

Les ONG au Brésil, une histoire singulière

Au Brésil, l'histoire des ONG (qui ne revendiquaient pas encore cette appellation) se confond avec l'histoire de la résistance au régime militaire (1964-1985) et de la démocratisation de la vie politique. C'est dans la semi-clandestinité que s'organisent, en général au sein de l'Église catholique progressiste, les premiers groupes d'intellectuels et de travailleurs sociaux militants (voir L. Landim dans ce volume) qui transforment profondément des pans entiers du secteur caritatif et d'assistance. La dimension politique est donc présente dès le départ, le rejet de la dictature constituant le facteur unificateur. L'action ne pouvait bien entendu prendre forme qu'en dehors de l'État, contre lui. Les différences entre les groupes (ou « centres ») tiennent alors plus au type de population auxquelles s'adressent les aides (populations pauvres des villes ou des campagnes, minorités ethniques, etc.) qu'à des divergences sur les modalités d'intervention. L'ouverture progressive du régime et le retour des exilés entraînent une grande partie de ces associations vers une totale laïcisation et un positionnement politique plus explicite. Cela ne les empêche pas de continuer à rechercher les financements des Églises ou des centres œcuméniques étrangers pour subvenir à leurs besoins, mais la diversification des ressources sera le maître-mot stratégique des principales ONG (excepté, bien entendu, celles qui s'affichent comme étant de nature confessionnelle).

Le fait nouveau des 12 ou 15 dernières années est la montée en puissance des ONG écologistes ou « environnementalistes ». Ces organisations se sont multipliées parallèlement à la progressive intégration de la préoccupation environnementale dans les agendas internationaux (notamment la conférence mondiale de Rio en 1992) et son importance croissante dans l'opinion publique mondiale et nationale. Les associations de défense de l'environnement locales (nationales ou régionales) préexistantes ont ainsi reçu le soutien massif de puissantes ONG du Nord (WWF, Greenpeace, Friends of the earth, Conservation international, etc.) et de nombreuses autres ont vu le jour, qu'il s'agisse de filiales des grandes ONG ou d'associations autonomes (souvent partenaires des ONG internationales). Le personnel reste cependant local, sauf exception, et les filiales sont de droit brésilien. La région amazonienne et, à un moindre degré, la forêt atlantique, ont concentré les attentions internationales, mais les grandes ONG déjà citées travaillent sur la totalité du territoire.

Il est difficile d'évaluer le nombre exact d'ONG en activité au Brésil. D'importantes confusions ont été introduites dans la mesure où la

