

Bolsa Familia, genre et « empowerment ». Le cas de Fortaleza au Brésil.

Daniele Lopes Wohnlich

Assistante de recherche, Université de Lausanne

Working Paper

Projet de recherche

« Development Myths in Practice: The Feminisation of Anti-Poverty Policies and International Organisations. The Case of Brazil, The Philippines and Mozambique ».

Swiss Network for International Studies (SNIS)

Décembre 2011

Table de Matières

1 Introduction	3
2 Contexte sociodémographique de Fortaleza	4
2.1 Fortaleza : un bref contexte historique	4
2.2 Fortaleza : contexte sociodémographique	5
2.3 Choix terrain méthodologie	7
3 Programmes Cash Transfers à Fortaleza	8
3.1 Première Phase : Programme de Revenu Minimum, Bolsa Escola	8
3.2 Deuxième Phase : Programme Bolsa Familia	9
4 Stratégie Genre à Fortaleza	12
4.1 La stratégie genre à partir de l'administration publique	13
4.2 La stratégie genre à Fortaleza : une diversité d'acteurs	16
4.3 La question genre dans la Bolsa Familia	17
4.4 La situation des femmes bénéficiaires : féministes malgré elles ?	18
1. Quelques remarques de conclusion	19
2. Références	20

1 Introduction

La discrimination basée sur le marqueur social race/ethnie et genre est importante à considérer dans le cas du Brésil. Comme souligne Aguiar (2007), la discrimination au Brésil est liée souvent à une hiérarchie héritée d'un passé esclavocrate de qui par son inégalité dans la distribution de ressources naturalise la position de subalterne des individus noirs. Pour cette raison, nous allons dans ce rapport de recherche considérer les marqueurs sociaux : genre, race/ethnie et pauvreté.

Ce rapport examine la façon dont les femmes ont été érigées en tant que sujets des programmes de développement (lutte contre la pauvreté) à Fortaleza. A partir d'un regard situé, nous cherchons à décrire l'émergence du programme d'une part, et comment les femmes (hommes) ont été construit dans le discours d'autre part. Il est dans le sens commun que les femmes doivent être comprises dans les programmes et politiques sociales. En ce sens, ce rapport tente de mettre en lumière les différentes stratégies de genre qui ont permis de formaliser un engagement de la part de pouvoirs publics vis-à-vis des femmes.

Ce rapport fait l'objet d'une confrontation avec le terrain ce qui a permis d'identifier certaines caractéristiques de la mise en pratique de la Bolsa familia. Cette dernière est une politique qui a ses caractéristiques institutionnelles et administratives qui lui sont propres. Elles permettent ainsi de structurer dans une démarche légale la fonctionnalité de la politique. La façon dont se programme fonctionne permet l'émergence des nouveaux acteurs, mais aussi des nouveaux programmes. Laissant ainsi observer que les femmes pauvres est devenu un langage et une stratégie commune et consensuelle. Cet ensemble se condense dans un langage institutionnel qui permet de catégoriser et conceptualiser les acteurs. Ce langage propose un cadre dans lequel des significations y circulent. Ces significations ont des effets sur la façon dont les individus sont compris. Ce faisant, elles ont une incidence sur la pratique institutionnelle du personnel et des bénéficiaires. C'est à ce niveau que l'apprentissage social est à même de permettre d'avancer dans l'analyse du programme. Les acteurs sont capables de reproduire, dans leur pratique, ce que le système d'idées leur donne comme représentation de la réalité.

L'accès au bénéfice par les femmes représente dans le langage commun un accès direct à l'autonomie des femmes. L'idée étant que si les femmes ont accès aux ressources, elles pourront être en mesure de lutter contre les inégalités de genre. Dans cette logique, il n'a pas de contestation quant à la division sexuelle du travail. Si les femmes veulent accéder au marché du travail, les ressources leur offriront les moyens pour « avoir une domestique » et une « machine à laver pour alléger leur tâches », et donc déléguer les tâches domestiques. Dans ce cas, la division sexuelle du travail est horizontale, elle passe de femmes à femmes et rentre dans l'exercice de la naturelle disposition des femmes à se mettre au service des besoins de la famille (Peixoto, 2010). Toutefois, ce discours a commencé à être contrebalancer par celui d'un discours féministe dans des nouvelles initiatives sociales. Innovant, les femmes pauvres apprennent un autre langage que celui de leur activités domestiques.

Ce rapport se base sur des entretiens menées avec les gestionnaires du programme bolsa familia et inclusion productive (assistants sociaux, responsable SEMAS, psychologues, techniciens du programme bolsa familia), mais aussi des représentants des association ainsi que des femmes qui sont au bénéfice du programme bolsa familia.

2 Contexte sociodémographique de Fortaleza

La région nord-est brésilienne couvre environ 1 million de kilomètre, l'équivalent à 18.3% du territoire national. La région a un total de 1.793 municipalités distribuées sur neuf états allant de l'état de Maranhão à l'état de Bahia, avec 51.535.782 habitants, ce qui représente 29% de la population totale du pays (SUDENE, 2010).

Si la distribution de la richesse est inégale au Brésil, celle de la pauvreté l'est aussi. C'est ainsi qu'en termes de pauvreté, c'est la région nord-est la plus touchée par la pauvreté. Selon le dernier recensement du PNAD-INGE, en 2007 51.6% de sa population était considérée pauvre. Parmi les enfants de 6 ans, la région compte avec 39.3% des personnes vivant avec un revenu familial inférieur à $\frac{1}{4}$ du salaire minimum (R\$ 151,00). Pauvreté de revenu complétée par une situation sociale aussi précaire. En ces termes, selon les mêmes sources d'indicateurs, la région compte avec 14,1 million de la population âgée de 15 ans ou plus qui sont encore analphabètes. La distribution par région de ce groupe montre une forte concentration de 52% dans la région nordeste (la région Sud le taux est de 17.8%). C'est encore dans cette région que le taux de croissance démographique est le deuxième le plus élevé de 1.07% (le Nord vient premier avec 2.09% et le Sud en dernier avec 0.87%).

Pour donner un tableau plus spécifique de la région, notre recherche a considéré un espace en particulier, la ville de Fortaleza. Ce choix va ainsi nous permettre de voir le fonctionnement et l'impact d'un programme de lutte contre la pauvreté.

2.1 Fortaleza : un bref contexte historique

Fortaleza est la capitale de l'Etat du Ceara. Fondée en 1649, Fortaleza commencera à se constituer en centre urbain au milieu du 19^{ème} siècle. L'Etat du Ceara étant caractérisé par des longues périodes de sécheresse, Fortaleza connaîtra un fort flux migratoire. Sans structure d'accueil, ces populations vont se retrouver dans les campements, ces derniers à l'origine des favelas en début des années 1930 (Neves in Gondim & Hallewell, 2004). Gondim & Hallewell (2004) constatent un processus de ségrégation qui se concrétise par la division à l'intérieur de la ville de l'Ouest habitée par des familles de classes favorisées et l'Est avec forte une plus grande concentration des familles pauvres. Phénomène de ségrégation spatiale renforcé par tentative de démolition des bidonvilles et construction d'édifices avec des installations minimales.

Après la période de régime autoritaire (1964/85), période durant laquelle la capitale a reçu des investissements de l'Etat central et des emprunts externes, la ville a élu son premier maire en 1985 dans les objectifs de démocratisation du pays. Avec la Constitution de 1988, le processus de décentralisation se met en marche et progressivement les municipalités confirment leur autonomie. Alors que la gestion de politiques sociales était centralisée dans les responsabilités du gouvernement fédéral et des états fédérés, désormais les municipalités ont agrandi leur compétence dans leur propre gestion (Junqueira et al, 1997).

Les décennies de 80 et '90 sont caractérisées par une volonté de redonner un renouveau à la ville, le but étant de favoriser une « image positive du gouvernement du Ceará et de Fortaleza » (Gondim & Hallewell, 2004 : 72). Ce rafraîchissement urbain associé à un marketing d'image de Fortaleza. Dans cette volonté, l'image de la pauvreté a été ainsi remplacée progressivement par l'image de cité riche et touristiquement attractive. Malgré tout, cela ne cache pas le fait que les gens continuent de fuir les sécheresses et que leurs descendants agrandissent les favelas et multiplient les sans abris. Les tentatives du

gouvernement sont donc de concilier ce contraste allant jusqu'à « isoler et contrôler politiquement les pauvres » (Gondim & Hallewell, 2004 : 74).

