

L'économie solidaire face à l'Etat en Amérique Latine : les dynamiques contrastées du Brésil et du Venezuela

Genauto Carvalho de França Filho
Universidade Federal de Bahia, Brasil

Andreia Lemaitre
*Aspirante du Fonds National de la Recherche Scientifique Belge, au CERISIS
et à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université catholique de Louvain*

Madeleine Richer
Universidad de Zulia, Venezuela

June 2008

This working paper has been produced with the support of
the Belgian Federal Ministry for Social Integration

Introduction

Pour illustrer la question du rapport entre l'Etat et l'économie solidaire en Amérique Latine, il nous a semblé intéressant de nous baser sur deux études de cas particulières : d'une part le cas du Venezuela, d'autre part celui du Brésil. En effet, dans ces deux pays, le secteur de l'économie solidaire est aujourd'hui en pleine expansion et des politiques publiques émergentes à destination de ce champ. Toutefois, les structures de relations entre l'Etat et la société civile étant différentes dans ces deux pays, la relation du secteur de l'économie solidaire à l'Etat et aux politiques publiques diffère également. Ainsi, nous verrons que, si dans les deux configurations étudiées certaines questions communes se posent, les dynamiques du rôle de l'Etat dans la structuration du mouvement d'économie solidaire sont opposées. Dans un cas, la construction de la politique publique suit une approche *top-down* et nombreuses expériences d'économie solidaire sont le fruit d'une politique volontariste de l'Etat. Dans l'autre, la politique publique est le fruit d'une relation de concertation entre le gouvernement et le mouvement social d'économie solidaire, qui a progressivement conquis une place dans l'espace public. Nous présentons le cas du Venezuela et ensuite celui du Brésil. Nous terminerons en tirant des conclusions transversales qui nous permettront d'exposer quelques défis concernant le développement du secteur de l'économie solidaire et sa relation à l'Etat ou à d'autres institutions.

I. Le Venezuela et la politique volontariste de Chavez

La question des rapports entre l'État et l'économie solidaire se pose d'une façon particulière au Venezuela pour deux raisons principales : d'abord le caractère pétrolier de l'économie, qui donne à la société des caractéristiques distinctes (richesse et autonomie de l'État, faiblesse des organisations autonomes de la société civile, comportements axés sur la consommation plutôt que sur la production, etc.)¹ ; ensuite l'affirmation par le gouvernement au pouvoir depuis 1999 d'un nouveau modèle de développement dont l'économie sociale est partie intégrante.

Le caractère pétrolier de la société vénézuélienne a entraîné une considérable autonomie de l'État face à la société civile, et une dépendance de celle-ci face à la richesse de l'État détenteur de la rente pétrolière, principale ressource financière du pays. Dans ce contexte, l'économie solidaire est moins développée qu'ailleurs en Amérique latine, car les aspirations et les revendications sociales ont été canalisées en grande partie par les partis politiques et le clientélisme. Ce modèle entre en crise à la fin des années 1970, avec la crise de la dette externe, et le début d'un processus d'appauvrissement progressif de vastes secteurs de la population. Les mesures d'ajustement imposées par le FMI et centrées sur la diminution des dépenses publiques et l'ouverture de l'économie, sont venues accentuer ce processus.

La perte de légitimité des acteurs politiques hégémoniques, et l'absence d'organisations qui auraient pu canaliser le mécontentement populaire, ont débouché sur un événement marquant de l'histoire récente du pays, l'insurrection des habitants des bidonvilles de Caracas en février 1989 et sa répression par l'armée, qui fit des centaines de morts. Cet événement fut suivi en 1992 de deux coups d'État manqués, et par l'organisation d'un mouvement civique-militaire dirigé par le lieutenant colonel Hugo Chavez, qui remportera les élections de décembre 1998, et déplacera l'élite politique traditionnelle.

Une des premières mesures du nouveau gouvernement fut l'élection d'une assemblée constituante, et la rédaction d'une nouvelle Constitution, dont le préambule parle de « refonder » la république pour établir « une société plus démocratique, où ce n'est plus seulement l'État qui doit être démocratique, mais aussi la société ». L'économie sociale est inscrite dans la Constitution comme un facteur fondamental de ce nouveau modèle de société.

¹ Il existe une littérature abondante sur ce thème. Voir en particulier : Baptista (1997), Mommer (2002), Briceño-León (1990).

Cependant, le secteur d'économie sociale – coopératives, associations, fondations – est peu développé et peu institutionnalisé, et ne s'est pas constitué en tant qu'acteur social important et interlocuteur de l'État, comme c'est le cas au Brésil, comme nous le verrons plus loin. Au Venezuela, les politiques d'appui à l'économie sociale ne sont pas le résultat de pressions de la société civile et d'un mouvement d'économie solidaire, mais le fruit d'une volonté de l'État de transformer le modèle économique, voire de rompre avec le modèle capitaliste, et de construire le « socialisme du XXe siècle ».

Dans ce contexte, se pose la question de la viabilité d'un secteur d'économie sociale développé à partir de politiques publiques, et de sa contribution potentielle au développement économique et social. Plusieurs auteurs ont traité le thème de l'échec des politiques de création « par en haut » d'entreprises d'économie sociale. De nombreux exemples existent dans le monde, et en particulier en Amérique latine (Develtère, 1998 ; 2002). À la lumière de ces expériences, il faut examiner les caractéristiques des politiques d'appui à l'économie sociale au Venezuela. Peut-on y déceler des innovations par rapport aux politiques publiques plus anciennes ? Peut-on entrevoir des perspectives de développement d'un secteur d'économie sociale en termes d'autonomie, de démocratie et de développement durable ?

Essayons dans cette section d'esquisser quelques réponses à ces questions. Pour cela, nous traçons tout d'abord un bref portrait d'un secteur d'économie sociale au Venezuela, à travers ses différentes étapes de développement. Ensuite, nous présentons les politiques d'appui à l'économie sociale mises en œuvre par le gouvernement présidé par Hugo Chavez au pouvoir depuis février 1999.

1.1. La construction du secteur de l'économie solidaire au Venezuela

À la différence des pays du sud du continent latino-américain, où des coopératives ont été créées par des immigrants européens dès le XIXe siècle, au Venezuela, ainsi que dans d'autres pays du nord du continent, comme la Colombie et l'Équateur, l'apparition des coopératives date surtout des années 1960², alors qu'elles ont été promues par des secteurs de l'Église catholique, ainsi que par l'État dans le cadre de la réforme agraire et de la stratégie de l'Alliance pour le Progrès (Martinez Terrero, 1972 ; Da Ros, 2006 ; Davila Ladron de Guevara, 2005). Les coopératives qui s'implantèrent avec le plus de succès furent les coopératives d'épargne et de crédit, qui constituaient le secteur le plus dynamique du mouvement coopératif (Martinez Terrero, 1972, p. 72). Quelques-unes de ces coopératives constituent aujourd'hui des institutions financières importantes au niveau de leurs communautés, même si elles n'ont pas formé de fédérations ni de caisses centrales. Un grand nombre d'entre elles se sont développées en misant sur la diversification de leurs activités, en particulier dans l'approvisionnement de divers produits de consommation et, à partir des années 1990, dans l'offre de services de santé (Richer, 2002 ; 2005).

En milieu rural, le Ministère de l'agriculture encouragea la formation de divers types d'organisations parmi les petits producteurs, en particulier parmi les bénéficiaires de la réforme agraire de 1960 : coopératives, entreprises paysannes, unions d'usagers du crédit. « L'expérience négative de ce type de coopératives a été la cause principale de la mauvaise réputation qu'a eu par la suite le système coopératif dans une grande partie de la population rurales (Martinez Terrero, 1971, p. 41).

Comme le signale Develtère (2002), au cours des années 1990, les coopératives ont perdu leur popularité dans les milieux des organisations de développement social. Pour le développement de projets collectifs en réponse à la crise économique et sociale, les acteurs se sont tournés vers d'autres formes organisationnelles. C'est ainsi qu'au cours des années 1990, un programme cofinancé par le gouvernement vénézuélien et des organismes internationaux³ pour la mise sur pied d'organisations d'épargne et de crédit parmi les petits producteurs ruraux, encouragea la formation de Caisses rurales, qui ont le statut juridique d'associations civiles, et

² Des coopératives ont été créées avant cette date, mais elles n'ont pas survécu. Une première loi vénézuélienne sur les coopératives date de 1911.

³ Le Fonds Iberoaméricain de Développement Agricole (FIDA) et la *Corporación Andina de Fomento* (CAF).

non de coopératives, dans des régions éloignées des centres urbains et où il existe d'importants pourcentages de pauvreté (Parra M. et Suárez M., 2006).

Au cours des années 1980 et 90, face à la montée du chômage et de la pauvreté, il y eu peu de réponses organisées sur un plan collectif pour la création d'emplois et de revenus, comme ce fut le cas dans d'autres pays latino-américains, par exemple au Brésil et au Chili. Les stratégies de survie des secteurs populaires furent avant tout de caractère individuel et familial (Cariola, 1989). Les initiatives associatives prirent la forme d'associations de quartiers, pour la construction d'infrastructures, et surtout d'associations et de coopératives pour l'offre de services de santé, face à la détérioration des services publics de santé.

