E. Sabourin, O. A. Texeira (éditeurs scientifiques), 2002. Planification et développement territorial au Brésil. Actes du séminaire, septembre 1999, Campina Grande, Brésil. Cirad, Montpellier France, Colloques, 116 p.

Cinq propositions pour la construction du capital social

Ricardo ABRAMOVAY

Faculté d'économie, Université de São Paulo, Brésil

Résumé — Cinq propositions pour la construction du capital social. Des propositions pour la construction du capital social en milieu rural sont présentées avant d'en examiner les conséquences éventuelles pour l'action syndicale ou la planification du développement territorial. L'enjeu est de montrer que les débats sur le capital social ne doivent pas s'enfermer dans le jargon académique. Les cinq propositions concernent les conditions de formation du capital social, le développement local et le développement municipal, l'agriculture familiale et la construction d'un réseau territorial de développement élargi, la formation de capital social et les actions spécifiques envers la jeunesse rurale, enfin l'ambiguïté de l'action publique de l'Etat brésilien en matière de formation de capital social en zone rurale. L'auteur montre comment, au Brésil, le capital social peut être créé par les mouvements sociaux en général et, dans le cas particulier du milieu rural, par les syndicats paysans et les services locaux de développement et de vulgarisation.

Mots-clés : développement local, capital social, réseau, développement territorial, jeunesse rurale, Brésil.

Ce texte a été rédigé et présenté dans le cadre des secondes rencontres techniques de la Confédération des travailleurs de l'agriculture du Brésil (Contag) dont le thème était « La formation du capital social pour le développement local durable ». L'intitulé de cette réunion indiquait déjà une profonde évolution. En effet, s'il n'existe pas de doute quant à la signification de chacun des termes qui le composent, en revanche, on ne sait pas exactement ce qu'est le « développement local » et encore moins le « développement durable ». L'incorporation de la notion de « capital social » au vocabulaire des sciences sociales et des politiques publiques remonte à moins de dix ans et il n'est pas étonnant que cette notion recouvre des points de vue différents, voire conflictuels.

Ce qui surprend, plus que l'intitulé de ces rencontres, c'est qu'elles aient été organisées sans que la plus importante organisation syndicale du pays — et proportionnellement la plus nombreuse au sein de la Centrale unique des travailleurs, la Cut — fasse référence au secteur ou à la catégorie professionnelle qu'en principe elle représente. On ne s'est pas réuni pour parler de l'agriculture ou des revendications des agriculteurs, ni même du groupe des agriculteurs qui constitue la base sociale de la Contag, ceux qui produisent en régime d'économie familiale et les salariés. On n'a pas évoqué non plus l'appui à la lutte pour la réforme agraire qui se confond avec l'histoire même de la Contag. Le thème du développement local durable est si large que la réforme agraire ne peut être considérée que comme un moyen, décisif et incontournable, pour l'atteindre.

Il s'agissait donc bien de traiter de l'avenir des populations rurales (zones à faible densité démographique) dans le processus de développement. Les mouvements sociaux liés aux luttes des travailleurs ruraux, en particulier la Contag, ont en effet, par vocation, intérêt à associer à leur réflexion,

à leurs luttes et leurs propositions la dimension territoriale du développement. L'accumulation de capital social dont il est question ici n'est pas générique. Elle s'applique tout particulièrement à la création de processus aptes à révéler les potentialités que les 50 millions de Brésiliens des campagnes ou des petites et moyennes agglomérations peuvent découvrir et mettre en valeur dans leurs lieux de vie et de travail.

Il s'agit là d'un thème stratégique, qui constitue, plus qu'un projet politique, une idée de civilisation. Dans son dernier livre, *Development as Freedom*, le prix Nobel d'économie Amartya Sen évoque deux visions antagonistes du développement, présentes aussi bien parmi les économistes professionnels que dans l'opinion publique en général. Dans la première conception, on soutient que le développement est un processus violent, douloureux, vécu inévitablement dans le « sang, la sueur et les larmes » (Sen, 1999), dans lequel l'enjeu d'accumuler des richesses le plus rapidement possible peut entraîner le sacrifice immédiat du bien-être, qui viendra par la suite, mais sur des bases plus solides.

