

Université de Montréal

**Le pouvoir d'une idée entre luttes institutionnelles et luttes
sociales :**

Étude de l'évolution du droit à la ville au Brésil

Par Rafaëlle Pons

Département de Science Politique
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise *es* sciences en Études internationales

Janvier, 2021

© Rafaëlle Pons, 2021

Études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

**Le pouvoir d'une idée entre luttes institutionnelles et luttes
sociales**

Étude de l'évolution du droit à la ville au Brésil

Présenté par Rafaëlle Pons

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes

Laurence Bherer

Présidente du jury

Françoise Montambeault

Directrice de recherche

Tina Hilgers

Membre du jury

Résumé

Au Brésil, l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville se traduit par la promulgation de deux articles dans la Constitution en 1988 ainsi que par la promulgation de la loi du "Statut de la ville" en 2001. L'institutionnalisation de cette idée résulte de longues mobilisations des mouvements sociaux urbains au cours des années 1990. Toutefois, malgré l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville, sa mise en œuvre est faiblement assurée par l'État brésilien comme attendu par la société civile. En la présence de cette problématique, ce mémoire entend d'observer le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville, dans sa trajectoire d'institutionnalisation, en tant qu'idée de politique publique portée par des acteurs de la société civile issus de la gauche brésilienne. Cette analyse part des postulats scientifiques selon lesquels l'influence des idées est sous-estimée dans les théories néo-institutionnelles. Les acteurs de l'institution et ceux hors de cette dernière, en véhiculant et luttant pour des idées, contribuent également à leur transformation. Ainsi, à partir d'entrevues semi-dirigées réalisées lors d'un terrain de recherche à Rio de Janeiro ainsi qu'une analyse d'archives, je teste de manière empirique l'articulation du mécanisme de cadrage autour de l'idée du droit à la ville.

Mots-clés : Politiques publiques, Idées, Mouvements sociaux urbains, Droit à la ville, Cadrage, Brésil

Abstract

In Brazil, the institutionalization of the idea of the right to the city resulted in the promulgation of two articles in the Constitution in 1988 as well as the promulgation of the law of the "Statute of the City" in 2001. The institutionalization of this idea is the result of long mobilizations of urban social movements during the 1990s. However, despite the institutionalization of the idea of the right to the city, its implementation is poorly ensured by the Brazilian state as expected by Civil society. Faced with this issue, this thesis intends to observe the ideational change of the idea of the right to the city, in its trajectory of institutionalization, as an idea of public policy carried by actors of civil society from the Brazilian left. This analysis starts from the scientific postulates according to which the influence of ideas is underestimated in neo-institutional theories. The actors of the institution and those outside it, by conveying and fighting for ideas, also contribute to their change. Thus, from semi-structured interviews carried out during a research field in Río de Janeiro as well as an archive analysis, I empirically test the articulation of the framing mechanism around the idea of the right to the city.

Keywords: Public policies, Ideas, Urban social movements, Right to the city, Framing, Brazil

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Table des matières.....	iii
Liste des tableaux.....	v
Liste des figures	vi
Liste des sigles	vii
Remerciements.....	ix
Introduction.....	1
Chapitre 1	10
Contours du processus d’institutionnalisation du droit à la ville au Brésil.....	10
1.1. Le droit à la ville	11
1.2. Le droit à la ville en contexte brésilien.....	16
1.2.1. Une idée porteuse de changement pour les acteurs de la société civile.....	21
1.3. Processus d’institutionnalisation du droit à la ville	26
1.4. Mise en œuvre depuis 2001	33
Conclusion	38
Chapitre 2.....	39
Théorisation du changement idéationnel	39
2.1. Comprendre les politiques publiques : institutions, acteurs et idées	40
2.1.1. Les théories néo-institutionnelles	40
2.1.2. Les idées, des ensembles complexes mais variés	45
2.1.3. La circulation des idées et les mécanismes de diffusion.....	48
2.2. Approche théorique du changement idéationnel.....	52
2.2.1. Approche néo-institutionnaliste discursive.....	55
2.2.2. Le cadrage.....	57
2.3. Méthodologie	63
Conclusion	65
Chapitre 3.....	67
Le cadrage de droit à la ville : luttes d’interprétations et de pouvoirs	67

3.1.	Cadrage dans les années 1980.....	68
3.1.1.	Perception de l'idée par les mouvements sociaux dans les 1980.....	73
3.2.	Cadrage dans les années 1990.....	76
3.2.1.	Mise en œuvre des principes de la Constitution	76
3.2.2.	Impact de nouveaux acteurs sur le cadrage.....	78
3.2.3.	Renouveau des luttes : rapprochement vers le sens originel.....	81
3.2.4.	Débat au niveau institutionnel par les entrepreneurs politiques	82
3.3.	Cadrage au début des années 2000	87
3.3.1.	Interprétations de l'idée du droit à la ville par le gouvernement de Lula	88
3.3.2.	Mise en œuvre symbolique du droit à la ville.....	92
	Conclusion : d'une lutte pour l'interprétation à un abandon symbolique.....	96
	Conclusion	98
	Bibliographie.....	i
	Annexes.....	xv
	Annexe I: Certificat d'approbation d'éthique	xv
	Annexe II: Formulaire d'information et de consentement.....	xvi
	Annexe III: Exemple de courriel en vue de la sollicitation des personnes participantes.....	xix
	Annexe IV: Schéma d'entrevue	xx
	Annexe V: Présentation des personnes répondantes.....	xxii

Liste des tableaux

Tableau I.	« Les quatre nouvelles théories institutionnelles » (Schmidt, 2011, 49).	41
------------	--	----

Liste des figures

- Figure 1. Chronologie de la Réforme Urbaine au Brésil (Friendly, 2013, 163) 18
- Figure 2. Utilisation par les chercheurs des quatre nouveaux institutionnalismes: l'institutionnalisme du choix rationnel (RI), institutionnalisme historique (HI), institutionnalisme sociologique (SI) et discursif institutionnalisme (DI) (Schmidt, 2010, 20).44

Liste des sigles

AGB : Association des géographes du Brésil

BID : Banque interaméricaine du développement

BNH : Banque nationale d'habitation

CBIC : Chambre brésilienne de l'industrie de la construction

CEB : Communautés ecclésiales de base

CEPAL : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

CMP : Centrale des mouvements populaires

CNDU : Commission Nationale chargée du Développement Urbain

CNPU : Commission Nationale chargée des Régions Métropolitaines et de la Politique Urbaine

CONAM : Confédération Nationale des associations d'habitants

EBTU : Commission Brésilienne chargée des Transports Urbains

FNRU : Forum national pour la Réforme urbaine

FASE : Fédération d'organismes d'assistance sociale et éducative

FENAE : Fédération nationale des Économie fédérale

FeNEA : Fédération nationale des étudiants en ingénierie et architecture

FGTS : Fonds de garantie sociale

FIESP : Fédération des industries de l'État de São Paulo

FISENGE : Fédération nationale des Syndicats d'ingénieurs

HIC : Coalition Internationale pour l'Habitat

IBASE : Institut brésilien des analyse sociales et économiques

ISER : Institut des études religieuses

MLB : Mouvement de lutte dans les quartiers, les villes et les bidonvilles

MNLM : Mouvement National de lutte pour le logement

MNRU : Mouvement national pour la Réforme urbaine

MTST : le Mouvement des travailleurs sans-abris

ONU-HABITAT : Programme des Nations Unies pour les établissements humains

PAC : Programme d'accélération de la croissance

PT : Parti des travailleurs

SERFHAU : Service fédéral d'habitation et d'urbanisme

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNMP : Union Nationale pour le logement populaire

Remerciements

Rédiger un mémoire représentait pour moi un défi. C'est avec émotion, après des mois de rédaction, d'efforts, de la discipline et de la persévérance que je vous présente ce travail de recherche. Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice, Françoise Montambeault, pour son encadrement exceptionnel et sans lequel je n'aurais pu approfondir autant mes connaissances. Je la remercie de l'aide précieuse qu'elle a pu me fournir lors de mes périodes de doutes, mais également pour ses encouragements et ses conseils bienveillants qui m'ont fait gagner en rigueur. Vous avez su me passionner et m'avez permis d'évoluer dans un contexte très stimulant. Je vous en suis extrêmement reconnaissante.

Mon séjour à Río aura pu se concrétiser grâce à la contribution de la Maison internationale et surtout grâce à l'appui d'Angélica Muller, Professeure d'histoire à l'Institut d'histoire de l'Université Fédérale Fluminense de Río de Janeiro, une fois sur place. Également, mes plus sincères remerciements vont aux personnes que j'ai pu interroger lors de mon terrain à Río de Janeiro. Je reste marquée par de passionnants échanges et par cette bienveillance avec laquelle ils et elles étaient animées. Cette envie de partager a rendu cette expérience d'autant plus enrichissante et touchante, académiquement, mais aussi d'un point de vue humain.

Je tiens également à remercier mes fidèles amis qui m'ont épaulée dans les hauts comme dans les bas tout au long de ma rédaction. Ana, Jeanne, Adèle, Marion, Inès, Léna, Marine et mes deux Camille, vous avez toute ma gratitude.

Je termine ces remerciements par les personnes qui me soutiennent inconditionnellement depuis le début de mes études, ma famille. Vous avez toujours nourri ma curiosité intellectuelle. Votre soutien et vos encouragements dans mes divers projets sont une source de réconfort et d'une grande motivation pour aller toujours plus loin. Sans vous, ses années universitaires n'auraient pas pu se concrétiser. Je ne vous le dirais jamais assez : merci infiniment !

« O direito à cidade para quem ? »

« Le droit à la ville pour qui ? »

Introduction

Le Brésil constitue un des exemples les plus marquants au monde en matière d'exclusion urbaine. Les inégalités, sans cesse plus marquées, attestent le manque d'efficacité et l'absence de volonté de mise en pratique de politiques urbaines qui répondent réellement aux besoins de la société civile. Les gouvernements successifs qui se sont pourtant évertués à faire du Brésil une des nouvelles économies mondiales ont toutefois failli dans la construction de politiques publiques en matière de « question urbaine ». Notre intérêt initial pour le « droit à la ville » a été suscité par la volonté de percevoir plus distinctement comment cette idée révolutionnaire, voire utopique, a pu faire l'objet d'une institutionnalisation par le gouvernement brésilien.

Le droit à la ville

L'idée du « droit à la ville » est définie par le sociologue français, Henri Lefebvre, en 1968, comme « forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) impliquent le droit à la vie urbaine » (Lefebvre 1968, 154). Les années qui suivent, cette idée révolutionnaire, inspirée des théories marxistes, se diffuse dans toute l'Europe puis à travers le globe. Cette définition, délibérément laissée ouverte par Lefebvre, a fait l'objet de vives critiques pour son caractère « trop flou » (Harvey 1973; Castells 1977; Pereira et Perrin 2011). Or, et malgré les limites de cette définition, cette réflexion sur la « question urbaine » a pu prendre forme et, par la suite, faire l'objet d'une reprise parmi les communautés de chercheurs occidentaux, au cours des années 1970 (Castells 1972; Harvey 1973). Les communautés de recherche latino-américaines, quant à elles, s'y intéressent dès le début des années 1980 (Valladares 1987; Marquès-Pereira 1987; Souza et Taschner 1999). Leurs interprétations de l'idée du droit à la ville se distinguent rapidement de celle d'Henri Lefebvre (Quentin et Michel 2018a). La *question urbaine* est notamment au cœur de ces interprétations.

La question urbaine

En Amérique latine, la *question urbaine* fait référence au processus « d'explosion urbaine », survenu durant le XXe siècle, et au cours duquel de graves inégalités sociales ont été engendrées (Chavagneux 2003; Gaulard 2011; Le Clec'h 2015). L'explosion urbaine a ainsi eu pour conséquence d'entraîner l'apparition de nouveaux enjeux, relatifs à l'aménagement du territoire, au rôle économique et à la reconnaissance politique des individus ne parvenant pas à s'intégrer légalement dans les villes latino-américaines (Quentin et Michel 2018a). Au Brésil, en particulier, la *question urbaine* s'est inscrite au cœur des projets de société et dans les modes de construction de la citoyenneté (Quentin et Michel 2018a). Cette dernière fait état de notions profondément ancrées dans la société brésilienne telle que la notion d'espace, qui, au Brésil, réside à travers une vision particulièrement géophage (Broggio et Droulers 2006). De même, le pouvoir patriarcal, qui, dans le Brésil contemporain, a reposé sur un héritage de l'esclavage et du servage, a nettement participé à la montée des inégalités ainsi qu'à l'exclusion de plusieurs parties de la population au sein de la société brésilienne (Marquès-Pereira 1987). La naissance de *favelas*¹ à la périphérie des villes brésiliennes grandissantes au début du XXe siècle, jusqu'à aujourd'hui encore, témoigne de la ségrégation urbaine existant au Brésil (Broggio et Droulers 2006). L'apparition de la *question urbaine* au Brésil s'est ainsi construite à travers les époques. Son développement débute, tout d'abord, par la modernisation du pays dans les années 1950 à 1970, ce qui a pour effet de contribuer à l'accroissement de la taille de la population urbaine. Par la suite, au cours des années 1980, le processus de redémocratisation du pays, au lendemain de la fin de la dictature militaire (1965-1985), relance les débats à ce sujet par le biais de l'apparition de mouvements sociaux urbains. Ces derniers vont alors revendiquer la mise en œuvre d'une « réforme urbaine » concrète par l'État brésilien (Quentin et Michel 2018a).

Les revendications des mouvements sociaux urbains ou « mouvements populaires », qui luttent pour la « réforme urbaine », insistent sur la nécessité de changer l'approche par laquelle la

¹ Le mot « Favela » est le terme utilisé pour décrire un bidonville au Brésil. Selon la définition de l'ONU on considère un individu comme vivant dans un bidonville dès lors qu'il ne dispose pas d'au moins une des conditions de base d'un logement décent, à savoir un assainissement adéquat, un approvisionnement en eau, un logement durable ou espace de vie adéquat et qu'il s'agit d'un agglomérat de plusieurs foyers ensemble (United Nations, 2007).

production de l'espace est alors réglementée. Leurs demandes insistent également sur la nécessité de réduire plusieurs problèmes récurrents de la vie urbaine, tels que la spéculation foncière, la ségrégation résidentielle et le manque de logements abordables (Lopez de Souza 2001b). C'est dans ce contexte que la définition brésilienne du droit à la ville prend forme, au cours des années 1970, et vient ainsi largement se distinguer de celle de Lefebvre. À cet effet, la *question urbaine* et la *réforme urbaine* font partie intégrante de cette idée. Nous nous basons ainsi sur l'interprétation brésilienne du droit à la ville pour ce travail de recherche.

Les mouvements sociaux au cœur de l'institutionnalisation du droit à la ville

La *question urbaine* au Brésil est éminemment liée aux mouvements sociaux urbains ainsi qu'à la gauche brésilienne (Oliveira 1996; Souza et Taschner 1999; Lopez de Souza 2006; Huchzermeyer 2004). Les organisations partisans de gauche, qui prônent un militantisme marxiste-léniniste, sont celles qui sont le plus fermement ancrées dans ces mouvements sociaux urbains. Ces derniers, par leur essor, ont favorisé l'apparition et l'institutionnalisation de ces nouveaux partis de gauche qui se sont vivement opposés à l'État et ont œuvré en faveur de la *question urbaine* (Goirand 2005). Plusieurs de ces organisations et groupes sociaux sont appuyés par le *Parti des travailleurs* de Luis Inacio Lula da Silva, qui en était alors à ses balbutiements (Enders 1997; Secco, Salnot, et Pivert 2016). Ces mouvements sociaux urbains se composent d'associations de quartiers dans les bidonvilles, de l'Église catholique, d'ordres d'avocats ou d'architectes, de syndicats, de chercheurs universitaires de gauche, d'ONG ainsi que de mouvements féministes et écologistes (Mainwaring 1989; Hochstetler 2000). La plupart se rassemblent au sein du *Mouvement national pour la réforme urbaine* (MNRU), au cours des années 1980, puis sous le nom du *Forum national pour la réforme urbaine* (FNRU), durant les années 1990. Ces groupes et répertoires d'action variés ont tenu un rôle d'instigateurs pour l'inscription de la « réforme urbaine » dans la Constitution de 1988. Ces mouvements sociaux urbains ont également contribué de façon déterminante pour la reconnaissance formelle du « droit à la ville » au Brésil (Mainwaring 1989; Escobar et Alvarez 1992; Hochstetler 2000; Cardoso 2008; Goirand 2010; Mayer 2012). Joint par de nouveaux acteurs sociaux au cours des

années 1990, le FNUR² milite ensuite dans l'intention de mettre en œuvre une politique urbaine nationale de reconnaissance du « Droit à la ville ».

Comprendre le changement de l'idée du droit à la ville

À la suite de plus de dix années de discussions au sein du Congrès brésilien, cette reconnaissance est consacrée en 2001, par l'adoption du « Statut de la ville ». La promulgation de cette loi permet de préciser les dispositions de la Constitution fédérale de 1988, relatives aux politiques urbaines (Articles 182 et 183) (Brunet 2002). Les années suivantes, la mise en œuvre et le déploiement de cette loi seront appuyés par le *Ministère des villes*, créé en 2003 ainsi que par le *Conseil national des villes*, créé en 2004 (Pereira et Perrin 2011). Or, et malgré les efforts consentis depuis les années 1980 en matière de planification urbaine au Brésil, les analystes s'entendent pour dire que dans les pratiques, l'institutionnalisation du « droit à la ville » n'a que partiellement fonctionné (Lopez de Souza 2001b; Perlman 2011; Friendly 2013). En effet, la mise en œuvre du « Droit à la ville » demeure limitée au Brésil. On peut considérer plusieurs facteurs explicatifs de l'échec de son implantation. Cet échec est particulièrement visible dans les municipalités locales où l'application des instruments créés par le *Statut de la ville* n'a pas été en mesure d'aboutir aux résultats escomptés. Manifestement, les administrateurs locaux se sont trouvés face à un manque de ressources humaines et une absence de structures administratives appropriées. Qui plus est, cet échec est également attribuable au manque d'engagement de leur part au sein des municipalités (Lopez de Souza 2006, 221). D'autre part, l'absence de juridiction contraignante à l'égard des municipalités, au sein du *Statut de la ville*, leur a alloué la possibilité de sélectionner les instruments développés pour les réaménagements urbains et d'y recourir, dépendamment de leur volonté (Friendly 2013, 172). On considère également que la corruption, le clientélisme, la cooptation et les programmes nationaux de logement de masse ont exacerbé la ségrégation sociospatiale, tout en mettant une entrave au succès du droit à la ville (Lopez de Souza 2006; Perlman 2011; Friendly 2013). En outre, bien qu'il ait une forte résonance dans les discours institutionnels de l'État brésilien, le droit à la ville est faiblement institutionnalisé dans les pratiques (Addie 2008; Holston 2009; Rolnik et

² L'utilisation du terme FNUR est préférée afin d'alléger le texte.

Souchaud 2018; Quentin et Michel 2018a). Considérant cette faiblesse institutionnelle du droit à la ville au Brésil, nous avons souhaité nous intéresser à la littérature sur les institutions et plus particulièrement sur le changement institutionnel. Notre intérêt est animé par la volonté de proposer une analyse nouvelle du droit à la ville, focalisée sur des enjeux politiques, préférablement aux enjeux urbains. Ceci nous amène à la question guidant cette recherche : comment a opéré le changement idéationnel dans la trajectoire d'institutionnalisation du « droit à la ville » ?