C'est seulement à partir de l'arrivée au pouvoir du gouvernement bolivarien, de la nouvelle loi sur les associations coopératives, approuvée en 1999, et des mesures de financement et de promotion du nouveau gouvernement, que se produisit un véritable boom des coopératives de travail. Leur nombre a explosé : 184 000 coopératives enregistrées jusqu'en mars 2007. Même si l'organisme public responsable de la supervision des coopératives reconnaît que seulement une fraction de ces nouvelles coopératives ont pu créer une entreprise qui fonctionne (environ le tiers, c'est-à-dire 60 000), il s'agit d'un nombre élevé, étant donné le faible nombre de coopératives de tout genre existant au Venezuela en 1998 (moins de 1000).

L'intercoopération

Depuis la fin des années 1960, les coopératives se sont regroupées en centrales coopératives régionales, pour la mutualisation de services funéraires à leurs membres. L'intégration régionale fut inscrite dans la nouvelle loi sur les coopératives de 1976, ainsi que la création d'une organisation regroupant l'ensemble des coopératives du pays, la Centrale Coopérative Nationale du Venezuela (CECONAVE), fondée la même année. La création d'une telle organisation coopérative de troisième niveau permit au mouvement coopératif d'avoir accès à d'importants financements du Fonds de Développement Coopératif, un fonds mis sur pied à partir de l'augmentation spectaculaire des revenus de l'État suite à la flambée des prix du pétrole en 1973. Le mouvement coopératif profitait ainsi, comme d'autres secteurs, des largesses de l'État pétrolier. Avec les ressources de ce fonds, CECONAVE mit sur pied une série d'infrastructures d'appui aux coopératives. Créées pour profiter d'un financement abondant et facile, et sans études de faisabilité, ces entreprises furent pour la plupart peu compétitives, et finirent par stagner ou disparaître (Gamboa et Moran, 1987). Aujourd'hui, CECONAVE n'a qu'une faible capacité de représentation (un grand nombre de coopératives ne sont pas affiliées à cet organisme) et peu de présence au niveau sociopolitique.

Aujourd'hui encore, le cas le plus important d'intercoopération est celui des foires organisées par la centrale coopérative de l'état de Lara. Créées au début des années 1980, ces foires sont devenues la principale entreprise du secteur de la distribution alimentaire à Barquisimeto, une ville de 800 000 habitants, capitale de l'état de Lara. Les Foires de CECOSOLA constituent une importante innovation sociale, vu qu'elles apportent une nouvelle réponse à la question de la mise en marché des produits agricoles, basée sur une approche de commerce équitable. Ses structures de gouvernance, ainsi que l'organisation du travail, constituent aussi des innovations, par rapport aux autres coopératives. C'est ainsi que la gouvernance des foires intègre la participation des organisations de producteurs, des coopératives de consommateurs (coopératives d'épargne et de crédit, et de services multiples), et celle des travailleurs, ce qui permet d'assurer la qualité des services et des relations de travail, l'adaptation de l'offre à la demande et la représentation des divers intérêts présents dans l'organisation. La constitution d'un fonds de financement à partir des surplus de cette activité a permis de fournir des prêts aux coopératives membres, contribuant ainsi au développement des coopératives agricoles, et d'« unités de production communautaire », petites entreprises collectives (associations ou coopératives de travail) de transformation⁴. CECOSOLA possède aussi une école coopérative et accorde une grande importance aux activités de formation (Richer et Alzuru, 2004). Pourtant, malgré l'importante présence de cette organisation coopérative dans la région de Lara, le gouvernement n'a pas fait appel à elle, à son école coopérative, pour appuyer le processus de création des nouvelles coopératives de travail dans cet État.

⁴ A leur origine, ces UPC étaient des microentreprises domestiques, qui se sont développées grâce au marché des foires, ainsi qu'à l'appui technique et financier de CECOSOLA.

Les nouvelles coopératives créées après 1999 ne font pas partie des centrales coopératives régionales. Elles sont pratiquement toutes des coopératives de travail, alors que les coopératives créées avant cette date sont surtout des coopératives financières et de consommation. Les nouvelles coopératives ne possèdent pas encore d'organisme de second degré, même si des Conseils coopératifs régionaux sont prévus dans la nouvelle loi sur les coopératives de 1999. Le processus de conformation de ces conseils coopératifs est assez lent, et présente des différences importantes selon les régions.

La faible présence des structures d'appui au développement de l'économie solidaire

Comme nous le verrons plus loin, dans des pays comme le Brésil, un ensemble d'ONGs, associations et fondations, appuient les expériences d'économie solidaire et ont notamment impulsé la constitution du mouvement social d'économie solidaire. Au Venezuela, même si quelques associations et fondations datent des années 1950-1980, alors qu'elles développaient surtout des activités d'éducation populaire et d'animation culturelle, c'est au cours de la période de crise des années 1980 et 1990 qu'elles sont devenues plus nombreuses et plus visibles, et qu'elles ont commencé à intervenir davantage dans des activités à contenu et dans l'appui à l'organisation de populations marginalisées.

Au cours des années 1990, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, la mise en œuvre de programmes sociaux qui faisaient appel à la participation de la société civile a amené une augmentation importante du nombre d'associations et d'ONGs. Cependant, ces expériences sont désarticulées, et généralement limitées à des dimensions locales. Il n'existe pas de regroupements sectoriels qui puissent leur donner une plus grande visibilité et une capacité d'incidence sur les politiques publiques. Ce manque d'institutionnalisation d'un secteur non lucratif, tout comme celle du secteur coopératif, est à l'origine de sa faible présence comme acteur social face à l'État.

I.2. Un nouveau modèle de développement basé sur la démocratie participative et l'inclusion sociale : principales mesures d'appui à l'économie sociale

Les grandes orientations du gouvernement bolivarien

Les Lignes générales du Plan économique et social de la nation pour la période 2001-2007 rejettent explicitement les politiques sociales compensatoires et posent comme objectif l'inclusion sociale et le respect des droits sociaux de tous les citoyens. L'exclusion est définie comme un problème structurel qui ne peut être corrigé qu'en transformant le modèle économique, à partir de cinq équilibres : économique, social, politique, territorial et international. Pour atteindre ces équilibres, l'action de l'État est fondamentale, mais elle doit créer les conditions nécessaires pour la prise de pouvoir (« empowerment ») des citoyens. L'économie sociale est vue comme une forme alternative et complémentaire de l'entreprise privée et de l'entreprise publique, et un moyen de démocratiser le capital.

Un Ministère d'État pour le développement de l'économie sociale est mis sur pied en 1999, comme instance de coordination des nouvelles institutions de financement de l'économie sociale. En 2004, ce ministère est substitué par le Ministère de l'économie populaire (MINEP), chargé de coordonner les politiques et les institutions orientées à « la transformation du modèle économique du capitalisme dépendant en un modèle d'économie sociale, cogestionnaire et durable »⁵.

Des mesures d'appui à la création de coopératives

Au début du gouvernement de Chavez, les coopératives sont vues comme l'instrument par excellence de la démocratie économique. Une nouvelle loi est mise en vigueur en 2001 pour faciliter leur création : le nombre minimum de membres est réduit de 7 à 5, et le processus d'enregistrement est de beaucoup simplifié. De plus, l'organisation interne est plus flexible que dans la loi antérieure. Dans la rédaction de cet article, le législateur a pris en compte les recommandations de CECOSOLA, qui a aboli depuis les années soixante-dix la figure du président, les conseils d'administration et de surveillance, ainsi que le poste de gérant, pour les remplacer par des « instances », groupes de travail créés en fonction des activités réalisées.

⁵ www.minep.gob.ve, consulté le 22 octobre 2007.

L'influence de CECOSOLA se manifeste aussi dans la définition des coopératives comme coopératives de travail. Dans la loi, une caractéristique centrale de la coopérative est le fait qu'il n'existe pas de relations de subordination en son sein, et que toutes les personnes qui y travaillent sont membres de l'organisation.

La nouvelle loi ne tenait pas compte des coopératives qui emploient des travailleurs salariés, en particulier les coopératives de consommateurs (coopératives financières, de consommation et de « services multiples »), et les coopératives de producteurs agricoles. Or ces deux groupes constituaient la majorité des coopératives existantes en 2000. Les nouvelles coopératives qui vont se former après 2001 seront-elles dans leur quasi-totalité des coopératives de travail, dont l'objectif est la création de postes de travail pour leurs membres.

Une importante mesure d'appui aux coopératives et aux entreprises de l'économie populaire a été la mise à leur disposition d'importantes ressources financières. Dès les débuts du nouveau gouvernement sont créées la Banque du Peuple, la Banque des Femmes, et le Fonds de développement de la micro-finance (FONDEMI), pour le financement des micro-entreprises et des coopératives, définies comme les principales composantes de l'économie sociale. D'autres fonds, qui offrent des montants plus importants, financent à la fois des coopératives et des entreprises capitalistes : Fonds de crédit industriel (FONCREI), Institut de développement de la petite et moyenne industrie (INAPYMI), Fonds de développement de la agriculture, la pêche et la forêt (FONDAFA), et des fonds régionaux et locaux.