distinction entre les associations représentatives, les associations de type mutualiste et les associations qui travaillent pour autrui est rarement respectée. De plus, les chiffres importants souvent avancés masquent une convergence entre les circuits de financement et le cas (fréquent) d'un seul acteur agissant sous différents noms ou sigles dans des régions différentes, ou à propos de questions différentes. On recense ainsi 72 ONG liées au développement de l'agriculture familiale au Brésil, et plus de 300 ONG agissant en Amazonie. Pourtant, dans cette dernière région, seule une douzaine d'ONG développent des activités d'une certaine importance. Ce sont en général les ONG qu'on appelle aujourd'hui socio-environnementales, qu'elles soient issues du champ de l'activisme en faveur du développement et des droits des minorités ou du militantisme écologique. Certaines ont leur siège en dehors de l'Amazonie (FASE, ISA, Greenpeace, Amigos da Terra, WWF...); d'autres ont été créées en Amazonie même (Ipam, Imazon, Poemar, Vitória Amazônica...). Parmi les ONG « amazoniennes » et socio-environnementales dès leur origine, certaines, tout en étant plus modestes et géographiquement plus limitées, développent des projets importants pour les populations locales (CTA et PESACRE dans l'État de l'Acre, par exemple). Pour arriver au chiffre de 300¹, il faut non seulement compter nombre de petites ONG urbaines à finalité éducative (enseignement, alphabétisation des adultes, hygiène), dont les circuits de financement sont souvent majoritairement confessionnels, mais aussi des associations mutualistes et semi-représentatives, telles que les associations de femmes, de Noirs, de porteurs du HIV, etc. Il existe aussi plus de 1 200 associations de petits producteurs en Amazonie (associations indigènes, de *seringueiros*, de *ribeirinhos*, de pêcheurs et de petits agriculteurs) qui regroupent entre 15 et 25 membres en moyenne; certaines d'entre elles, notamment les grandes associations représentatives de *seringueiros* et leurs diverses filiales s'autoproclament parfois ONG, par une sorte d'osmose qui ajoute à la confusion. Le nombre de ces associations a été considérablement multiplié durant ces dix dernières années car les circuits de financement officiels (BASA - Banco da Amazônia S.A.), les politiques publiques mises en place avec l'aide de la coopération internationale (PP-G7 - Projeto Piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil, financé par la CEE via la Banque mondiale), ainsi que les projets développés par les ONG, ne traitent qu'avec des « segments organisés de la société civile ». Si certaines de ces associations sont le prolongement actuel d'une longue tradition de « résistance » et de militantisme (syndical ou non), la grande majorité a été créée dans l'unique but d'avoir accès aux ressources du « marché du développement ». Toutes ces associations tissent des liens avec des ONG, qui jouent un rôle fondamental dans l'élaboration et le montage (souvent complexe) des projets associatifs et font profiter les associations de leur réseau de bailleurs de fonds et d'experts². Elles sont le relais entre le local et le global, l'intermédiaire presque incontournable qui permet aux populations locales de rompre leur isolement, d'avoir accès à des fonds, des informations et des marchés lointains, tout en s'exposant à de nouveaux risques et de nouvelles dépendances.

1. Nombre cité par les militaires pour légitimer leur inquiétude.
2. L'insertion dans les réseaux du « marché du développement », le succès d'un projet, requièrent également la maîtrise d'un vocabulaire spécifique, propre aux organisations internationales (ou assimilées) et inconnu des acteurs de base. Les ONG exercent donc un rôle de traduction et de mise en forme.

En Amazonie en particulier, où des politiciens liés aux oligarchies locales ont construit leur carrière en dénonçant les risques d'internationalisation de la région³, la défense de la souveraineté nationale a toujours été un point sensible et les ONG constituent un élément important de ce débat contemporain. La faiblesse démographique, l'immensité du territoire à contrôler, la quasi-absence de l'État, ont alimenté un sentiment de vulnérabilité face au dynamisme d'entreprises étrangères (bois, minerais...), même si elles sont légalement autorisées. Or la mise en réseau globale effectuée par les ONG, leurs liens avec « l'étranger », peuvent être facilement exploités par certains qui les accusent d'être au service d'intérêts économiques ou politiques de puissances étrangères, au point de déclencher, il y a quelques années, une Commission Parlementaire d'Enquête (CPI) sur leurs activités. Le discours nationaliste est d'ailleurs repris par les dirigeants d'ONG eux-mêmes, dans une tentative de se blanchir des accusations qui leur sont portées. Le champ dans lequel agissent les ONG en Amazonie est donc tissé de contradictions, de conflits et de débats idéologiques parfois virulents.