Réflexion théorique

Pour répondre à cette question, nous avons pris la décision d'interpréter le droit à la ville en tant qu'« idée » et d'ainsi contribuer à la littérature sur les idées et leur importance au sein des études institutionnelles en science politique. Nous remarquons que les études en planification urbaine soulignent l'absence de consensus sur la définition de ce concept (Pereira et Perrin 2011). Certains l'analysent en tant que slogan fédérateur (Mayer 2012; Quentin et Michel 2018a), d'autres en tant qu'arme militante, idéale politique (Harvey 2008) ou encore sous la forme d'une idée (Pereira et Perrin 2011). Ce travail de recherche a pour postulat le fait que le droit à la ville représente une idée qui s'institutionnalise en étant portée par des acteurs qui interagissent et s'inscrivent dans des relations de pouvoir. Il existe plusieurs propositions de définition d'une idée dans la littérature. Tantôt perçues en tant que croyances causales, les idées sont également définies sous la forme de guide d'action ou encore comme un moyen permettant d'établir des liens entre les choses et entre les individus dans le monde (Béland et Cox 2011). De ce fait, nous proposons que le droit à la ville, en tant qu'idée, a été et fait toujours l'objet d'une interprétation par les acteurs qui s'en saisissent et la font leur. Ces derniers contribuent à la présentation de cadres interprétatifs distincts et parfois contradictoires. Ainsi, la trajectoire d'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil, qui se déroule sur une période temporelle allant de 1988 à 2004, met en relief les différentes itérations et changements dans l'idée du droit à la ville. Elle est essentielle pour comprendre les limites de son institutionnalisation par le *Statut de la ville* en 2001, le *Ministère des villes* en 2003 et le *Conseil national des villes* en 2004. Nous affirmons là que la littérature sur les idées en Science politique sous-estime le poids du changement idéationnel. En effet, les principales approches de l'analyse institutionnelle – l'institutionnalisme *sociologique*, l'institutionnalisme de *choix rationnel* et l'institutionnalisme

historique (Hall et Taylor 1996) – peinent à expliquer le changement institutionnel (Thelen 2009). Les récentes contributions de Vivien Schmidt (2008; 2010; 2011) sur l'institutionnalisme *discursif* démontrent que les idées contribuent aux conflits politiques entre groupes et permettent l'étude de la mobilisation de cadres dans le discours politique. De cette façon, les idées et le changement idéationnels peuvent représenter des facteurs permettant d'illustrer les rapports de pouvoirs dans les études institutionnelles. En conséquence, nous avons décidé d'appréhender le changement idéationnel qu'a connu l'idée du droit à la ville au cours de sa trajectoire d'institutionnalisation au Brésil. Nous affirmons ici que ce changement s'est opéré et articulé autour d'un mécanisme faisant état des rapports de pouvoir entre les mouvements sociaux urbains et l'État brésilien. À la vue du nombre considérable de mouvements sociaux impliqués dans le mouvement pour la *réforme urbaine*, dès les années 1980 jusqu'aux années 2000, nous avons choisi de nous concentrer sur les différents acteurs impliqués dans les villes de São Paulo et Río de Janeiro.

Le cadrage dans le changement idéationnel au travers du discours

Les théories néo-institutionnelles proposent différentes interprétations du changement institutionnel et portent leur attention sur les idées et les rapports de pouvoir entre acteurs au sein des institutions (Béland et Cox 2011; Peters 2019). L'approche *néo-institutionnaliste discursive* nous paraît plus adéquate à l'étude de notre sujet en raison de la place centrale qu'elle accorde aux idées au sein des institutions ainsi que celle qu'elle attribue aux discours, qui permettent l'élaboration et la diffusion d'idées à l'intérieur de l'institution (Schmidt 2008; 2010; Béland et Cox 2011; Peters 2019). En effet, l'approche discursive met en lumière plusieurs facteurs explicatifs du changement idéationnel, mais également le pouvoir qui réside au cœur des idées, du discours et des mécanismes causaux et relationnels. Ces facteurs se rencontrent, interagissent entre eux et orchestrent alors un changement idéationnel. Dans le cas du droit à la ville, le changement idéationnel peut s'observer au sein de sa trajectoire d'institutionnalisation qui a eu lieu de 1988 à 2004. Cette trajectoire relève ainsi d'un processus constructif qui s'est déroulé sur une échelle temporelle précise. Nous distinguons les effets d'un mécanisme qui a opéré lors de cette période et qui a ainsi façonné une « nouvelle interprétation » du droit à la ville. Nous proposons ainsi que le changement idéationnel du droit à la ville ait opéré dans un mécanisme de *cadrage*.

Ce mécanisme repose sur la théorie du *cadrage* (Putnam et Holmer 1992; Rein et Schön 1996; Béland et Cox 2011) et a pris place dans un processus qui aurait eu un effet sur le « droit à la ville ». L'approche *néo-institutionnaliste discursive* nous permet d'établir que ce *cadrage* aurait eu lieu parmi plusieurs sortes de discours. D'une part, ce *cadrage* aurait eu lieu au sein d'un discours de *coordination*. On observe ce type de discours majoritairement au sein de l'institution par l'action et le pouvoir de diffusion qu'exercent des *entrepreneurs politiques* (*policy entrepreneurs*) (Schmidt 2010; Peters 2019). Ces derniers créent, élaborent et justifient les idées qui sont essentielles au fonctionnement de leur processus décisionnel. Leur pouvoir s'exerce par la propagation des idées parmi les autres membres de l'institution (Peters 2019). D'autre part, le *cadrage* s'observe également par l'étude d'un discours *communicatif*, qui renvoie aux idées communiquées à la société et aux acteurs des autres institutions (Peters 2019). Reprenant l'affirmation de Schmidt (2011), « tous les membres de l'institution ne seront pas égaux dans le processus d'initiation et de diffusion des idées » (Schmidt 2011, 116). Nous prévoyons alors que certains acteurs institutionnels ont réussi à imposer leur interprétation de l'idée du « droit à la ville » au moyen de pressions et de rapports de force durant son institutionnalisation. Nous remarquons également que les théories sur le discours dans l'analyse idéationnelle soutiennent l'importance de ces derniers dans l'élaboration de politiques publiques. Par leur structuration autour d'une ou de plusieurs idées, les discours peuvent créer de véritables paradigmes politiques au sein ou hors des institutions (Hall 1993, 290). Malgré cela, nous percevons préliminairement les limites de l'approche discursive qui n'accordent qu'une importance limitée aux acteurs hors de l'institutions. Nous postulons ainsi que le *cadrage* de l'idée du droit à la ville s'observe dans les discours des acteurs institutionnels brésiliens, mais également au travers des discours des acteurs hors de l'institution.

Cadrage hors de l'institution

Comme l'expliquent les théories sur le discours, bien que plusieurs acteurs évoluent hors des institutions, leur discours contribue également au *cadrage* des idées au sein de l'institution. De ce fait, nous soutenons que le discours des acteurs de la société civile sur le droit à la ville contribue au *cadrage* de cette idée dans les institutions formelles brésiliennes. Ce *cadrage* est rendu possible par l'effet qu'a produit la société civile dans les discours et slogans sur le droit à la ville. Cependant, en opposition avec plusieurs chercheurs, nous défendons que l'objet du

cadrage dans le discours des acteurs de la société civile soit l'idée du droit à la ville et non le droit à la ville en tant que « slogan fédérateur » (Quentin et Michel 2018a, 8). C'est bien l'idée, et ses principes, qui cheminent dans les discours et qui ultimement, sont cadrés. Les discours des acteurs hors de l'institution que nous distinguons sont ceux du FNRU, de l'Église catholique, d'ONG et du Parti des travailleurs (PT) de Lula. Parmi ces acteurs, nous présumons que certains ont réussi à imposer, partiellement ou entièrement, leur interprétation de l'idée du droit à la ville. En effet, l'interprétation du FNRU s'est opposée à celle défendue par les acteurs du Parti de travailleurs ou encore celle des ONG. L'idée du « Droit à la ville » a ainsi été saisie et instrumentalisée à des fins politiques par la société civile. Outre l'existence de cette variété d'interprétations, des conflits et des rapports de forces s'observent entre les acteurs de la société civile et ceux de l'institution. À cet effet, nous souhaitons saisir si le *cadrage* de l'idée du droit à la ville a redéfini les rapports de force entre ces acteurs, ou si l'inverse a pu se produire.

Terrain de recherche

Pour ce mémoire, un terrain de recherche d'une durée d'un mois a été réalisé, en mars 2019, à Rio de Janeiro, au Brésil. Douze entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs du milieu universitaire, d'architectes, d'avocats, de membres d'ONG ou encore de membres de l'Église catholique ont été effectués. Ces derniers nous ont permis d'observer et d'analyser plusieurs discours d'acteurs des mouvements sociaux qui ont lutté pour la *réforme urbaine*. Ces analyses du discours permettent de saisir les contours de l'idée du droit à la ville et de la comparer entre les acteurs interrogés. Cette méthode permet également de déterminer une influence causale entre le pouvoir qu'a eu l'idée du droit à la ville, au sein des institutions brésiliennes, dans sa trajectoire d'institutionnalisation. De plus, elle permet d'établir les différentes perspectives idéologiques des acteurs interrogés au sujet de leur propre interprétation du droit à la ville. Cette analyse comparative met en exergue les rapports de pouvoir entre les acteurs du changement idéationnel auxquels nous accordons une importance particulière dans ce travail de recherche. Toutefois, nous avons conscience de l'interprétation subjective que peuvent offrir les personnes interrogées ce qui peut avoir pour effet de biaiser l'analyse de nos données. Ainsi, afin de pallier les potentiels biais de nos entrevues, nous avons effectué une collecte d'archives auprès de plusieurs acteurs de la société civile ainsi qu'auprès d'acteurs institutionnels, impliqués dans le processus d'institutionnalisation du droit à la ville.

Finalement, ce mémoire tente de proposer une analyse originale des mécanismes par lesquels une idée est amenée à changer dans un contexte donné et les enjeux institutionnels que peut poser ce changement. Le droit à la ville est introduit ici, en tant qu'idée qui évolue et se transforme à travers le temps, mais avant tout au travers de la mobilisation constante de la société civile brésilienne dans cette transformation de l'idée. Ce mémoire de recherche propose une articulation des discours d'acteurs de la société civile ainsi que ceux d'acteurs institutionnels afin de mettre en lumière les interprétations existantes au sujet du droit à la ville, depuis le début de son institutionnalisation dans les années 1980 jusqu'au début des années 2000. Pour se faire, le traçage du processus nous permet de baliser le *cadrage* de l'idée du droit à la ville que nous percevons dans les discours qui ont pu être recueillis. L'évolution de l'idée du droit à la ville est perceptible dans les débats entourant les étapes de son institutionnalisation au Brésil.

Structure du travail de recherche

Notre mémoire se compose de trois chapitres. Nous débutons par une contextualisation de la trajectoire d'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil dans le premier chapitre. Cette partie fait état du contexte d'émergence du droit à la ville en Occident, mais également au Brésil au cours des 1980. La seconde partie de ce chapitre retrace l'évolution de cette idée jusqu'en 2004. Le second chapitre, quant à lui, propose une articulation de la littérature scientifique sur la place des idées dans les théories institutionnelles, leur traduction et leur diffusion. Ce travail de recherche s'appuie sur l'approche *néo-institutionnaliste discursive* comme ligne directrice dans notre réflexion sur le changement idéationnel. Par l'utilisation de cette approche théorique, nous proposons la mise en pratique du mécanisme de *cadrage* en tant que mécanisme explicatif du changement idéationnel du droit à la ville lors de sa trajectoire d'institutionnalisation. Enfin, le troisième chapitre de ce travail de recherche présente la vérification empirique du mécanisme de *cadrage* par le biais des données recueillies lors de nos entretiens semi-dirigés, l'analyse d'archives ainsi que par un appui sur la littérature.

Chapitre 1

Contours du processus d'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil

L'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville au Brésil relève d'un long processus de revendications par la société civile qui a lutté pour de meilleures conditions de vie et un droit de participer activement à la vie urbaine. La longueur de cette évolution rend la détermination de la trajectoire d'institutionnalisation d'une idée plus complexe. En effet, les idées, en tant qu'éléments non tangibles, sont en constante transformation compte tenu des contextes historiques, politiques, sociaux et économiques dans lesquels elles évoluent. De ce fait, pour l'étude de notre sujet, nous avons décidé de délimiter temporellement l'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil sur une période allant de 1985 à 2003. Nous établissons que cette institutionnalisation s'amorce lors la formation du mouvement pour la *réforme urbaine* vers le milieu des années 1980 et s'achève en 2003 lors de la création du *Ministère des villes* par le gouvernement de Luis Ignacio da Silva. L'émergence des mouvements sociaux urbains est liée à la fin de la dictature militaire et le retour du pays à la démocratie durant les années 1980. De nouveaux espoirs de modernisation, de croissance économique, d'urbanisation, ainsi qu'un nouveau institutionnel et politique du gouvernement se manifestent. Les mobilisations ont contribué à l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville par la promulgation de la Constitution en 1988 ainsi que par l'adoption en 2001 de la loi fédérale N°10.257, portant le nom de *Statut de la ville*. Ainsi, ce chapitre relate la trajectoire de l'idée du droit à la ville qui s'articule autour des revendications pour une *réforme urbaine* dans les années 1980, puis pour le *droit à la ville* dans les années 1990, ce qui atteste d'une proximité entre l'idée du droit à la ville et celle de la *réforme urbaine* au Brésil.

Ce chapitre tente de contextualiser le changement idéationnel qui opère autour du concept du droit à la ville lors de sa traduction institutionnelle. Nous expliquons dans un premier temps la genèse de l'idée du droit à la ville en France en 1968 et son internationalisation. Dans un second temps, nous présentons le cas du Brésil où cette idée a pu faire l'objet d'une réappropriation. Nous exposons comment elle a su résonner, au sein de la société brésilienne, historiquement marquée par une répartition et une construction urbaine basée sur l'exclusion d'une partie de sa

population. Enfin, nous faisons le récit de son évolution au travers de la *réforme urbaine* des années 1980, de l'assemblée constituante de 1987, de la promulgation du *Statut de la ville* de 2001 ainsi que la création du *Ministère des villes* en 2003 et finalement l'instauration du *Conseil national des villes* en 2004.

1.1. Le droit à la ville

Genèse du concept – La France

Le terme du « Droit à la ville » apparaît dans la pensée du sociologue et philosophe français Henri Lefebvre en 1968. Cette idée émerge dans un contexte de fortes revendications en mai 1968. À cette période, la France traverse une crise sociale, menée de front par les mouvements étudiants qui aspirent à une reconfiguration de la société jugée trop traditionnelle. Cette crise est motivée par la volonté de renouveler le pays et la société en entrant dans une modernisation axée sur le développement économique, scientifique et technique (Maricato 1994; Le Goff 2008; Caldeira et Holston 2015). C'est également à cette période que se développe, en France, une réflexion plus approfondie sur la *question urbaine*. Elle émerge à la suite d'une augmentation significative des exodes ruraux dans le pays. L'urbanisation croissante engendre de nouvelles préoccupations sur la qualité de vie dans les villes et les conditions sociales et économiques (Donzelot 2017). Lefebvre exploite ce contexte de renouvellement du monde militant et universitaire, dont il fait partie, pour stipuler le rôle déterminant joué par la ville dans l'affirmation politique de la société (Donzelot 2017).

Dans son ouvrage, *Le droit à la ville* (1968), Lefebvre pose les jalons intellectuels de la notion de droit à la ville en France. Il critique vivement l'avènement du capitalisme qui, selon lui, produit une urbanisation croissante de la société moyennant une marchandisation de tous les domaines de la vie. À terme, cette marchandisation obligerait les habitants les plus démunis à se déplacer vers les périphéries de la ville. Les personnes les plus dépourvues sont non seulement exclues dans le sens géographique, en ne participant plus activement à la vie de la ville, mais sont aussi exclues de toute participation sociale et politique dans la ville (Purcell 2014). Son interprétation marxiste de la ville distingue celle-ci comme étant le lieu de l'aliénation par excellence, où l'urbanisme n'est qu'un jouet aux mains d'un pouvoir centralisateur. Les citoyens exclus par cette injustice peuvent alors décider de reprendre le contrôle de la ville en se

réappropriant l'espace urbain et en le faisant leur. Ce processus, décrit par Lefebvre comme un renouvellement social, est indispensable si une transformation démocratique de la société est souhaitée. L'affirmation du droit à la ville fait donc partie intégrante et inaliénable des droits humains et ne peut être revendiquée autrement (Lefebvre 1968; 1970; Costes 2010). Le droit à la ville est alors une idée engagée qui lance un appel à la révolution et à la réappropriation de l'espace, ce qui ne peut se faire sans un monde militant. Il existe ainsi un lien inhérent entre droit à la ville et mouvements sociaux (Castells 1972; Touraine 1992; Harvey 1973). À la suite de la publication de son ouvrage, Lefebvre se distingue comme l'un des principaux acteurs de la sociologie à vocation militante et critique des années 1970. Son idée du droit à la ville est immédiatement reprise, étudiée et diffusée par les chercheurs d'inspirations néomarxistes en France et à travers le monde.

Alors que l'on cherche à développer de nouvelles façons d'aborder scientifiquement la ville, l'arrivée du concept de droit à la ville vient révolutionner les conceptions de la ville privilégiées jusqu'alors et marque un tournant dans la sociologie de l'urbain. Les recherches sur le sujet se multiplient au cours des années 1970 et 1980 en Europe. Manuel Castells (1975) est l'un des premiers à souhaiter transposer la réflexion sur la *question urbaine* au contexte latino-américain à travers l'étude des mouvements sociaux urbains. Il demeure à ce jour une référence sur le sujet de la *question urbaine* en Amérique latine. Au même moment, David Harvey (1973) rédige ses premiers écrits sur la justice sociale et la ville en Amérique du Nord. Tous deux ont un regard plus critique de la notion de droit à la ville telle que définie par Lefebvre. Ils jugent sa définition excessivement floue, ce qui ne permet pas d'en saisir pleinement tout son sens. Bien que Lefebvre continue de développer son idée dans d'autres ouvrages, on lui reproche notamment que la notion s'inscrit dans le contexte spécifique de la France de 1968, marqué par les revendications sociales. Son idée perd alors son sens dès qu'on l'éloigne de ce contexte (Costes 2010). De plus, ils critiquent son influence néomarxiste qui propose une vision réductrice du droit à la ville. En effet, Lefebvre revendique, selon eux, un droit à la ville à une échelle plutôt locale bien qu'il fasse référence dans ses ouvrages à « l'urbain » dans son ensemble (Purcell 2009). Ainsi Harvey (1973) et Castells (1975) critiquent le fait d'unir identité politique des citoyens et situation de classe. Cette union les réduit au seul statut « d'ouvriers » et diminue l'impact des autres acteurs politiques de la vie urbaine. Contrairement à ce que Lefebvre défend,

ils soutiennent que les mouvements sociaux détiennent le pouvoir d'agir sur un registre d'échelles spatiales variées. Selon leurs visions, les mouvements sociaux représentent des acteurs primordiaux pour la revendication du droit à la ville au-delà de leur appartenance à une classe sociale (Castells 1975; Harvey 2008). Malgré les critiques, le travail de Lefebvre donne ainsi des éléments fondamentaux pour comprendre les aspects socio-économiques, politiques, idéologiques et culturels du processus d'urbanisation.

Vers la fin des années 1990 et dans les années 2000, bien que l'idée du droit à la ville ne soit pas consensuelle parmi les chercheurs en sociologie urbaine, elle suscite néanmoins un intérêt auprès des organisations internationales. Préoccupées par des enjeux liés à cette même *question urbaine* et l'urbanisation mondiale s'accéléralant toujours plus dans les années 1990, c'est à ce moment-là qu'elles reprennent cette idée et l'internationalisent. Elles constatent d'emblée un manque d'encadrement. L'idée du droit à la ville, bien qu'ambitieuse, ne peut survivre sans encadrement par un ordre juridique précis.