Il est clair que Amartya Sen rejette cette conception qui, cependant, n'a rien de caricatural. Dans les pays capitalistes, elle s'exprime par la courbe de Kuznets (ou par l'idée bien connue que le gâteau doit croître avant d'être redistribué), selon laquelle l'étape initiale du processus de développment se fonde inévitablement sur la concentration de la rente (des revenus), ingrédient indispensable de l'accumulation du capital. Dans le bloc soviétique, les payans ont été considérés théoriquement (voir, par exemple, l'œuvre de Preobrajenski) et traités socialement comme la source de l'accumulation primitive socialiste. Mais A. Sen montre l'existence d'un autre courant pour lequel le développement est un processus « essentiellement amical » qui « peut être illustré par des pratiques comme les échanges mutuels, bénéfices réciproques (dont Adam Smith parlait de manière éloquente), par le travail des réseaux de solidarité sociale, par les libertés politiques ou par le développement social — ou l'une ou l'autre combinaison de ces activités d'appui » (Sen, 1999).

Sen (1988) nous donne la définition à la fois la plus précise et la plus belle du développement : c'est l'augmentation de la capacité des individus à faire des choix. C'est cette même vision qui le conduit à exiger une définition positive de la liberté. Cette dernière n'est pas seulement l'absence de contraintes ou de restrictions, le droit abstrait d'aller et venir, d'acheter, de vendre, d'aimer et d'être aimé. La liberté et donc le développement ne peuvent être pensés en dehors des conditions concrètes de leur exercice[1]. Il ne suffit pas que la loi garantisse certains droits. L'essentiel est que les individus aient les capacités, les qualifications, les prérogatives de se déplacer, de participer aux marchés et d'établir des relations humaines qui enrichissent leur existence.

Face à ces deux courants, il convient de se demander si le milieu rural, avec des zones à faible densité de population où se concentrent aujourd'hui les plus mauvais indicateurs sociaux, ne peut offrir une base à des processus de développement solides ou si, au contraire, le courant tortueux du « sang, de la sueur et des larmes », la vie dans les grandes agglomérations urbaines et les métropoles, constitue les prémices de l'émancipation sociale de millions de ruraux brésiliens qui vivent en situation de pauvreté et de misère absolue. Si, comme le dit Sen (1996), « le développement est la possibilité d'avancer avec un peu d'aide de mes amis — aide qui peut venir de l'interdépendance du marché... mais aussi des services publics qui confèrent aux personnes plus de capacité pour s'entraider », il est souhaitable pour la société que ces amis et ces services publics fleurissent également dans les zones rurales. Ou bien le dicton médiéval selon lequel «l'air des villes rend les personnes libres », qui associait fatalement le milieu rural à l'archaïsme, à la domination clientéliste et à l'oppression, est-il encore valide de nos jours ? Est-il possible que, dans les zones rurales (à faible pression démographique), on puisse construire des processus permettant d'accroître les capacités des individus à faire des choix ?

Je ne doute pas que les efforts de réflexion et de proposition de la Contag, durant ces dernières années (voir, par exemple, la série d'expériences du projet Cut/Contag de recherche et de formation syndicale, 1998), ou les récents travaux des universitaires brésiliens en matière de développement territorial, représentent une importante contribution permettant de répondre positivement à cette dernière question. Mais il est clair que le fossé entre notre profession de foi dans le potentiel de développement que recèle le milieu rural et la matérialisation de ce potentiel, en termes de politiques publiques et de conquêtes sociales effectives, reste immense, quelle que soit l'importance des avancées récentes dans ce sens.

---

[1] D'où l'idée de définir le développement par la nature de ses résultats, traduits par certains indicateurs de santé, de durée de vie et d'éducation. Voir, à ce propos, les rapports sur le développement humain publiés chaque année par le Pnud, depuis 1990, dont Amartya Sen est l'un des principaux mentors intellectuels.

Réduire cette distance étant l'un des objectifs essentiels de la réunion de la Contag et de cet ouvrage, je souhaiterais y contribuer en présentant quelques propositions pour la construction du capital social. L'enjeu est de montrer que les débats sur le capital social ne doivent pas s'enfermer dans le jargon académique. En même temps, l'élaboration théorique autour de ce thème est utile pour alimenter la praxis et la réflexion sur cette pratique. Je m'efforcerai donc de formuler quelques propositions, certaines plus approfondies, d'autres moins, concernant la formation du capital social et les conséquences éventuelles pour l'action syndicale ou la planification du développement territorial. Je ne prétends pas faire le tour de la question et je ne suis même pas certain que ces propositions soient vraiment pertinentes... Si elles peuvent contribuer à animer nos débats, j'en serai déjà fort satisfait. Ayant abordé le thème du capital social dans des textes récents (Abramovay, 1999 a et b), je ne me suis pas soucié ici de commencer par une définition du concept, passant directement aux propositions.