2.2 Fortaleza : contexte sociodémographique

La municipalité de Fortaleza ne constitue en soit aucun échantillon représentatif d'une réalité qui pourra être généralisée sur tout le plan national. Cette région ne sert ici qu'une expression d'analyse qu'à partir de certains indicateurs retenus pourront être mis en parallèle avec d'autres réalités à des fins comparatifs. Si Fortaleza a été retenue pour cette recherche, c'est en raison de ses indicateurs sociodémographiques qui caractérisent une grande ville de la région nord-est.

Comme nous pouvons observer dans le tableau 1, Fortaleza avait en 2001 une population de 2,1 millions d'habitants urbains¹. Dix ans après, la population passe à 2.4 millions avec une composition distribué par sexe de 1.3 millions de femmes et 1.1 millions d'hommes. Fortaleza ne dispose pas de zone rurale, de ce fait cette population se concentre dans les zones urbaines. Pour cette raison, ce rapport ne considérera pas des programmes de lutte contre la pauvreté pour les femmes des zones rurale comme les programmes d'agriculture familiale. Ces derniers s'inscrivant aussi dans les programmes inclus dans le phénomène de la « feminization of anti-poverty » analysé par S. Chant (2006).

Tableau 1 : Population de Fortaleza

Indicateur	2000	2010
Population totale urbaine	2.141.402	2.447.409

Source : IBGE, données de référence 2000 et 2010.

Marqueur social : race/ethnie²

Selon le tableau 2, en termes de distribution de race/ethnie , la population de Fortaleza est ainsi composée en 2007 de 35.2% de blancs, 60% de métisses, 4.4% de noir et 0.4% de indigènes. Pour la même époque, l'indice d'analphabétisme révélait un taux de 9.8%. Ce taux découpé en termes de race/ethnie se distribue de la manière suivante : 6.2% pour les blancs, 12.2% pour les noirs et 11.7% pour les métisses. L'écart du taux est donc de deux fois supérieur pour la population noir. Du point de vue de revenu et de temps consacré aux études, les personnes blanches ayant eu entre 9 à 11 d'études on un revenu-heure de 5.40 (R\$), pour celles ayant consacré un minimum 12 ans d'études, leur revenu heure de travail s'élève à 12.30 (R\$). Alors que pour les personnes noires ou métisses, en considérant les même temps d'études, pour le premier groupe c'est de 2.50(R\$) et pour le deuxième c'est de 12.60 (R\$)³.

¹ Fortaleza n'a pas de quartier rural

² Au Brésil, le recensement considère et distribue les couleurs de peau selon les termes : blanches, noires, métisses et jaunes. En termes d'ethnie parfois les indigènes sont inclus dans les taux.

³ Pour ce dernier groupe, on constate un écart supérieur pour la population noire et métisse de leur revenu. Les données du PNAD-IBGE n'offrent pas de spécificités concernant cette différence afin de donner une explication supplémentaire.

Tableau 2 : Caractéristiques sociodémographiques selon race/ethnie

*Taux population	Blanche 5.2%	Noire 4.4%	Métisse 60.0%	Indigène 0.4%
*Taux d'analphabétisme (âgé +15 ans)	Total 9.8%	Blanche 6.2%	Noire 12.2%	Métisse 11.7%
*Revenu-heure (R\$) travail en considérant le temps d'étude selon race/ethnie	9 à 11 ans d'études		12 ans ou plus	
	Blanche (R\$) 5.40	Noire et métisse (R\$) 4.10	Blanche (R\$) 12.30	Noire et métisse (R\$) 12.60

Source : IBGE-PNAD, données de référence 2007

Marqueur social : genre

Selon le tableau 3, à Fortaleza en 2007, il existe 1.301'610 femmes pour 1.145'799 hommes. En termes d'accès à l'éducation, les femmes sont celles qui ont la plus longue moyenne d'études que les hommes. Elles sont 57.1% à atteindre le niveau supérieur tandis que les hommes sont à 42.9% (pour la population analphabète les femmes représentaient 2.3% et les hommes 6.2%). En termes de distribution de temps consacré au travail domestique, les femmes dépensent en moyenne 25.6h alors que les hommes 11.2h pour les activités domestiques. En termes de population économiquement active, en 2010 Fortaleza avait sur 1'000 personnes, 730 femmes occupées professionnellement et 89 au chômage. Pour les hommes ces chiffres représentaient 865 occupés et 76 au chômage.

A Fortaleza, 43.2% de domiciles sont considérés pauvres⁴. Ce taux s'élève à 49.7% lorsque le domicile comporte au mois un enfant âgé entre 0 et 14 ans. En termes de distribution par sexe, nous constatons que les domiciles ayant un ½ salaire comme moyenne touche 43.2% de domiciles féminins alors que pour les hommes ce taux baisse à 36.1%.

Ces chiffres indiquent ainsi qu'il y a une proportion des femmes (chefs de famille) avec un risque plus important de vulnérabilité sociale. Ils collaborent aussi à justifier la mise en place des programmes de lutte contre la pauvreté dont les efforts se concentrent sur les femmes, en particuliers sur les femmes avec enfants.

Tableau 3 : Caractéristiques sociodémographiques selon le sexe

Caractéristique	Femmes	Hommes
Distribution population	1.301.610	1.145.799
Moyenne d'heure hebdomadaire consacrée aux activités domestiques	25.6h	11.2h

⁴ Est considéré pauvre un domicile dont le revenu mensuel par tête ne dépasse pas un ½ salaire (R\$ 272.50 ou EU 114)

Taux durée études	12 ans d'études	12 ans d'études
	59.6%	40.4%
	Niveau supérieur	Niveau supérieur
	57.1%	42.9%
Revenu familial*	Jusqu'à ½ salaire	Jusqu'à ½ salaire
	43.2%	36.1%
	Deux ou plus salaires	Deux ou plus salaires
	12.4%	14.9%
Taux de domiciles pauvres**	43.2%	
Taux domiciles pauvres avec au moins 1 enfants de 0-14 ans	49.70%	

Source : IBGE-PNAD, données de référence 2007

*Le IBGE-PNAD considère les domiciles pauvres ceux dont le revenu mensuel familial ne dépasse par un ½ salaire minimum (R\$ 272.50)

** Ici, il n'est pas spécifié s'il s'agit de familles monoparentales, seulement personnes de référence

La pauvreté peut être considérée à partir des aspects plus large que l'accès au revenu. De ce fait, si nous considérons l'accès aux structures sanitaires comme facteur de risque de pauvreté et de vulnérabilité, selon les données du PNAD (2007), les conditions sanitaires seuls 71.1% de domiciles ont un accès au réseau sanitaire, et 88.5% au réseau d'eau. La moyenne nationale des villes urbaines comme Fortaleza est de 81% et de 91.3%. Cet écart vis-à-vis de la proportion nationale augmente un risque d'habitation inadéquate, à Fortaleza 9.5% de résidences ne disposent d'aucune structure sanitaire.

Nous avons ici essayé de donner une vue générale des conditions sociodémographiques à Fortaleza. Pour un souci de compréhension, nous avons différencié les marqueurs sociaux race/ethnie, genre et pauvreté. Il a été ainsi fait en raison de nos propres sources de données que n'articulent pas ces marqueurs, sauf le genre. En effet, pour ce dernier, dans les statistiques PNAD-IBGE, cette source statistique divise les différentes données en indicateur sexospécifique ce qui permet de rendre visible les différentes sociales en termes de chiffres pour femmes et hommes.

Nous allons dans ce travail, et dans le cas du programme bolsa familia à Fortaleza, maintenir l'aspect genre, race/ethnie et pauvreté dans l'analyse. Ces articulations seront ainsi traitées plus loin dans la présentation de ce travail.