Reprise par les organisations internationales

Auparavant, au cours des années 1950 et 1960, la notion de l'urbain gagne en visibilité au rang international par l'incorporation de ce thème dans les agendas de la *Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes* (CEPAL) et de la *Banque interaméricaine du développement* (BID) (Gorelik 2018). La CEPAL et la BID publient de premières recherches sur le fonctionnement des quartiers informels, les rapports de pouvoirs entre les acteurs, les mouvements sociaux et la participation citoyenne. Par la suite, les publications internationales sur le sujet sont de plus en plus nombreuses et influencent les positions de la *Banque mondiale* et des *Nations Unies* (Huchzermeyer 2004; Gorelik 2018). De premières conférences mondiales sur l'habitat, organisées par les *Nations Unies*, à Vancouver 1976 et à Istanbul en 1996, marquent le lancement de l'institutionnalisation au rang international de la *question urbaine*. Idéologiquement parlant, le droit à la ville approprié par les organisations internationales se distancie de l'aspect révolutionnaire revendiqué par Lefebvre, ce qui lui confère un nouveau sens (Harvey 2008; Mayer 2009). Les organisations internationales, appuyées par les ONG, dépassent la définition plus philosophique de Lefebvre pour ancrer la *question urbaine* dans des moyens d'action plus concrets pour les habitants et les villes.

Dans ces débats, l'idée du droit à la ville suscite aussi un intérêt vif de la part des organisations non gouvernementales. Elles commencent peu à peu à se doter d'agendas urbains et souhaitent créer une assise institutionnelle plus stable pour la mise en œuvre de ce droit (Mayer 2012, 73). Ce réseau d'organisations, d'ONG et d'instituts, dont les principaux acteurs sont la *Coalition internationale pour l'habitat* (HIC) et le *Forum national brésilien pour la réforme urbaine* (FNRU), rédigent et présentent aux Nations Unies en 1992 un traité transnational pour des « villes et des villages justes, démocratiques et durables ». Ce traité est signé par plus de 140 organismes dans le monde entier (Forum Global des ONG 1992). Ces organisations non gouvernementales commencent à travailler activement avec l'UNESCO, en 1995, pour la création d'une « Charte des droits de l'Homme dans la ville » qui sera adoptée par cette organisation en 2005 (Mayer 2012, 73).

Par conséquent, l'intérêt des organisations internationales et des ONG pour cette idée a permis un développement croissant des recherches sur le sujet (Harvey 1973; Marcuse 2009; Mayer 2009; Belda-Miquel, Blanes, et Frediani 2016). Les chercheurs perçoivent le droit à la ville comme un idéal politique et un cadre de mobilisation (Belda-Miquel, Blanes, et Frediani 2016). Cette idée est reprise par les théoriciens urbains critiques (Harvey 2008; Marcuse 2009; Mayer 2009) qui proposent une nouvelle interprétation de la ville qui se doit d'incarner « les valeurs [...] la justice, l'État de droit, la démocratie, le développement des capacités, ainsi que l'équilibre et la diversité » (Marcuse 2009, 193). En 2008, David Harvey (2008) propose une nouvelle définition de l'idée du droit à la ville.

Le droit à la ville est bien plus que la liberté individuelle d'accéder aux ressources urbaines : c'est le droit de nous changer nous-mêmes en changeant la ville. C'est d'ailleurs un droit commun plutôt qu'individuel puisque cette transformation dépend inévitablement de l'exercice d'un pouvoir collectif pour remodeler les processus d'urbanisation. La liberté de faire et de refaire nos villes et nous-mêmes est, je veux le dire, l'un des droits de l'homme les plus précieux et les plus négligés (Harvey 2008, 23).

Cette définition s'axe davantage sur des demandes concrètes, à savoir un droit d'accès aux ressources urbaines pour la réduction des inégalités. Cette interprétation de Harvey influence la définition des Nations Unies.

Le droit à la ville doit être considéré comme un nouveau paradigme de développement urbain qui cherche à relever les défis majeurs dans les villes et les établissements humains que sont l'urbanisation rapide, la réduction de la pauvreté, l'exclusion sociale et le risque environnemental qui appellent aux actions décisives ainsi qu'aux nouvelles priorités politiques des gouvernements nationaux, régionaux et locaux (HABITAT III 2016, 24)

Cette définition des Nations Unies présente un paradigme du développement urbain et prévoit la participation active de la société civile dans la création et la mise en œuvre des politiques urbaines (Goirand 2005; Quentin et Michel 2018). Toutefois, elle ne contient plus de caractère révolutionnaire et est dépolitisée de son contenu (*ibid.*). D'autres chercheurs, quant à eux, critiquent cette appropriation de la notion par les fonctionnaires des Nations Unies. En effet, ces derniers représentent une élite intellectuelle bien loin de la réalité urbaine défendue par les nouveaux textes en vigueur (Marcuse 2009; Mayer 2009; 2012; Brenner, Marcuse, et Mayer 2011; Domaradzka 2018). Pour ces derniers, cette appropriation affaiblit le potentiel de mobilisation du droit à la ville (*ibid.*). Pourtant, pour Quentin et Michel (2018), le droit à la ville, « est peu à peu transformé en notion clé du jargon onusien en même temps qu'il devient un slogan fédérateur visant la convergence des luttes à partir des années 2000 » (Quentin et Michel 2018, 8). Cette définition dépolitisée du droit à la ville permet sa codification en une multitude de sous-thèmes, tels que le droit au logement, le droit à l'eau, le droit à la citoyenneté ou encore le droit à la mobilité par exemple (*ibid.*)

L'internationalisation de l'idée du droit à la ville correspond ainsi davantage à l'institutionnalisation d'un slogan fédérateur autour d'un cadre conceptuel commun à divers groupes défendant une vision alternative de l'avenir des villes. De nombreux mouvements sociaux s'identifient au slogan proposé par les Nations Unies. C'est d'autant plus prégnant dans les années 1990 qui sont marquées par une série de manifestations et de protestations urbaines dans le monde. On pense particulièrement à la lutte contre la commercialisation des espaces publics, l'exigence d'une justice sociale et spatiale ainsi que la montée des mouvements altermondialistes. À cet effet, on observe une multiplication de slogans comme « Reclaim the

Streets » en Angleterre en 1995, qui s'apparente alors aux débats sur la *question urbaine* et le droit à la ville (Mayer 2009, 365). Cette popularisation des slogans par les mouvements sociaux urbains dans le monde contribue à institutionnaliser davantage l'idée du droit à la ville bien qu'elle ait perdu une partie de son sens originel. En Amérique latine, alors que de nombreux pays connaissent la fin des dictatures et des régimes autoritaires, le droit à la ville de Lefebvre est reçu favorablement auprès des partis de gauche qui aspirent à un renouveau politique et institutionnel de l'État. Ceci étant, la définition de Lefebvre fait l'objet d'une réappropriation en Amérique latine afin de transposer cette idée aux réalités nationales. Dans le cas du Brésil, qui entame un lent processus de redémocratisation du pays dans les années 1980, les partis de gauche mais également d'autres acteurs de la société civile voient en la notion de droit à la ville une possibilité de réforme juridique et urbaine.

1.2. Le droit à la ville en contexte brésilien

L'urbanisation du Brésil relève d'une histoire complexe et étroitement liée à son passé esclavagiste et colonial. L'esclavage et le servage ont façonné la société brésilienne de telle sorte qu'elle est profondément marquée par la ségrégation urbaine. Cette construction sociale et culturelle a exercé une influence considérable lors de la construction des villes. Dès le début de l'urbanisation, dans les années 1930 jusqu'aux années 1950, le Brésil a connu une phase de développement urbain à la suite de l'ouverture économique du pays, ce qui marque l'âge d'or des villes du Brésil. Ces dernières ne cessent de s'étendre sous l'effet des mouvements migratoires, de l'urbanisation, de la modernisation et de la croissance économique, pourtant, ce processus aggrave aussitôt les inégalités de classes et crée de nouvelles formes d'exclusion urbaine. La *question urbaine* commence alors à être débattue. En outre, dans les années 1950, l'industrialisation du pays provoque un exode rural vers les plus grandes villes du pays³ ce qui vient transformer profondément sa structure économique et sociale (Valladares 1987). Cette croissance économique et l'arrivée progressive d'ouvriers dans les périphéries des villes font apparaître de nouvelles formes et pratiques de ségrégation et d'exclusion urbaine. De nombreux

³ Cet exode rural a eu lieu vers la région de l'ABC (ou ABCDM), région connue pour son industrie automobile, à environ vingt kilomètres de São Paulo. L'ABC réunit les agglomérations de Santo André da Borda do Campo, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá Ribeirão Pires et Rio Grande do Serra (Secco, Salnot, et Pivert 2016, 20).

établissements humains informels, connus sous le nom de *favelas*⁴, apparaissent. Bien que les *favelas* soient déjà présentes au Brésil dès la fin du XIXe siècle dans les périphéries des villes, l'exode rural vers la région de l'ABC près de São Paulo surprend l'État brésilien qui avait sous-estimé ce phénomène.

De ce fait, cette période d'exode rural, la croissance du nombre de *favelados*⁵ et l'héritage colonial et esclavagiste de la société brésilienne font émerger diverses revendications sur la *question urbaine*. Auparavant, la notion de citoyenneté n'existait pas encore et pourtant excluait déjà toute une part de la population du pays par ses pratiques d'appropriation des terres. Pour une majorité de Brésiliens et de Brésiliennes cette citoyenneté ne peut s'obtenir que par l'obtention d'un bien foncier à son propre nom (FASE 2018). Alors, la notion de « propriété », rattachée au droit de pouvoir détenir un bien foncier, est profondément enracinée dans la culture du pays, à tel point qu'au Brésil elle est rattachée à la notion de « citoyenneté ». Face à ces inégalités, un éveil des consciences sur la *réforme urbaine* s'opère tant à l'échelon de la société civile qu'à celui de l'État. Donc des revendications croissantes imposent à l'État d'intervenir en réponse aux premières demandes pour une « réforme urbaine ».

La réforme urbaine : un espoir pour la judiciarisation de la propriété

Les demandes pour une *réforme urbaine* au Brésil découlent d'un long processus de revendications de la part de la société civile. Dès le début de l'urbanisation du pays, les gouvernements qui se succèdent affirment leur volonté de « transformer la ville brésilienne » afin de faire entrer le pays dans la modernité face aux revendications (Lopez de Souza 2001b). De nombreuses politiques urbaines voient le jour sous le régime dictatorial de *l'Estado Novo* de Getúlio Vargas (1937-1945), la Quatrième république (1946-1964) et la dictature militaire (1964-1985). Dans une analyse de la pratique et la mise en œuvre du droit à la ville au Brésil, Abigail Friendly (2013) propose une chronologie de la *réforme urbaine* depuis les années 1950.

⁴ Le terme « favela » renvoie aux bidonvilles présents au Brésil (Perlman 2011). Les cinq critères des Nations Unies définissant un bidonville sont les suivants : 1) Accès inapproprié à de l'eau salubre ; 2) Accès inapproprié à l'assainissement et aux infrastructures ; 3) Manque de qualité structurelle des logements ; 4) Surpopulation ; 5) Statut résidentiel non sûr (ONU-Habitat 2019). Ces logements informels sont les lieux où vivent majoritairement les classes plus défavorisées et racisées du Brésil (Perlman 2011).

⁵ Terme désignant les habitants des favelas.

C'est sur cette chronologie que nous nous basons pour délimiter les contours du processus d'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville.

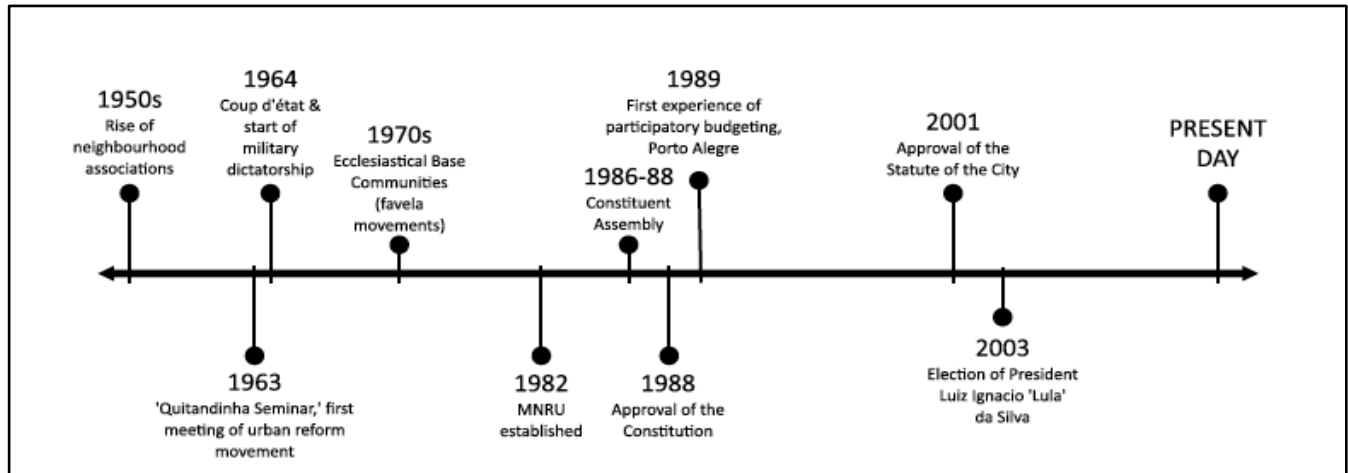


Figure 1. Chronologie de la *Réforme Urbaine* au Brésil (Friendly 2013, 163)

En effet, dès les années 1950, plusieurs associations d'architectes font état d'un manque de politiques en matière de planification ainsi que d'un manque d'infrastructures urbaines. Selon eux, l'absence de politiques pénalise toujours plus les populations les plus défavorisées, ce qui limite leur accès à la ville. Face à ces requêtes de la part des architectes, qui constituent les prémisses du discours pour une *réforme urbaine*, l'État met en œuvre une politique nationale pour le logement. Cette dernière encourage une forte intervention des pouvoirs publics afin de garantir l'accès à la terre et au logement de la population à faible revenu. Elle fait également état des premières réflexions aménagistes, à l'échelle nationale (Maricato 2006). Toutefois, cette politique est créée dans le but d'organiser la croissance des villes et non de remédier à l'exclusion urbaine, ce qui lui vaut des critiques de la part des associations d'architectes. En outre, la *question urbaine* s'aggrave dans les années 1960, car l'État s'en est détourné pour se concentrer sur le processus de modernisation du pays, le développement de l'industrie automobile ainsi que sur le projet de construction de la nouvelle capitale, *Brasilia*, en 1960 (Huchzermeyer 2004). En réponse à ces critiques, le gouvernement crée, en 1964, le *Service fédéral d'habitation et d'urbanisme* (SERFHAU) ainsi que la *Banque nationale d'habitation* (BNH) (Marquès-Pereira 1987). La création de la BNH inaugure l'intervention explicite de

l'État fédéral dans la gestion urbaine⁶. La même année, l'État contribue à l'aggravation des inégalités urbaines en mettant en œuvre des politiques d'éradication des favelas, notamment à Rio de Janeiro⁷ (Chetry et Legroux 2014).

Face à ces nouvelles politiques, une première proposition de *réforme urbaine* est esquissée par les associations d'architectes lors du *Congrès des architectes* en 1963. Le concept de propriété y est discuté et il est jugé illégitime de maintenir des propriétés inutilisées. La question du bien foncier est alors considérée comme centrale dans la transformation exigée (Maricato 2010, 17). Malgré cela, le Congrès des architectes voit ses propositions de *réforme urbaine* balayées par l'arrivée du régime militaire. Bien qu'il incorpore certaines de leurs propositions dans sa politique de logement, de transport et d'assainissement, le régime militaire ignore totalement la question foncière. La classe moyenne représente alors la part de population privilégiée par les politiques mises en place (*Ibid*, 2010). De nouvelles institutions voient le jour pour une gestion plus centralisée de la planification urbaine nationale.

Ainsi, en 1973, l'État crée les « régions métropolitaines », puis en 1974, la *Commission Nationale chargée des Régions Métropolitaines et de la Politique Urbaine* (CNPU), la *Commission Nationale chargée du Développement Urbain* (CNDU) ainsi que la *Commission Brésilienne chargée des Transports Urbains* (EBTU). Cette volonté de la part du régime militaire d'organiser l'espace aggrave encore plus les déséquilibres et l'exclusion urbaine. Les répercussions sociopolitiques sont prononcées et largement négatives (Arnaud 1982). Les principales reformulations institutionnelles finissent par renforcer les pratiques autoritaires dans le cadre urbain. En outre, une réforme fiscale centralise les recettes aux mains du pouvoir fédéral qui les redirige aux États fédérés et aux municipalités. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un système de planification métropolitaine retire aux pouvoirs locaux toute capacité de décision en

⁶ En plus de la Banque Nationale du Logement (BNH) est créé en 1964 le fonds de garantie sociale (FGTS), dont les ressources sont utilisées par la BNH (Valladares 1987, 136).

⁷ Plusieurs politiques nationales sont mises en place dans les années 1960 au Brésil. Elles ont pour but de promouvoir l'éradication des favelas et la construction d'ensembles résidentiels populaires en périphérie dans des zones distantes et dépourvues de services urbains. À Rio de Janeiro, cette politique d'éradication des favelas, implantée en 1964 sera très large et renforcée avec la création de la Coordination de l'Habitat d'Intérêt Social de l'Aire Métropolitaine de la ville (Chetry et Legroux 2014, 6).

matière de services publics urbains. La gestion métropolitaine est institutionnalisée de manière à empêcher les élus locaux de peser sur les orientations de cette gestion, principalement car ils sont compatissants aux mouvements sociaux (Marquès-Pereira 1987, 136-37). Il ressort de ces nouvelles implémentations un sentiment d'impuissance de la part des maires qui doivent rendre des comptes aux élus locaux. Ce faisant, les institutions de la gestion métropolitaine permettent d'écarter toute possibilité de pression populaire sur les prises de décision en matière de services et d'équipements urbains (Marquès-Pereira 1987, 137).

Face à ces politiques toujours plus inégalitaires, des associations de quartiers voient le jour et commencent à mener des actions militantes en s'y opposant. Elles contribuent ainsi aux débuts d'une mobilisation pour une *réforme urbaine*. Cela dit, elles sont directement instrumentalisées par les administrations municipales à des fins clientélistes, ce qui vient grandement décrédibiliser leurs revendications (Rolnik 2013, 56). Finalement, le basculement politique du gouvernement vers l'extrême droite en 1964 anéantit tous les espoirs de mobilisation sociale pour la *réforme urbaine*. Il s'en suit alors une période de répression violente des mouvements sociaux (Mainwaring 1989). Plusieurs projets modernisateurs sont ainsi menés sans la participation de la société civile, ce qui entretient ce déséquilibre entre les personnes incluses et exclues de l'urbanité du pays dans son ensemble. Face à l'échec de mise en œuvre des politiques urbaines, l'absence totale de consultation et de participation de la société civile, la *question urbaine* demeure tout au long de la dictature. C'est la raison pour laquelle, dès la fin de la dictature et le début de la redémocratisation du pays, la société civile renoue avec ses revendications pour la *réforme urbaine*. Cette fois-ci, leurs revendications seront prises en considération par l'État. C'est dans ce contexte que l'idée du droit à la ville prend racine au Brésil.

À partir de cette période, l'idée du droit à la ville est recueillie et étudiée dans les sphères académiques. Dans les années 1970, les analyses urbaines marxistes des différentes communautés académiques brésiliennes transposent l'idée du droit à la ville à la réalité brésilienne. Un grand intérêt est voué aux mouvements sociaux issus des luttes de la population des établissements informels du pays.