Une des politiques publiques qui a le plus contribué à l'explosion du nombre de coopératives est un programme public : la Mission « *Vuelvan Caras* ». Il consiste en une formation professionnelle d'environ un an, accessible à des chômeurs de tous âges, et suivie d'une brève formation en gestion d'entreprises collectives. Les participants qui décident de former une coopérative de travail sont éligibles à un prêt à faible intérêt. Les coopératives formées par ce programme représentent environ la moitié des coopératives enregistrées à partir de 2005⁶. Le programme a été supprimé en 2007, et remplacé par la Mission *Che Guevara*, où les participants – choisis parmi les groupes sociaux les plus défavorisés – sont destinés à des emplois dans les entreprises publiques, en particulier dans les nouvelles industries en voie d'implantation, les « entreprises de production socialistes ».

La politique de promotion des coopératives, comme moyen d'atteindre une plus grande inclusion sociale, est une politique volontariste qui a amené le nombre des coopératives à augmenter de moins de 1000 en 1998, à 184 000 en 2007. Cette croissance spectaculaire dans le nombre de coopératives enregistrées amena la Sunacoop à réaliser un recensement en 2006 pour connaître leur situation, au-delà de leur enregistrement formel. Les résultats de ce recensement donnent un chiffre de 60 000 coopératives en activité, c'est-à-dire 30% du total enregistré⁷.

Il existe en effet d'importants obstacles à la viabilité des coopératives nouvellement créées, en particulier par la Mission *Vuelvan Caras* : des lacunes quant aux conditions de nécessité et d'identité collective, qui affectent un grand nombre de coopératives nouvellement formées. Comme le signale Antonio Cruz (2006), les politiques publiques relatives à l'économie solidaire ne sont pas des politiques sociales comme les autres : on ne peut pas viser un développement massif de coopératives, organisations, comme si elles étaient des écoles ou des centres de santé. Pour que se crée une entreprise collective, il y doit exister une identité collective du groupe de participants, des expériences antérieures d'activité collective, une accumulation de savoirs et d'aspirations. Ces conditions sont peu présentes dans la plupart des nouvelles coopératives. De plus, il y a un manque d'institutions capables d'assurer un appui effectif au démarrage des nouvelles coopératives ; une absence de partenariats avec des organisations coopératives et autres organisations non gouvernementales pour l'offre de formation et de conseil aux nouvelles coopératives, et un manque de formation et d'expérience du personnel des institutions publiques responsables de l'appui aux coopératives.

La loi sur les terres de 2001 et la création de fermes collectives

⁶ www.sunacoop.gov.ve, consulté le 8 juin 2007.

⁷ Chiffres cités par Juan Carlos Aleman, titulaire de SUNACOP, journal *El Universal* du 24-07-2007.

Malgré la richesse de son potentiel agricole, la balance commerciale agricole du Venezuela est hautement déficitaire. Une structure agraire caractérisée par la concentration de la propriété foncière est en grande partie responsable de cette faible production, ainsi que de la pauvreté de la population rurale. Une réforme agraire réalisée au début des années soixante n'avait pas réussi à altérer ce modèle (CENDES-CIDA, 1969 ; Delahaye, 2001). Même si au cours des quarante ans qui se sont écoulés depuis cette réforme, une agriculture moderne s'est développée dans plusieurs filières (céréales, graines oléagineuses, canne à sucre, légumes), stimulée par une urbanisation accélérée et des politiques publiques de financement et de subsides, de vastes régions conservent encore une structure basée sur le binôme grande ferme extensive (*latifundio*)- petite exploitation de subsistance. La pression sociale des paysans sans terre a diminué considérablement depuis les années soixante, surtout à cause des migrations vers les villes, mais elle n'a pas totalement disparu dans certaines régions de grandes propriétés foncières. A partir de la fin des années 90, un mouvement de lutte pour la terre s'est développé, encouragé par la Constitution de 1999 et par la Loi sur les terres de 2001, qui oblige les propriétaires de terres agricoles à les exploiter, sous peine d'expropriation. La mise sur pied de comités de terres pour dénoncer les terres inexploitées et demander leur expropriation a provoqué des affrontements violents, et de nombreux assassinats de dirigeants paysans par des tueurs à gages.

Les terres expropriées ne sont pas distribuées en parcelles individuelles comme lors de la Réforme agraire de 1961, mais à des groupes organisés en coopératives. Les fermes collectives ainsi formées peuvent compter une seule ou plusieurs coopératives de travail. Ces coopératives ont reçu d'importantes ressources financières du Fonds de développement de l'agriculture (FONDAFA), ainsi que de l'assistance technique des différentes institutions publiques présentes en milieu rural. Aujourd'hui, elles reçoivent l'appui de techniciens cubains ; un groupe pluridisciplinaire est assigné à chaque ferme.

La complexité de la production et de la commercialisation des produits de ces grandes fermes est à l'origine des difficultés qu'elles présentent, en particulier pour la mise en marché des produits.

Marchés publics et impartition dans les entreprises publiques

L'accès des coopératives aux marchés publics est encore une mesure qui a contribué à la création de coopératives et à leur développement. En effet, les entreprises et organismes publics ont initié une politique d'appel d'offres où peuvent participer les coopératives, et celles-ci ont obtenu d'importants contrats pour l'offre de services de construction, réparation, entretien, surveillance, alimentation. La demande des nouveaux canaux de télévision publics a représenté un important facteur de développement pour les nouvelles entreprises coopératives de production audio-visuelle.

De plus, les entreprises d'État de services publics – eau, électricité, communications – ont remplacé un grand nombre de sous-traitants privés par des coopératives de travail. L'entreprise pétrolière d'État PDVSA a joué un rôle de leader dans ce processus : après l'arrêt de travail qui a paralysé cette industrie en décembre 2002 et janvier 2003⁸, et la mise à pied de plusieurs milliers de cadres et de travailleurs qui avaient participé à cette grève, l'entreprise procéda à une réorganisation de ses opérations, avec la sous-traitance de plusieurs activités à des coopératives de travail, en particulier le transport du carburant, la construction de bâtiments, l'entretien des installations, les services d'alimentation, etc. D'autres entreprises publiques ont emboîté le pas, dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des communications, etc.

Des incitatifs au regroupement des entreprises collectives au niveau local : « Noyaux de Développement Endogène » (NDE) et « Réseaux d'innovation productive » (RIP)

Le programme de NDE a été créé en 2004 par le Ministère de l'énergie et du pétrole (MEP) et la société pétrolière d'État (PDVSA). Il consiste en l'appui de l'État à des projets communautaires de développement, dans des communautés marginalisées où il existe un potentiel de développement durable. Le programme NDE favorise la création de liens entre des

⁸ Il s'agit, après le coup d'État manqué d'avril 2002, d'une autre action politique dont le but était la chute du gouvernement.

entreprises locales, en particulier des micro-entreprises et des coopératives, dans le cadre d'un projet de développement local. Il existe 23 NDE dans différentes régions du pays⁹.

Les Réseaux d'innovation productive sont un programme du Ministère de la science et la technologie (MCT) qui a pour but de développer des liens entre les différents acteurs impliqués dans une filière sur un territoire (organisations de producteurs, institutions publiques, en particulier l'Institut national de recherche agricole (INIA), pouvoirs publics locaux, institutions universitaires, entreprises) pour améliorer les rendements, la qualité des produits, les débouchés, les revenus des producteurs et en général la dynamique économique locale. Le programme RIP comporte d'importantes contributions financières de l'État, en vue d'améliorer les processus de production des entreprises qui font partie des filières, et pour appuyer le réseautage entre les producteurs.

La dimension communautaire de l'économie solidaire : les conseils communaux

Les Conseils communaux sont une autre modalité organisationnelle récente mise en œuvre par l'État, à partir d'une loi votée par l'Assemblée Nationale en avril 2006. Ils s'appliquent à de petites communautés, de 200 à 400 familles en milieu urbain, et d'un minimum de 20 familles en milieu rural, peuvent élaborer et exécuter des projets d'intérêt général sur leur territoire, et reçoivent des fonds publics pour financer ces travaux. Un Fonds national de conseils communaux a été créé au sein du Ministère des finances. Pour l'administration des montants reçus par le conseil communal, celui-ci doit constituer une « banque communale », administrée par un conseil d'administration élu par l'assemblée de citoyens et citoyennes du Conseil communal. Les Conseils communaux se sont créés par milliers, dans presque toutes les communautés, et sont devenus une des formes d'organisation sociale les plus importantes. La place centrale qu'ils acquièrent dans les politiques publiques d'appui à la participation populaire est à l'origine du changement de nom que connaît le Ministère de l'économie populaire, appelé à partir de 2007 « Ministère de l'économie communale ».