2.3 Choix terrain méthodologie

Fortaleza en tant que ville urbaine présentant des indicateurs sociodémographiques

caractéristiques d'une ville brésilienne et disposant des programmes Cash transfers d'avant la Bolsa Familia, elle devient un champ de recherche intéressant.

En effet, Fortaleza a depuis 2003 mis en place un ensemble de dispositifs sociaux, articulés avec la Bolsa Familia, pour les femmes pauvres. Un important discours et de genre et lutte contre la pauvreté a été construit ainsi que l'implication d'une diversité d'acteurs. Comme nous allons voir plus loin, la présence d'une Maire "féministe" a permis de accentuer l'aspect genre dans le programme Bolsa Familia. Cela nous est d'autant plus intéressant que Fortaleza va contraster avec la ville de Florianopolis.

La méthodologie ici utilisée a été de trois nature.

D'abord, nous avons utilisé les publications et rapports administratifs pour y lire le discours véhiculé par les acteurs publics. Ce faisant, ceci nous a permis de décrire et d'analyse qui sont les programmes, les sujets et les objectifs des programmes cash transfers à Fortaleza.

Ensuite, afin de dépasser le discours institutionnel, nous avons menés une enquête locale divisés en deux parties. Cette enquête a été de nature qualitative et a consisté à faire des entretiens et des groupes focaux avec des acteurs impliqués par le programme. De ce fait, nous avons considérés les administrateurs publics (gestionnaires, coordinateurs, assistants sociaux, psychologues), les ONGs locales féministes et finalement les bénéficiaires. Ici, nous avons rencontrés que des femmes bénéficiaires.

Finalement, nous des sources secondaires (données statistiques nationales et de la SEMAS) ont été considérés.

Quelques pistes de réflexions nous ont guidé dans la construction de ce rapport : Comment la question de genre émerge dans le discours et dans les pratiques à Fortaleza ? Qui sont les femmes pauvres à Fortaleza? Comment les acteurs (administration et associations) présentent et se positionnent vis-à-vis de la Bolsa Familia? Quels sont les thématiques "féminines" présentes dans le contexte de Fortaleza?

3 Programmes Cash Transfers à Fortaleza

3.1 Première Phase : Programme de Revenu Minimum, Bolsa Escola

Fortaleza initie son expérience Cash Transfers avec le Programme National de Revenu Minimum lié à l'éducation (Bolsa escola) suite à la formalisation par la Loi Fédérale No. 10.219 de avril 2001⁵. Cette dernière formalise les acteurs impliqués dans la mise en place et gestion du programme, met à disposition des outils pour l'inscription des bénéficiaires (ici le CadUnico) et fourni le matériel nécessaire pour la formation et accompagnement des gestionnaires locaux pour l'exécution du programme au niveau local. C'est ainsi le processus de diffusion venant d'en haut qui commence à se homogénéiser au Brésil.

Si nous remontons au processus de mise en place des programmes fédéraux inscrits dans les politiques d'éducation et sociale formulés dans les dispositifs de la BPC/LOAS de la Constitution de 88, à Fortaleza c'est en 1996 qui s'initie ce processus avec la mise en place de

⁵ Il faudra attendre 2003 pour que le Programme Bolsa Escola soit finalement promu en tant que programme fédéral et s'inscrit dans une politique d'éducation. C'est ce moment que plusieurs municipalités nationales vont alors avoir les subsides nécessaires pour la mise en place de leurs programmes. Nous y reviendrons plus longuement sur cet aspect dans le rapport concernant le Brésil.

la Secretaria de Educação Municipal – SEM (Département Municipal d'Éducation)⁶. Ce département, sous la responsabilité du pouvoir exécutif municipal appliquait les objectifs formulés par le gouvernement fédéral. Initialement, ce département avait l'éducation et la culture sous sa responsabilité. Avec la création de la Bolsa Escola sous sa responsabilité, le Département gagne des nouvelles compétences devient alors la Secretaria de Educação Municipal e Assistência Social – SEDAS (Département Municipal d'Éducation et d'Assistance Sociale). Sous cette nouvelle appellation, le département passe à gérer à la fois l'éducation et l'assistance sociale. C'est donc à ce département qui revient la responsabilité de la mise en place des programmes Bolsa Escola à Fortaleza⁷ (Loi 0039 2007, § XXVI).

C'est en septembre 2001 que Fortaleza officialise et formalise son adhésion au Programme Bolsa Escola (Loi N. 8.566, 20 septembre 2001). Cependant, ce n'est qu'en Juillet 2007 que les dispositions de la Loi Municipale de 2001 entre réellement en vigueur.

La Bolsa Escola avait pour objectif la promotion de la fréquentation scolaire des enfants pauvres. Pour être au bénéfice du programma, le revenu familial ne devait pas dépasser un demi-salaire⁸. Chaque famille pouvait inscrire maximum 3 enfants, et chaque enfant percevait R\$ 15. Les objectifs secondaires du programme étaient liés directement à l'école, parmi lesquels : stimuler la scolarisation et l'accès des enfants dans les institutions scolaires ; réduire les dépenses familiales découlant de l'école ; intégrer la famille dans le processus d'apprentissage des enfants ; créer une culture scolaire dans la famille pauvre ; réduire le travail des enfants ; donner la dignité aux familles pauvres par l'ouverture des perspectives d'avenir pour les enfants scolarisés (Souza, 2010).

Suite à l'unification des programmes cash transferts en 2003, la gestion de la politique d'éducation et d'assistance sociale est restructurée. La Loi Municipale Complémentaire No. 0039 sépare à nouveaux les compétences : éducation et assistance sociale. La SEDAS redevient la SEM et passe à être responsable de la politique d'éducation. Pour s'occuper de l'Assistance sociale, la municipalité crée la Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (Département Municipal d'Assistance Sociale) est créée afin de gérer les différents programmes d'assistance sociale, y compris la Bolsa Família.

Pendant la même année, un important processus de ré-inscription d'environ 67 milles enfants/adolescents, qui étaient au bénéfice de la Bolsa escola, migrent dans le programme bolsa familia.

3.2 Deuxième Phase : Programme Bolsa Família

Avec l'unification des programmes fédéraux par le gouvernement Lula en 2003, Fortaleza initie son processus de mise en place de la Bolsa Família. C'est à cette occasion que la municipalité, sous la direction de la Maire Luizianne Lins du Parti des travailleurs initie le

⁶ Anciennement, ce département incluait la Culture et avait d'autres compétences. Ces dernières ont été totalement reformulés depuis 1997 lorsque Fortaleza a été divisée administrativement en 6 régions afin de mettre en place une gestion décentralisée et sectorisée. L'administration est ainsi divisée en divers portefeuilles parmi lesquels l'Éducation, l'Action Sociale, Santé, etc., avec la création des départements administratifs spécifiques.

⁷ Dans sa genèse, les programmes cash transferts au Brésil étaient inscrits dans une politique d'éducation. C'est avec l'unification des divers programmes cash transferts dans la Bolsa Família que les objectifs vont se reformuler dans celui de Développement Social et Lutte Contre la Pauvreté avec la création du MDS. A Fortaleza, avec la Bolsa família la SEM perdra l'assistance sociale et un nouveau département sera créé la SEMAS, nous y reviendrons.

⁸ En 2003, un demi-salaire correspondait à R\$ 90.00, actuellement il correspond à R\$ 272.50.

processus de transmutation de la Bolsa Escola (et d'autres programmes de transfert de revenu) à la Bolsa Familia. Ce changement se concrétise en 2006-7 avec la mise en place du nouveau département la SEMAS.

Pour assumer les nouvelles responsabilités de ce département, un gestionnaire du programme a été choisi. Dans ses nouvelles compétences⁹, le gestionnaire a sous sa responsabilité la gestion de la Bolsa Familia et du CadUnico. Ce qui est une particularité de la municipalité. Au cours des dernières années, d'autres fonctions sociales ont été ajoutées à SEMAS afin de faciliter la coordination des programmes et projets de la municipalité. A cet effet, le CadUnico qui est à l'origine un instrument d'inscription des bénéficiaires pour l'inclusion dans des programmes des transferts de revenu a évolué envers un usage social plus élargi. A partir de ce programme, les assistants sociaux peuvent envoyer les familles inscrites envers les différents programmes qui existent à Fortaleza : ProJovem, Bolsa Familia, PETI, Inclusao Produtiva, etc.