En revanche, les ONG sont encore si nettement associées aux libertés démocratiques, à l'organisation de la société civile et à la défense des droits (y compris le droit au développement) face à un État considéré au mieux comme incapable de faire face à tous les besoins de la société, que le débat européen (et surtout français) sur les dangers de « privatisation » et de fragmentation de l'espace public qu'elles peuvent représenter reste marginal. On souligne même souvent, à titre d'exemple, les succès de la décentralisation de la santé publique indigène, à travers la création de « Districts Sanitaires Spéciaux Indigènes » gérés en partenariat avec des ONG, des associations indiennes et des administrations sanitaires municipales ou régionales⁴. Plutôt que sur le phénomène en soi, les critiques portent davantage sur le manque de professionnalisation de quelques ONG, l'incapacité structurelle de certaines d'entre elles à apporter des solutions aux problèmes dans la mesure où elles en vivent, la « bonne conscience » que se donnent certains secteurs de la bourgeoisie urbaine en participant ainsi à des « bonnes œuvres » dans les quartiers pauvres, la dimension trop ponctuelle et « cosmétique » de beaucoup d'actions, etc. Il existe également une demande de transparence et de plus grande intégration aux actions publiques. D'une façon générale, l'opinion publique informée parvient assez bien à faire le tri entre les différents types d'ONG, dont beaucoup continuent à jouir du respect des professionnels et à porter les espoirs des populations.

Les ONG qui parviennent le mieux à maintenir leur équilibre et à gérer les différentes contradictions évoquées plus haut sont également celles qui

3. Les « dangers » et « complots extérieurs » qui cristallisent les peurs ont varié suivant les époques, depuis le projet du Hudson Institute visant à créer un grand lac au centre de la région afin d'en exploiter plus facilement les richesses minérales, jusqu'aux récentes dénonciations de biopiraterie, en passant par les scénarios d'invasion armée par les États-Unis. Le discours nationaliste radical est produit dans les cercles militaires conservateurs et une partie de l'extrême gauche, mais il dépasse beaucoup cette audience. Il est repris et amplifié par les politiciens régionaux, particulièrement dans les zones où les oligarchies locales sont menacées par l'ouverture économique et politique. Ces discours xénophobes, distillés par les politiciens locaux auprès de leurs clientèles et lors des campagnes électorales, peuvent avoir des effets dramatiques, comme des agressions récentes d'étrangers par des populations rurales en font foi.
4. Voir B. ALBERT, « Associations amérindiennes et développement durable en Amazonie brésilienne », in « Mondialisation et stratégies politiques autochtones », n° spécial, *Recherches amérindiennes*, XXXI (3).

jouissent de la meilleure considération et sont invitées à participer à la définition (en tant que conseillères) des politiques publiques. Il vaut la peine de relever certaines de leurs caractéristiques, même si aucune ne peut prétendre atteindre la perfection dans aucun de ces domaines. Ces ONG ont des objectifs à long terme clairs et des secteurs d'activité nettement définis ; en fonction de cela, elles ont mis au point un plan stratégique écrit, lequel peut être consulté. Leur comptabilité est également transparente et accessible (voire publiée, ou remise aux autorités quand elles sont déclarées d'utilité publique). Ces ONG disposent d'un conseil où siègent des personnalités extérieures du milieu universitaire, de l'administration publique et parfois du secteur privé ; elles donnent la priorité au contrôle rigoureux des activités entreprises et mettent en place un système qui leur permet de tirer les leçons des succès comme des échecs pour modifier en continu le déroulement de leurs activités ; elles développent et parviennent à maintenir un haut niveau de responsabilisation de chacun des agents ; enfin, la dimension éthique de leur travail est le facteur décisif dans les choix qu'elles opèrent. C'est sans doute le prix à payer pour éviter les pièges de la routinisation bureaucratique et la perte de motivation.

Les contributions à ce dossier, trop peu nombreuses pour donner une idée de la diversité et de l'importance des ONG au Brésil, cherchent davantage à illustrer quelques aspects importants des problématiques évoquées ci-dessus.