Les Conseils communaux posent en des termes nouveaux la question des rapports entre l'État et la société. Ils mettent les capacités d'initiative autonomes de la société au cœur des politiques publiques. Ils permettent un décloisonnement des politiques publiques sectorielles, en donnant aux populations le droit à l'initiative dans de nombreux domaines (construction d'infrastructures, activités productives pour la génération de travail et de revenus, logement, santé, éducation, etc.). Parmi les projets mis en œuvre par les Conseils communaux, on retrouve, en plus de travaux d'infrastructure (routes, égouts, approvisionnement en eau), des acquisitions de terrains dans la communauté pour assurer l'accès au logement des nouvelles générations, face à la hausse rapide des prix immobiliers, des programmes de construction de logements pour les habitants de la communauté, des entreprises collectives destinées à créer des emplois dans la communauté, etc.

II. Le Brésil est l'ascension de membres du mouvement d'économie solidaire au gouvernement

Retraçons à présent quelques moments-clés de définition du secteur de l'économie solidaire au Brésil. Nous percevons que, si des initiatives associatives et coopératives ont toujours existé et que l'on en dénombre de nombreuses à la sortie la dictature, ce n'est que lors de la seconde moitié des années 1990 que s'accroît l'utilisation du terme d'économie solidaire, suite à des échanges internationaux de certains de ces protagonistes. L'économie solidaire prend force dans l'espace public suite à la constitution de réseaux. Les Forums Sociaux Mondiaux constituent alors des moments importants de l'histoire récente de l'économie solidaire au Brésil, puisqu'ils vont héberger la naissance du mouvement social, structuré par le Forum Brésilien d'Economie Solidaire. Nous percevons que, contrairement au cas du Venezuela, cette inscription dans l'espace public est non pas impulsée par des politiques publiques mais par un

⁹ Source : www.pdvsa.com (consulté le 2 juin 2008).

ensemble de structures associatives du Tiers secteur, travaillant dans l'appui aux expériences d'économie solidaire.

II.1. La construction du mouvement d'économie solidaire au Brésil

De L'associativisme-coopérativisme et des initiatives de génération de travail et revenu...

Contrairement au cas du Venezuela, le mouvement coopérativiste au Brésil apparaît à la fin du 19^{ème} siècle, à travers l'immigration d'européens fondant des coopératives selon la doctrine de C. Fourier (Schmidt et Perius 2003). Les coopératives prirent principalement la forme de coopératives de consommation dans les zones urbaines et de coopératives agricoles dans les zones rurales. La plupart des coopératives de consommation disparurent suite à l'expansion des chaînes de supermarchés. Les coopératives agricoles se sont, au contraire, étendues et certaines se sont transformées en grandes entreprises agro-industrielles. Les premières lois réglementant le coopérativisme au Brésil apparaissent lors du gouvernement populiste de G. Vargas. En 1971, pendant la dictature militaire, est définie l'actuelle structure du système coopérativiste au Brésil à travers la loi 5 764 qui régit jusqu'à aujourd'hui les coopératives.

À côté de ce coopérativisme traditionnel, s'est également développé un ensemble d'initiatives dont l'objectif est de répondre aux besoins de survie et de génération de revenu de leurs membres, issus des milieux populaires, exclus des systèmes conventionnels d'emploi, de distribution de revenu et de protection sociale. Regroupées sous la rubrique de « coopérativisme populaire », celles-ci forment encore aujourd'hui la grande majorité des expériences d'économie solidaire au Brésil, bien que celles-ci se soient grandement diversifiées par la suite, comme nous le verrons plus loin. Dans la plupart des cas, ce sont des collectifs de petite taille qui, sous le statut juridique d'association, de coopérative ou en tant que groupe informel, tentent de générer un revenu à travers une activité de production de biens et/ou services entreprise dans une perspective de démocratie économique et dont les revenus sont distribués entre les membres, en guise de rémunération, selon des critères déterminés par ceux-ci.

Coexistent par conséquent au Brésil deux grands types de coopérativisme : un coopérativisme traditionnel et une vague plus récente de coopératives populaires. Seules ces dernières s'inséreront dans le mouvement de l'économie solidaire qui se développera par la suite. En effet, celles-ci entendent se distinguer, notamment à travers une mise en réseaux et une constitution en mouvement social affirmant leurs caractéristiques d'ES, du coopérativisme traditionnel jugé conservateur et n'appliquant pas les principes de l'autogestion, « c'est pourquoi on ne peut pas les considérer comme une partie de l'économie solidaire » (Singer 2002, p. 122). Elles entendent se distinguer également des « fausses coopératives », c'est-à-dire des entreprises ne respectant pas les principes coopératifs mais constituées sous la forme juridique de coopérative afin de pouvoir engager les travailleurs sous statut d'indépendants, ne pas être contraintes par la législation du travail liée au statut d'employé, entraînant de la sorte une précarisation du statut du travailleur.

Il est donc évident que les pratiques d'économie solidaire existent depuis bien longtemps au Brésil, entreprises notamment par la large parcelle de la population vivant à la marge des circuits formels de l'économie et développant des pratiques d'entraide mutuelle et de solidarité afin de faire face à l'absence d'accès à des conditions de vie dignes. Mais ces pratiques se développèrent particulièrement à partir de la seconde moitié des années 1980 lorsque, à la sortie du régime militaire, on assiste à la résurgence des mouvements sociaux, de l'action sociale de l'Eglise, des Organisations Non Gouvernementales (ONGs) financées en partie par la coopération internationale au développement, etc. On assiste également à cette époque au développement d'un contingent supplémentaire d'exclus, principalement dans les zones urbaines, suite à la crise caractérisant la « décennie perdue » des économies latino-américaines. Le développement de politiques néolibérales et l'orthodoxie budgétaire imposée par les plans d'ajustement structurel viennent aggraver le manque traditionnel de politiques sociales à même d'affronter ces problèmes (Carvalho de França Filho et Laville 2004, Sarria Icaza 2006).

Face à l'immense crise sociale et au manque de politiques publiques en la matière, il apparaît aux acteurs populaires et aux structures d'appui la nécessité « d'élaborer des options concrètes, alternatives économiques immédiates et de moyen et long terme, amplifiant l'espace

de lutes, auparavant principalement centré sur la conquête d'espaces politiques pour transformer des structures injustes ou pour exiger la mise en place de politiques sociales. Apparaissent de nombreuses initiatives, de nouveaux espaces de discussion et de pratique sociale » (Sarria Icaza 2006, p. 2). Furent développés de multiples projets locaux, plus connus sous le nom d'« initiatives de génération de travail et revenu ». A cette époque, on dénombre de nombreuses associations, coopératives et groupes de production communautaires.

Dans les années 1980, apparaît le Mouvement des paysans Sans Terre (MST) qui joue un rôle-clé en milieu rural. Il promeut, dans les *assentamentos* de la réforme agraire, une organisation de la production sous forme de coopératives autogestionnaires, de production agricole et d'élevage. C'est à cette époque également que la Caritas brésilienne développa dans tout le pays un vaste ensemble de « Projets Alternatifs Communautaires », de création de revenu, autour du thème « la solidarité libère ».

...aux expériences d'économie solidaire

Les initiatives décrites ci-dessus étaient généralement appréhendées, tant dans la littérature scientifique que parmi les acteurs de terrain, selon les termes d'« associativisme et coopérativisme » ou encore « initiatives de génération de travail et revenu » (Mello et Silveira 1990). Fin des années 1980 et pendant les années 1990, un ensemble d'échanges et rencontres se développent entre travailleurs et structures d'appui de projets associatifs et autogestionnaires entre le Brésil, le Mexique, la France et l'Espagne (RBSES 2006). C'est lorsque les protagonistes commencent à s'articuler internationalement que se répand au Brésil l'utilisation du terme d'« économie solidaire » pour dénommer ces initiatives.

En outre, la crise industrielle du début des années 1990, et les nombreux licenciements qui en découlent, défient les secteurs auparavant intégrés dans le marché du travail formel. Les syndicats tentent de se repositionner et commencent à envisager de nouvelles alternatives. La Centrale Unique des Travailleurs – la plus grande centrale syndicale du pays – entame des actions en matière d'économie solidaire. L'Association Nationale de Travailleurs d'Entreprises d'Autogestion et, quelques années plus tard, l'Union et Solidarité des Coopératives, sont créées suite à la récupération d'entreprises en faillite par les employés qui les transforment en coopératives.

Les expériences d'économie solidaire et les structures d'appui se sont donc organisées en réseaux, visant le renforcement des initiatives. Ainsi, le Réseau Brésilien de Socioéconomie Solidaire (RBSES) est créé en 2000, sous l'impulsion de deux ONGs. Sans doute actuellement le plus important réseau national d'ES, il réunit des expériences d'économie solidaire, des structures d'appui, des chercheurs, etc., en vue notamment de promouvoir un modèle alternatif de développement, « un espace croissant de socioéconomie solidaire à l'intérieur du propre capitalisme et en opposition à celui-ci » (RBSES 2006).

Vers une diversification des expériences d'économie solidaire

On assiste alors à cette époque à une diversification des expériences d'économie solidaire, plus traditionnellement composées du coopérativisme populaire. Ainsi, viennent se rajouter à cette catégorie, les coopératives issues du mouvement syndical, mentionné plus haut, de réponse aux faillites d'entreprises à travers la récupération de celles-ci par les travailleurs.