Afin de garantir la gestion du programme, Fortaleza a gardé son découpage administratif, issu du plan de décentralisation intersectorielle. A partir des critères de distribution de quartier et du nombre de sa population. C'est ainsi que la capitale est divisée en six régions administratives, les *SER I-VI (Secretaria Executiva Regional)*, comprenant chacune entre 15 à 27 quartiers ainsi qu'une population allant de 280 mil à 600 mil habitants (Prefeitura de Fortaleza, 2010). En moyenne 30% de la population vit dans les 87 favelas distribuées dans ces divisions. Diverses unités d'accueil de la population bénéficiaire et future sont encore distribuées dans la ville afin d'assurer l'inscription, l'accompagnement et la gestion du service de la Bolsa Familia et d'autres¹⁰.

C'est au travers des '*Pontas*' comme les Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (Centres de Référence d'Assistance Sociale) que la Bolsa familia, et tous les autres projets sociaux qu'en découlent, prennent place administrativement. La ville dispose ainsi d'environ 29 points d'accueil et d'inscription des futures familles bénéficiaires distribués dans les zones les plus pauvres de la ville.

Selon les données récentes du Ministère du Développement Social (MDS), Fortaleza a 195.868 familles bénéficiaires. Fortaleza est ainsi la municipalité de la région nord-est avec le nombre le plus élevé des familles bénéficiaires¹¹.

L'inscription via le CadUnico

L'inscription des familles se fait au travers du CadUnico (Cadastro Unico). Pour ce faire, les familles se rendent aux '*Pontas*'. Une fois accueillies, elle rempli à l'aide d'un fonctionnaire un important formulaire contenant des questions sur son profil socioprofessionnel et familial. Ensuite, ces informations sont mises sur ordinateur et envoyée au MDS qui centralise les informations et les codent afin que ces dernières soient reconnaissables et lisibles par les autres partenaires : Caixa Economica (responsable de verses le.s bénéfice.s) ;les ministères d'éducation et de la santé (responsables du contrôle des conditionnalités) et des différents

⁹ Nous avons rencontré et interviewé l'actuel gestionnaire du programme : André Menezes.

¹⁰ Les services sont décentralisés. Au total, 19 CRAS, 1 CREAS, 7 Centre de Citoyenneté, 1 Population de Rue et une Base d'accueil placée dans un arrêt central de bus. Ces espaces donnent ainsi la possibilité de réduire le déplacement supplémentaire de la population.

¹¹ La deuxième ville la plus importante en termes des bénéficiaires est Salvador (avec une population supérieure à celle de Fortaleza ; 2.948.733 et 2.447.406) avec 187.868. Le MDS transfère à Fortaleza environ R\$ 482.417,50 pour le soutien à la gestion du programme. En termes de transferts réel de revenu le coût est estimé à environ R\$ 12,2 million par mois. Site : <http://www.mds.gov.br>, consulté le 21 septembre 2011.

départements municipaux responsable de la gestions des programmes de transfert de revenu et du CadUnico (dans le cas de Fortaleza la SEMAS). Il est important de signaler que c'est le MDS qui donne son avis final quant à l'inclusion ou pas de la famille bénéficiaire à la Bolsa Familia (et le PETI). Par contre, c'est aux municipalités de décider si la famille peut ou pourra être au bénéfice d'autres programmes comme dans le cas de Fortaleza : le ProJovem, l'Inclusion Productive, entre autres. Pour participer aux différents programmes sociaux de l'assistance sociale, les personnes doivent être obligatoirement inscrites dans le CadUnico.

Il est possible de lancer l'hypothèse que ce système très complet en ce qui concerne les données permet actuellement d'inclure davantage des individus qu'auparavant étaient exclus pour des raisons diverses des différents recensements. C'est le cas des indigènes ou les sans résidence fixe.

Les conditionnalités

Selon les éléments de réponses données par nos interlocuteurs, les conditionnalités ont pour objectif « non pas de punir les familles, mais de responsabiliser de manière conjointe les bénéficiaires et le pouvoir public, que doivent identifier les raisons de non-respect des conditionnalités et d'implémenter les politiques publiques d'accompagnement pour ces familles » (SEMAS, Prefeitura de Fortaleza). Ce discours d'accès au « droits » des individus corrélés avec la citoyenneté se renforce avec la création des programmes d'actions sociales.

Le suivi des conditionnalités se fait dans le cas de la santé par les biais d'un calendrier. Les familles reçoivent un calendrier dans lequel il est noté des journées (environ 2 fois par an) de contrôle et les familles sont sensée se rendre aux services de santé. Le personnel du lieu note la présence, la valide et l'envoi à la SEM. Ce dernier la valide, le transforme en donnée et l'envoie au MDS. Dans le cas de l'éducation, ce sont les professeurs qui valident la présence des enfants et l'envoient à l'administration de cette dernière qui fera suivre l'information au département d'éducation. Il est à constater que dans une classe, les enfants du programme sont mélangés aux enfants qui ne sont pas dans le programme. Les professeurs doivent ainsi être attentifs et repérer qui sont les étudiants du programme.

Les deux départements, éducation et santé, doivent faire parvenir les contrôles à chaque deux mois. Dans les domaines de la santé, les familles doivent maintenir à jour le carnet de vaccination, les suivis médicaux pour les enfants. Pour les femmes, le suivi prénatal pour les femmes enceintes. Dans les domaines de l'éducation, la fréquentation de 85% est exigée pour les enfants âgés de 6 à 15 ans et de 75% pour les adolescents de 16 à 17 ans.

C'est le MDS qui décide de l'exclusion de la famille et de son retour au programme basé sur le nombre des sanctions.

L'exclusion du programme graduelle

L'exclusion du programme n'est pas immédiate. Elle se fait en 5 étapes : i) avertissement ; ii) blocage de 30 jours ; iii) première suspension de 60 jours ; iv) deuxième suspension 60 jours ; v) exclusion du programme.

Un des importants constats que notre recherche a fait à Fortaleza est le nombre élevé des personnes qui sont exclues du programme pour non-respect aux conditionnalités à Fortaleza¹². En juillet 2010, selon les données de la SEMAS, 7'322 enfants/adolescents bénéficiaires (sur 13'853 inscrits) sont en voie d'exclusion, soit : 3'588 ont déjà reçu un avertissement, 1'958 ont

¹² Il faudra comparer avec les deux autres villes (Brasilia, Florianopolis) pour savoir si ce nombre élevé est propre à Fortaleza.

eu un bénéfice bloqué, 1'140 ont eu une première exclusion, 448 ont eu une deuxième exclusion et 188 ont été exclus définitivement¹³. En termes de familles, en

Nous avons visités des écoles et effectués des entretiens avec des professeurs et personnel responsable de gérer la conditionnalité scolaire. Malgré la surcharge de travail que le contrôle de la présence et les formulaires à remplir peut représenter, les professeurs estimaient que le travail supplémentaire n'était pas exigeant. Ils ont ajoutés que « nous participons à améliorer l'accès à l'école ».

Fortaleza dispose de 161 écoles municipales, 85 de l'état du Ceara et 32 privées pour accueillir 13'853 enfants/adolescent du programme bolsa familia. Ici il est important de signaler qu'au Brésil, il existe des écoles privées et publiques. Les écoles publiques sont en mauvais état et desservent un enseignement de mauvaise qualité. Souvent, les parents pour augmenter les 'chances' de réussite de leurs enfants, ils l'inscrivent dans des écoles privées où souvent l'enseignement est de qualité. Ce système d'éducation à double vitesse est connu des pouvoirs publics. Il est ainsi admis que la famille bénéficiaire puisse utiliser le bénéfice du programme pour inscrire et payer les écolages de leurs enfants dans les écoles privées. Les écoles privées doivent respecter le suivi des conditionnalités. Toutefois, nous avons appris que la SEM a des problèmes pour faire respecter cette obligation des professeurs des écoles privées.

Cette situation met en inégalité de traitement, vis-à-vis du contrôle, les enfants qui ont accès aux écoles privées et ceux qui n'en ont pas.