La notion d'exclusion territoriale était alors en cours de formulation, sous l'impulsion des travaux de Lúcio Kowarick, d'Ermina Maricato, ou encore de Francisco de Oliveira, qui proposaient une lecture marxiste de l'espace urbain tout en introduisant l'idée de place. Cette démarche était à l'époque sous forte influence de la sociologie urbaine française, inscrite dans le sillage de Castells et d'une partie de la sociologie française marxiste qui cherchait alors à intégrer la lutte des classes et les conflits sociaux dans la question urbaine pour aboutir à la formulation d'une théorie des mouvements sociaux urbains (Rolnik et Souchaud 2018, 40).

L'étude du droit à la ville par les milieux universitaires brésiliens entraîne la renaissance du mouvement pour la *réforme urbaine*. Dans les grandes métropoles de São Paulo, Rio de Janeiro et Belo Horizonte, la lecture critique de la ville faite par les communautés universitaires entraîne la formation d'un premier mouvement étudiant intellectuel en opposition au régime (Rolnik et Souchaud 2018, 40). Malgré un régime répressif des mouvements sociaux, l'arrivée de l'idée du droit à la ville au Brésil, dès la fin des années 1960, ravive l'espoir des communautés universitaires de pouvoir développer un Brésil, certes urbain, mais socialement plus juste. Les mouvements sociaux urbains prennent également une importance grandissante dans les recherches en sciences sociales ce qui entraîne une multiplication des réflexions théoriques et techniques sur la planification urbaine. En outre, on observe la diffusion d'une pratique aménagiste plus critique et politisée, qui introduit de nouveaux instruments de régularisation urbaine (Pereira et Perrin 2011). En effet, ces recherches exercent une influence sur la société civile qui prend une place de plus en plus importante avec l'affaiblissement du régime militaire dans les années 1970. À mesure que le régime militaire perd de l'ampleur et s'affaiblit, plusieurs mouvements urbains gagnent en popularité, dont celui pour la *réforme urbaine* (Huchzermeyer 2004). Les acteurs impliqués dans le mouvement de la *réforme urbaine* sont plus nombreux et décident de se regrouper pour former, en 1982, le *Mouvement national pour la réforme urbaine* (MNRU) dans l'intention de militer pour une restructuration fondamentale de la société (Avritzer 2010).

1.2.1. Une idée porteuse de changement pour les acteurs de la société civile

Le *Mouvement national pour la réforme urbaine* voit le jour à l'origine du processus de démocratisation du Brésil, dès le milieu des années 1970 (Avritzer 2010). S'agissant d'une

coalition d'organisations populaires, on l'identifie comme le principal acteur au sein des mouvements sociaux urbains (Saule Júnior 2006). Ce mouvement se compose d'organisations syndicales d'architectes et d'ingénieurs, de mouvements sociaux et populaires, constitués pour la majorité d'habitants des *favelas*, ainsi que de la communauté académique. Ils souhaitent réfléchir sur la *question urbaine* (Goirand 2010, 448).

Le milieu universitaire, où l'idée du droit à la ville est déjà véhiculée depuis 1968, est particulièrement impliqué. L'espoir de relancer les demandes pour une *réforme urbaine* est mené par les architectes, dont Raquel Rolnik qui est une « figure intellectuelle majeure des mouvements sociaux pour l'habitat » (Rolnik et Souchaud 2018, 39) et une urbaniste de formation. Qui plus est, Raquel Rolnik est l'une des figures fondatrices du MNRU. Elle tire profit du retour de la démocratie, avec le chantier de rédaction d'une nouvelle constitution, pour encourager la création d'un mouvement populaire.

C'est aussi à cette période qu'ont débuté les travaux de l'assemblée constituante qui aboutiront à la Constitution de 1988. L'une de mes missions est alors d'accompagner les travaux de la Constituante pour le compte du PT, je suis alors entrée dans l'équipe des assistants parlementaires des députés fédéraux et de la Constituante. Parmi eux se trouvaient Lula. Par ailleurs, dès 1986, 1987, nous engageons le dialogue et une articulation avec les mouvements sociaux urbains que j'ai mentionnés auparavant, ceux-là même qui ont émergé au début des années 1980 autour des luttes pour le logement et l'accès aux infrastructures urbaines, et nous créons, avec d'autres compagnons, le Mouvement National de la Réforme Urbaine (MNRU) (Rolnik et Souchaud 2018, 44-45).

En plus du milieu universitaire, d'autres acteurs souhaitent s'associer au MNRU. Plusieurs mouvements populaires s'y joignent : la *Confédération Nationale des associations d'habitants* (CONAM), la *Centrale des mouvements populaires* (CMP), l'*Union Nationale pour le logement populaire* (UNMP) et le *Mouvement National de lutte pour le logement* (MNLM). On compte également l'implication d'entités professionnelles telles que la *Fédération nationale des architectes*, l'*Association des géographes du Brésil* (AGB), l'*Association brésilienne des ingénieurs et des architectes*, la *Fédération nationale des Syndicats d'ingénieurs* (FISENGE), la *Fédération nationale des Économies fédérales* (FENAE), la *Fédération nationale des étudiants en ingénierie et architecture* (FeNEA) (Saule Júnior 2006). Ces mouvements représentent les premiers acteurs engagés dans le MNRU et travaillent conjointement à

l'élaboration d'une réflexion plus globale sur la *réforme urbaine*. D'autres acteurs ne représentant pas le MNRU choisissent d'y prendre part. L'Église Catholique, le *Parti des travailleurs* (PT) et certaines organisations non-gouvernementales s'affilient à des idéaux de gauches et progressistes en appuyant les acteurs du MNRU. Leurs contributions aux débats et réflexions sur la *réforme urbaine* fortifient le mouvement (*ibid.*).

L'Église catholique

Le rôle joué par l'Église catholique, par la diffusion d'idées progressistes, empruntées de la *théologie de la libération*, a été essentiel, car celle-ci a contribué à la mobilisation des mouvements sociaux urbains. Au cours des années 1970, en Amérique latine, la branche la plus progressiste de l'Église catholique est grandement influencée par la théologie, proposée par le prêtre Péruvien Gustavo Gutierrez (1974). Il propose une réflexion philosophique de l'évangile influencée par le marxisme, invite les hommes et femmes à redécouvrir le sens du christianisme et alors à redéfinir la mission de l'Église. Selon son idéologie, l'Amérique latine est opprimée et pillée, il est ainsi nécessaire de condamner le capitalisme et le réformisme au profit du socialisme afin de supprimer les injustices. Il invite ainsi l'Église à participer activement dans la lutte des classes (Gutiérrez 1973; Paquet 1975). Au Brésil, la théologie de la libération a de profondes conséquences sur le clergé puisqu'elle légitime l'engagement de l'Église dans l'organisation sociale. L'Église s'engage ainsi dans les revendications pour la mise à l'agenda de la *question urbaine* (Enders 1997).

Cet engagement pour des valeurs progressistes de l'Église au Brésil se traduit par la création des *Communautés ecclésiales de base* (CEB). Les CEB sont des espaces de rassemblement et de discussion, mais surtout des lieux de socialisation et de politisation de jeunes militants. Des organisations locales de mouvements sociaux urbains voient alors le jour sous l'influence des CEB. Les CEB constituent un réservoir de militants représentant une entité composée d'une diversité de membres, dont une partie prend part aux débats sur la *réforme urbaine* et au MNRU (Hochstetler 2000; Goirand 2010; Baiocchi, Heller, et Silva 2011). Les caractéristiques organisationnelles de l'Église catholique en font ainsi un acteur instigateur d'un mouvement militant apparu tôt dans les manifestations (Assies 1994, 93). De plus, en 1982, pour faire suite à la 20^e *Conférence nationale des évêques du Brésil*, l'Église Catholique publie le rapport

« Foncier urbain et action pastorale » qui vient renforcer l'urgence de repenser la politique urbaine du pays (Conferência nacional dos bispos do Brasil 1982). Ce rapport alimente alors le débat autour de la *question urbaine* et de la *réforme urbaine* (Soares Gonçalves 2016).

Le Parti des travailleurs (PT)

Aux côtés de l'Église catholique, dès sa fondation en 1980, le Parti des travailleurs (PT) contribue également à une politisation des militants des mouvements sociaux naissants (Goirand 2010). Le PT se forme autour de trois groupes : la branche progressiste de l'Église catholique, le nouveau syndicalisme ouvrier de la région de l'ABC et les intellectuels de gauche en faveur de la démocratie et du socialisme (Singer 2010). Lors de sa construction, le parti cherche à se distinguer de la social-démocratie européenne. Il se qualifie comme étant postcommuniste et post-social-démocrate (Martuscelli 2007). Le PT se présente en tant que parti de gauche novateur, représentant les classes les plus défavorisées et exclues de l'agenda politique brésilien (Keck 1992). La diversité des acteurs, qui composent le mouvement, lui pose un obstacle dans la définition d'un agenda idéologique clair ; néanmoins, le parti rallie et unifie les masses (Martuscelli 2007). À ses débuts, la stratégie du parti consiste à unir les oppositions afin de rassembler les mouvements fragmentés et de transposer leur lutte sur le plan politique (Goirand 2010). La base la plus importante de son électorat repose sur les ouvriers des entreprises multinationales, les syndiqués de la fonction publique et, surtout, les fidèles de l'Église catholique. Son influence populaire est non négligeable au travers des CEB (Enders 1997). Par ailleurs, Lula se rapproche d'un moine dominicain, Frei Betto, qui devient un proche conseiller. On considère que cet appui de la gauche catholique a véritablement créé le PT et l'a mené aux portes du Congrès (Secco, Salnot, et Pivert 2016). Les années suivantes, le parti gagne en popularité. Il doit cette popularité à son association au MNRU, dont il va porter les revendications, notamment celle pour la *réforme urbaine*. Il obtient des sièges dans de nombreuses assemblées législatives de conseils municipaux. En 1985, il se présente aux élections municipales et l'emporte dans de nombreuses villes (Rolnik et Souchaud 2018). Le PT se considère comme le bras droit des mouvements sociaux et s'engage de manière plus active dans leur lutte (Hochstetler 2000).

Les organisations non-gouvernementales

Les ONG représentent l'un des autres acteurs qui participent à la mobilisation pour la *réforme urbaine*. Elles existent au Brésil depuis les années 1950, mais ont dû rediriger leurs actions lors de la dictature dans le but de survivre. Elles ne sont réapparues comme acteur capital dans l'arène politique qu'à partir des années 1980 et 1990. Bien qu'elles arrivent plus tardivement dans la lutte pour la *réforme urbaine*, elles favorisent davantage la diffusion du discours des mouvements sociaux en faveur de la *réforme urbaine* parmi les associations de voisinage (Hochstetler 2000). Ces ONG qui s'impliquent dans la lutte pour la réforme sont à vocation urbaine ou militent pour les droits humains. Elles sont proches de l'Église catholique et adhèrent aux idéaux revendiquant une justice urbaine (Maricato 2010). Parmi les différentes ONG, l'une de celles étant les plus impliquées dans la *réforme urbaine* est la *Fédération d'organismes d'assistance sociale et éducative* (Federação de órgãos para assistência social e educacional) (FASE). Créée en 1961, elle a pour vocation de travailler à l'organisation ainsi qu'au développement local, communautaire et associatif. Une autre ONG phare impliquée dans les revendications pour la *réforme urbaine* est l'*Institut Polis*. Fondé en 1987, il contribue à impulser d'autres acteurs qui prennent part aux actions du MNRU: l'*Institut brésilien des analyses sociales et économiques* (IBASE) et l'*Institut des études religieuses* (ISER) (Hochstetler 2000; Instituto Pólis 2020). Au sein de ces instituts, nous retrouvons les mêmes acteurs du monde militant académique ou des professions libérales. De nombreux chercheurs de ces instituts provenant de facultés de droit, d'architecture, de sociologie ou encore de science politique sont sensibilisés à la *question urbaine* et certains sont déjà des militants actifs (Marquès-Pereira 1987).

Le MNRU, aux côtés du PT, de l'Église catholique et des ONG, entame un processus de demande d'une restructuration fondamentale de la société urbaine. Le discours se fédère autour de la *réforme urbaine* (Rolnik 2011). À ce moment-là, bien que le droit à la ville se soit fait une place dans la littérature académique brésilienne, il est encore absent des slogans pour la *réforme urbaine*. À mesure que le mouvement national pour la *réforme urbaine* s'institutionnalise et gagne en ampleur, les actions et manifestations se multiplient. Des appels pour une *réforme urbaine* sont scandés dans les rues des grandes métropoles du Brésil (Maricato 2010). Face à cette mobilisation, en 1986, une place à la table des discussions sur la constituante finit par être

accordée au mouvement. C'est une victoire majeure pour ces acteurs qui vont pouvoir défendre leurs revendications pour la *réforme urbaine*, dont fait partie l'idée du droit à la ville (*Ibid.*).

1.3. Processus d'institutionnalisation du droit à la ville

Constituante et constitution : la fonction sociale de la propriété

De 1986 à 1987, une assemblée constituante est mise en place. Ses règlements prévoient la participation directe de la société civile au processus législatif par l'intermédiaire de la présentation de projets populaires soutenus par un minimum de 30 000 signatures (Bassul 2010, 77). Raquel Rolnik, avec le soutien du PT, travaille directement à l'élaboration de la constituante avec le gouvernement fédéral. Elle encourage le MNRU à élaborer une plateforme populaire sous le nom d'*Amendement populaire pour la réforme urbaine* (*Emenda popular da reforma urbana*) (Maricato 2010). Cette plateforme, présentée sous la forme d'une pétition, comprend un ensemble de propositions. Elle recueille près de 131 000 signatures avant d'être présentée à la Constituante (Bassul 2010, 77). Les revendications s'articulent autour de plusieurs principes généraux, tels que : le droit social au logement, l'autonomie de l'administration municipale, la gestion démocratique de la ville, la fonction sociale de la ville et de la propriété urbaine, le droit à la régularisation des établissements informels consolidés et la nécessité de lutter contre la spéculation foncière et immobilière dans les zones urbaines (Fernandes 2007b; Avritzer 2010; Pereira et Perrin 2011). Le discours émanant de la plateforme populaire encourage une reconstruction institutionnelle nationale. Néanmoins, ces idées rencontrent une vive opposition au sein de l'assemblée constituante, notamment de la part de la frange conservatrice du Congrès. Ce processus demeurant uniquement consultatif, il n'oblige en rien le Congrès à adopter les mesures proposées, mais seulement une obligation de les recevoir formellement (Lopez de Souza 2001). Ainsi, l'*Amendement populaire pour la réforme urbaine* fait l'objet d'une révision et de modifications au cours des débats au Congrès et dans l'élaboration de la Constitution. Cette dernière, promulguée le 15 octobre 1988, présente ce qu'il demeure de la plateforme populaire sous la forme de deux articles N°182 et N°183 (Lopez de Souza 2001; Friendly 2013).

Article 182. La politique de développement urbain menée par le gouvernement municipal, conformément aux directives générales énoncées dans la loi, vise à

ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville et à assurer le bien-être de ses habitants.

Paragraphe 1. Le « Plan directeur », approuvé par la Mairie, obligatoire pour les villes de plus de vingt mille habitants, est l'outil de base de la politique de développement et d'expansion urbaine.

Paragraphe 2. La propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales de l'ordonnancement de la ville telles que définies dans le plan directeur.

Paragraphe 3. L'expropriation de la propriété urbaine se fait contre une compensation préalable et équitable en espèces.

Paragraphe 4. Le gouvernement municipal peut, au moyen d'une loi spécifique, pour une zone incluse dans le plan directeur, exiger, conformément à la loi fédérale, que le propriétaire d'un sol urbain non construit, sous-utilisé ou inutilisé prévienne une utilisation adéquate de celui-ci, sous réserve, successivement, pour:

I - colisage obligatoire ou construction;

II - des taux fonciers urbains et fonciers progressifs dans le temps;

III - expropriation avec paiement en obligations de dette publique émises avec l'approbation préalable du Sénat fédéral, remboursables dans un délai maximum de dix ans, en versements annuels égaux et successifs, garantissant la valeur réelle de l'indemnisation et l'intérêt légal.

Article 183. Le particulier qui, pendant cinq ans sans interruption ni opposition, possède une zone urbaine d'une superficie maximale de deux cent cinquante mètres carrés, l'utilisant comme son domicile ou celui de sa famille, en acquiert le domaine, à condition qu'il ne possède toute autre propriété urbaine ou rurale.

Paragraphe 1. L'acte de domaine et la concession d'usage sont accordés à l'homme ou à la femme, ou aux deux, quel que soit leur état civil.

Paragraphe 2. Ce droit n'est pas reconnu plus d'une fois au même titulaire.

Paragraphe 3. L'immobilier public ne peut être acquis par prescription. (Traduction libre, Constitution de la République fédérale du Brésil, 1988).

Tout d'abord, l'article 182 souligne la *fonction sociale des droits de propriété privée sur la terre*, ce qui signifie que les droits fonciers ne doivent pas être utilisés à des fins de spéculation. Il établit la municipalité comme l'institution chargée de mettre en œuvre la politique de développement urbain. Il présente également un nouvel outil d'aménagement urbain, le *Plan directeur participatif*. Ce dernier est défini comme principal outil de cette politique de développement et d'aménagement urbain. Il s'agit là d'un plan d'aménagement urbain, obligatoire pour toutes les villes du Brésil de plus de 20 000 habitants (Rolnik et Souchaud 2018). Cela vient encourager le débat et la consultation publique autour de nouvelles

propositions pouvant provenir de la société civile (*Ibid.* 46).⁸ De grands espoirs sont fondés sur ce nouvel outil pour un renouvellement de l'agenda urbain. Ensuite, l'*article 183*, quant à lui, traite des droits informels et irréguliers. Il prévoit la mise en œuvre d'un instrument juridique de régulation foncière afin d'octroyer des terres occupées et privatisées aux personnes y résidant illégalement. La parcelle sur laquelle s'applique cette loi ne doit pas dépasser 250 m², doit être occupée depuis plus de 5 ans et ne doit avoir connu de recours de la part du propriétaire. Si elle remplit ces critères, les personnes résidant illégalement sur un terrain peuvent déposer une demande auprès de la municipalité et devenir ainsi propriétaires du terrain sur lequel elles résident (Huchzermeyer 2004; Pereira et Perrin 2011; Friendly 2013).

Les éléments discursifs restants de l'amendement populaire du MNRU se retrouvent dans la « fonction sociale de la propriété », ce qui constitue une victoire pour le mouvement et l'avenir de la *réforme urbaine* (Maricato 2010). En effet, les années suivantes marquent le commencement d'une « ère participative » pour le Brésil tant au rang social, économique que politique. Les consultations de la société civile et la mobilisation continue du MNRU permettent la mise en lumière du manque d'efficacité de la mise en œuvre des *articles 182 et 183*. L'insatisfaction envers ce manque d'efficacité entraîne l'apparition de nouvelles demandes : cette fois-ci, c'est le « droit à la ville » qui est exigé. Cette nouvelle mobilisation permet d'établir les bases de l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville qui sera présente dans le *Statut de la ville* en 2001.

Les années 1990 : institutionnalisation formelle du droit à la ville

La promulgation de la Constitution de 1988 instaure un nouvel ordre juridique encourageant les prises d'initiatives locales progressistes. On observe sa mise en œuvre tout au long des années 1990, « Brazil became a laboratory of sorts for new strategies of local governance and direct democracy; in particular, the ground-breaking experience of the participatory budgeting process was introduced in some cities » (Fernandes 2007b, 212). Des municipalités telles que Porto

⁸ Le plan directeur permet la mise en place de premières expérimentations dans le champ de l'aménagement urbain avec les *Zones spéciales à caractère social* (ZEIS). Le projet de ZEIS permis de donner une place aux quartiers informels qui étaient jusqu'alors absents dans les représentations cartographiques du territoire urbain (Rolnik et Souchaud 2018).