D'autres expériences se développent significativement dans les années 90 et sont à mentionner notamment en raison de la notoriété qu'elles ont acquise dans le domaine. Il y a, d'une part, les expériences, aux pratiques et méthodologies variées, ayant trait au domaine des finances solidaires et regroupées sous la dénomination de « banques populaires ». Ce sont les fonds rotatifs, les expériences de microcrédit et les banques communautaires. Il y a, d'autre part, les systèmes d'échanges locaux de biens et services, regroupés au Brésil sous la dénomination de « clubs d'échange ». Ce sont des personnes qui échangent des biens et services, avec ou sans monnaie sociale comme instrument de régulation, selon un ensemble très varié de critères décidés par le groupe et qui visent à encadrer les relations économiques dans des logiques sociales.

Des réseaux d'économie solidaire au mouvement d'économie solidaire

Malgré les nombreuses articulations¹⁰ régionales, nationales et internationales, c'est principalement à partir de 2001, autour des successifs Forums Sociaux Mondiaux à Porto Alegre, que se cristallise l'identité d'économie solidaire au Brésil. Surtout, c'est à partir de là que celle-ci gagne de la vigueur dans l'espace public, à travers une véritable articulation nationale qui vise à se constituer en tant que mouvement social pour défendre l'économie solidaire comme modèle de développement alternatif au capitalisme.

Nous percevons ci-dessous que ce mouvement fut impulsé par un groupe de structures d'appui au développement de l'économie solidaire, qui s'est ensuite élargi à d'autres protagonistes, en particulier les propres expériences d'économie solidaire, pour constituer le Forum Brésilien d'Economie Solidaire représentant le mouvement. Il est toutefois profondément lié à un parti émergent concomitamment sur la scène gouvernementale nationale et qui accède à ses revendications en créant le Secrétariat National d'Economie Solidaire.

Le Forum Social Mondial et la constitution du Groupe de Travail Brésilien d'Economie Solidaire

A l'occasion de l'organisation du premier Forum Social Mondial à Porto Alegre en 2001, s'est constitué un groupe de travail national, connu sous le nom de Groupe de Travail Brésilien d'Economie Solidaire ou « GT Brésilien », en charge de négocier auprès du Comité Organisateur du Forum un agenda d'activités en matière d'économie solidaire. Ce groupe était composé d'ONGs et de réseaux d'appui au développement de l'économie solidaire, agissant en milieu urbain et rural, émanant de l'action sociale de l'Eglise catholique, de syndicats, d'universités, de mouvements sociaux populaires, etc., ainsi que des représentants de préfectures et du gouvernement de l'Etat du Rio Grande du Sud, jugés progressistes et où il existait déjà des actions gouvernementales en faveur de l'économie solidaire. Lors du second Forum Social Mondial, en 2002, c'est à nouveau le GT Brésilien qui est en charge de coordonner les activités liées à l'économie solidaire.

Du GT Brésilien au Secrétariat National d'Economie Solidaire et au Forum Brésilien d'Economie Solidaire

Lors du second semestre de l'année 2002, il fut décidé que le GT Brésilien, en plus d'organiser les activités d'économie solidaire au sein du troisième Forum Social Mondial, assumerait le rôle de rassembler différents acteurs en vue de garantir la représentation du thème de l'économie solidaire dans la campagne présidentielle de cette année. Ils décidèrent d'appuyer le candidat Luis Inácio Lula da Silva, du Parti des Travailleurs, identifié aux couches populaires et aux causes progressistes et considéré comme le seul candidat à même d'intégrer l'économie solidaire dans son programme de gouvernement, malgré sa coalition avec des partis du champ jugé conservateur.

C'est lors du second tour des élections présidentielles que l'articulation réalisée par le GT Brésilien décide de revendiquer un espace institutionnel qui puisse promouvoir des politiques en faveur de l'économie solidaire. En octobre 2002, Luiz Inácio Lula da Silva est élu président du Brésil et des négociations sont entamées avec des représentants du nouveau gouvernement. C'est ainsi que le GT Brésilien adresse une lettre au gouvernement Lula, mentionnant des directives générales pour le développement de l'économie solidaire dans le pays, revendiquant la mise en place d'une politique d'appui à l'économie solidaire et la création d'un Secrétariat National d'Economie Solidaire (SENAES) et indiquant le nom du professeur Paul Singer, issu du mouvement, pour le coordonner. La lettre est amplement divulguée, appelant à l'adhésion de « militants du mouvement de l'économie solidaire » et les convoquant pour une Plénière de construction d'un « agenda d'intérêts communs pour l'ensemble du mouvement de l'économie solidaire » (FBES 2006).

A l'occasion du troisième Forum Social Mondial en janvier 2003, le gouvernement Lula confirme la création d'un nouveau Secrétariat, le SENAES, dont la direction fut confiée au professeur Singer, conformément aux revendications du mouvement. Pour les protagonistes, la nouvelle

¹⁰ Nous reprenons ce terme car il est fortement mobilisé par les acteurs du champ. Il s'agit d'un terme général qui fait référence à des échanges, rencontres, rassemblements, etc. d'acteurs, de tout ordre, en vue de la poursuite d'un objectif commun.

est accueillie comme « une conquête de tous ceux et celles qui travaillent en faveur de l'économie solidaire depuis plus d'une décennie » (FBES 2006). Le SENAES fut formellement créée en juin 2003, à travers un décret présidentiel, au sein de l'un des ministères les plus anciens de l'administration publique brésilienne, le Ministère du Travail et de l'Emploi, considéré comme l'un des ministères les plus importants pour un gouvernement dit populaire, avec de fortes racines dans le milieu syndical.

C'est à cette époque que différentes Plénières Nationales d'Economie Solidaire sont organisées par le GT Brésilien, en 2002 et 2003, réunissant des acteurs de l'économie solidaire de l'ensemble du pays, issus des plénières organisées dans les Etats fédérés. Il s'agissait de représentants de structures d'appui au développement de l'économie solidaire, mais aussi de représentants des travailleurs de coopératives et associations et des pouvoirs publics. Ces plénières visaient mettre en place un « grand processus de mobilisation populaire » (FBES 2006) afin de débattre sur, et approuver, une Carte de Principes (constituant l'identité de l'ES), une Plate-forme de Luites communes, ainsi que la création d'un Forum National d'Economie Solidaire (FBES 2006). Il fut décidé, à titre de convention, que serait utilisée la terminologie d'« économie solidaire » considérée comme la plus universelle parmi les diverses terminologies utilisées.

Dans la Carte de Principes approuvée, l'économie solidaire est définie comme « ayant pour points communs » un large ensemble de valeurs telles que « la valorisation sociale du travail humain [...] la reconnaissance du lieu fondamental de la femme et du féminin dans une économie fondée sur la solidarité ; la recherche d'une relation d'échange respectueux avec la nature, la coopération et la solidarité ». Elle y est clairement présentée comme un modèle, une « stratégie de développement pour la société brésilienne » (FBES 2006) et le monde en général, s'opposant au capitalisme. En ce qui concerne la Plate-forme de Luites, elle fit ensuite partie du Plan d'Action du SENAES. Elle demande l'élaboration par le SENAES, en dialogue avec le Forum Brésilien d'Economie Solidaire, de politiques publiques « qui soient adéquates à l'expansion et au renforcement de l'économie solidaire dans le pays ». Il s'agit par exemple d'un système de taxation spécifique pour les initiatives d'économie solidaire et d'une nouvelle législation pour les coopératives – réglementées selon la loi du coopérativisme de 1971.

Enfin, la dernière Plénière institua le Forum Brésilien d'Economie Solidaire (FBES), dont l'objectif serait « d'articuler et de mobiliser les bases de l'économie solidaire à travers le pays [...] et de faire l'interlocution vis-à-vis du gouvernement, en particulier vis-à-vis du SEANES » (FBES 2006). Le FBES a été constitué de manière conjointe au SENAES, obtenant un statut différencié par rapport aux autres articulations brésiennes en matière d'économie solidaire – bien que plusieurs d'entre elles se retrouvent dans le Forum. Dès sa conception, il fut décidé que le FBES serait l'un des principaux interlocuteurs du SENAES, entreprenant des activités en commun et se réunissant régulièrement à Brasília.

Le développement des Forums d'économie solidaire

La mobilisation en vue de la constitution du FBES mena à des articulations d'acteurs – ou à la consolidation d'articulations existantes –, aux niveaux local et des Etats fédérés, afin de constituer des forums micro-régionaux ou municipaux d'économie solidaire et les forums d'économie solidaire des Etats qui seraient représentés au sein du FBES. Ce processus est encore en construction aujourd'hui. L'objectif était de construire les ramifications locales de l'articulation entre les acteurs, entre autres « afin que chaque protagoniste se reconnaisse dans le mouvement de l'économie solidaire » (FBES 2006). Il est intéressant de noter que le SENAES a participé à la création de certains Forums d'économie solidaire des Etats, jouant de la sorte un rôle dans la construction du mouvement d'économie solidaire.