Le contrôle des conditionnalités réalisé en partenariat avec le MDS est au niveau municipal sous la responsabilité des départements de l'éducation et de la santé. De ce fait, c'est à ces départements de nommer un responsable technique pour coordonner et gérer les données entre la municipalité et le MDS.

Le rôle de l'Etat dans le fonctionnement de la Bolsa Familia à Fortaleza est de contrôler et évaluer la SEMAS. C'est cette dernière qui est au cœur de l'exécution (gestion) du programme.

4 Stratégie Genre à Fortaleza

Le discours et la stratégie du genre à Fortaleza ne diffèrent pas de celle menée sur un plan national. Les diverses initiatives et actions qui sont dressées pour les femmes (comme santé reproductive, violence domestique, HIV, maternité, etc.) s'appliquent et se basent à partir d'un cadre juridique préalablement mis en place sur le plan national. Les questions féminines ont gagné une importante visibilité au Brésil. Si au départ elles étaient restreintes dans une vision materno-infantile, actuellement ces questions se sont élargies à la sphère politique, juridique et économique. Toutefois, le féminisme politique et politisé ne collabore pas forcément à la création d'une politique de genre. Comme soulignent Melo et Bandeira (2005), les politiques publiques au Brésil pour les femmes ne s'inscrivent pas nécessairement dans une perspective de genre. Si les auteures ont fait ce constat c'est en raison de l'absence d'une réflexion quant à la relation de pouvoir et sociale qui existe entre femmes et hommes dans le contexte brésilien.

Il est d'emblée important de signaler que la Bolsa Familia, en tant que programme de lutte

¹³ Une demande de renouvellement de ces données a été envoyée à la SEMAS. Elle nous devra parvenir prochainement.

contre la pauvreté, ne s'inscrit pas dans une perspective de genre. Bien au contraire, en tant que stratégie politique, la Bolsa familia est un programme pour la famille, enfants et adolescents en particulier. Le programme privilégie les mères pour recevoir le bénéfice et l'utiliser pour le bien être du foyer, des enfants scolarisés. Ce choix se justifie sur des stéréotypes enracinés dans la perception naturaliste et traditionnelle des femmes entendues comme plus soucieuses et aptes à mener à bien les besoins familiaux. Ce stéréotype féminin va de pair avec le stéréotype masculin qui représente le masculin comme mauvais gestionnaire de la maison (Banque Mondiale, 2003), voire violent et penché à des addictions chimiques. Ces stéréotypes masculins et féminins sont répandus dans l'imaginaire à côté d'une « culture machiste »¹⁴.

Lors de nos entretiens à Fortaleza, nous avons constaté à des diverses occasions un fort discours autour de la Bolsa Familia imprégné de genre. Dans les propos des administrateurs tout se présentait comme si la Bolsa Familia se compromettrait à réduire les inégalités de genre en permettant « l'auto-estime », « l'empowerment », « la conscience de ses droits », etc. Renforçant ainsi l'hypothèse de Cornwall (2010) sur la diffusion et la dissémination du genre (et d'autres termes utilisés dans le développement) en tant qu'élément constitutif du langage adoucissant et simplifiant les revendications féminines.

La stratégie du genre et la Bolsa Familia est enracinée dans le discours promu par le MDS¹⁵. Ce discours est en continuum avec le développement de l'intégration progressive du genre dans la lutte contre la pauvreté initiée dans les années 70' et renforcée par les engagements des objectifs onusiens (OMD). Il convient dès lors pour les instances décisionnelles d'accorder une attention plus soutenue aux femmes (Kabeer, 2005).

Fortaleza n'échappe pas à ce phénomène, cela d'autant plus que, comme déjà cité, les préoccupations autour du genre sont déjà rentrées dans le mouvement qui formalise le compromis du pays, des états et des municipalités.

Fortaleza a en plus la particularité de faire du programme bolsa familia un instrument inscrit dans une perspective de genre. De ce fait, plusieurs initiatives ont été mises en place afin d'assurer une plus importante égalité entre femmes et hommes, ainsi qu'un traitement plus adéquat aux questions dites féminines comme la violence envers les femmes. Cela étant, cette particularité nous a mené à questionner la façon dont la bolsa familia et le genre ont été combinés dans le contexte de Fortaleza et son impact sur les femmes, sur les acteurs et sur les programmes pour les femmes.

Ces objectifs sont d'autant plus pertinents dans le cas de Fortaleza que par contraste il est quasiment inexistant dans les autres contextes que nous avons visités au Brésil : Brasilia et Florianopolis.

¹⁴ Lors de nos entretiens, la « culture machiste » a été souvent soulevée pour justifier non seulement le comportement des pères (irresponsables) et des mères (soigneuses) mais aussi pour justifier l'agression des hommes envers les femmes, les discriminations sur le marché de travail, les familles monoparentales tenues par les femmes, etc. Tout menant à croire que les diverses discriminations se justifient au nom d'une culture plutôt que sur des relations femmes et hommes inégales qui configurent des structures d'inégalités.

¹⁵ Dans les objectifs du MDS, nous pouvons lire le lien Bolsa Familia et Genre de la façon suivante : Ayant choisi la femme comme responsable de recevoir le bénéfice, la Bolsa Familia devient un important instrument d'autonomie et d'empowerment des femmes. (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, consulté le 11/10/2011).

4.1 La stratégie genre à partir de l'administration publique

« Nos femmes sont la priorité de la gestion »¹⁶ tel est l'objectif affiché par la Préfecture de Fortaleza. Cette préoccupation qui se traduit en termes d'implémentation des politiques publiques pour les femmes dans la municipalité s'est renforcé avec l'arrivée au pouvoir en 2003 de la Maire féministe Luizianne Lins du Parti de Travailleurs.

Pour assurer cet objectif, en 2005 la Préfecture de Fortaleza met en place une Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres - CEPM (Département Spécial de Politiques pour les Femmes) dans le but d'assurer à changer les « relations d'inégalité entre femmes et hommes »¹⁷. La participation, la santé, la création d'emploi et de revenu, la prévention et le combat à la violence domestique sont les domaines dans lesquels ce nouveau service devra déployer des projets pour les femmes. Les questions féminines gagnent ainsi une importante visibilité dans le domaine politique, administratif et associative de la gestion actuelle de Fortaleza. C'est ce Département qui va orienter les stratégies d'intervention pour les femmes dans les domaines distincts (Alves, Viana ; 2008).

La violence domestique

C'est en août 2006 que le Brésil met en place la Loi Fédérale 11.340, connue sous le nom « Maria da Penha »¹⁸. Cette loi qui donne une reconnaissance formelle de la violence envers les femmes permet la mobilisation de ressources pour la création des mécanismes et des mesures pour contrer ce type de violence. La loi offre ainsi à la Préfecture de Fortaleza un couvert juridique pour se doter progressivement des dispositifs légaux servant à cet objectif.

C'est alors que Fortaleza met en place la CEPM, qui existait déjà avant la Loi Maria da Penha mais qui lui donne une couverture légale pour mettre en place des stratégies dans cet objectif. Parallèlement, le GT-Mulher est mis en place. Ce dernier né d'un Décret gouvernemental est un Forum qui permet de discuter les différentes stratégies intersectorielles et élaborer des propositions et des stratégies pour la promotion de l'égalité de genre.

Pour intégrer cet objectif auprès de la population des nouveaux espaces ont été créés comme La Casa-abrigoo (Maison-accueil), le Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Sexual Francisca Clotilde (Centre de Référence et Accueil à la Femme en Situation de Violence Domestique et Sexuelle Francisca Clotilde). Les anciennes structures comme Les Centros de Referência da Assistência Social-CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência (CRAS et CREAS) ont été réorganisé pour intégrer cet objectif dans leur procédure de travail¹⁹. L'accueil aux victimes, l'accompagnement psychologique, l'envoi à des services spécialisés constituent les principaux services de ces Centres.

Ces dispositifs administratifs légaux est déterminant dans la visibilité du phénomène de la

¹⁶ <http://www.fortaleza.ce.gov.br/mulheres> , consulté le 19/10/11.