Alegre, Santo Andre, Diadema, Recife et Belo Horizonte mettent en œuvre leurs plans directeurs et de nouvelles lois urbaines sont créées dans ces villes (Fernandes 2007). La participation populaire est encouragée dans divers domaines de la vie urbaine, notamment pour la définition des politiques urbaines dans les assemblées populaires ainsi que par l'introduction de processus de budgétisation participative. Malgré cela, bien que l'on observe de nouvelles pratiques démocratiques et la création de nombreux projets participatifs, des contestations juridiques sur les nouvelles dispositions constitutionnelles sont formulées (*Ibid.*).

Certaines de ces contestations juridiques sont déjà formulées en 1988, dès l'adoption de la Constitution. Dans les années 1990, les partis conservateurs et des groupes de pression, issus des secteurs de l'immobilier et de la construction, mettent en avant des arguments juridiques destinés à saper les stratégies politico-institutionnelles locales de gestion urbaine (Fernandes 2007, 212 ; Friendly 2013, 162). Au cours de ces longs débats, les groupes d'intérêts, issus du monde des affaires, cherchent à modifier la nature du projet de loi du MNRU. En effet, ces groupes d'intérêts déposent plus de 114 amendements au projet de loi du *Statut de la ville*, la plupart de nature extrêmement conservatrice (Bassul 2010, 83).

À des fins stratégiques contre ces contestations, le MNRU s'efforce de renforcer son pouvoir et prend la décision de renouveler sa politique d'alliance en tâchant de trouver de nouveaux acteurs. Dans cette logique de renouvellement politique, le MNRU change alors de nom et devient le *Forum national pour la réforme urbaine* (FNRU) (Avritzer 2010). Peu après, deux nouveaux mouvements se joignent au FNRU, le *Mouvement des travailleurs sans-abris* (MTST), sous le nom du « Movimento dos trabalhadores sem teto », ainsi que le *Mouvement de lutte dans les quartiers, les villes et les bidonvilles* (MLB), sous l'appellation « O Movimento de luta nos bairros » (Instituto Pólis 2004; Saule Júnior 2006). Fondé en 1997, le MTST est la plus grande organisation du mouvement social des « Sem teto » ou « Sans toit », principalement actifs dans la région de São Paulo. Il doit sa création à un autre mouvement, le *Mouvement des travailleurs ruraux sans terres* qui revendique une restructuration des relations ville-campagne au sein du pays. Cette restructuration a pour objectif de faire progresser l'économie rurale, tout en réduisant la dépendance des villes aux marchés en réponse aux besoins alimentaires des villes et favelas de Río de Janeiro et São Paulo (Lopez de Souza 2006, 331-32). Le MLB, formé en

1999, prend racine dans la région du Pernambouc. Il s'agit d'un mouvement critique des gouvernements néo-libéraux qui se succèdent dans les années 1990. Il remet en question la mauvaise gestion du logement par les gouvernements consécutifs qui a eu pour conséquence de faire apparaître de nouvelles favelas et d'accroître l'exclusion de personnes vers les régions périphériques des villes du Pernambouc (Movimento de luta nos bairros, vilas e favelas 2014). L'addition de ces mouvements sociaux renouvelle ainsi la base militante du FNRU, ce qui lui permet de mobiliser davantage d'acteurs dans la lutte pour le droit à la ville. Les débats pour son institutionnalisation reprennent alors.

De 1988 à 2001, de fortes tensions animent les débats entre le FNRU, le secteur de l'immobilier et le gouvernement fédéral. Elles concernent l'*article 183* de la Constitution, qui est critiqué pour son manque de précision à propos de l'application des mesures vis-à-vis l'occupation de terres illégales (Bassul 2010). En effet, le *Paragraphe 3* précise que « L'immobilier public ne peut être acquis par prescription ». Ceci empêche la régularisation des terrains publics pour les personnes y résidant, ce qui a pour conséquence de maintenir les occupants dans une situation d'irrégularité. De ce fait, la mise en œuvre de cet article est donc pratiquement impossible (*Ibid.*, 86-87). Fort de sa mobilisation, le FNRU exige plus de la part du gouvernement fédéral et décide alors de reprendre la mobilisation pour la *réforme urbaine* en formulant de nouvelles revendications. Cette fois-ci, les revendications s'inspirent du « Droit à la ville » d'Henri Lefebvre. Les nouvelles revendications réclament l'incorporation du droit social au logement, l'approbation d'une loi fédérale réglemant le chapitre constitutionnel et l'approbation d'un projet de loi, issu d'une initiative populaire. Ce dernier propose la création d'un *Fonds national pour le logement social* dans la Constitution de 1988 (Fernandes 2011). De plus, le FNRU appelle à la création, par le gouvernement fédéral, d'un appareil institutionnel au niveau national pour promouvoir l'urbanisme au Brésil. La pression mise sur le Congrès national aboutit à la création d'un nouveau chantier de loi fédérale, régissant le développement et la politique urbaine, qui permet de clarifier les problèmes juridiques rencontrés jusqu'alors (Fernandes 2007, 212). Il s'en suit un long processus de mobilisation sociale, par des manifestations et des contestations dans les rues des grandes métropoles brésiliennes, mais également au sein du Congrès brésilien sur le « droit à la ville ». Cette lutte et les débats entre le Congrès et le Sénat

durent plus de treize ans (Maricato 2010). Au cours de cette période, le discours du FNRU, sur la *réforme urbaine*, connaît une évolution.

Ce changement du discours du FNRU sur la *réforme urbaine* débute dans les années 1990 avec l'avènement du droit à la ville au rang international et l'inefficacité des *articles 182 et 183* de la Constitution. Au sein des Nations Unies, tout une nouvelle gamme de droits collectifs liés aux droits urbains s'instaure par l'organisation de premières conférences sur la *question urbaine* (Domaradzka 2018, 614). Par ailleurs, la codification légale du droit à la ville à l'échelle internationale est accompagnée par un renouveau juridique particulièrement observable en Amérique latine, ce qui a pour conséquence de modifier les discours sur l'urbain et la ville. L'ordre juridique d'exclusion et de ségrégation spatiale est de plus en plus remis en question dans plusieurs pays d'Amérique latine. En effet, un large mouvement sociopolitique de réforme juridique se développe en Amérique latine. Il se base sur les deux piliers proposés par Lefebvre comme noyau dur du « droit à la ville », à savoir le droit d'habitation et le droit de participation (Fernandes 2007). C'est par ce glissement vers une « approche par les droits » que vient s'inscrire la notion de droit à la ville en Amérique latine (Quentin et Michel 2018, 13). Ainsi, « dans ce contexte général, en dehors des arènes internationalisées, un certain nombre d'initiatives militantes s'inspirent du droit à la ville en tentant de revenir à sa source : plutôt qu'un slogan, elles tentent d'appliquer concrètement les propositions de Lefebvre » (Quentin et Michel 2018, 14). C'est dans ce contexte de changements paradigmatiques, le 10 juillet 2001, qu'est promulguée la loi fédérale, intitulée le *Statut de la ville*, qui vient réglementer le chapitre original sur la politique urbaine de la Constitution de 1988 (Fernandes 2007, 211).

2001 et le Statut de la ville : Institutionnalisation formelle

Le 10 juillet 2001, le Congrès approuve à l'unanimité le texte final du *Statut de la ville* sous la forme d'une loi fédérale, la loi N° 10.257. C'est une avancée pour le FNRU qui parvient enfin à mettre en évidence le besoin de réalisme sur la *question urbaine*. C'est aussi une reconnaissance des compétences du FNRU en matière de planification urbaine (Avritzer 2010). Composée d'une cinquantaine d'articles, cette loi fédérale amène une nouvelle base juridique pour le traitement de la propriété urbaine et vient imposer des limitations sur les droits de

propriété, chose auparavant impensable au Brésil. Le droit à la ville, explicité dans l'*article 2*, établit les lignes directrices et les instruments pour la politique urbaine (Fernandes 2007).

Art. 2 - La politique urbaine vise à ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, à travers les orientations générales suivantes :

I - la garantie du droit à des villes durables, entendu comme le droit à la terre urbaine, au logement, à l'assainissement de l'environnement, aux infrastructures urbaines, aux transports et services publics, au travail et aux loisirs, pour les générations présentes et futures (Estatuto da Cidade (Statut de la ville) 2001, 17).

Le *Statut de la ville* atteste de manière concrète de la prise en compte du « droit à la ville » au Brésil, « special emphasis will be placed on the main dimensions and implications of the 2001 City Statute, the main legal framework governing urban development and management in the country which explicitly recognized the 'right to the city' as a collective right » (Fernandes 2007, 211). Ainsi, le droit à la ville devient ainsi un droit collectif reconnu par l'État. Le Statut vient habiliter les articles de la Constitution et impose que 1600 villes, soit 30% des municipalités brésiliennes, entreprennent la création de plans directeurs ou reformulent les plans déjà existants selon ses principes et sur la base de la participation populaire (Caldeira et Holston 2015). Plusieurs dimensions composent ce nouveau texte:

The City Statute has four main dimensions, namely a conceptual one, providing elements for the interpretation of the constitutional principle of the social function of urban property and of the city; the regulation of new legal, urbanistic and financial instruments for the construction and financing of a different urban order by the municipalities; the indication of processes for the democratic management of cities; and the identification of legal instruments for the comprehensive regularization of informal settlements in private and public urban areas. Combined, these dimensions provide the content of the 'right to the city' in Brazil, as well as indicating the conditions for the materialization of the new social contract proposed by Lefebvre (Fernandes 2007, 212).

Ces quatre dimensions permettent la création des instruments juridiques manquants aux *articles 182 et 183* de la Constitution fédérale. Ils permettent aussi une meilleure mise en application de plans directeurs, pour les villes de plus de 20 000 habitants, qui sont désormais dans l'obligation de revoir leurs plans directeurs tous les cinq ans (Rolnik 2013, 59). Le développement urbain, comme politique urbaine, ainsi que le développement de la propriété, selon des intérêts collectifs et des principes de justice sociale, sont désormais imposés aux municipalités.

Cet amendement témoigne de la judiciarisation du discours politique sur la *réforme urbaine*. Le droit social, de même que le droit au logement et le droit à la régularisation foncière, sont formellement énoncés et exigés dans le Statut. Les éléments conceptuels liés au principe de la fonction sociale de la propriété renvoient ici à l'idée du droit à la ville. L'interprétation proposée ici laisse à penser qu'un changement idéationnel a pu se produire au travers d'un processus de transformation des idées (Fernandes 2007). Nous présumons ici qu'il s'agisse d'un processus de *cadrage*. La *question urbaine* et les demandes pour une *réforme urbaine* et un droit à la ville sont ainsi formellement institutionnalisées par ce statut. L'arrivée au pouvoir de Lula en 2002 constitue une autre victoire pour le FNRU qui soutient son parti lors des élections fédérales. La vision réformiste du PT se veut prometteuse pour la mise en œuvre des nouveaux instruments de mesure du *Statut de la ville*.

1.4. Mise en œuvre depuis 2001

Le PT au pouvoir et ses promesses

Le *Parti des travailleurs* est déjà en progression dans les années 1990 dans plusieurs municipalités brésiliennes. Afin de gagner en popularité, le PT repose sa stratégie sur la réalisation de petits projets participatifs un peu partout au Brésil, comme ceux des budgets participatifs par exemple. Il devient le parti au pouvoir dans plusieurs États dont ceux du Rio Grande do Sul, du Matto Grosso, Piauí, Acre et surtout au district fédéral de Brasília. À l'aube des élections fédérales de 2002, le PT s'est constitué un large réseau d'alliances politiques. Celle avec le *Parti libéral* (PL) représente l'une des plus déterminantes. Lula forme un partenariat avec ce parti et nomme José Alencar Gomes da Silva, membre du *Parti libéral*, comme candidat à la vice-présidence. Cette stratégie a pour objectif de gagner le vote des grands investisseurs sur le marché brésilien ainsi que le vote évangélique. Cette alliance audacieuse s'est révélée favorable à Lula puisqu'il a été élu président du Brésil, le 27 octobre 2002, avec 61,2% du suffrage (Duquette 2005, 190). C'est un record historique pour le PT qui entre dans l'histoire de la gauche brésilienne. Lula compose son administration d'une majorité d'acteurs provenant des divers groupes l'ayant soutenu lors de sa campagne électorale. Toutefois, ceci a pour effet de faire naître des tensions et des désaccords au sein de son gouvernement. Ce manque d'homogénéité au sein de l'administration de Lula est immédiatement perçu par sa base

militante qui, bien qu'elle soit satisfaite de son élection, reste méfiante et dans l'attente de mesures urbaines concrètes (Duquette 2005, 190). Il en va de même pour les mouvements sociaux urbains. Malgré la récession économique du Brésil, à partir de 2000, l'administration de Lula tente de respecter ses promesses électorales en mettant en place de nombreux programmes réformistes. En ce qui concerne la *question urbaine*, Lula souhaite développer de nouvelles institutions pour une mise en œuvre plus effective du *Statut de la ville* et ainsi, du droit à la ville. C'est d'ailleurs l'une de ses promesses électorales en 2002. Lula tient parole et, en 2003, le *Ministère des villes* voit le jour (Duquette 2005, 191-92).

Le Ministère des villes

En 2003, au début de son premier mandat, Lula met de l'avant la politique urbaine en la consolidant en une politique publique dans tout le pays. Son gouvernement balise le terrain et entreprend la création du *Ministère des villes* dès son entrée en mandat. Ce ministère regroupe les politiques relatives au développement urbain, au logement, aux transports publics et à l'assainissement (Maricato 2010). De nouveaux débats et projets, issus des quatre secrétariats du ministère, sont ainsi présentés au Congrès. Le secrétariat des programmes fonciers et urbains fait approuver de nouveaux programmes, le *Programme national d'appui à la régularisation durable des terrains urbains* et la *Campagne nationale pour les plans directeurs municipaux participatifs* (Fernandes 2007). Sur cette vague, le ministère souhaite aller plus loin et entreprend une consultation nationale par l'organisation d'une série de conférences d'État. Cela se traduit par l'organisation d'une *Conférence nationale des villes* en octobre 2003.

Dans cette consultation, les différents acteurs de la société civile sont davantage en cohésion, ce qui leur permet de participer, en tant qu'acteurs clés, aux principaux programmes de *réforme urbaine*. Cette cohésion se manifeste dans les *Conférences nationales des villes*, qui sont alors organisées tous les deux ans. L'appel à participation dans les conférences est reçu très favorablement. Alors que le gouvernement attendait la participation de quelques 300 des 5571 municipalités existantes, ce sont plus de 3000 municipalités qui organisent des conférences locales (Fernandes 2007). Les consultations portent sur les politiques nationales sectorielles de logement, de planification, d'assainissement et de transport. À l'issue de cette consultation nationale, une liste de principes est présentée au gouvernement afin de guider la formulation des

politiques nationales par le *Ministère des villes*. L'une des principales demandes de la société civile concerne la création d'un nouvel appareil politico-institutionnel, le *Conseil national des villes*. Le Conseil est l'instigateur des conférences nationales des villes avec une représentation de tous les secteurs des partis prenants élus. En avril 2004, le Conseil s'installe à Brasília, il détient le pouvoir de décision sur les questions liées à la politique nationale de la ville et du logement. Une nouvelle conférence a lieu en 2005 et marque un point culminant dans le processus de mobilisation à l'échelle nationale.

Dans le contexte international, le *Ministère des villes* participe à l'implémentation du concept de droit à la ville. En effet, quelques années auparavant, on observe déjà un intérêt croissant des Nations Unies pour une proposition de « Charte mondiale pour le droit à la ville » (Fernandes 2007, 216). En 2005, la ville de Porto Alegre accueille le *Forum social mondial* lors duquel se tient un atelier sur le « droit à la ville ». Il réunit plusieurs centaines de personnes provenant de diverses organisations internationales, nationales, régionales, locales et des militants sociaux. Face à cet intérêt des Nations Unies, ainsi que l'organisation du Forum social mondial à Porto Alegre, le Ministre brésilien des villes, Márcio Fortes de Almeida, souscrit à un processus de discussion à propos de la mise en œuvre, au rang mondial, de la « Charte mondiale du droit à la ville » (Fernandes 2007, 216). Ainsi, le Brésil est un des pays instigateurs de cette réflexion globale sur l'urbain et le droit à la ville dans le monde. Toutefois, cette image du Brésil comme instigateur du droit à la ville à l'échelle mondiale cache en réalité une mise en œuvre loin d'être unanime. En effet, l'application des instruments du *Statut de la ville* dans les stratégies de développement urbain sont très déficientes.

Mise en œuvre hétérogène du Statut de la ville

Depuis 2002, le *Statut de la ville* impose aux autorités municipales de créer des plans directeurs participatifs, impliquant une consultation de la population urbaine. Les mouvements populaires souhaitent agir avec les ONG à vocation urbaine, les églises et d'autres organismes de classe moyenne et de gauche dans le but d'assurer une discussion appropriée sur les plans directeurs (Rodrigues et Barbosa 2010, 28). Toutefois, les autorités municipales ne répondent pas aux obligations de consultation de la société civile dans la création des plans directeurs. En effet, l'absence de consultation de la société et l'aspect trop technique des plans réduisent la

participation citoyenne. Cette absence de consultation a eu pour effet d'engendrer une mobilisation généralisée au sein des mouvements de citoyens à l'échelle nationale (*Ibid.*). Dans certaines villes, les mouvements sociaux et les autres secteurs en faveur du droit à la ville exigent de participer, non seulement aux réunions consultatives publiques, mais également à l'ensemble du processus. Alors que les autorités exécutives plient dans certaines villes, d'autres restent stoïques face à ces demandes. C'est notamment le cas de Salvador de Bahia, où le processus de plan directeur a été entravé et remis en question au cours de son approbation et même après. La société civile lance une poursuite civile auprès du ministère public, pour non-respect des règles sur la participation populaire, afin de suspendre l'adoption du plan municipal et qu'il soit réexaminé. À Fortaleza (Ceará), Rio de Janeiro, Curitiba (Paraná), São Luis (Maranhão) et São Paulo, les projets de plans directeurs sont remis en cause devant les tribunaux (Rodrigues et Barbosa 2010, 26). À São Paulo, les initiatives du maire Gilberto Kassad et de la Chambre municipales sont décriées. Le plan directeur est fortement contesté par la société civile, car il ne profite qu'au secteur immobilier de la ville (*Ibid*, 26). Il faut attendre 2004 et 2005 pour que le *Conseil des villes*, face à ces mobilisations, adopte deux résolutions, les résolutions N°15 et N°25, afin de définir ce que représente le processus participatif et comment sensibiliser la mobilisation pour l'élaboration des plans directeurs (*Ibid*, 26-28). Pour répondre à ces défis, le *Ministère des villes* et le *Conseil national des villes*, sur la base de la Résolution N°15, adoptée le 3 septembre 2004, entame le lancement d'une « Campagne nationale de sensibilisation et de mobilisation » (*Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização*). Cette campagne souligne trois priorités principales : « élargir l'accès à des terrains urbanisés, légalisés et bien situés pour tous ; la répartition équitable des charges et des bénéfices de la croissance urbaine ; la participation de tous les segments à la planification et à la gestion des villes » (*Ibid.*). En d'autres termes, elle vise à accorder la priorité à l'inclusion territoriale, la gestion démocratique et la justice sociale. Un an plus tard, en mars 2005, le Conseil des villes adopte une nouvelle résolution. La Résolution N°25 fournit des orientations et des recommandations aux autorités municipales concernant la coordination partagée avec la société, la tenue de consultations publiques et l'établissement de calendriers de discussion. Elle fournit une meilleure définition du processus participatif ainsi que des orientations sur la manière dont il pourrait être mené plus efficacement (*Ibid*, 26).