Il est possible de créer du capital social là où il n'existe pas

Les mouvements sociaux ont un rôle stratégique à jouer, notamment le mouvement syndical des travailleurs ruraux et de la vulgarisation rurale.

La lecture du principal ouvrage de référence sur le capital social (Putnam, 1996) provoque à la fois enthousiasme et inquiétude. D'un côté, il est réconfortant de constater qu'aux racines du développement politique des régions du Nord de l'Italie, par opposition au Sud, on trouve des organisations qui datent de presque mille ans, comme les chœurs des églises et les sociétés d'entraide. Dans le Nord, s'est constituée, depuis longtemps, une communauté qui s'intéresse aux questions publiques, qui cultive la vertu civique et pour laquelle la citoyenneté signifie des devoirs et des droits qui soient les mêmes pour tous (Putnam, 1996). Cette tradition de coopération et de liens de solidarité horizontale, qui explique le plus grand développement institutionnel des régions du Nord de l'Italie, est absente dans le Sud, « où la pauvreté et l'archaïsme sont dus, en grande partie (mais pas seulement), à l'incapacité de ses habitants à agir ensemble pour le bien commun ou pour un quelconque objectif qui transcende les intérêts matériels immédiats de la famille nucléaire » (Banfield, 1958, cité par Putnam). C'est à partir de cette dichotomie que Putnam se propose d'établir une corrélation entre « le civisme d'une communauté et la qualité de sa gouvernance ».

L'important est dès lors la base culturelle, l'enracinement historique du processus d'institutionnalisation. Mais c'est justement dans ce « culturalisme » que réside notre inquiétude. Comme le montre la très intéressante et récente synthèse de Abu-El-Haj (1999), le point de vue de Putnam aboutit à un scepticisme profond : « En associant les possibilités d'avancée démocratique à l'existence d'ingrédients culturels naturels à certaines sociétés, l'auteur prive la grande majorité des pays en développement de la possibilité d'atteindre cette civilité. »

Cette attitude intellectuelle nous est très familière. Elle s'exprime, par exemple, dans le constat selon lequel il est naturel que la plupart des crédits du Programme (brésilien) de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) aillent à la région Sud, où il existe une meilleure organisation, une tradition associative entre les agriculteurs et, donc, des conditions plus propices au développement (pour une analyse des deux premières années d'implantation du Pronaf, voir Abramovay et Veiga, 1999). Ce constat n'est pas erroné : il est insuffisant. De la même façon, le travail de Putnam est important pour montrer que, là où le capital social existe, il est un élément décisif du développement. Mais il nous dit peu de chose quant à la question centrale des rencontres de la Contag : comment se forme le capital social ?

Un autre courant, qui, au contraire du culturalisme, peut être qualifié de néo-institutionnaliste, souligne le rôle décisif des élites politiques dans la formation de capital social. Ces élites n'ont pas le pouvoir, à elles seules, de créer du capital social mais elles peuvent bloquer systématiquement son accumulation[2]. Il est évident que la création de liens de confiance, de compromis, d'engagement, c'est-à-dire de liens de réciprocité capables de stimuler les contacts sociaux et les initiatives des acteurs locaux (en somme, du capital social), n'est pas un attribut exclusif des agriculteurs du Sud du Brésil. Mais il est clair que, là où ces liens de confiance et de réciprocité sont systématiquement sabotés par des élites corrompues, les

[2] On se reportera au numéro spécial sur le capital social de la revue *World Development* de juin 1996 et au commentaire de Abu-El-Haj.

individus se sentiront moins encouragés et motivés pour consacrer leur énergie à la construction de réseaux d'interaction permanents. Dans la pratique, quand les individus sentent que, non seulement le pouvoir est corrompu, mais qu'il n'existe pas d'alternative à ce détournement de l'autorité, leur propension est de se soumettre verticalement à ces pouvoirs. De même, ils en viennent à renoncer à tout investissement dans des réseaux horizontaux de coopération, qui constituent la base du capital social.