La singularité de l'expérience brésilienne en matière d'organisation politique de l'économie solidaire consiste en la constitution de ces Forums d'économie solidaire, au niveau micro-régional, des Etats fédérés et national. Ils constituent le corps du mouvement social d'économie solidaire, l'outil principal par lequel il se structure et interagit avec les pouvoirs publics. En effet, de manière générale, les réseaux sont constitués uniquement d'expériences d'économie solidaire et de structures d'appui et sont des espaces d'articulation de la société civile plus indépendants de pouvoirs publics. Les Forums sont, comme les réseaux, des espaces d'articulation d'acteurs, dont l'engagement est volontaire, en vue de leur renforcement. Ils présentent également une dimension d'assistance technique aux expériences d'économie

solidaire et une dimension d'organisation politique. Mais ils ont ceci de particulier, par rapport au mode plus commun d'articulation des initiatives en réseaux, qu'ils s'ouvrent à la présence des pouvoirs publics avec lesquels ils entretiennent une relation plus étroite. Ainsi, contrairement aux réseaux, les Forums d'économie solidaire sont composés également de représentants de pouvoirs publics. Ce sont un rassemblement d'acteurs dans un sens plus large que les réseaux, dans la mesure où ils incluent l'ensemble des parties prenantes de l'économie solidaire : expériences en tant que telles, structures d'appui et représentants de pouvoirs publics actifs en matière d'économie solidaire. Contrairement aux réseaux également, un seul Forum d'économie solidaire est présent à chaque niveau de pouvoir – micro-régional, des Etats fédérés et national – et celui-ci concerne toujours l'ensemble des expériences d'économie solidaire (et non parfois des segments de celle-ci). Ensuite, ils sont organisés systématiquement de bas en haut des différents niveaux de pouvoir politico-administratifs : Forums micro-régionaux ou municipaux envoyant des représentants au Forum d'économie solidaire de l'Etat, envoyant à son tour des représentants au FBES.

Le Forum Brésilien d'Economie Solidaire (FBES) se structure selon, d'une part, des représentants de douze organisations et réseaux d'appui qui composaient l'ancien GT Brésilien et des représentants des Forums d'économie solidaire des Etats. Les anciens membres du GT Brésilien, structures d'appui issues du Tiers secteur, ont donc reçu une place privilégiée au sein du FBES, en raison de la reconnaissance du rôle joué dans le processus de constitution du mouvement d'économie solidaire.

Enfin, les pouvoirs publics – principalement le SENAES – financent une partie de leurs activités. Dès lors, bien que les Forums revendiquent leur autonomie par rapport aux pouvoirs publics en se présentant comme un espace d'articulation de la société civile, ils apparaissent comme l'intermédiaire-clé vis-à-vis de l'Etat, lors de la négociation avec les pouvoirs publics et la construction de politiques publiques.

De l'insertion des expériences d'économie solidaire dans le mouvement

Le renforcement de l'articulation politique du secteur de l'économie solidaire et de son action sur la scène publique entraîna une croissance des expériences d'économie solidaire (SIES 2006). On dénombre aujourd'hui 14 954 expériences d'économie solidaire comptant 1 251 882 membres¹¹ (SIES 2006).

Les nouvelles expériences d'économie solidaire ont eu tendance à s'insérer quasi-automatiquement dans le mouvement d'ES, étant pour beaucoup nées au sein de celui-ci ou dans son contexte de formation. Mais de nombreuses coopératives populaires ne se sont pas insérées dans le mouvement d'ES. Certaines ne s'identifient pas comme étant des expériences d'ES. Suite au mouvement d'ES, nous pouvons dès lors faire l'hypothèse suivante. S'il est vrai que les expériences d'économie solidaire sont loin d'être un phénomène émergeant au Brésil et que ces pratiques prolongent les modes anciens d'action collective populaire, d'économie populaire, dans lesquels elles trouvent leurs fondements et leur rationalité, nous pouvons déceler une innovation. D'une part, à travers une tendance à la diversification de ces expériences, que nous avons développée ci-dessus. Notamment, nous avons mentionné que, dans les années 1990, viennent se rajouter aux expériences appartenant au monde populaire, celles issues du milieu du travail formel et des courants syndicaux, à travers la récupération d'entreprises en faillite par les travailleurs tentant de s'organiser en autogestion.

D'autre part, et surtout, à travers une tendance au renforcement de la dimension politique de ces expériences. Les segments de l'économie populaire qui ont intégré le mouvement d'ES, soutenus par des structures d'appui du Tiers secteur, articulent désormais plus étroitement création de revenu – qui reste une priorité – et lutte politique, cette dernière dimension étant auparavant plus caractéristique des mouvements sociaux que des coopératives populaires. Ils affirment de manière explicite, revendiquée, un ensemble de valeurs (coopération, solidarité, autogestion) constituant une « nouvelle manière de faire de l'économie ». Cela les amène parfois à s'unir pour s'inscrire dans une perspective de développement local, tentant de répondre de manière intégrée à un ensemble de besoins sociaux non-satisfaits du quartier. Par rapport à l'économie populaire, l'économie solidaire a donc de particulier qu'elle se présente

¹¹ Sur une population de 186 945 247 habitants (IBGE 2006).

comme un projet économique et politique, au-delà d'une logique de subsistance ancrée dans le lien social et les réseaux d'acteurs.

De l'importance des structures d'appui au développement de l'économie solidaire

De l'histoire de la constitution du secteur de l'économie solidaire au Brésil, contrairement au cas du Venezuela où la société civile est plus faible, nous pouvons dégager l'importance du rôle joué par les structures d'appui au développement de l'économie solidaire. En effet, nous avons vu que ces initiatives du Tiers secteur¹², issues principalement du monde associatif, ont parfois mis en place des expériences d'économie solidaire. Surtout, elles ont participé activement au développement de l'identité d'économie solidaire, certaines ayant impulsé la constitution de réseaux – tels que le RBSES – et la construction du mouvement d'économie solidaire.

De manière générale, une des particularités du champ de l'économie solidaire au Brésil par rapport aux pays francophones européens est l'importance de telles structures dans l'accompagnement des groupes et expériences d'économie solidaire. Dans cette catégorie d'acteurs, on retrouve principalement des ONGs, mais aussi d'autres associations et fondations, des mouvements sociaux, des syndicats et des Incubatrices des Universités. Ce vaste ensemble joue un rôle de structuration et renforcement du champ à travers deux registres d'action. D'une part, elles prestent, avec des visions et méthodologies très variées, des services de formation, d'appui technique et d'accompagnement des expériences d'économie solidaire. D'autre part, elles organisent politiquement ces expériences, relayent leurs spécificités, tentent d'amplifier le mouvement et participent des réseaux et forums en quête de renforcement du secteur. Représentées au sein du FBES, elles sont une composante importante du mouvement d'économie solidaire et participent des débats et négociations politiques sur le secteur.

Pour se développer, les expériences d'économie solidaire comptent sur une articulation avec le Tiers secteur, tant au niveau de la prestation de services d'appui qu'au niveau de la participation politique au mouvement. La relation entre les expériences d'économie solidaire et les structures d'appui n'est toutefois pas sans tensions, principalement lorsque les structures d'appui sont composées de professionnels. Ces tensions sont notamment issues du fait que les structures d'appui absorbent la majorité des fonds publics destinés au soutien et au développement de l'ES, provenant par exemple de la coopération internationale au développement.

1.1.1 Sur le mouvement social

Nous percevons donc que l'économie solidaire est un mouvement social, à la fois aux yeux des acteurs du champ – qui se reconnaissent et s'identifient comme un mouvement – et au regard d'un nombre de critères objectifs. Leur mode d'action collective a de fait les caractéristiques d'un mouvement social. Il s'agit d'un rassemblement intentionnel de divers acteurs sociaux, qui, à travers des pratiques de coopération, des processus d'articulation et des moments de mobilisation commune – tentatives de regroupement qui ne sont bien entendu pas exemptes de tensions et conflits –, entendent explicitement porter une cause, plus ou moins universelle et peser sur les formes de la vie sociale, à travers une articulation à l'activité politique, des revendications politiques (composant la « Plate-forme de Luites »). Réunis autour d'une identité et des valeurs communes (la « Carte de Principes »), les protagonistes s'opposent au capitalisme pour défendre, de manière militante, un nouveau mode de production, consommation et distribution des richesses, un modèle alternatif de développement, porteur de bénéfices pour la société. Bien plus qu'un ensemble de pratiques existantes, pour les acteurs impliqués, l'économie solidaire est un projet de société.

La mise en réseau et la constitution en mouvement social ont permis de rendre visibles sur la scène publique un ensemble de pratiques qui, bien qu'existant depuis longtemps, étaient souvent cachées. A travers le mouvement social, l'économie solidaire s'est constituée en tant que secteur propre et en tant qu'acteur politique. Cette récente voie d'institutionnalisation tente de faire reconnaître l'économie solidaire en tant que véritable acteur socio-économique, porteur de bénéfices pour la société et d'alternatives face aux problèmes sociaux et environnementaux

¹² Au Brésil, et en Amérique Latine en général, le Tiers secteur est identifié à un secteur privé d'intérêt général (de Melo Lisboa 2003b).

engendrés par un capitalisme peu régulé. A travers une articulation au Parti des Travailleurs accédant à l'exécutif national, cela a mené, au niveau national, à la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'économie solidaire en tant que champ d'action légitime et digne de l'intérêt de l'action publique étatique et, de la sorte, à l'émergence de politiques publiques spécifiques.