On peut ajouter à cela les programmes nationaux développés par Lula. À partir de 2003, le gouvernement développe cinq programmes dans le domaine du logement visant à satisfaire la demande de logements des segments les plus modestes de la population : le programme *Morar Melhor*, le programme *Brasil Habitar-IBD*, le programme *d'accélération de la croissance (PAC)*, le programme *Bolsa Familia* et le programme *Minha Casa Minha Vida* (Reali et Alli 2010, 48). La mise en œuvre de ces programmes est rendue possible par l'introduction du Statut de la ville, qui permet un accroissement significatif du volume des ressources fédérales (Rolnik 2011; 2013; Rolnik et Souchaud 2018). Bien que l'on reconnaisse les effets positifs de la mise en œuvre de programmes, tels que *Bolsa Familia*, les programmes *Minha Casa Minha Vida* et *d'accélération de la croissance*, se sont montrés dévastateurs pour le *Statut de la ville (Ibid.)*. Ces deux programmes ont accru le rôle du gouvernement national dans les investissements urbains et dans le logement à l'échelon national. En effet, Lula choisit alors de revoir l'allocation des ressources disponibles pour investir massivement sur ces deux programmes au détriment des plans directeurs. Toutefois, ils ont délégitimé les forums et espaces de participation existants au sein des conseils municipaux en vue de l'élaboration des plans de négociations des politiques et la prise de décision. Ainsi, le programme *Minha Casa Minha Vida* sera vivement critiqué, car, au lieu de remédier aux problèmes de logement urbain en réaménageant des espaces de vies et terrains disponibles, il va décentraliser les personnes occupant des espaces illégalement. Alors que le Conseil des villes travaillait à l'élaboration d'un plan national de logement, *Minha Casa Minha Vida* lui a été privilégié, venant réduire les espoirs en miette (Rolnik et Souchaud 2018).

En réponse au scandale des mensualités, *Mensalaõ*, en 2005, le *Ministère des villes* connaît un remaniement (Rolnik et Souchaud 2018, 44). Ce scandale éclate dans la presse brésilienne et vient ternir l'image de l'administration de Lula. Ce dernier est accusé d'avoir abusé des fonds publics afin d'accorder des mensualités à divers députés de l'opposition dans le but d'obtenir leur soutien au congrès (Balán 2014). Les conséquences de ce scandale de corruption sont décisives pour son administration. Il perd alors le soutien de nombreux membres de son parti et plusieurs personnalités quittent son administration, dont notamment Raquel Rolnik et d'Erminia Maricato, de grandes figures dans les revendications pour le droit à la ville. Peu à peu, le ministère se vide de ses acteurs affiliés au PT et Lula se doit de les remplacer par des acteurs de l'opposition politique afin de faire taire le scandale. Le *Ministère des villes* passe aux mains de

Márcio Fortes, du Parti progressiste (PP) suite à la démission d'Olívio Dutra (Balán 2014). Ce remaniement entraîne un changement idéologique au sein de l'administration du *Ministère des villes* qui s'observe particulièrement les années suivantes au moyen de l'implantation des programmes de *Minha Casa Minha Vida* et *Bolsa Familia* (Balán 2014, 78; Rolnik et Souchaud 2018, 50).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons contextualisé la trajectoire d'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil. Il nous paraissait primordial de présenter l'idée originelle du droit à la ville et le contexte sociopolitique dans lequel elle a pris forme. Cependant, la version brésilienne de cette idée prend une nouvelle forme en comparaison à celle d'Henri Lefebvre. En effet, elle fait l'objet d'une réappropriation par la société brésilienne post-dictature. Le retour à la démocratie et la montée de divers mouvements sociaux revendicateurs ont favorisé l'apparition d'une fenêtre d'opportunité politique pour la prise en compte de la *question urbaine*, problématique profondément imprégnée dans la société brésilienne. Nous exposons, dans un premier temps, que l'idée du droit à la ville est portée par les mouvements sociaux pour le logement ainsi que par plusieurs acteurs de société civile tels que l'Église catholique, le PT et les ONG. En effet, cette idée s'intègre aux discours de ces acteurs pour une *réforme urbaine*. Dans un second temps, nous présentons les étapes constitutives de son institutionnalisation, en 1988 avec la Constitution, en 2001 avec le *Statut de la ville* et en 2003 avec la création du *Ministère des villes* puis celle du *Conseil national des villes* en 2004. Il convient de remarquer que cette institutionnalisation a représenté un véritable défi pour les acteurs de la société civile qui ont engagé un long combat contre le Congrès et les partis politiques et groupes de pression en sa défaveur. Dans le chapitre subséquent, nous présentons notre construction théorique autour de ce sujet afin de déterminer quel mécanisme a opéré dans l'institutionnalisation du droit à la ville au Brésil.

Chapitre 2

Théorisation du changement idéationnel

Nous avons précédemment contextualisé l'idée du droit à la ville et délimité sa période d'institutionnalisation au Brésil. Nous avons également présenté les différents acteurs qui participent et luttent pour son institutionnalisation. De ce fait, ce chapitre a pour but de présenter notre articulation théorique afin de déterminer le mécanisme expliquant le changement idéationnel du droit à la ville. Notre recherche est motivée par la volonté de contribuer à l'analyse des idées et de leur traduction au sein des institutions. Afin de mieux comprendre le mécanisme d'adaptation sous-jacent à la traduction de l'idée du droit à la ville au Brésil, ce chapitre fait état de la littérature existante sur la diffusion des idées ainsi que sur la place de ces dernières dans les théories néo-institutionnelles. Au regard de la littérature, le poids des idées a longtemps été sous-estimé. En effet, l'étude du changement institutionnel a fait l'objet de nombreuses recherches et demeure un concept largement étudié en politique comparée, particulièrement chez les institutionnalistes. Néanmoins, leurs études qui portent sur le changement des idées, soit le « changement idéationnel », sont encore relativement récentes. En effet, les théories néo-institutionnelles et notamment le *néo-institutionnalisme discursif* mettent en exergue le rôle et le pouvoir des idées dans les processus d'institutionnalisation (V. Schmidt 2010; Béland et Cox 2011). Nous présentons notre articulation théorique sur les idées sous la forme de trois parties. Dans un premier temps, nous faisons état de la littérature néo-institutionnelle mais également celles sur les idées ainsi que celle sur leurs diffusions. Nous présentons les mécanismes permettant de comprendre la manière dont les idées sont saisies dans la construction de politiques publiques. Cette démarche nous permet de conceptualiser le droit à la ville en tant qu'idée. Puis, dans un second temps, nous présentons la manière dont les idées sont appréhendées en particulier par les institutionnalistes. Enfin, la dernière partie de ce chapitre présente notre construction théorique afin de définir les contours de notre étude empirique.

2.1. Comprendre les politiques publiques : institutions, acteurs et idées

2.1.1. Les théories néo-institutionnelles

Auparavant, les théories institutionnelles ne faisaient pas prévaloir les idées dans leurs analyses. C'est par la montée du béhaviorisme dans le champ des sciences sociales, au cours des années 1970 et 1980, que les institutionnalistes démontrent un fort intérêt pour l'étude du changement des idées. L'influence du béhaviorisme entraîne un renouveau des théories institutionnelles, parmi lesquelles plusieurs placent les idées au centre de leurs recherches. Cette arrivée du « nouvel institutionnalisme », appelé le « néo-institutionnalisme », permet un renouvellement de l'analyse institutionnelle, qui entre alors en opposition avec l'« ancien institutionnalisme » (Powell et DiMaggio 1991; Giugni 2002; Peters 2019). Le néo-institutionnalisme propose une nouvelle perspective épistémologique dans lequel les institutions politiques sont perçues comme des entités autonomes. L'intérêt porté au néo-institutionnalisme permet le développement de nouvelles approches pour l'analyse des phénomènes institutionnels (March et Olsen 1984; Hay 2009; Schmidt 2010; Béland et Cox 2011; Peters 2019). Les principales interprétations du changement institutionnel sont : le *néo-institutionnalisme de choix rationnel* (Tsebelis 1990), le *néo-institutionnalisme historique* (Skocpol 1992; Thelen 1999), le *néo-institutionnalisme sociologique* (Selznick 1957; Stivers 2009) et le *néo-institutionnalisme constructiviste ou discursif* (Hay 2001; 2006; Schmidt 2008; 2010).

	Rational Choice Institutionalism	Historical Institutionalism	Sociological Institutionalism	Discursive Institutionalism
Object of Explanation	Rational behavior and interests	Historical rules and regularities	Cultural norms and frames	Ideas and discourse
Logic of Explanation	Calculation	Path-dependency	Appropriateness	Communication
Problems of Explanation	Economic determinism	Historical determinism	Cultural determinism or relativism	Ideational determinism or relativism
Ability to Explain Change	Static: continuity through fixed preferences	Static: continuity through path dependence	Static: continuity through cultural norms	Dynamic: change and continuity through ideas and discursive interaction

Tableau I. « Les quatre nouvelles théories institutionnelles » (Berman 1998).

Pour les néo-institutionnalistes de *choix rationnel*, les idées façonnent les intérêts et résultent de calculs stratégiques de la part des acteurs. Elles sont la résultante de l'action des acteurs, qui est basée sur leurs intérêts. Il s'agit là d'une « logique instrumentale » de la part des élites pour l'instauration de certaines idées. Le changement idéationnel est expliqué par le changement d'intérêts économiques ou politique des acteurs qui vont également avoir un impact sur la vie politique (Berman 1998), comme l'affirment Garrett et Weingast (1993):

More generally, the force of ideas is neither random nor independent. Only certain ideas have properties that may lead to their selection by political actors and their institutionalization and perpetuation. It is not something intrinsic to ideas that gives them power, but their utility in helping actors achieve their desired ends under prevailing constraints. Given the complexity and uncertainty of most political economic interactions, appropriate ideas may serve as pivotal mechanisms for coordinating expectations and behavior (Garrett et Weingast 1993, 178).

Cette approche place les acteurs au centre de l'analyse. Toutefois, les idées ne font pas l'objet de débats approfondis. Elles déterminent les intérêts mais aucune explication n'est amenée quant au mécanisme de sélection des idées ou encore pourquoi certaines idées sont choisies par rapport

à d'autres. De ce fait, l'approche rationnelle ne nous paraît pas pertinente pour l'analyse de notre sujet.

L'approche néo-institutionnelle *historique* représente l'une des approches les plus utilisées pour l'étude du changement institutionnel par les idées. Jusqu'à récemment, on considère que cette approche appréhende le mieux l'état des rapports de pouvoir et des changements institutionnels par les idées. Elle tient pour hypothèse que les institutions politiques et les politiques publiques structurent le comportement politique des fonctionnaires, des élus et des groupes d'intérêts lors du processus d'élaboration des politiques (Béland 2005, 3). Les comportements individuels dépendent de l'interaction entre les groupes, les intérêts, les idées et les structures institutionnelles (Giugni 2002; Schmidt 2010). De plus, les institutions politiques, en demeurant stables dans le temps, créent des contraintes et des occasions pour ceux qui participent à l'élaboration des politiques. Par conséquent, le comportement des acteurs, contraint par les institutions, favorise la reproduction de « logiques institutionnelles » aussi appelées la « dépendance au sentier » (*path dependency*) (Mahoney 2000; Pierson 2000). La *dépendance au sentier* constitue le principal argument des néo-institutionnalistes historique dans l'explication du changement institutionnel. On considère ici l'importance historique du poids des transformations économiques et démographiques. Par ailleurs, la *dépendance au sentier* sous-entend qu'il y a une continuité idéationnelle dans la trajectoire historique des institutions (Pierson 2004, 39; Carstensen et Schmidt 2016, 332).

Cette approche prend en considération le poids des idées dans le changement institutionnel. Toutefois, les idées contiennent un aspect relationnel et incarnent souvent des *a priori* normatifs. Malgré l'importance des idées dans le néo-institutionnalisme historique pour l'étude des processus idéationnels, cette approche démontre un manque d'intérêt théorique pour le rôle des idées (Béland 2005). L'influence des idées sur l'élaboration des politiques est minimisée puisqu'elles sont tenues pour acquises. On observe alors une tendance des néo-institutionnalistes historiques à reléguer les idées politiques à l'arrière de leur construction théorique. Cette approche semble donc pertinente pour expliquer quels changements d'idées ont eu lieu plutôt que d'expliquer pourquoi ils ont eu lieu (Schmidt 2010).

Dans l'approche néo-institutionnaliste *sociologique*, contrairement aux approches rationnelles et historiques, les idées sont perçues sous une forme plus dynamique. Les néo-institutionnalistes sociologiques mettent en évidence le rôle de la culture et de l'organisation sociale dans la définition des choix et comportements des individus, s'observant par les pratiques culturelles (Béland et Cox 2011).

Selon cette approche constructiviste, les pratiques culturelles influencent largement les institutions. Ces dernières y sont présentées comme des normes, des cadres cognitifs, des scénarios ou encore des systèmes de croyances guidant l'action humaine selon une « logique de convenance » (*logique of appropriateness*) (March et Olsen 1989, 17; Powell et DiMaggio 1991; Scott 1995). La *logique de convenance* renvoie à la base de l'action et au « comment » cette action opère par le système de croyance et de normes des individus de communautés distinctes (politique, ethnique, religieuse, etc.) (March et Olsen 1989). Ainsi, le changement idéationnel se produit, selon la *logique de convenance*, par les pratiques culturelles. Par ce biais, cette approche accorde une grande importance aux idées au sein des institutions. Elles viennent s'ancrer dans des « cadres cognitifs » ou des « cadres culturels ». Néanmoins, ces cadres cognitifs s'inscrivent dans une interprétation où la culture et l'organisation sociale désignent le mécanisme influençant les choix et comportements des individus. En ce sens, les idées découlent des préférences collectives et ne sont pas uniquement produites dans un cadre institutionnel, mais d'un cadre de référence beaucoup plus large (Giugni 2002). Bien que cette approche semble appropriée, elle apparaît limitée pour notre étude par la perception que les néo-institutionnalistes sociologiques ont des institutions comme entités « idéalistes », statiques et culturellement déterminées.

Enfin, l'approche néo-institutionnaliste *discursive*, la plus récente des théories néo-institutionnalistes, voit le jour par les travaux de Peter Hall (1993). Par la suite, elle est reprise dans les travaux de Vivien Schmidt (2008 ; 2010 ; 2011). L'approche discursive, développée par Vivien Schmidt, s'ancre ainsi dans une analyse à mi-chemin entre le positivisme et le constructivisme. Schmidt suggère que l'approche discursive crée une interdépendance avec les trois versions les plus anciennes de l'institutionnalisme (historique, rationnel et sociologique) (Schmidt 2011). Cette interdépendance permet ainsi de contribuer à la connaissance de réalité

sociale politique.

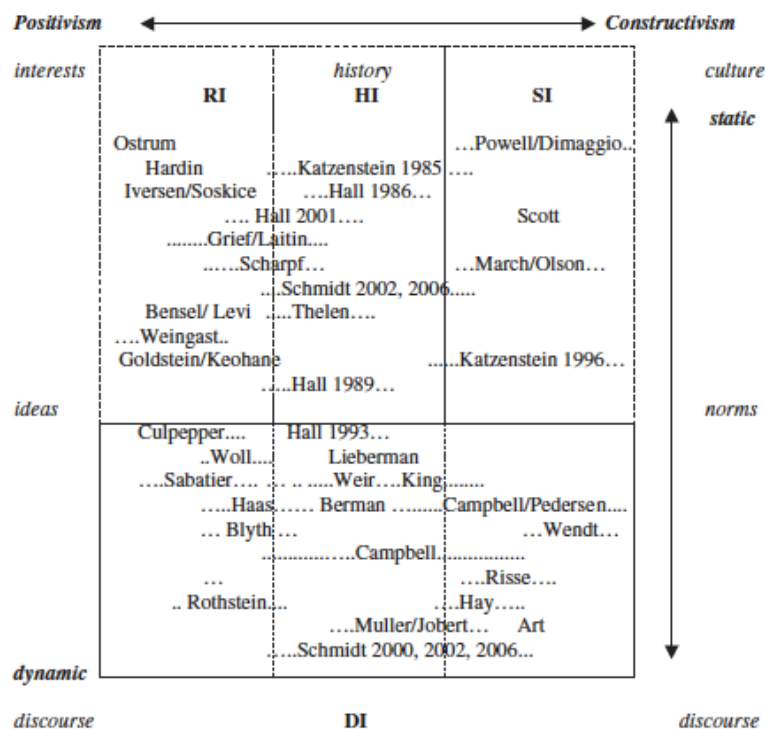


Figure 2. Utilisation par les chercheurs des quatre nouveaux institutionnalismes: l'institutionnalisme du choix rationnel (RI), institutionnalisme historique (HI), institutionnalisme sociologique (SI) et discursif institutionnalisme (DI) (Schmidt 2010, 20).

Par une épistémologie à mi-chemin entre le constructiviste et le positivisme, le *néo-institutionnalisme discursif* propose une analyse dynamique à la fois des idées et des normes. Le dynamisme de cette approche repose sur l'analyse des discours conceptualisés par les idées et les normes. Le *néo-institutionnalisme discursif* contribue le plus à la compréhension du changement idéationnel (Peters 2019, 112). En effet, il met l'accent sur le rôle des idées dans la formation des institutions ainsi que sur le comportement des individus au sein des institutions (*Ibid.*). L'importance qu'ont les idées est ici fondamentale, afin d'établir « comment », « quand », et « pourquoi » les idées et les discours importent en science politique (Schmidt 2008, 305). Pour ce faire, Schmidt (2008) évoque l'effet d'une « logique de communication » (*logic of communication*). Cette *logique de communication* se base sur les capacités discursives des agents, qui pensent, parlent et agissent au sein et hors des institutions (Schmidt 2008, 312). Les acteurs détiennent là le pouvoir de contraindre l'action, la construction des institutions et peuvent également modifier ces dernières. Leurs capacités discursives sont doubles. On

distingue, d'une part, que les agents possèdent des « capacités d'idéation de fond » (*background ideational abilities*) et, d'autre part, des « capacités discursives de premier plan » (*foreground discursive abilities*). Ainsi, les idées permettent d'analyser le changement idéationnel, mais également d'expliquer la continuité des processus institutionnels. Dans cette approche, le changement institutionnel s'explique par le changement dans les idées et les valeurs qui résident au cœur d'un *discours*. De ce fait, les différentes approches proposées, l'interprétation du changement idéationnel proposée par le *néo-institutionnalisme discursif*, se distingue, à plusieurs égards, pour l'analyse de notre sujet. Cette approche se prête ainsi le mieux à l'analyse empirique du changement idéationnel de l'idée du droit à la ville. Toutefois, il est essentiel, pour notre mémoire, de tenir compte des limites de l'analyse discursive. Bien que les idées et les discours aient la capacité de promouvoir le changement, on considère que leurs effets sont limités quand il s'agit de les mesurer hors de l'approche discursive. En effet, l'approche discursive est critiquée car elle demeure difficilement applicable hors de son champ d'application. Lorsque les idées et les discours sont cristallisés sur des intérêts rationalistes, des normes ou des cadres culturels ou encore des faits historiques, il est d'autant plus difficile d'expliquer leur changement (Schmidt 2010, 21). De plus, on critique également cette approche pour sa surdétermination du rôle des idées et du discours dans la vie politique, ce qui rend la prise en considération des concepts de « pouvoir » et de « position » plus ardue (Béland et Cox, 2011). Enfin, certains chercheurs critiquent également le fait que la distinction entre l'approche sociologique et l'approche discursive soit quelquefois floue.