Un éminent chercheur en sciences politiques (Evans, 1998) résume cette idée en trois propositions de base qui, de fait, représentent une alternative néo-institutionnaliste à la vision culturaliste de Robert Putnam :
– les agences de l'Etat ont besoin des communautés, celles-ci étant coproductrices de leurs résultats et non pas leurs clients passifs ;
– les communautés ont besoin des bureaucraties de l'Etat, dans la mesure où très peu de services des sociétés contemporaines peuvent être organisés uniquement à l'échelon local, sans l'appui des connaissances et des ressources des Etats ;
– la synergie entre Etat et société peut contribuer à créer un cercle vertueux de changement institutionnel.

Ainsi, le capital social n'est pas simplement un attribut culturel dont les bases ne pourraient se consolider qu'au fil de nombreuses générations (Durston, 1998). Il peut être créé dès qu'existent des organisations assez fortes pour proposer aux individus des alternatives aux comportements politiques conventionnels : « Les dotations préexistantes de capital social sont des ressources précieuses pour la construction de relations synergiques (entre Etat et société), mais elles ne peuvent être considérées comme la ressource rare décisive. Les communautés qui profitent des bénéfices de la synergie ne disposaient pas nécessairement de dotations antérieures de capital social exceptionnelles. » (Evans, 1996).

Le mouvement syndical des travailleurs ruraux (Contag) et celui de la vulgarisation agricole (Sinter) sont deux organisations nationales disposant des réseaux les plus importants en milieu rural, à l'intérieur du Brésil. En dépit de leurs nombreux problèmes et de leur hétérogénéité, ces deux mouvements ont redéfini récemment leur mission en termes de renforcement de l'agriculture familiale[3]. Tous deux voient dans l'agriculture familiale, la base sociale du processus de reconstruction institutionnelle de la vie politique en zone rurale. Il s'agit là des prémices de leur contribution à la formation d'un cadre institutionnel qui puisse montrer aux individus que la coopération offre des bénéfices plus importants que la soumission à des pouvoirs autoritaires et fréquemment corrompus.

Le développement local n'est pas synonyme de développement municipal

« Local » est un des multiples qualificatifs qui ont accompagné la notion de développement depuis qu'elle s'est transformée en discipline autonome au sein de l'économie, à partir des années 1940 et 1950 (Hirschman, 1986). Il s'agit là d'une réaction compréhensible à deux présupposés fondamentaux. Le premier énonçait que les disparités de niveaux de croissance, de prospérité et de bien-être entre pays seraient automatiquement résolues par le marché. Le second affirmait l'importance de certaines infrastructures, condition nécessaire au développement.

L'idée de développement local vise à mettre en valeur des mécanismes institutionnels spécifiques, capables de mobiliser les énergies productives que le fonctionnement des marchés a fini par inhiber et que la simple présence de certaines infrastructures n'est jamais parvenue à réveiller/stimuler/activer. De même que le capital social, le développement ne résulte pas d'opérations spontanées à partir des contacts sociaux. Il exige une intervention délibérée des organisations publiques et collectives (gouvernementales et non gouvernementales).

Mais à quoi correspond cette notion de local ? En d'autres termes, quels sont les attributs qui pourraient engendrer des sources de revenus, des améliorations de la qualité de vie des individus et que le fonctionnement spontané du marché ne parvient pas à faire émerger ? Il existe aujourd'hui une vaste

[3] Voir Anais do I Workshop Nacional « Uma Extensão Rural para a Agricultura Familiar », Dater/Fazer/Contag/Asbraer/Fao/Pnud, ainsi que Abramovay (1998).

littérature montrant que, même en dépit des avancées impressionnantes de la globalisation, les processus d'innovation tendent à être localisés et se fondent sur des contacts informels et personnalisés entre individus. « Des conversations nocturnes dans les bars et restaurants, comme le Wlaker's Wagon Wheel Bar et le Grill in the Mountain View, ont fait plus pour la diffusion de l'innovation technologique que la plupart des séminaires de Stanford », constate Castells (1999) à propos de la Silicon Valley aux Etats-Unis. Le Cirad, organisme français de recherche en coopération, qui conduit des travaux dans diverses parties du monde, y compris au Brésil auprès de l'Embrapa, d'universités et d'organisations locales, anime un programme de recherche sur les systèmes agroalimentaires localisés qui a permis la découverte de localités où existe une véritable concentration de compétences et de services autour de certains produits. C'est ainsi, par exemple, que les producteurs de cassonade des zones rurales de Colombie sont en train de conquérir d'importants marchés, ce qui donne lieu à une surprenante interaction entre divers acteurs économiques. De même, le Cirad, l'Embrapa et l'Emdagro (Entreprise de recherche et de développement agricole du Sergipe) ont identifié dans le sertão du Sergipe un grand nombre d'unités artisanales de fabrication de fromage qui offrent un potentiel permettant d'associer certains produits à une qualité typique et à un territoire déterminé.