¹⁷ *Idem*

¹⁸ Maria da Penha, victime elle même de la violence domestique devenue paraplégique suite aux blessures, a été érigée en figure symbolique de la lutte du mouvement féministe pour la reconnaissance et légalisation de la violence contre la femme par l'Etat brésilien.

¹⁹ Nous remarquerons que le CRAS et le CREAS sont les Centre d'accueil pour toute questions d'assistance sociale, y compris de la Bolsa Familia. Fortaleza a la particularité d'avoir intégrée la Bolsa Familia dans un programme d'assistance sociale élargie la combinant à un ensemble d'actions proposées par la Préfecture. Cela étant, nous avons appris lors de nos entretiens que la majorité de demandes de la population sont pour la Bolsa Familia.

violence envers les femmes, mais aussi dans la reconnaissance des victimes (et des coupables) de la violence.

Notons que les dispositifs concernant la violence domestique, plus récemment, l'Etat du Ceara en partenariat avec les instances juridiques de Fortaleza ont mis en place le Núcleo de Gênero Pró Mulher (Centre de Genre Pro-Femme)²⁰. Ce dernier permet de mettre en place des actions pour prévenir, détecter et protéger les victimes potentielles de violence domestiques dans les écoles. Depuis son ouverture, le Centre a promu plusieurs rencontres et conférences autour du thème de la violence contre les femmes dans lesquelles psychologues, sociologues, politiciens et juristes sont invités à intervenir sur cette thématique. L'ouverture de cette instance a aussi permis d'ouvrir le débat sur des questions que jusqu'alors étaient tabous dans le jargon politique et administratif comme : le trafic des femmes et le traitement sexiste à leur égard (Alves, Viana, 2008).

L'intégration de cette thématique dans des Centres d'Accueils (dont la majorité des assistées sont au bénéfice de la Bolsa Família) risque de naturaliser un phénomène qui serait propre aux couches pauvres de la population. Nous percevons ainsi une naturalisation, mêlée au discours de la « culture machiste » qui positionne les femmes-mères-pauvres comme victimes et les hommes-pères-pauvres comme agresseurs. Le lieu d'accueil aux victimes de la violence étant partagés dans les mêmes lieux où la question de la pauvreté des mères est traitée peut avoir un risque de faire disparaître (ou d'inhiber) les femmes appartenant à une classe économique élevée de se présenter pour recevoir de l'aide. En tant que *femmes riches* dans leur groupe social et dans leur agenda social il y a un risque de frontière entre le eux (les femmes pauvres) et le nous (les femmes riches), leur violence domestique en tant que souci de *femmes pauvres*.

Finalement, il est à remarquer que l'émergence et visibilité de cette thématique, telle qu'elle surgit, dans une politique publique pour les femmes. Les différents dispositifs ont les femmes comme sujets centraux de leurs objectifs. Elle donne reconnaissance à un type de violence domestique : celle exercée par les hommes et contre les femmes. Elle n'implique donc pas une reconnaissance de violence de genre. Dans laquelle, la violence peut être exercée d'un individu à un autre, donc des femmes envers les hommes.

La participation par la création d'emploi et de revenu, la santé et l'éducation

Même si la violence domestique constitue un élément clé de la gestion d'autres thématiques collaborent à ce que les femmes deviennent la priorité de la gestion de l'actuelle Maire. Ainsi la participation, la santé et la création d'emploi et de revenu constituent des préoccupations inscrites dans l'agenda de la municipalité. Ces trois thématiques seront prises ensemble dans cette partie en raison de leur proche articulation.

Concernant la Participation, Fortaleza a vu aussi la participation féminine dans le marché de travail augmenter les dernières années²¹. Toutefois, comme dans le reste du pays, le travail féminin reste segmentée et attaché au principe de la division sexuelle horizontale et verticale du travail. Les femmes occupent de façon importante des postes dits « féminins » et moins valorisés que ceux des hommes. A cela s'ajoute un important taux de travail informel et domestique pour les femmes. Ce sont les femmes pauvres les plus touchées par la précarité du travail.

²⁰ <http://www.pgj.ce.gov.br/servicos/asscom/destaques.asp?cd=951>, consulté le 12/10/2011.

²¹ Pour rappel de quelques données statistiques, en 2000 la population active à Fortaleza était de 952.469 soit un total de 44% des femmes. Le pourcentage des femmes cheffe de famille étaient de 33% (87% de ces femmes étaient seules).

Les programmes et projets sont destinés à « la population préférentiellement féminine »²², à ces fins, depuis 2007, la CEPM avec le GT-Mulher organise des Conférences et Cycles de Participation Populaire pour les femmes afin de donner un *mapping* de la réalité des femmes.

En réponse à cette réalité, la CEPM articule les coopérations nationales et locales dans l'objectif de créer des projets et programmes de formation pour les femmes. Le « Mulheres pedreiras » et le « Inclusao Produtiva Para as Mulheres » (femmes employée du bâtiment) et (Inclusion Productive Pour les Femmes)²³. Le public cible de ces programmes ont été les femmes bénéficiaires de la Bolsa familia. Le premier projet a compté avec la participation de 120 femmes tandis que le deuxième a inclus 1'500 femmes. Actuellement, la Préfecture tente de promouvoir l'Economie Solidaire aussi bien que d'autres projets inscrits dans une perspective d'autonomie solidaire en articulation avec des actions menées sur le plan national.

Dans le domaine de la santé, la Préfecture de Fortaleza a initié la construction d'un hôpital pour les femmes (G1 – Hospital da Mulher). La mise en place de cet hôpital a été pensé et coordonnée par la militante féministe Lourdes Goés.²⁴

4.2 La stratégie genre à Fortaleza : une diversité d'acteurs

“Il existe la possibilité que le programme Bolsa-Escola soit étendu à différentes parties du monde, notamment aux pays affectés par le travail infantile. Sorte de ‘Plan Marshall’ à portée sociale mondiale, cette initiative pourrait éliminer le travail infantile, renforcer l'éducation parmi les pauvres ainsi qu'assurer des revenus et d'autres bénéfices indirects à ces familles. L'expansion de ce programme ne serait pas difficile si de nouveaux pas étaient faits pour y impliquer les dirigeants mondiaux du secteur public autant que du privé. Une Bolsa-Escola à portée mondiale n'est pas en dehors des possibilités offertes par la richesse mondiale”. (Aguiar, Araujo, 2010)²⁵

Ce extrait du discours prononcé par le Président Fernando Henrique à Fortaleza en 2002 devant un délégation de des pays latino-américains et caribéens la Bolsa Escola donne la tonalité de la volonté des politiciens de rendre visible son expérience dans les cash transfers.

Fortaleza en tant qu'espace dans lequel ces nouveaux programmes commençaient à être mis en place participe au processus de visibilité de ces derniers. En termes de soutien et de diffusion de programme qui véhiculent un discours et une stratégie autour du genre, nos recherches ont fait une série importante de constatations quant à la diversité d'acteurs autour de la bolsa familia.

La Bolsa Familia jouit d'un important soutien de la part d'une variété des acteurs. Que ces acteurs représentent des milieux associatifs (ong féministe), administratifs et politiques, un vocabulaire commun les unit. A cela s'ajoute, la souplesse d'un programme, que par la viabilité de mettre en place des projets-programmes sociaux pour ses bénéficiaires, élargi la possibilité d'intégrer un "nuage" appartenant si non au programme, du moins les objectifs

²² <http://www.fortaleza.ce.gov.br/mulheres> , consulté le 19/10/11.

²³ Lors de nos entretiens, nous avons visités les locaux et interviewés gestionnaires et bénéficiaires du deuxième projet, nous y reviendrons plus tard.

²⁴ Militante Féministe, c'est comme ça qu'elle se nomme, elle est spécialiste dans la question genre, éducation et santé préventive materno-infantile. Elle a été responsable de la mise en place du Centre de Référence et Accueil aux Femmes en situation de violence. Actuellement, elle est collaboratrice pour la Préfecture au CEPM.

²⁵ J'y reviendrais dans le 2^{ème} rapport concernant la partie Brésil.

affichés par la Préfecture de Fortaleza.