2.1.2. Les idées, des ensembles complexes mais variés

Après avoir présenté les différentes approches néo-institutionnelles, il est essentiel de présenter la littérature sur les idées en science politique. C'est à partir de 1980 que survient un tournant idéationnel dans les sciences sociales. On observe alors une diversification de la façon de traiter les idées dans la littérature, notamment celles sur la diffusion des idées, la transmission des idées, et plus récemment encore, celle sur le changement idéationnel (Béland et Cox 2011). La réalisation de nombreux travaux sur les idées depuis 1980 souligne l'importance des éléments dans les idées qui sont liés à la connaissance, aux valeurs et aux représentations (Jenson 1989; Campbell 2002; Lazreg 2016). Cependant, il existe une absence de consensus dans la littérature

en sciences sociales au sujet de l'utilisation d'une idée en tant qu'objet de recherche (Goodin, Tilly et Rueschemeyer 2009). Il existe ainsi une diversité de définitions de ce que symbolisent les idées (Béland & Cox, 2011). Elles peuvent être perçues comme des prescriptions politiques ; des normes ; des croyances fondées sur des principes ; des relations de cause à effet ; des idéologies ; ou encore des systèmes de croyances partagés (Tannenwald 2005, 14). Ainsi, nous présentons les principales définitions issues de cette littérature telles que : les idées comme valeurs, comme paradigmes, comme cadres cognitifs et normatifs, comme guide d'action et comme pouvoir idéationnel (Campbell 2002; Emmerij, Jolly, et Weiss 2005; Béland et Cox 2011; V. Schmidt 2011).

Certains travaux définissent les idées comme faisant partie d'un référentiel de normes et de *valeurs* qui représentent des « convictions détenues par des individus ou adoptées par des institutions et qui influencent leurs attitudes et leurs actions » (Emmerij, Jolly, et Weiss 2005, 214). Dans cette perspective, les valeurs peuvent être si marquées qu'elles poussent les décideurs à effectuer des choix qui ne représentent pas leurs intérêts, ni ceux des groupes qu'ils sont censés représenter (Campbell 2002, 24). Certains chercheurs défendent qu'il est possible d'attribuer aux idées un caractère *cognitif et normatif* (Campbell 2002). Le caractère cognitif renvoie aux descriptions des cas et des outils pour comprendre le fonctionnement des choses, et la nature normative des idées renvoie aux idéaux, aux valeurs et aux normes qui définissent ce qui est « bon » ou « mauvais » (*ibid.*). D'autres auteurs interprètent les idées comme des *paradigmes* (Hall 1993). Un paradigme constitue un ensemble d'idées qui rendent compte d'une conception du monde unique et propre à un individu. En ce sens, il est donc impossible de s'entendre pour des acteurs adhérant à des paradigmes distincts. Cela amène alors la production de changements de paradigmes, appelé le *paradigm shift* (*ibid.*). Par ailleurs, les idées, selon certains auteurs, sont également appréhendées comme *guide d'action* (Béland et Cox 2011). Il s'agit là d'une approche plus sociologique qui perçoit les idées comme un construit social et souvent source d'inspiration vers un passage à l'action (*ibid.*). Enfin, Schmidt (2011) présente les idées comme détentrices d'un *pouvoir idéationnel*, présenté comme des « forces qui aident les individus à formuler leurs préférences pour les processus interactifs discursifs qui aident à produire les changements politiques » (Schmidt 2011, 48). Ainsi, la nature des idées apparaît complexe et multiple.

Malgré la richesse des recherches sur les idées, la littérature constate l'existence de limites épistémologiques à l'analyse des idées. Selon Schmidt (2010), il est difficile de percevoir si les idées ont un réel impact sur les comportements et les résultats politiques. De nombreux doutes subsistent quant à l'importance qui peut être attribuée aux idées. Les auteurs, au sein des analyses néo-institutionnelles, contestent notamment leurs effets dans les organisations et institutions (Goodin et al. 2009). Leurs effets dépendent grandement de la manière dont elles sont intégrées dans ces institutions (*ibid.*). De plus, certains auteurs exposent des limites en évoquant que les idées se différencient selon les normes et critères sur lesquels elles reposent et selon les niveaux (Schmidt 2011).

Bien qu'il existe des limites épistémologiques, dans le cadre de notre analyse, nous nous appuyons sur les travaux de Schmidt (2011), présentant les idées comme *pouvoir idéationnel*. En nous focalisant sur les idées comme *pouvoir idéationnel*, nous souhaitons démontrer pourquoi elles comptent et peuvent se révéler pertinentes à l'analyse des processus institutionnels.

Le pouvoir idéationnel

Le concept de *pouvoir idéationnel*, nommé *ideational power*, provient d'une analyse récente de Vivien Schmidt et de Martin Cartensen (2016). Ils définissent ce pouvoir comme « la capacité des acteurs (de manière individuelle ou collective) d'influencer les convictions normatives et cognitives d'autres acteurs par le biais d'éléments conceptuels » (Cartensen et Schmidt 2016, 321). Selon cette définition, les idées sont issues d'un processus de construction sociale, culturelle, cognitive et politique et ont la capacité de transformer l'action publique. En effet, lorsqu'elles sont appropriées par les acteurs, elles jouissent d'une influence dans les processus de pouvoir et de résistance associés à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques (*ibid.*). De plus, les idées doivent être prises en compte à travers les acteurs institutionnels qui les portent (Schmidt 2011). Le pouvoir idéationnel s'observe plus particulièrement dans les interactions entre les élites politiques détenant le pouvoir conceptuel et également entre les élites et les groupes moins puissants en termes de ressources ou de position institutionnelle (Cartensen et Schmidt 2016, 320). Par ailleurs, selon Cartensen et Schmidt (2016), le *pouvoir idéationnel*

se décline en trois types. Tout d'abord, les auteurs évoquent le pouvoir « par » les idées (*power through ideas*). Il est compris comme la capacité des acteurs à persuader d'autres acteurs de la validité cognitive et/ou normative de leur vision du monde. La persuasion des acteurs représente l'axe central de cette forme de pouvoir idéationnel. Ensuite, le pouvoir « sur » les idées (*power over ideas*), quant à lui, est préférablement lié à l'imposition d'idées, directement ou indirectement, par les agents. Les opposants sont incités ou contraints à se conformer, ce qui peut les amener à résister aux interprétations alternatives lors de l'élaboration de politiques. Enfin, le pouvoir « dans » les idées (*power in ideas*), pour sa part, se manifeste par le fait que certaines idées jouissent d'une autorité pour structurer la pensée et les institutionnaliser au détriment d'autres idées. Ce dernier type de *pouvoir idéationnel* concerne les façons dont les acteurs cherchent à dépolitiser les idées dans la mesure où elles deviennent si acceptées par la société que leur existence en est même oubliée ou passe en second plan. Dans le cas de l'idée de droit à la ville au Brésil, nous supposons que son *pouvoir idéationnel* se retrouve davantage dans la deuxième catégorie, soit le pouvoir « sur » les idées. Nous présumons que ce pouvoir aurait permis à l'idée du droit à la ville de s'ancrer comme idée phare de la société civile dans les demandes pour la *réforme urbaine*. Puisque l'idée du droit à la ville émerge par le biais des acteurs sociaux et politiques qui la portent au Brésil, cette approche du pouvoir idéationnel apparaît particulièrement intéressante pour comprendre le changement idéationnel. En outre, le *pouvoir idéationnel* du droit à la ville aurait plus largement contribué à orchestrer un changement dans la conception de l'urbain au Brésil.

2.1.3. La circulation des idées et les mécanismes de diffusion

Le retour sur la littérature présentée plus haut le montre bien : les idées sont appropriées à l'analyse des politiques publiques, puisque celles-ci peuvent produire un effet considérable sur les processus décisionnels. Or, les idées si les idées ne sont pas fixes, elles ne se développent pas non plus en vase clos : elles circulent et sont diffusées avant d'être adoptées et adaptées par les acteurs qui les portent dans le discours public. Afin de comprendre comment les idées émergent, circulent et atterrissent, notre attention se dirige vers la littérature sur les mécanismes de diffusion et de circulation des idées. Nous présentons ici de quelle manière ces mécanismes sont identifiés par la littérature en science politique. Nous tentons-là d'en extraire les outils nous

permettant de mieux saisir l'émergence de l'idée de droit à la ville, au Brésil, dans les années 1970-80.

Les études sur la diffusion des idées, au sein des recherches en politiques publiques, sont relativement récentes, au même titre que les études sur les idées en règle générale en science politique. Longtemps délaissée, auparavant la littérature sur la diffusion datait des années 1980 et était uniquement étudiée aux États-Unis. De plus, la diffusion des idées est amplement privilégiée pour l'étude de la diffusion de politiques publiques dans le champ des relations internationales, de l'économie et de la politique comparée (Graham, Shipan, et Volden 2013). En effet, les idées se diffusent et s'ancrent dans des pratiques qui sont quelquefois distinctes des phénomènes politiques en guise d'explication du changement de politiques publiques. Il ressort de cette littérature plusieurs mécanismes explicatifs pour comprendre pourquoi et comment les idées circulent et sont diffusées entre les pays, les régions et les acteurs. Nous présentons donc ici les mécanismes de *coercition*, de *compétition économique* et d'*apprentissage social* afin de tester leur pertinence pour l'étude de notre sujet.

Dobbin, Simmons et Garrett (2007) proposent le mécanisme de *coercition* pour l'étude de la diffusion des idées au sein des politiques publiques. Les recherches à ce sujet défendent que la diffusion des idées s'effectue par le biais d'une idée hégémonique (Lee et Strang 2006). Une idée s'avère hégémonique lorsqu'elle est suffisamment puissante, c'est-à-dire qu'elle est portée par des acteurs puissants et qu'elle finit par s'imposer aux autres acteurs. En effet, par ce biais, elle devient l'une des seules alternatives envisageables (*Ibid.*). En ce sens, ce mécanisme est adapté puisqu'il met en relief l'impact du contexte international et des relations de coopération internationale pour comprendre pourquoi une idée circule, et surtout qui l'adopte. Le droit à la ville, ayant pu s'imposer sur l'agenda urbain mondial, a effectivement circulé entre les pays. Toutefois, la coercition n'expliquerait pas comment l'idée s'est imposée dans la trajectoire d'institutionnalisation au Brésil. Par conséquent, nous ne privilégions pas ce mécanisme pour l'étude de notre sujet.

La *compétition économique* est également considérée comme un mécanisme de diffusion (Dobbin, Simmons, et Garrett 2007). Ce mécanisme s'intéresse davantage aux politiques économiques et à la diffusion des idées à l'international. Cette dernière est ici motivée par deux principes. D'une part, la motivation des décideurs à percevoir des gains économiques et d'être

compétitif est prédominante. D'autre part, cette explication relève le fait que les pays se retrouvent souvent en compétition, les uns contre les autres, dans une course pour posséder les meilleurs instruments économiques. La diffusion de ces instruments s'accomplit ainsi par l'action des acteurs gouvernementaux (*Ibib*, 458). Toutefois, cet intérêt accordé aux acteurs gouvernementaux minimise l'effet que peuvent produire les acteurs de la société civile. Or, dans le cas du droit à la ville au Brésil, la société civile, constituée des mouvements sociaux, des partis politiques, de l'Église catholique et des ONG, a été un acteur à prendre en considération. De plus, la *compétition économique* n'explique pas en quoi une idée est adoptée avant d'entrer en compétition sur le marché international. Pour cette raison, ce mécanisme ne pourrait pas s'appliquer à notre travail de recherche. Enfin, l'apprentissage constitue un autre mécanisme par lequel une idée se diffuse (Moysen, Scholten, et Weible 2017).

Peter Hall (1993) propose une analyse de la diffusion des politiques macroéconomiques en Grande-Bretagne, entre 1970 et 1989, dans laquelle il introduit le concept d'*apprentissage social* comme élément catalyseur de changement paradigmatique. L'apprentissage implique une modification des croyances et, de ce fait, une révision de la définition du problème, des objectifs et des populations ciblées (Hall 1993; Dobbin, Simmons, et Garrett 2007, 461; Lazreg 2016). Les acteurs impliqués dans le mécanisme d'*apprentissage* sont les décideurs de politiques publiques. Ce sont des acteurs rationnels qui représentent leurs intérêts et leurs propres croyances. Pour Hall, l'élaboration des politiques publiques s'inscrit dans un ensemble particulier d'idées qui permettent la reconnaissance de certains intérêts sociaux, dont certains sont davantage légitimes que d'autres. Ce mécanisme est ici associé à un changement majeur de l'action publique par les décideurs (Hall 1993). Le fait que les décideurs, en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, prennent conscience qu'il existe d'autres manières de traiter le problème auquel ils sont confrontés, a pour effet de généralement les inciter à faire appel à l'international afin de comparer le traitement de problèmes similaires (*ibid.*). L'apprentissage des décideurs peut se réaliser de diverses manières. D'une part, il peut s'opérer par les erreurs commises de politiques publiques ultérieures (Hall 1993). Les décideurs revoient leurs intérêts et les stratégies à privilégier par l'apprentissage qu'ils réalisent des erreurs des politiques précédentes. Ils se servent des exemples d'expérimentations et d'échecs de politiques pour changer de paradigme (Hecllo 1974; Hall 1993). D'autre part, les acteurs qui font avancer le processus d'apprentissage sont les fonctionnaires ou experts, conseillant l'État, dans un domaine

politique donné. Il s'agit ici de tenir compte du rôle joué par les élites et les autres acteurs administratifs, politiques et sociétaux (Hall 1993). C'est la raison pour laquelle *l'apprentissage social* est considéré comme un mécanisme de diffusion d'une idée de politique publique (Larzeg 2016, 32). Ainsi, le processus d'*apprentissage* est adéquat si on le compare à l'importance donnée aux experts et aux scientifiques dans le processus de modification du discours pour le droit à la ville dans les années 1990 au Brésil. Néanmoins, dans les années 1980 le discours sur le droit à la ville n'est pas encore formulé, c'est pourquoi le concept d'*apprentissage* ne s'applique que partiellement ici. Ce mécanisme ne nous permettrait pas de couvrir l'entièreté de la période temporelle que nous avons déterminée pour notre sujet. De plus, ce mécanisme suppose que tous les experts et autres acteurs impliqués aient le même accès à l'information dans leur processus d'*apprentissage*. Or ce n'est pas le cas dans le cadre du droit à la ville puisque les acteurs sont inégaux face à l'information. En effet, la communication de l'information passe par un discours qui peut être manipulé et transformé. De ce fait, l'étude de ce mécanisme ne sera pas prise en compte dans notre travail.

La *coercition*, la *compétition économique* et *l'apprentissage social* n'expliquent que partiellement la diffusion d'une idée comme celle du droit à la ville. Nous jugeons qu'une importance trop grande est accordée au contexte international dans les mécanismes de coercition et de compétition économique. Par ailleurs, l'*apprentissage* est difficilement quantifiable dans le cas des politiques publiques brésiliennes. Ainsi, les politiques publiques développées autour de l'idée du droit à la ville s'inscrivent dans un long processus d'institutionnalisation qui n'est pas privilégié par la littérature sur la diffusion.

Cet ensemble de littérature sur les théories néo-institutionnelles, les idées et leur diffusion nous permet de constater la richesse des recherches existantes sur le sujet. Bien que relativement récente, cette revue de littérature nous permet d'appréhender les idées en tant qu'ensembles complexes et variés. Nous constatons toutefois des lacunes au sein de ces littératures puisqu'elles n'accordent qu'une place limitée aux acteurs hors des institutions dans le changement des idées. À ce titre, nous souhaitons présenter notre articulation théorique de cette littérature autour de l'idée du droit à la ville.

2.2. Approche théorique du changement idéationnel

Nous présentons notre articulation théorique sous la forme de trois parties. Dans un premier temps, nous présentons pour quelle raison le droit à la ville peut être appréhendé en tant qu'idée portée par les acteurs de la société civile. Puis, dans un second temps, nous appliquons l'approche néo-institutionnaliste discursive au contexte brésilien dans lequel évolue l'idée du droit à la ville. Nous terminons par la présentation du mécanisme de *cadrage*, et du discours qui peut être observé dans ce mécanisme, afin de baliser la compréhension du changement idéationnel du droit à la ville au Brésil.

Le pouvoir idéationnel de l'idée du droit à la ville

Nous l'avons vu, l'idée du droit à la ville provient de la pensée d'Henri Lefebvre (1968). Elle s'inscrit dans une interprétation marxiste de la ville où cette dernière doit faire l'objet d'une réappropriation par la société civile pour être pleinement vécue et de contrer son exploitation capitaliste au moyen des forces au pouvoir. Toutefois, cette interprétation a été sujette à plusieurs changements, notamment par les diverses reprises et nouvelles interprétations qui en ont découlées principalement par les chercheurs en sociologie urbaine et en urbanisme (Castells 1968 ; Valladares 1987). De ce fait, on observe une absence de consensus dans la définition de ce que représente le droit à la ville. Selon certains auteurs, il est essentiellement considéré comme un slogan fédérateur (Mayer 2012; Quentin et Michel 2018a). Nous ne remettons pas en question cette affirmation et pensons effectivement que le slogan du « droit à la ville » a effectivement eu une incidence sur la mobilisation de la société civile au cours des années 1990. Toutefois, nous constatons l'absence du slogan ou même du terme « droit à la ville » dans la Constitution, mais également du *Statut de la ville*. Malgré cette absence du terme du droit à la ville, c'est son idée qui reste prégnante dans les textes officiels.

Nous pouvons constater cette absence par sa mise en œuvre au travers des politiques urbaines brésiliennes. Reprenant le concept de *pouvoir idéationnel*, qui défend l'existence de trois types de pouvoir dans les idées, nous comprenons l'idée du droit à la ville en tant que pouvoir « sur » les idées (*power over ideas*). C'est-à-dire que l'idée du droit à la ville, en s'inscrivant dans plusieurs discours, est devenue une idée légitime, fédératrice, qui s'est imposée au sein de la

société civile. En effet, en pleine période de redémocratisation, cette idée est aussitôt portée par les intellectuels et s'inscrit dans les discours des mouvements sociaux pour la *réforme urbaine* (Marquès-Pereira 1987; Hochstetler 2000; Saule Júnior 2006). Nous considérons que le pouvoir idéationnel du droit à la ville s'explique par trois facteurs. D'une part, le droit à la ville s'intègre immédiatement dans un discours déjà existant sur la *réforme urbaine*. D'autre part, le droit à la ville bénéficie d'une reconnaissance internationale puisque son idée originelle est introduite en France et connaît un phénomène de diffusion dans les sphères académiques à l'échelle mondiale. Cette diffusion peut s'observer dès la création de l'idée en 1968 par Henri Lefebvre et davantage encore au cours des années 1990 sous l'effet de sa reprise par les Nations Unies. Dès les années 1990, l'intérêt que portent les Nations Unies, et notamment l'UNESCO, au droit à la ville lui accorde une plus grande visibilité. Cela a pour effet de rendre l'idée plus crédible, et de faciliter son appropriation par la société brésilienne. Enfin, l'idée du droit à la ville est portée par de puissants acteurs de la société civile. En effet, l'Église catholique joue un rôle indéniable pour la réception de l'idée du droit à la ville dans les CEB. Par les rencontres des CEB, l'église rejoint tout un réseau de jeunes militants qu'elle politise en les introduisant à la *théologie de la libération*. Cette théorie résultant d'une conception progressiste, elle prône des valeurs sociales et de solidarité, ce qui a permis là encore une réception fructueuse de l'idée du droit à la ville. Par ailleurs, l'idée de droit à la ville jouit de l'intérêt que le *Parti des travailleurs* de Lula lui attribue. Bien que cet intérêt semble s'être construit pour des fins électorales, l'ajout de cet acteur impulse davantage encore l'idée du droit à la ville.