Dans ces différents cas, l'élément important est bien la capacité de coopération, de mise en œuvre de projets visant l'établissement de marques ou de labels et l'organisation de certains marchés dont les acteurs sont précisément les éleveurs et les artisans locaux. Mais cela suppose, en même temps, l'existence d'un climat d'échange et de circulation des informations, d'une disposition à travailler ensemble et d'une action publique apte à valoriser, pour chaque catégorie d'individus, des attitudes de coopération.

Un territoire ne renvoie pas seulement à des attributs naturels. Il est construit en fonction de la capacité des acteurs à établir des relations organisées – marchandes et non marchandes – qui favorisent non seulement la circulation et l'échange d'informations et la conquête commune de certains marchés, mais aussi une pression collective pour l'existence de biens publics et d'administrations capables de dynamiser la vie régionale.

Quelle que soit l'importance politique du municipe, il est clair qu'il s'agit d'une unité insuffisante pour impulser cette dynamique de valorisation des potentialités d'un territoire donné. Au contraire, dans divers cas, la collaboration intermunicipale directe entre organisations de base – promue par les services de développement et par le mouvement syndical – peut constituer un contrepoids important au pouvoir clientéliste d'élus municipaux accrochés aux prérogatives d'une mairie (Abramovay, 1999 a). L'unité municipale peut être alors un obstacle à la création d'un véritable réseau territorial de développement microrégional, dans la mesure où les maires ont souvent intérêt à défendre la « clientèle » qui les a élus et ne se sentent guère motivés pour conduire des actions qui dépassent les limites du municipe. Heureusement, il existe un nombre considérable d'initiatives allant dans le sens inverse.

Un réseau territorial de développement doit élargir sa base sociale

Quelle que soit l'importance des agriculteurs familiaux, la construction d'un réseau territorial de développement est d'autant plus puissante qu'elle parvient à élargir le cercle social de ses participants et protagonistes.

La ruralité est un concept de nature territoriale et non pas sectorielle. Il est utile de rappeler la définition récente de la Fao/Sda (1998) : « Bien que dans de nombreux cas l'agriculture assure l'essentiel des opportunités d'emplois et de création de revenu dans les zones rurales, il convient de ne pas les définir en fonction de leur caractère agricole. Il est de plus en plus évident que les ménages ruraux (agricoles et non agricoles) s'engagent dans des activités économiques multiples, même dans les régions moins développées[4]. Par ailleurs, au fur et à mesure que les économies rurales se développent, l'agriculture tend à y assurer un rôle de moins en moins dominant. Enfin, dans une moindre mesure, il existe aussi des activités agricoles dans les zones urbaines. Cela implique une définition spatiale et non pas sectorielle des zones rurales. Ainsi, les unités d'analyse ne sont pas les systèmes agraires, ni les systèmes

[4] C'est ce que montrent les divers travaux du « Projeto Rurbano », aujourd'hui l'une des plus importantes contributions au renouvellement des études rurales brésiliennes.

alimentaires, mais les économies régionales et, plus particulièrement, celles où la population vit dans des zones de peuplement moins dense que le reste du pays. En d'autres termes, le développement rural est un concept spatial et multisectoriel et l'agriculture est partie du développement rural. »

La formation de capital social pour le développement ne concerne pas seulement les bases sociales d'un secteur syndical donné. Le capital social n'est pas un nouveau terme pour évoquer l'organisation des travailleurs. Il suppose l'établissement de relations entre individus et groupes sociaux dont les intérêts communs ne sont pas immédiatement évidents. C'est pour cela que sa construction exige une action volontaire et coordonnée. La notion de capital social représente, d'une certaine façon, une importation, une sorte de contrebande de la sociologie que l'économie s'est vue contrainte d'accepter. De fait, la société n'est pas une somme d'individus agissant de manière indépendante les uns des autres et coordonnant leurs actions au moyen d'un instrument supposé neutre – le marché. Une société possède une structure, des normes, des valeurs, des groupes de pression, des mécanismes d'incitation et des restrictions qui peuvent constituer « une ressource pour un ou plusieurs acteurs » (Coleman, 1994).