Emergeant au sein de la critique altermondialiste, le mouvement d'économie solidaire entretient toutefois un lien étroit avec les pouvoirs publics, à travers l'ensemble des actions menées de concert avec le SENAES. Nous avons vu que ce dernier a participé de la diffusion de l'identité d'ES, ainsi que de la construction et du renforcement du mouvement. Il finance la structure et des activités du FBES, l'organisation de foires d'économie solidaire où se rencontrent les différents acteurs du mouvement – non seulement autour d'échanges commerciaux mais également autour d'une série d'activités d'ordre politique –, etc. Il est composé de membres se revendiquant du mouvement.

Comme nous l'avons maintes fois mentionné, dès sa création, le SENAES a mené la plupart de ses actions en partenariat avec le FBES, devenu son interlocuteur privilégié dans la mesure où il est considéré comme le représentant du mouvement d'ES, regroupant la plupart de ses acteurs et agréant ses principales formes d'expression. Ce type de lien à la société civile et l'idée de participation dans l'exécution de politiques publiques est l'une des marques administratives du Parti des Travailleurs. La tentative, sous des formes diverses, d'« incorporation de la population aux discussions relatives aux actions publiques constitue l'un des axes centraux » de son programme (Bezerra 2003, p. 134).¹³ En outre, la Plate-forme de Luites présentant les revendications du FBES en termes de politiques publiques a servi de guide aux politiques menées par le SENAES.

III. Réflexions transversales et enjeux : quelles perspectives pour le développement d'un secteur de l'économie solidaire ?

Tant au Venezuela qu'au Brésil, nous avons mis en avant la récente voie d'institutionnalisation adoptée par le secteur de l'économie solidaire. Nous avons montré comme celui-ci a été en pleine expansion ces dernières années. Ces expériences ont acquis ces dernières années de l'importance au sein des débats publics, ont été progressivement reconnues comme une alternative socioéconomique digne de l'intérêt de l'action publique et des politiques publiques à destination du champ ont émergé.

Toutefois, dans les deux contextes étudiés, le processus d'émergence de ces politiques publiques est fortement différent, étant donné, nous l'avons expliqué, une histoire et des structures différentes de société civile et de relation à l'Etat. Au Venezuela, les expériences d'économie solidaire comptent peu sur l'appui des structures d'appui du Tiers secteur et leur récente expansion s'explique en partie par une politique volontariste de l'Etat. Jusqu'aux années récentes, la société vénézuélienne avait un secteur d'économie sociale peu développé, avec quelques expériences locales innovatrices, mais peu institutionnalisées. Ces organisations étaient peu connues et marginales au point de vue économique et sociopolitique. Les initiatives populaires de génération d'emploi et de revenu furent avant tout de caractère individuel et familial ; il y eut peu d'initiatives associatives pour la création de postes de travail dans des entreprises autogérées. Les coopératives de travail sont pratiquement inexistantes avant les années 2000, alors qu'elles surgissent en réponse aux incitatifs des politiques publiques. L'absence d'organisations intermédiaires, d'agents médiateurs ou de structures d'appui, qui ont joué un rôle si important dans des pays comme le Brésil (Gaiger, 2005), prive les nouvelles

¹³ Il faut toutefois rester conscient que ces mécanismes de participation, comme le signale Bezerra (2003), ne se réalisent pas dans un vide sociologique. Dès lors, lorsqu'ils sont mis en oeuvre, « les mesures ébauchées dans les propositions, qui ont souvent pour référence des modèles nationaux et internationaux, élaborés pour instituer de "nouveaux" modèles de relations politiques, doivent faire face, par exemple, à des formes historiquement constituées de sociabilité politique et d'interaction avec les organismes gouvernementaux » (p.135), notamment, au Brésil, en ce qui concerne les relations personnifiées lors de l'attribution de ressources publiques.

coopératives et autres organisations de l'économie sociale d'un appui technique et sociopolitique important pour leur développement comme entreprises et comme acteurs sociaux. Même si quelques ONGs ou organisations de développement social ont appuyé des initiatives communautaires, par exemple dans des domaines comme le logement et la réhabilitation de bidonvilles, la santé, l'environnement, elles n'ont pas créé de regroupements, et les expériences sont restées isolées et ont eu peu d'incidences sur les politiques publiques. Le gouvernement bolivarien a peu tendance à développer des relations de partenariat avec ces organisations, ni avec des organisations coopératives plus anciennes, pour la mise en œuvre d'appuis aux nouvelles coopératives. Alors que les syndicats ont constitué au Brésil d'importants appuis à la formation d'entreprises d'autogestion, au Venezuela ils ont été cooptés par les partis politiques au pouvoir au cours de la période 1958-2002, et minés par la corruption jusqu'à se vider de toute légitimité. Un nouveau syndicalisme est en train de se mettre sur pied, mais il est affecté par des divisions politiques, et à part quelques propositions sur la cogestion dans les entreprises récupérées par l'État, il n'a mis en œuvre aucune politique d'appui à l'économie solidaire.

Au Brésil au contraire, la crise du modèle de développement à partir des années 1980 a entraîné où un foisonnement d'entreprises associatives de production au cours des dernières décennies, donnant naissance à l'économie populaire solidaire (Razeto, 1988 ; Sarria, 2005). A la différence du Venezuela, Au Brésil, le contexte d'une longue période de dictature militaire amena la société civile à s'organiser pour lutter contre le régime dictatorial. Le développement de ces expériences et leur inscription dans l'espace public se doit justement à la formation d'organisations autonomes de la société civile et l'appui de ces structures du Tiers secteur au développement des expériences d'économie solidaire. Aussi, elles ont organisé politiquement ces expériences et impulsé le mouvement social. Ce mouvement a milité pour des politiques publiques qui reconnaissent leurs spécificités. Bien qu'encore fort restreintes, plusieurs politiques ont émergé, menées principalement par le SENAES, selon une relation de concertation avec un mouvement organisé. Dans le giron du mouvement social, se sont également développées, et sont en développement, des politiques publiques spécifiques au niveau des Etats de la Fédération. Par exemple, dans l'Etat de Minas Gerais depuis janvier 2004, dans le District Fédéral depuis avril 2005, dans les Etats du Mato Grosso du Sud depuis juillet 2005, du Rio Grande du Sud depuis novembre 2005 et de l'Espírito Santo depuis décembre 2005. Au niveau municipal, il est à noter que la loi n° 806, instituant le Programme Opportunité Solidaire de soutien au développement de l'économie solidaire dans la municipalité de São Paulo, approuvée en 2004 lors du gouvernement de Martha Suplicy (PT) fut révoquée ensuite lors du mandat du gouverneur José Serra.

Les défis qui se posent au secteur de l'économie solidaire au Venezuela et au Brésil sont dès lors différents. Au Venezuela, les politiques publiques à destination du champ connaissent d'importants échecs dans leur mise en œuvre, ce qui se reflète dans le grand nombre de coopératives qui n'ont pas réussi à mettre sur pied une entreprise viable, et dans la présence de multiples « fausses » coopératives, c'est-à-dire d'entreprises privées qui ont adopté le statut coopératif pour échapper aux lois sur le travail et obtenir des contrats d'organismes publics. La question posée est donc celle de l'autonomie par rapport aux politiques publiques et, pour assurer également la continuité de l'innovation sociale, celle du protagonisme des acteurs de base.

A ce sujet, il faut toutefois signaler que, récemment, des processus de constitution de Conseils coopératifs régionaux dans quelques états du pays, et des programmes encourageant la formation de réseaux et de partenariats entre coopératives, organismes publics et entreprises privées au niveau local (Réseaux d'innovation productive, et Noyaux de développement endogène, en particulier), peuvent constituer des mécanismes de soutien aux entreprises de l'économie solidaire, pour assurer leur viabilité économique et leur pertinence sociale. De nouvelles organisations axées sur les dimensions communautaires de l'économie solidaire (en particulier les Conseils communaux) représentent elles aussi un important potentiel de développement pour des entreprises d'économie solidaire axées sur la satisfaction des besoins collectifs et le développement local.

Au Brésil, la question du protagonisme local, des expériences d'économie solidaire, n'est pas tant posée par rapport aux politiques publiques mais davantage par rapport à l'ensemble des structures d'appui du Tiers secteur (ONGs, etc.). Un défi est celui de la progressive prise

d'autonomie des expériences par rapport à ces institutions qui les forment et l'accompagnent, et desquelles beaucoup dépendent encore pour leur survie. Les initiatives d'économie solidaire connaissent, comme au Venezuela, des taux d'échec fort importants, mais ceux-ci restent semblables au cas des petites et micro entreprises traditionnelles. Il semble donc que ce soit surtout la question des politiques publiques de soutien à ces initiatives qui soit posée. En effet, la relation entre le mouvement et le SENAES n'est pas exempte de tensions mais, de manière générale, le SENAES est appréhendé comme une conquête du mouvement social au niveau fédéral, respectant ses spécificités. Le défi pour bien des acteurs du secteur est, d'une part, d'amplifier les politiques publiques à destination de l'économie solidaire – qui restent encore fort restreintes – et, d'autre part, de garantir que les politiques publiques perdurent au-delà des mandats électoraux et des différentes configurations politiques au pouvoir. Pour cela, il s'agit également de mettre en place un cadre légal spécifique, adéquat aux initiatives d'économie solidaire, permettant de les identifier et de la sorte de faciliter les actions à destination du champ. Cela permettrait également de dépasser le plan des politiques gouvernementales pour inscrire l'économie solidaire de manière structurelle au sein du cadre politico-institutionnel brésilien.