La contribution de Leilah Landim traite des lointaines origines d'une catégorie d'ONG fortement implantée au Brésil, les ONG d'assistance aux mouvements sociaux et aux groupes dominés. L'auteur considère la catégorie ONG comme étant socialement construite et s'attache par conséquent à décrire le processus de sa construction au sein de la société brésilienne. L'épisode autoritaire aura ainsi été décisif pour la mise en place, de façon souvent clandestine, d'un réseau militant dont les liens avec le courant progressiste de l'Église catholique, et notamment la Théologie de la Libération, seront nombreux et parfois durables. Ce réseau non seulement sera à la base de nombreuses ONG contemporaines, mais peut être aussi considéré comme l'élément structurant de la catégorie ONG au Brésil, celui qui lui a conféré ses caractéristiques spécifiques. L'activité de ces réseaux était caractérisée comme « éducation populaire » et « promotion sociale », mais elle impliquait un travail de conscientisation politique et de formation visant l'émancipation sociale.

La défiance vis-à-vis des institutions existantes, l'action clandestine, n'ont pas néanmoins créé de sentiment d'appartenance à un champ institutionnel nouveau. Comme le souligne l'auteur, société civile rimait à l'époque avec opposition politique et personne ne cherchait à promouvoir une forme d'action institutionnelle ou une image de marque. Pourtant, peu à peu, la nécessité de se différencier de l'action philanthropique classique comme du champ académique, politique ou religieux – et des formes d'organisations de la société civile qui leur sont associées – ont conduit la catégorie ONG à affirmer son identité. Le phénomène est déjà sensible avant la fin du régime militaire (1985), avant même la prolifération d'ONG qui a suivi la libéralisation du régime et la vague environnementaliste. Les ONG plus récentes s'insèrent donc dans un champ dont les grandes structures sont déjà définies : liens avec les mouvements sociaux, défense des droits des minorités, citoyenneté, démocratie. Les ONG environnementalistes

brésiliennes assumeront aussi ce cadre général et deviendront pour cela « socio-environnementales », suivies en grande partie par les filiales brésiliennes des ONG environnementales internationales. C'est l'histoire de ces futures ONG, pionnières et structurantes, que décrit Leilah Landim à travers les témoignages et les récits des acteurs de cette scène. La reconstruction de cette histoire est fondamentale pour comprendre les caractéristiques des ONG actuelles au Brésil.

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio déborde le cadre des seules ONG et étend son analyse à l'ensemble du Tiers secteur. Il en souligne l'extrême hétérogénéité et ne retient que deux caractéristiques communes à cet ensemble : son caractère non lucratif et l'objectif de bénéfice social (global ou destiné à des groupes spécifiques) obtenu par des voies non étatiques. Il est ainsi amené à parler de « sphère publique non gouvernementale » et « d'organisations publiques non étatiques ». Cela lui permet, entre autres, de traiter des projets sociaux des entreprises.

L'auteur examine de façon critique le rôle supposé du Tiers secteur dans la modernisation des politiques publiques, ainsi que les techniques de gestion développées en son sein. Une abondante révision bibliographique le conduit à interroger un certain nombre de mythes associés au troisième secteur. Les organisations de la sphère publique non gouvernementale sont en effet parées de toutes les vertus, notamment celle de moderniser les politiques sociales. Or, l'auteur montre que l'hétérogénéité du secteur fait qu'il abrite tout autant des pratiques modernes de gestion publique (passage de l'assistance paternaliste au partenariat dans les projets d'entreprise, par exemple) que des formes de « modernisation conservatrice », qui changent davantage le discours que les pratiques, celles-ci demeurant marquées par l'assistanat et le clientélisme.

Armindo Teodósio passe en revue les différentes fonctions prétendument exercées par le Tiers secteur (contrôle de l'action publique, exécution de politiques publiques et de projets sociaux, etc.) et en fait un bilan critique. Il met au passage en question la loi de la jungle instaurée par la compétition « perverse » pour l'obtention de financements. Cette compétition entraînerait de graves dérives dans l'attribution des financements aux organisations, qui tendent à être davantage sélectionnées en fonction de leurs articulations politiques et de leurs compétences gestionnaires que du point de vue de l'intérêt du projet social dont elles sont porteuses. Il met également en garde contre le danger d'un simple déplacement des dépendances et des rapports clientélistes, à travers la « capture » des mouvements sociaux également à la recherche de financements.