Le capital social sera d'autant plus fort qu'il permettra l'élargissement du cercle de relations sociales de ceux qui participent à sa construction. Cette vision est compatible avec la définition du développement proposée par Amartya Sen. L'approche territoriale, et non pas sectorielle, du développement suppose l'élargissement des opportunités de choix offertes aux individus, c'est-à-dire l'extension des possibilités de création de revenus au-delà de l'activité strictement agricole.

Il est fréquent que les résultats des études sur la place des activités non agricoles en milieu rural soient accueillis avec méfiance par les syndicalistes agricoles. De fait, si le déclin de l'agriculture est si évident, on peut se demander quel est le sens de l'action syndicale, voire même de la vulgarisation agricole. Ce déclin n'est associé ni théoriquement, ni socialement à celui du milieu rural. Tant que le mouvement syndical saura piloter des initiatives multisectorielles de valorisation des territoires ruraux, des opportunités de choix plus larges s'ouvriront à ses bases sociales. Par ailleurs, plus le tissu social du milieu rural sera dense, plus il y aura d'opportunités nouvelles pour l'augmentation d'une production agricole de qualité (et de proximité).

Aujourd'hui, dans les pays développés, les politiques publiques visant à valoriser des attributs territoriaux dans les processus de développement ont une importance croissante (Abramovay, 1999 a et b). La formation de réseaux de petites et moyennes entreprises pour le développement local (Casarotto Filho et Pires, 1998) n'est cependant pas une exclusivité des pays développés. Chez nous aussi, apparaissent diverses expériences de ce type et il est important que le mouvement syndical, comme la vulgarisation rurale, participent activement à leur construction. Il est essentiel, cependant, que les mouvements sociaux soient capables de motiver en ce sens les acteurs les plus dynamiques du milieu rural.

Une action spécifique envers la jeunesse rurale doit être menée

Le principal obstacle à l'accumulation de capital social en milieu rural, au Brésil, est un environnement éducatif incompatible avec la notion de développement. Les indicateurs brésiliens en matière d'éducation rurale sont parmi les moins bons d'Amérique latine, comme le montrent les travaux de la Cepal (Durston, 1996). Mais il ne s'agit pas seulement de l'éducation formelle. Le milieu rural brésilien a conservé la tradition esclavagiste qui dissocie la connaissance du travail, de telle sorte que ceux qui travaillent n'ont pas accès aux connaissances et, ceux qui détiennent un tant soit peu de connaissances ne travaillent pas. D'ailleurs, la tendance montre que les jeunes qui restent dans l'agriculture sont ceux qui ont les pires difficultés ou résultats à l'école. D'où un cercle vicieux, qui fait que rester en milieu rural est associé à une sorte d'incapacité personnelle à suivre le supposé chemin du succès, consistant à émigrer. De même, on n'investit pas dans la mise en valeur du savoir dans les régions rurales, qui sont perçues de plus en plus comme le lieu où habitent ceux qui « n'ont pas réussi à partir », des vieux et des retraités.

Une étude de la Cepal (Rodriguez, 1996) fait le constat suivant : en Amérique latine, « il est rare que surgissent des acteurs sociaux organisés représentant les jeunes ». Le Brésil (à l'exception de quelques actions pastorales de l'Eglise catholique et du mouvement des travailleurs ruraux sans terre) n'échappe pas à cette règle. Durston (1996) souligne, avec raison, l'invisibilité de la jeunesse rurale latino-

américaine. Pour beaucoup, à partir du moment où, à la campagne, ils commencent à travailler dès l'enfance, il n'est même pas certain qu'on puisse parler d'une jeunesse rurale.

Pouvoirs publics, organisations syndicales et vulgarisation agricole assistent passivement à l'accélération de l'exode rural parmi les jeunes (Camarano et Abramovay, 1998). On ne trouve pas, au sein de l'Etat, une seule instance de réflexion sur ce que devrait être le processus d'éducation et de formation professionnelle de la jeunesse en zone rurale. Il n'existe pas non plus de politique incitant les jeunes à prendre des initiatives en matière économique, qui pourraient les motiver pour organiser leur vie dans leur région d'origine.