Bibliographie

- ANTILLANO, A. (2005). « La lucha por el reconocimiento y la inclusión de los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 3, septembre-décembre, pp. 205-218.
- ARCONADA, S. (2006). « Mesas técnicas de agua y Consejos comunitarios de Agua », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 12, N° 2, mai-août, pp. 127-132.
- BEZERRA, M. O. (2003). « Participation populaire et conflits locaux : le budget participatif à Niterói (Rio de Janeiro) », in J. PICARD (dir), *Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Karthala, Collection Lusotopie, pp. 133-155.
- BRICENO-LEÓN, R. (1990). *Los efectos perversos del petróleo*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana/Consortio de Ediciones Capriles, C.A., Caracas.
- CARIOLA, C. et M. LACABANA (2005). « Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, N° 1, janvier-avril, pp. 21-41.
- CARIOLA, C. (1989), *Crisis, sobrevivencia y sector informal*. CENDES, Caracas.
- CARVALHO DE FRANÇA FILHO, G. (2006). « Capítulo 3. A Economia Popular e Solidária no Brasil », in G. CARVALHO DE FRANÇA FILHO, J.-L. LAVILLE, A. MEDEIROS et J.-P. MAGNEN (org), *Ação Pública e Economia Solidária. Uma Perspectiva Internacional*, EDUFBA, UFRGS, Série Sociedade e Solidariedade, Salvador, pp. 76-98.
- CARVALHO DE FRANÇA FILHO, G., et J.-L. LAVILLE (2004). *Economia Solidária. Uma abordagem internacional*, Porto Alegre, LSCI, UFRGS Editora, Coleção Sociedade e Solidariedade.
- CARVALHO DE FRANÇA FILHO, G. et J. TORRES SILVA JUNIOR (2005). « Une dynamique associative emblématique au Nord-Est brésilien », in J.-L. LAVILLE, J.-P. MAGNEN, G. CARVALHO DE FRANÇA FILHO et A. MEDEIROS (dir), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Ramonville Saint-Agne, Editions Erès, pp. 105-121.
- CENDES-CIDA (1969). *Reforma agraria en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- CRUZ, A. (2006), « Políticas públicas para la economía solidária: fronteira entre politica social y política para el desenvolvimento local », *Sociedade em Debate*, Vol. 12, N° 1, juin.
- DA ROS, G. (2006). « El movimiento cooperativo en Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas ». www.neticoop.org.uy/article173.html
- DAGNINO, E. (2002). « Capítulo 1. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil », in E. DAGNINO (org), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo-Rio de Janeiro, Unicamp, Paz e Terra, pp. 9-15.
- DAVILA LADRON DE GUEVARA, R. (2005). *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa: casos exitosos de cooperativas de ahorro y crédito*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- DE JESUS, P. et L. TIRIBA (2003). « Cooperação », in A. D. CATTANI (org), *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, pp. 49-54.
- DELAHAYE, O. (2001). *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- DE MELO LISBOA, A. (2003a). « Solidariedade », in A. D. CATTANI (org), *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, pp. 242-250.
- DE MELO LISBOA, A. (2003b). « Terceiro Setor », in A. D. CATTANI (org), *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, pp. 253-260.

- DE MELO NETO SEGUNDO, J. J. et S. MAGALHÃES (2003). *Bairros Pobres Ricas Soluções. Banco Palmas ponto a ponto*, Fortaleza, Conjunto Palmeiras.
- DEVELTERE, P. (2002). « L'économie sociale et la coopération au développement: Quo vadis? ». Communication présentée au colloque « Économie sociale et développement local », dans le cadre des « Quinzièmes entretiens » du Centre Jacques Cartier, Grenoble, 9 au 11 décembre 2002.
- DEVELTERE, P. (1998). *Économie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*. De Boeck et Larcier, Paris et Bruxelles.
- ENCONTRO LATINO DE CULTURA E SOCIOECONOMIA SOLIDARIAS (1998). *Construindo a Socioeconomia Solidária do Espaço Local ao Global*, Rio de Janeiro, PACS, CASA, Série Semeando Socioeconomia - n°1.
- FORUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDARIA (FBES) (2006). <http://www.fbes.org.br>
- GAIGER, L. I. (2005). « Entreprise Solidaire », in J.-L. LAVILLE et A. D. CATTANI (dir), *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 287-296.
- GAIGER, L. I. (2005). « Économie solidaire et espace public. Quelques remarques à propos du rôle des agents médiateurs », in J.-L. LAVILLE, J.-P. MAGNEN, G. C. DE FRANÇA FILHO, A. MEDEIROS, *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*. Érès, Paris.
- GAMBOA, T., MORAN, G. (1987), *La gestión cooperativa en Venezuela*, Universidad del Zulia, Centro de Estudios de la Empresa, Maracaibo.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). (2006). <http://www.ibge.com.br>
- LOPEZ-MAYA, M. (2005). *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*. Alfadil, Caracas.
- MARTINEZ TERRERO, J. (1972). *Las cooperativas de Venezuela*. Centro Gumilla, Caracas.
- MELLO, R. et C. SILVEIRA (1990). *Projetos de Apoio ao Setor Informal Urbano. Classificação geral e exames de experiências selecionadas*, IBASE, SETAS/MG et GTZ.
- MOMMER, B. (2003). « Petróleo subversivo », in ELLNER, S. et D. HELLINGER, *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente/Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLAVEIS (MNCR) (2006). <http://www.movimentodoscatadores.org.br>
- MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO, SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDARIA (MTE/SENAES) (2006). *Atlas da Economia Solidária no Brasil*, Brasília, Departamento de Estudos e Divulgação.
- NEVEU, E. (2005, 4^{ème} édition). *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, Collection Repères.
- PARRA MEDINA, F., SUAREZ MANCHA, M. (2006). « El desarrollo rural y la economía social en el estado Mérida, Venezuela. PRODECOP: cuna de experiencias exitosas », *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 55, août, pp. 141-165.
- PEIXOTO DE ALBUQUERQUE, P. (2003). « Autogestão », in A. D. CATTANI (org.), *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, pp. 20-26.
- POLANYI, K. (1983, version française d'un ouvrage paru en 1944). *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, traduit de l'anglais par C. Malamoud, préface de L. Dumont, Paris, Gallimard.
- RAZETO, L. (1988). *Economia de solidaridad y mercado democratico, Libro tercero, Fundamentos de una teoria economica comprensiva*, Santiago du Chili, Programa de Economia del Trabajo.
- RAZETO, L. (1990). *Las empresas alternativas*, Santiago du Chili, Programa de Economia del Trabajo.

- REDE BRASILEIRA DE SOCIOECONOMIA SOLIDARIA (RBSES) (2006). <http://www.redesolidaria.com.br>
- RICHER, M. (2005). « Des initiatives innovatrices de l'économie sociale en réponse à la crise du système de santé au Vénézuéla », *Économie et solidarités*, vol. 36, N° 2, pp. 30-47.
- RICHER, M. (2004). « Innovación social y desarrollo local en un municipio andino », *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, vol. 5, N° 9, pp. 59-77.
- RICHER, M., ALZURU, I. (2004), « Intercooperación y economía solidaria: análisis de una experiencia venezolana », *Cuadernos de Desarrollo Rural*, N° 52, premier semestre 2004, pp. 103-128.
- RICHER, M. (2002). « Las cooperativas de salud en Venezuela », *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, Vol. 2, N° 4, pp. 29-45.
- SARRIA ICAZA, A. M. (2006). « Tercer Sector y Economía Solidaria en el Sur de Brasil: características y perspectivas », *Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria*, (RILESS, <http://www.riless.org>), 12 p.
- SARRIA ICAZA, A. M. (2005). « Politiques publiques et économie solidaire au Rio Grande do Sul », in J.-L. LAVILLE, J.-P. MAGNEN, G. C. DE FRANÇA FILHO, A. MEDEIROS, *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*. Érès, Paris.
- SCHMIDT, D. et V. PERIUS (2003). « Cooperativismo e cooperativa », in : A. D. CATTANI (org), *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, pp. 63-72.
- SINGER, P. (2002). *Introdução à economia solidária*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- SINGER, P. (2006). « Capítulo 13. SEANES – Uma Experiência Brasileira de Política de Economia Solidária », in G. CARVALHO DE FRANÇA FILHO, J.-L. LAVILLE, A. MEDEIROS et J.-P. MAGNEN (org), *Ação Pública e Economia Solidária. Uma Perspectiva Internacional*, Salvador, EDUFBA, UFRGS, Série Sociedade e Solidariedade, pp. 282-290.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM ECONOMIA SOLIDARIA (SIES) (2006). <http://www.sies.mte.gov.br>