU B. (2000) La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept, in Zuindeau B. (Dir.), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asq, 27-69.

\*\*\*