On ne peut pas, bien sûr, sous-estimer l'importance des facteurs objectifs qui contribuent à l'intense processus de migration des jeunes ruraux. Néanmoins, une action volontariste des mouvements sociaux et de l'Etat, revalorisant le choix des jeunes pour le rural, peut constituer un contrepoids significatif à une culture diffuse qui voit dans le milieu rural tout le contraire d'un élargissement de la capacité des individus à faire des choix.

L'action de l'Etat brésilien pour la formation de capital social est ambiguë

D'un côté, on proclame que l'agriculture familiale est la base du développement rural, de l'autre, on donne en exemple aux agents privés des actions qui les conduisent à faire peu de cas des ressources et des potentialités des populations locales dans les processus de développement, comme avec l'occupation récente des savanes des cerrados.

On ne peut nier que l'agriculture familiale a conquis une place solide au sein des politiques publiques brésiliennes, durant les quatre dernières années. La progression du nombre de bénéficiaires des crédits de campagne ou d'investissement et le nombre de contrats établis avec des agriculteurs à faibles revenus (sans garanties ou contreparties au système bancaire) illustrent, dans la pratique, le fait que le capital social est une ressource productive qui peut être créée par l'action organisée. Une évaluation récente, par Ibase, montre que presque la moitié des agriculteurs bénéficiaires de crédits du Pronaf n'avait pas accès à ce type de financement avant la mise en place du programme.

Il n'existe pas encore d'évaluation rigoureuse du fonctionnement des commissions municipales de développement rural ; on sait que, dans la plupart des cas, elles reproduisent simplement les formes conventionnelles du pouvoir politique local. Mais le simple fait que le mouvement syndical et le secrétariat au développement rural du ministère de l'Agriculture aient organisé une formation intensive des membres de ces commission mérite déjà une mention et contribue à l'enrichissement de la vie politique des régions concernées par ces projets. De toute façon, le Pronaf vient accélérer, dans bien des cas, le renforcement de la vie associative locale, comme en témoigne, par exemple, le dynamisme des coopératives de crédit du système Cresol (Crédit solidaire, Paraná).

Il existe une autre facette des politiques publiques concernant le milieu rural, qui représente exactement le contraire de cette option pour un développement fondé sur la construction territorialisée de capital social. Le cas des cerrados en est un excellent exemple : bien que la recherche agronomique montre qu'il s'agit d'un écosystème fragile, dont la biodiversité peut être mise en valeur de manière durable par les populations locales, toutes les orientations prises par le gouvernement font des cerrados une zone ouverte de frontière agricole pour la production de grains. Comme l'a montré le chapitre sur l'agriculture durable de l'Agenda 21 brésilien (Veiga *et al.*, *à paraître*), il s'agit d'une double erreur. D'une part, une superficie importante est déjà occupée, principalement par l'élevage. Sa rentabilité est si faible que des améliorations techniques comme la rotation entre cultures et pâturages permettrait un gain de production sans qu'il soit nécessaire de défricher de nouvelles zones. D'autre part, l'avancée de la frontière agricole dans cette région entraîne une perte inestimable de biodiversité et d'opportunités de création de revenus pour les populations locales (miel, fibres, fruits et noix de divers palmiers, etc.). C'est précisément parce que les cerrados font partie des dernières zones cultivables de la planète que leur destruction devrait être soumise à un horizon stratégique et non pas à des actions immédiates émanant d'agents privés. Ainsi, l'Agenda 21 suggère un moratoire pour les cerrados et la transformation des couloirs d'exportation des

grains en zones d'exploitation durable de la biodiversité, à partir d'une coopération de la recherche agronomique avec les populations locales[5].

Le comportement du gouvernement à propos des modifications de la loi forestière brésilienne indique également que l'idée d'appuyer le développement rural par la formation de capital social et la mise en valeur des ressources locales risque fort d'être battue en brèche par les intérêts qui ne voient, dans l'espace rural, qu'un lieu adapté à la production de marchandises.