Actions complémentaires : pour/par les femmes

Le programme bolsa familia fait l'objet de l'attention de la communauté internationale. Fortaleza et son expérience n'échappe pas à ce processus. Cela d'autant plus que Fortaleza a mis en place un fonctionnement de gestion dans lequel un département gère à la fois son système de monitoring (CadUnico) et des programmes de cash transfers (Bolsa Familia et autres) et leur décentralisation. Cette particularité associée à un discours mettant en avant la nécessité de donner la priorité aux femmes fait de l'expérience de Fortaleza un lieu d'échange et de partage d'expérience.

A ce titre, plusieurs acteurs représentant des gouvernements, des institutions académiques et des agences internationales ont visités les locaux de gestion des programmes. Non seulement la Bolsa Familia attire l'attention, mais surtout le programme d'Inclusion Productive des femmes bénéficiaires. Selon nos interlocuteurs ses visites ont pour objectif de comprendre le fonctionnement et les projets de l'assistance sociale dans un but d'exporter dans d'autres pays. De ce fait, il est possible de dire que le programme cash transfer devient lieu d'échange, de stratégie et d'apprentissage intra-individus.

La possibilité de créer des programmes complémentaires (inscrit dans les "portas de saida") offre un espace souple afin de lier et concilier une diversité des programmes ainsi que des acteurs.

Nous avons visités deux associations féministes à Fortaleza. La première le Centro Socorro Abreu et la deuxième le Elo Feminista. Ces deux associations travaillent en collaboration dans des domaines spécifiques.

Le Centro Socorro Abreu traite de la question de la violence domestique envers les femmes et à ce titre propose des ateliers, des rencontres et des projets d'occupation pour les femmes de la communauté et du programme bolsa familia en situation de violence domestique.

Le Elo Feminista, dont la présidente actuelle a été membre active du parti de l'actuelle Maire et se dit féministe elle même, a mis en place une association dans le but de « stimuler et d'auto-renforcer l'organisation sociale, politique et économique des femmes par les biais de l'éducation »²⁶

Nous avons constaté que ces deux associations créés des projets sociaux pour les femmes bénéficiaires du programme bolsa familia. A l'occasion de nos visites, nous avons appris qu'un important projet (Projeto-Banco Palmas) était en cours de mise en place à Fortaleza. Ce projet qui est sous la responsabilité de l'association Elo Feminista a les femmes bénéficiaires du programme bolsa familles comme cible.

Basé sur un principe semblable au système de microcrédit, le Projeto Palmas est un programme de création de crédit pour les femmes bénéficiaires et vise à les stimuler dans l'insertion économique par les biais de mise en place d'un projet d'activité économique-productive.

Le Projeto-Banco Palmas est le résultat de cette souplesse dont jouit le fonctionnement de la Bolsa Familia. Non seulement, il y a reconnaissance de la nécessité de cibler une fois de plus les femmes bénéficiaires, comme en plus il y a un important soutien qui implique tous divers acteurs autour de mêmes femmes-mères.

²⁶ <http://elofeminista.blogspot.com>, consulté le 1/11/2011.

Fortaleza a formalisé son compromis envers les questions et les stratégies de genre, la Bolsa Familia devient ainsi un outil de mobilité de création des projets supplémentaires, des idées et de valorisation de la nécessité de continuer à travailler avec les cibles privilégiées du programme : les femmes-mères.

4.3 La question genre dans la Bolsa Familia

Les titulaires du bénéfice Bolsa Familia sont les femmes, il y a dans ce choix un premier présupposé que les mères sont plus responsables vis-à-vis de leurs foyer. Un deuxième présupposé vient renforcer le premier, celui que les pères sont irresponsables, voire violents et sujets à des dépendances chimiques (Banque Mondiale, 2010)²⁷. Ce ces présupposés viennent servir d'éléments pour justifier le choix des mères en tant que bénéficiaire, un deuxième type de justificative vient renforcer ce choix. Celui de l'augmentation des femmes seules cheffes de familles. Basé sur le phénomène de la féminisation de la pauvreté de Diane Pearce. Une fois reconnu que la pauvreté est un critère de vulnérabilité et de soumission, les femmes étant les pauvres des plus pauvres, la préférence de leur rendre titulaire du programme devient légitime, voire un « processus naturel de reconnaissance selon laquelle les femmes ont toujours été exclue du système et que maintenant il est temps maintenant d'agir sur elles, même si cela se base sur des préjugés quant à son rôle maternel²⁸ ».

Il paraît donc un consensus non seulement d'agir sur les femmes, mais aussi que le programme bolsa familia peut servir d'entrée pour la mise en place d'autres instruments autour de la stratégie de genre.

4.4 La situation des femmes bénéficiaires : féministes malgré elles ?

Comme déjà cité, Fortaleza travaille en articulation avec le gouvernement fédéral. A cet effet, le projet Inclusao Produtiva Para as Mulheres (IPPM) s'inscrit dans les objectifs d'empowerment des femmes bénéficiaires de la Bolsa Familia.

Dans le cadre des actions complémentaires de la Bolsa Familia, le MDS met des fonds supplémentaires de maximum R\$ 250 milles aux Municipalités afin que ces dernières mettent en place des projets sociaux visant l'insertion productive des familles bénéficiaires²⁹.

Lors de nos entretiens, nous avons appris que les cibles du IPPM sont potentiellement tous les bénéficiaires. Toutefois, pour le premier volets d'essai (et jusqu'à ce jour) seuls les femmes bénéficiaires ont eu accès à ce programme. Leur accès ont été fruit de leur propre demande ou alors conseillée par les assistantes sociaux du programme.

Le IPPM naît en 2008 à Fortaleza, unique en son genre au Brésil, ce programme est né suite à la stratégie de concilier l'objectif d'autonomiser (empowerer) les femmes du programme en articulation avec les autres départements créés autour de la question genre.

Le premier volet a inscrit 1'500 femmes du programme bolsa familia. Selon nos interlocuteurs, ces femmes ont été choisi en fonction de leur haut degré d'exclusion et de vulnérabilité. Le but du programme est donc de promouvoir l'insertion dans le monde du

²⁷ Lors de nos entretiens la consommation de l'alcool par les hommes est une raison récurrente quant au choix des femmes pour le bénéfice.

²⁸ Discours de la Présidente de l'association Elo Feministe lorsqu'elle a été interpellée quant au rôle traditionnel valorisé des femmes dans le programme.

²⁹ Ces actions sont aussi connues sous le label « porta de saida » (porte de sortie).

travail par les biais d'une formation professionnelle, création des groupes de travail, ateliers de rencontre et participation à des foires afin de présenter leur travaux. La particularité de ce projet est dans son objectif d'inclure une perspective de genre (approche féministe). Comme décrit et défend Merilane Coelho, coordinatrice conjointe du projet, qui expose l'idée suivante : "(des) pratiques comme celle-ci doivent être réalisées afin qu'elles (les femmes) n'ont plus peur et arrivent à briser le monopole masculin"³⁰. Pour ce faire, les formations offertes parmi les formations dites "féminines" (confection, alimentation, couture), elles touchent aussi des des secteurs à prédominance "masculine" (technologie, réparation ordinateurs, construction civile), comme la construction civile et informatique (Pessoa, Viana : 2008).

Le discours institutionnel de ce projet s'inscrit clairement dans un objectif de « (que les femmes aient des)...possibilidades de organização para superar a desigualdade de gênero... e (elles) consigam quebrar o monopólio masculino³¹ (Préfecture Fortaleza : 2009). Ce programme rejoint les politiques de développement préconisées sur le plan international.

Lors de notre terrain, une série de constat a été réalisé :

En raison des cours théoriques nécessaires pour former les bénéficiaires, il a eu une évocation des cours. Cette évocation est pour cause du manque de formation de base des femmes bénéficiaires. Mal formées, elles avaient de la difficulté de suivre « quelques semaines de théorie ». Les femmes qui sont toutefois arrivées au terme et ont obtenu le diplôme n'ont pas encore trouvé un travail formel sur le long terme. Pour pallier ce problème, le personnel a créé des « groupes de travail ». Ces groupes permettent aux femmes de créer des projets de coopération afin de présenter leurs travaux ainsi que dans la mesure du possible les vendre. Le personnel reconnaît les difficultés qu'il y a entre la sortie de la formation et l'emploi effectif. Le personnel tend à expliquer en partie pour cause de « l'âge de ces femmes » (en moyenne 40 ans) ; le « manque de formation », leur « inexpérience » (certaines de ces femmes n'ont « jamais eu un travail, même pas quitté leur foyer »). Bien que les femmes n'ont pas encore trouvé une insertion dans le marché du travail formel, ces groupes leur servent de lieu de rencontre et de socialisation dans le cadre du programme.