L'auteur relève également une série de contradictions propres au Tiers secteur : entre le travail bénévole et le travail rémunéré au sein de la même organisation, entre la gestion participative et la gestion hiérarchique, entre la rationalité instrumentale et la promotion de valeurs et de biens publics, etc. D'après lui, l'approfondissement de l'analyse critique des mythes et contradictions spécifiques du Tiers secteur ne disqualifie pas pour autant son action. Il devrait au contraire permettre de clarifier et de redéfinir les rapports entre État et société civile.

À partir d'une recherche effectuée en Amazonie, Benjamin Buclet se propose de caractériser les 36 ONG identifiées dans sa zone d'étude, en fonction de leur culture, de leur idéologie, de leurs objectifs et de leur champ

d'activité. Il identifie ainsi 4 grands ensembles d'ONG (chrétiennes, militantes, socio-environnementales et de recherche) dont les champs se recoupent partiellement sans jamais se confondre. L'auteur présente ensuite, à titre d'exemple, diverses expérimentations et activités menées par des ONG de l'État du Pará, et décrit certains de leurs projets. Ces activités et modes d'intervention variés sont le reflet de la diversité des ONG et de leurs circuits de financement. On remarquera la multiplicité des actions entreprises par les plus grandes ONG. Leur croissance même les conduit à entrer chaque fois davantage dans la logique du marché du développement : interprétation de la demande, élaboration de projets et recherche de financements. Mais l'auteur montre bien que l'ordre n'est pas toujours celui-là ; les bailleurs de fonds ne financent que des projets qui correspondent à leurs grandes orientations et les ONG sont contraintes de formuler la demande dans des termes qui mettent un maximum de chances de leur côté. Souvent, les grands programmes internationaux ou nationaux ont eux-mêmes obtenu une partie de leurs informations auprès d'ONG dont la bonne insertion auprès des populations locales et la connaissance du terrain tiennent lieu de légitimité. Il s'agit donc d'un univers complexe, à boucles multiples.

Si, malgré l'échelle souvent réduite de leur action, la capacité des ONG à innover, à transformer positivement la vie des populations et à influencer les politiques publiques n'est pas niée, l'auteur pose néanmoins la question de leur responsabilité. Celle-ci ne semble pas être à la hauteur du pouvoir et de la relative liberté d'action dont elles jouissent. Pour terminer, certaines contradictions propres au mode de fonctionnement des ONG sont analysées, telles que les tensions existantes entre l'attitude entrepreneuriale croissante et les valeurs véhiculées par la vie associative et militante, ou encore entre leur fonction critique-innovatrice et leur rôle d'exécutant de politiques publiques, entre leur dimension politique et leur dérive « technicienne ». Ces contradictions expliquent les difficultés des ONG à élaborer une identité institutionnelle claire.

Enfin, il nous a paru nécessaire, dans un dossier consacré aux ONG, de donner la parole à deux dirigeants d'ONG authentiquement brésiliennes, l'une (l'ISA-Instituto socioambiental) qui a acquis une audience nationale et internationale, et l'autre (FVA - Fundação Vitória Amazônica), d'origine plus récente, qui fonctionne sur un mode complètement différent, ayant choisi de développer son action au sein d'un territoire donné, autour d'une problématique bien circonscrite, mais qui est en voie de conquérir un espace de plus en plus vaste. La première correspond au type décrit par Leilah Landim, ses fondateurs ayant fait partie des réseaux qui ont constitué la matrice des futures ONG et présidé à la définition de leurs valeurs. La seconde, d'origine écologiste et régionale, a également adopté le répertoire socio-environnemental. Toutes deux participent à l'élaboration de politiques publiques en tant que consultantes et collaborent à divers titres avec les pouvoirs publics locaux, régionaux ou fédéraux.

Mars 2002

Philippe LÉNA,
Institut de Recherche pour le Développement
Paris/Rio de Janeiro