Conclusion

Peu nombreux sont les pays où la vision du processus de développement qu'ont les élites présente un biais urbain aussi fort qu'au Brésil. C'est d'ailleurs grâce à une conquête décisive du mouvement syndical des travailleurs ruraux et du mouvement des travailleurs ruraux sans terre si, aujourd'hui, la revalorisation du milieu rural fait partie — bien que de manière très insuffisante et fort ambiguë — des politiques publiques. Mais ce n'est que le tout début d'un processus dont l'issue est encore incertaine. Les mouvements sociaux ont une responsabilité fondamentale dans la formation d'élites politiques locales qui soient engagées non seulement en matière de participation populaire, mais également pour ce qui concerne la transparence de l'action publique. L'énergie nécessaire à la rénovation de ces élites peut venir de projets de développement qui mobilisent les acteurs pour une mise en valeur des potentiels des différents territoires. Certes, il ne s'agit plus uniquement d'agriculture et d'agriculteurs, mais il ne fait aucun doute que là où l'agriculture familiale sera forte, plus grandes seront les chances de promouvoir des mouvements associatifs et des institutions stables, capables d'impulser la synergie sans laquelle il n'y a pas de développement possible. En d'autres termes, l'idée de développement territorial ne fait que conforter l'importance des luttes pour la réforme agraire et pour le renforcement de l'agriculture familiale. Il est urgent que les jeunes puissent se transformer en sujets organisés et actifs de ces luttes et que soient dénoncées et combattues les actions gouvernementales qui font des territoires ruraux, non pas des lieux de vie, mais de simples bases physiques pour la production de biens de consommation.

Bibliographie

ABRAMOVAY R., 1998. Agricultura familiar e serviço público : novos desafios para a extensão rural. Cadernos de Ciência e Tecnologia, 15 (1) : 132-152.

ABRAMOVAY R., 1999 a. O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural. *In* IV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política, Porto Alegre, junho.

ABRAMOVAY R., 1999 b. Agricultura e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária, 28-29 (1) : 49-67.

ABU-El-HAJ J., 1999. O debate em torno do capital social : uma revisão crítica. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 47 : 65-79.

BANFIELD E., 1958. The Moral Basis of a Backward Society. Chicago, Usa, Chicago Free Press.

CAMARANO A.A., ABRAMLOVAY R., 1998. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização : panorama dos últimos cinqüenta anos. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, 15 (2) : 45-65.

CASAROTTO FILHO N., PIRES L.H., 1998. Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local. Estratégia para a Conquista da Competitividade Global com Base na Experiência Italiana. São Paulo, Brasil, Atlas.

CASTELLS M., 1999. A era da informação : economia, sociedade e cultura. Vol. I : A sociedade em Rede. Rio de Janeiro, Brasil, Paz e Terra.

COLEMAN J., 1994. A Rational choice perspective in economic sociology. *In* Smelser N., Swedberg R. (eds). The Handbook of Economic Sociology. Princeton, New York, USA, Princeton University Press and Russel Sage Foundation.

[5] Le centre de recherche agronomique Embrapa Cerrados a réalisé une série de travaux d'inventaire et d'identification de ces potentialités productives locales.

DURSTON J., 1996. Estratégias de vida de los jóvenes rurales en América Latina. *In* Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina. Santiago, Chile, Cepal, p. 55-80.

DURSTON J., 1998. Building social capital in rural communities (where it doesn't exist). Theoretical and policy implications of peasant empowerment in Chiquimula, Guatemala. Latin American Studies Association (Lasa), The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26.

EVANS P., 1996. Government action, social capital and development : reviewing the evidence on synergy. World Development, 24 (6) : 1119-1132.

EVANS P., 1998. Re-envisioning the reform process : a state-society synergy perspective. *In* Trabalho discutido em Seminário do Programa de Ensino e Pesquisa em Reforma do Estado, Convênio Capes/Mare/Cnpq/Finep-Cpda/Ufrj, Rio de Janeiro, Brasil.

FAO/SDA, 1998. Program on rural indicators. Roma, Italia, Fao, mimeo.

HIRSCHMAN A., 1986. A economia como ciência moral e política. São Paulo, Brasil, Brasiliense.

PROJETO CUT/CONTA, 1998. Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil. Edição do Projeto Cut/Contag.

PUTNAM R., 1996. Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 171 p.

RODRÍGUEZ E., 1996. Los desafios de fin de siglo y la problemática juvenil en América Latina. *In* Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina. Santiago, Chile, Cepal, p. 33-54.

SEN A., 1996. Development thinking at the begining of the 21st century. *In* Bid Development thinking and practice conference.

SEN A., 1999. Development as Freedom. New York, Usa, Alfred A. Knopf.

VEIGA J.E., ABRAMOVAY R., EHLERS E., *à paraître*. Em direção a uma agricultura mais sustentável. Contribution à l'ouvrage édité par Wagner Ribeiro pour les 500 ans du Brésil. Editora da Universidade de São Paulo.