Nous avons constaté que les femmes bénéficiaires de ce programme se sont appropriées d'un discours féministe en plus de par leur capacité de s'exprimer, elles appartiennent à un groupe des femmes pauvres qui reçoivent une attention importante de la part des gestionnaires. Ce programme leur offre une possibilité de mobilité sociale par le besoin de suivre des cours et des ateliers de création³². Cette mobilité sociale, même si n'a pas encore porté les fruits en termes d'inclusion réellement productive et assurée tel était le but du programme, a permis néanmoins aux femmes de se socialiser avec d'autres femmes et de partager. Elles sont souvent confrontées à la nécessité de créer des projets pour vendre leur travaux pratiques.

Malgré ce discours féministe qui peut être fruit de critique, l'IPPM s'éloigne du discours traditionnel des cash transfers "rôle de mère et de soignante, rôle d'épouse", il assure maintenant un discours qui est tourné envers les femmes en tant qu'entrepreneuses et capables d'investir un nouveau domaine. En ce sens, ce programme est innovant et remet les femmes

³⁰ Source : <http://www.fortaleza.ce.gov.br> (traduction personnelle).

³¹ « Que les femmes aient des possibilités d'organisation pour dépasser l'inégalité de genre ... et qu'elles arrivent à casser le monopole masculin », traduction personnelle.

³² Lors de notre groupe focal, certaines femmes ont avoués être la première fois de leur vie à avoir fait une formation, avoir reçu un salaire régulièrement (bénéfice de la bolsa familia) et avoir des rencontres en dehors de leur proches à des fins de projet comme celui de confectionner des poupées pour de diverses foires.

au centre de l'attention du programme. Lors de notre groupe focal, les enfants et leur foyer n'ont pas fait objet du partage de leur expérience quotidienne. Leur préoccupation et demande étaient de demander à la Préfecture d'ouvrir plus d'espace pour pouvoir exposer leurs travaux.

Il est vrai que ces femmes ne sont pas représentative de l'ensemble des femmes bénéficiaires des programmes cash transfers. C'est un échantillon réduit et avec un risque potentiel de disparaître avec un changement de pouvoir. Cela d'autant plus qu'à titre comparatif, la Municipalité de Fortaleza a parié sur une stratégie de genre pour lutter contre la pauvreté, alors que la Municipalité de Florianopolis ne se soucie pas de cette stratégie. Tout laisse penser que le programme bolsa familia de par sa façon de fonctionner laisse ouvert les réaménagements internes en fonction de la sensibilité du maire local. Dans le cas à Fortaleza, sa maire étant féministe, les stratégies autour du genre ont multiplié et pour l'instant il est tôt pour affirmer si elles resteront avec le changement de gouvernement local.

1. Quelques remarques de conclusion

Notre recherche nous a appris de Fortaleza l'émergence d'une stratégie de genre très importante. Depuis l'arrivée au pouvoir de Luizianne Lins, Fortaleza a multiplié ses stratégies formalisant ainsi une période dans laquelle les problèmes comme la violence envers les femmes est reconnue comme un problème publique et des réponses sont nécessaires.

Le programme bolsa familia a un fonctionnement administrativement suffisamment souple pour intégrer des innovations publiques (des programmes sociaux) qui permettent ainsi l'arrivée des nouveaux acteurs (associations et agences de coopération internationale). Ce qui est un facilitateur pour la diffusion des idées et des programmes.

L'émergence du genre en tant que stratégie reste féminin et unilatéral. Les programmes se soucient exclusivement des femmes. Les hommes n'ont seulement sont exclu des programmes, comme en plus ils ont un représentation négative : hommes violents, pères irresponsables. Il y a ainsi un grand risque de méconnaissance des hommes pauvres au profit des femmes pauvres. D'autant plus que les femmes, lorsqu'elles viennent s'inscrire au programme bolsa familia, et pour augmenter les chances d'être acceptée par le programme bolsa familia, elles cachent l'existence de leur partenaire afin de réduire le revenu per capita mensuel. Les informations ne faisant que rarement objet de contrôle de la part des gestionnaires du programme, les hommes sont ainsi d'immédiat exclu de toute possibilité de participer à des actions complémentaires.

2. Références

Aguiar M. M. (2007). « A Construção das Hierarquias Sociais : Classe, Raça, Gênero e etnicidade ». *Cadernos de Pesquisa do CDHIS*. N. 36/37, p. 83-88.

Aguiar M. Araujo C. H. (2002). « Bolsa-Escola Education to Confront Reality ». Unesco, Brazil, Editions.

Alves M.E. R., Viana R. (coord.) (2008). « Desafio para a igualdade ». *Políticas Públicas Para as Mulheres*. Alves M.E. R., Viana R. (coord.). Coordenadoria Especial de Políticas Públicas Para as Mulheres, SEMAS, Fortaleza.

Cacciamali, M. C. (2006), « Les résultats de la politique économique et sociale de Lula da Silva », *Le nouveau Brésil de Lula* Van Eeuwen D. (dir.), l'aube, p. 103-118.

Cornwall A. (2010). « Introductory Overview – buzzwords and fuzzwords : deconstructing development discourse ». *Deconstructing development discourse, buzzwords and fuzzwords*

(ed. Cornwall A., Eade D.), Oxfam, p. 1-18.

De Araújo B. T., Simões P. (2004), « Northeast, Northeast : What Northeast ? », *Latin American Perspectives*. Vol. 31, No. 2, p. 16-41.

Gondim L. M. P., Hallewell L. (2004), « Creating the image of a modern Fortaleza : Social inequalities, political changes, and the impact of urban design ». *Latin American Perspectives*. Vol. 31, No. 2, p. 62-79.

Junqueira A. P. L, et al (1997), « Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal do Brasil : A experiência de Fortaleza », *XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones*. CLAD, Caracas, p. 75

Kabeer N. (2005). « Intégration de la dimension genre à la lutte contre la pauvreté et objectifs du Millénaire pour le développement. Manuel à l'intention des instances de décision et intervention ». *Centre de recherches pour le développement international*. L'Harmattan. Laval.

Melo P.H., Bandeira L. (2005). « A Pobreza e as Políticas de Gênero no Brasil ». *Unidad Mujer y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

Pessoa C., Viana R. (2008). « O Trabalho das Mulheres : Caminhos Para a Autonomia ». *Políticas Públicas Para as Mulheres*. Alves M.E. R., Viana R. (coord.). Coordenadoria Especial de Políticas Públicas Para as Mulheres, SEMAS, Fortaleza.

Ponte Junior O.S. (2000), « Dualidade de Poderes. Um mal estar na cultura política da esquerda », Ed. Annablume, p. 140.

Vasconcelos R. J. (coord.). (1999). « Ceará : Economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986 a 1996 », *Texto para discussão*, No 627, IPEA, p. 45.

_____ Banque Mondiale (2003). « Genre et développement économique : vers l'égalité des sexes dans les droits, les ressources et la participation ». *Rapport de la Banque Mondiale sur les Politiques de Développement*. Ed. Saint-Martin.

_____ PNAD-IBGE(2008). « Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira ». IBGE.

_____ DIEESE (2011). « *Anuario das Mulheres Brasileiras* ». Sao Paulo.

Sites consultés

Prefeitura de Fortaleza, <http://www.fortaleza.ce.gov.br>, consulté le 27 janvier 2010.

SUDENE, <http://www.sudene.gov.br>, consulté le 5 février 2010.

<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=321764#diariovirtual>

<http://www.carirnoticia.com.br/2011/08/ceara-544-beneficiarios-perdem-o-bolsa-familia.html>

<http://elofeminista.blogspot.com/2011/02/seminario-credito-produtivo-para-as.html>