Les mouvements sociaux, acteurs du changement institutionnel

On retrouve les mouvements sociaux urbains, parmi les différents acteurs, qui ont porté et revendiqué l'idée du droit à la ville et qui ont ainsi contribué à son institutionnalisation. Selon la littérature, les mouvements sociaux, dans leurs rapports aux institutions, ont plusieurs incidences sur le changement institutionnel (Schneiberg 2006; Lounsbury et Schneiberg 2008). Schneiberg et Lounsbury (2008) estiment que les mouvements sociaux peuvent figurer dans la production de trajectoires de changement involontaires et croissants au sein des institutions. C'est-à-dire que même lorsque ces mouvements sont amenés à prendre fin et disparaître, ils peuvent laisser des héritages et des éléments d'ordres institutionnels. Cette condition a pour effet de produire des effets diffus mais importants, et de créer des possibilités de mouvements

ultérieurs, de renforcement institutionnel et de transformation (Schneiberg 2006). De ce fait, le contexte institutionnel possède un poids important dans l'analyse du pouvoir et de l'action des mouvements sociaux en relation aux institutions. Schneiberg et Lounsbury (2008) établissent plusieurs caractéristiques institutionnelles et politiques qui conditionnent la dynamique ou le succès du mouvement. Celles-ci incluent l'héritage des politiques antérieures, la réceptivité des autorités institutionnelles aux revendications des adversaires, la concentration des ressources dans un domaine et la prévalence de certains modèles culturels. La recherche sur les mouvements et les contextes institutionnels a également documenté comment le caractère fédéré des institutions créer, dans certains cas, des opportunités pour les mouvements sociaux (Scott 1995; Lounsbury et Schneiberg 2008). En effet, la nature à échelons du champ d'analyse et du contexte institutionnel peut influencer directement sur les capacités des mouvements à produire le changement (Schneiberg et Lounsbury 2008, 658-659). Cette caractéristique donne la possibilité aux mouvements de coupler la mobilisation sur le terrain et celle intra-organisationnelle. De plus, les caractéristiques des organisations peuvent également servir de structure d'opportunité qui façonne les capacités des mouvements au sein des organisations à produire des changements. Il existe ainsi des structures d'opportunité qui se distinguent des *fenêtres d'opportunité*, souvent explorées par les institutionnalistes historiques. Pour les institutionnalistes discursifs, le moment où ces structures changent s'explique par les idées et le discours employés dans la construction historique, et comment ces derniers sont reconstruits lors du changement (Schmidt 2008).

Ainsi, la littérature sur les mouvements sociaux nous conforte dans notre réflexion selon laquelle les idées s'inscrivent dans un phénomène plus complexe d'institutionnalisation, qui englobe un ensemble d'acteurs, limités uniquement aux institutions. En effet, les héritages transmis par les mouvements sociaux servent à la construction d'une idée et à son renforcement dans le temps. La période de redémocratisation, tout au long des années 1980, au Brésil, offre une structure d'opportunité aux mouvements sociaux, mais également aux autres acteurs de la société civile. De ce fait, nous défendons que le changement idéationnel qui se produit ne puisse s'expliquer sans l'action de la société civile. C'est d'ailleurs une des limites de l'approche discursive que de se limiter aux acteurs institutionnels, mais également une des limites de la littérature sur les mouvements sociaux, qui ne porte que très peu sur les autres acteurs de la société civile. Nous

souhaitons montrer ici l'importance des acteurs hors des institutions dans le changement idéationnel.

2.2.1. Approche néo-institutionnaliste discursive

Pour donner suite à la présentation de notre revue de la littérature, nous avons vu que les néo-institutionnalismes de choix rationnel, historique ou encore sociologique confèrent une importance moindre aux idées et ne parviennent alors que partiellement à expliquer le changement idéationnel. Or, ce dernier détient une place importante au sein de notre travail de recherche puisque nous tentons de comprendre comment le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville a opéré au fil du temps dans la manière de concevoir cette idée au Brésil. Contrairement aux autres approches théoriques, l'approche néo-institutionnaliste discursive donne lieu à une conception où les idées sont considérées comme primordiales dans l'explication du changement institutionnel (Schmidt 2008, 2010). En effet, l'approche discursive souligne l'importance des idées et des discours des acteurs dans l'analyse des institutions. À cet effet, nous souhaitons affirmer que les idées évoluent au sein des institutions ainsi qu'au sein de différents discours. Ces derniers font l'objet d'une appropriation par les acteurs qui s'impliquent au sein des institutions (*ibid.*). Nous présumons que, dans le contexte brésilien, dans lequel s'inscrit l'idée du droit à la ville, cette appropriation de l'idée par les acteurs institutionnels s'observe également. Malgré cela, l'approche *néo-institutionnaliste discursive* n'accorde qu'une place plutôt secondaire aux acteurs impliqués dans la construction des institutions, là où elle est plus étoffée pour l'étude des acteurs dans des institutions déjà existantes. Ainsi, nous observons cette appropriation de l'idée par les acteurs de la société civile. Plus précisément, au Brésil, l'idée du droit à la ville s'institutionnalise en réponse à la mobilisation des discours autour du droit à la ville par les acteurs de la société civile. Nous considérons cette mobilisation de la société civile brésilienne primordiale puisqu'elle entraîne la création, puis la mise en œuvre, de plusieurs politiques publiques et d'institutions à ce sujet.

L'approche *néo-institutionnaliste discursive* propose une double conceptualisation du discours au travers d'un *discours de coordination* et d'un *discours communicatif* (Schmidt 2002; 2006; 2008; 2011; Schmidt et Radaelli 2004). Ces discours se produisent en relation avec l'institution, en son sein ainsi qu'à l'extérieur de cette dernière (*ibid.*). Le *discours de coordination* se produit

et reste au sein de l'institution (Schmidt 2011). Au fur et à mesure que les membres créent, élaborent et justifient les idées, les acteurs institutionnels déterminent celles qui seront essentielles au fonctionnement de leur processus décisionnel de l'institution. Les idées peuvent alors être largement partagées par les membres de l'institution et deviennent plus accessibles et interactives, ce qui contribue à leur diffusion au sein de l'institution. Les principaux acteurs institutionnels de diffusion sont les *entrepreneurs politiques*, sous le nom de *policy entrepreneurs*. Ils représentent les acteurs, présents au sein de l'institution, qui contribuent à la propagation d'une idée en son sein. Il s'agit là d'experts sur une question ou un domaine précis en mesure de légitimer une idée par leur connaissance du sujet (Schmidt 2010). Ils génèrent et répandent des idées parmi les autres membres de l'institution. Par ailleurs, même si un de ces entrepreneurs ne joue pas un rôle de diffusion, ce dernier peut toutefois exercer une influence par le biais de ses capacités persuasives et ses connaissances de la question concernée (Peters 2019). Malgré cela, les membres de l'institution ne sont pas tous égaux dans le processus d'initiation et de diffusion des idées. En effet, des rapports de force peuvent émerger entre les acteurs institutionnels pour l'imposition d'une idée dans le développement de politiques publiques (Schmidt 2010; Peters 2019). Le *discours communicatif*, quant à lui, contrairement au *discours de coordination*, renvoie aux idées transmises à la société et aux acteurs des autres institutions. Afin d'être opérantes pour l'élaboration des politiques, et dans la transformation de l'économie et de la société, les idées doivent être communiquées à un large public. Cette transmission peut s'avérer plus complexe que la communication au sein de l'institution. En effet, les acteurs à l'extérieur de celle-ci n'ont pas le même degré d'engagement envers les objectifs, le succès de l'institution et de ses programmes. Ainsi, ces deux discours s'inscrivent dans la *logique de communication* de la théorie néo-institutionnaliste discursive décrite par Schmidt (2008 ; 2010), ils apparaissent indissociables et s'influencent l'un l'autre.

Dans le cadre du droit à la ville, on s'intéresse, d'une part, aux *entrepreneurs politiques* qui ont diffusé et institutionnalisé l'idée du droit à la ville, afin de donner suite à l'adoption des *articles 182 et 183* de la Constitution de 1988, jusqu'à la promulgation du *Statut de la ville* en 2001. Il s'agit là de percevoir l'évolution de l'idée du droit à la ville au sein du gouvernement au rang tant national que municipal. D'autre part, le *discours de communication* se produit dans la sphère politique, il comprend « les individus et les groupes impliqués dans la présentation, la délibération et la légitimation des idées politiques auprès du grand public » (Schmidt 2008, 310).

Le grand public à qui s'adresse le discours communicatif y contribue également, les membres de la société civile participent à l'organisation, à la mobilisation sociale et aux manifestations. Ils s'expriment, entre autres, dans des jurys de citoyens, des forums de discussion ou encore par le moyen de sondages délibératifs par exemple (Goodin & Dryzek, 2006).

En outre, nous constatons des oppositions entre les discours dans l'imposition d'une ou de plusieurs idées. En effet, au moment où des problèmes de compatibilité entre les idées qui sont communiquées subsistent, le *discours communicatif* se présente alors comme un moyen de *cadrage*, soit de *framing*, ou de *recadrage*, soit de *reframing*, des idées (Rein et Schön 1996). C'est-à-dire que lorsqu'un débat fondamental sur des différences à propos de la définition de problèmes ou bien sur les solutions possibles demeure, de nouveaux cadrages surviennent afin de convenir à tous les participants (Peters 2019). Ainsi, l'importance des discours dans le processus de cadrage le conduit à opérer comme un mécanisme causal pour la compréhension du changement idéationnel. De ce fait, nous supposons que l'idée du droit à la ville ait connu deux phases de cadrage, soit une première durant les années 1980 au moment de l'élaboration de la Constitution, puis une seconde, lors des débats pour la promulgation du Statut de la ville, au début des années 1990 jusqu'à 2003. En effet, nous présumons qu'au cours de son premier cadrage, l'idée du droit à la ville s'est insérée dans un cadre déjà existant tout au long des mobilisations et des premières formulations pour une demande de *réforme urbaine* à la fin des années 1980. Ce cadrage serait particulièrement perceptible au sein des discours de la société civile. Puis, pour faire suite à l'approbation de la Constitution et lors des débats pour le *Statut de la ville*, un deuxième cadrage serait observable, cette fois-ci, au sein des instances délibératives municipales et institutionnelles, sous l'effet de nouvelles mobilisations. Lors de ce second cadrage, l'idée du droit à la ville serait mobilisée dans les discours des acteurs de la société civile, accompagnés par l'arrivée de nouveaux acteurs dans la sphère publique. Par ailleurs, ce second cadrage s'effectuerait également au sein de l'institution, par l'action des *entrepreneurs politiques*.

2.2.2. Le cadrage

Le concept de *cadre* (*framing*) a fait l'objet de nombreuses études, notamment au sein de la littérature néo-institutionnelles et la littérature sur les mouvements sociaux (Gamson 1988;

Snow et Benford 1988; Benford et Snow 2000; V. A. Schmidt et Radaelli 2004). Comme vu précédemment, l'approche *néo-institutionnaliste discursive* utilise le discours en tant qu'outil de cadrage d'une idée. Le discours dépend de la résonance des différents arguments cognitifs et normatifs ainsi que de la cohérence entre les idées pour qu'il s'articule autour d'un cadre (Schmidt et Radaelli 2004). Au sein de la littérature sur les mouvements sociaux, les cadres ont généralement été conceptualisés comme les ensembles d'interprétation que les militants développent pour mobiliser les adhérents et les constituants potentiels (Gamson 1988 ; Snow et Benford, 1988, 2000 ; Tarrow, 1998). Ces derniers sont dressés et reconstruits conjointement et en continu par les acteurs des mouvements et leur public. En outre, ils dépendent du contexte dans lequel ils évoluent et peuvent alors connaître des variations et transformations (Gamson, 1988 ; Snow et Benford, 1988). Ainsi, les cadres sont variés. Dans le cas des *cadres d'action*, ces derniers peuvent contraindre ou motiver une action. Les cadres, sous la forme de *cadres idéologiques*, peuvent aussi diffuser une ou plusieurs idées au sein d'une population.

Agissant comme un moyen de persuasion stratégique, les cadres peuvent mener à l'action collective. Selon Tarrow (1998), il s'agit là de *cadres d'action*, ou *action frame*, dans lesquels les idées viennent se structurer. Lorsque les idées sont bien structurées et que la *structure d'opportunité politique* favorise la prise d'action, les cadres jouent un rôle de contrainte et de persuasion déterminant dans la mobilisation des mouvements sociaux. Dans un contexte donné, il existe autant de cadres que d'interprétations individuelles. Cette variabilité des interprétations, bien qu'elle puisse être défavorable à l'action politique, permet, au contraire, d'encourager l'intervention et les individus à s'engager dans cette intervention ou un mouvement. On considère qu'un cadre d'action se crée par un processus « d'alignement des cadres », au sein des mouvements sociaux. Ce processus permet de relier les préférences, les valeurs et les croyances individuelles à ceux du mouvement (Gamson, 1988).

Par ailleurs, certains cadres sont interprétés en relation avec les idées. La littérature néo-institutionnelle aborde les cadres et les idées sous la forme de *cadres idéologiques*. À la différence des idéologies qui apparaissent plus complexes, les *cadres*, qui sont dérivés des idéologies, permettent l'élaboration de stratégies tant que l'on considère qu'il y a une revendication (Westby 2002). Comme le souligne Snow (2004), l'enjeu des cadres en lien avec

les idéologies tient au fait que ces dernières peuvent dépeindre plusieurs interprétations et visions du monde. En effet, lorsqu'elles sont communiquées au public on peut observer l'apparition de contradictions internes et de rapports de pouvoir entre les acteurs des mouvements sociaux. De ce fait, les acteurs des mouvements sont ainsi amenés à effectuer, de manière consciente ou non, des choix de cadrage dans le but d'avoir un plus grand impact (Polletta et Ho 2006). Les militants sont sans aucun doute des acteurs idéologiques aussi bien que stratégiques, comme le soulignent les théoriciens du cadrage.

Les néo-institutionnalistes discursifs proposent également une interprétation des *cadres idéologiques*. Béland (2005) établit que le processus de cadrage est associé à des répertoires idéologiques relativement stables, auxquels les acteurs politiques se réfèrent pour construire des cadres qui visent à convaincre la population et à soutenir d'autres possibilités politiques. Si les options politiques contiennent des idées qui s'intègrent à des hypothèses plus générales et forment un paradigme politique, alors les *cadres idéologiques* ne coïncident pas avec les idées politiques, au sens exact du terme, mais avec les discours qui entourent les alternatives débattues (Béland 2005, 2). Cette affirmation est déterminante, car elle permet de connecter les cadres, le discours et les acteurs de ce discours, qui constituent ici les *entrepreneurs politiques*. Ces derniers s'aident des cadres et du discours qu'ils referment pour manifester leurs choix politiques au public. Ils sont donc tenus de disposer de capacités à communiquer ces *cadres idéologiques* afin de légitimer leurs décisions politiques auprès de leur public cible (Campbell 1998). Les *cadres idéologiques* forment ainsi des armes de persuasion de masse qui sont liées aux forces sociales et institutionnelles existantes dans l'arène politique (Béland 2005). En d'autres termes, les *cadres idéologiques* ont la capacité de permettre une meilleure réception des objets de diffusion ainsi que leur résonance auprès de la population, qu'il s'agisse d'idées, d'articles, ou de pratiques culturelles. De ce fait, le choix des cadres relève d'une sélection et d'un ajustement stratégique des acteurs engagés dans le processus de *cadrage* (Benford et Snow 2000, 627).

Les entrepreneurs politiques encrées dans leurs propres cadres cognitifs et normatifs

Nous avons distingué plusieurs manières dont le cadrage peut s'opérer au sein des institutions, notamment par la formation de discours par les *entrepreneurs politiques*. Bien que la littérature sur le sujet se soit davantage focalisée sur le *cadrage idéologique* au sein des institutions, nous

souhaitons démontrer que celui-ci s'opère également dans l'espace public. L'approche discursive offre ainsi la possibilité de lier les *cadres idéologiques* aux discours dans un contexte où les acteurs hors de l'institution font partie du processus d'institutionnalisation. Nous ne remettons pas en question l'incidence des idées des *entrepreneurs politiques* et nous reconnaissons leur rôle dans le cadrage du droit à la ville, notamment au sein du *Ministère des villes* et du *Conseil national des villes* au Brésil. En effet, les *entrepreneurs politiques* au sein du gouvernement fédéral cadrent le droit à la ville dans leur discours selon leurs propres intérêts et cadres normatifs. Déjà lors de l'élaboration de la Constitution, on observe des ruptures idéologiques à l'égard de l'interprétation à prêter aux revendications pour la *réforme urbaine* (Rolnik et Souchaud 2018, 49-50). C'est pour cette raison que les débats entre 1988 et 2001 pour la reconnaissance formelle du droit à la ville sont considérablement lents. En outre, ce clivage idéologique ne s'interrompt pas à la suite de la promulgation du *Statut de la ville* en 2001. Au contraire, il s'accroît davantage et une scission se forme entre les *entrepreneurs politiques* au sein du *Ministère des villes*. Les pratiques clientélistes au sein du gouvernement s'observent ici, avant tout, par la mise à l'agenda d'amendements individuels de membres du congrès (Fernandes 2011, 185-86). Le virage réformiste du gouvernement avec l'arrivée du PT au pouvoir accentue les rapports de forces. On l'observe principalement par la démission d'un important nombre d'acteurs proches du FNRU tels que Erminia Maricato. Ceci présuppose que les préférences l'emportent sur les idées dans l'institutionnalisation et la mise en œuvre des politiques urbaines. La mise de l'avant des préférences présuppose un cadrage de l'idée du droit à la ville et de la restructurer en l'insérant dans un discours distinct du discours originel. Bien que les agents aient leurs propres intérêts, nous supposons que des alliances internes à l'institution, ou des « coalitions idéologiques » se soient formées au sein du *Ministère des villes*. On pense notamment à des coalitions influencées par des forces externes telles que les groupes de pression ou les entreprises qui exercent une contrainte sur les acteurs gouvernementaux. Leur prééminence s'observe au cours de l'élaboration de la Constitution en 1988. C'est également le cas après 2003 par la mise en œuvre catastrophique de plans directeurs partout au Brésil qui ne tiennent pas compte des intérêts de la société civile, mais plutôt de ceux des entreprises immobilières et de construction.

C'est ici que le *discours de coordination* s'observe. Les *entrepreneurs politiques* imposent et diffusent leurs idées parmi les membres de l'institution grâce à leurs capacités discursives et de

persuasion. On peut penser aux experts chargés de la mise en œuvre des politiques urbaines, majoritairement issus d'instituts de recherche ou du milieu universitaire. Ils agissent ici comme *entrepreneurs politiques* dans la diffusion du discours du droit à la ville au sein du *Ministère des villes* auprès des autres acteurs de l'institution ainsi que dans les municipalités. Le discours se propage parmi les acteurs du Parti des travailleurs. Le *discours de coordination* autour du droit à la ville ne s'observe pas distinctement avant 2001, notamment car peu d'*entrepreneurs politiques* en faveur du droit à la ville sont à l'œuvre au sein du gouvernement. Les pressions proviennent de la société civile.

Interactions entre les acteurs de la société civile

Les acteurs de la société civile qui prennent part aux demandes pour la *réforme urbaine* participent activement à la formation de son discours. Comme en témoigne la réflexion de Schmidt (2008, 2010), le *discours de communication* évolue dans l'espace public et peut faire l'objet d'un cadrage par la société civile. Toutefois, comme le présentent Gamson (1988) et Tarrow (1998), les mouvements sociaux peuvent également continuer à cadrer les idées et à développer du discours, sans que l'institution ou le gouvernement y prennent part. En ce sens, on peut également supposer que le FNRU, le PT, les ONG et l'Église catholique auraient poursuivi le cadrage de l'idée du droit à la ville. L'observation de l'évolution des discours du droit à la ville, à l'intérieur des entités de la société civile, avec celui des institutions, mais également avec celui des acteurs de la société civile, semble adéquat. Ce discours n'a pas toujours suscité un consensus et a fait l'objet de nombreuses critiques. Néanmoins, il rallie les acteurs autour d'une lutte pour le droit à la ville contre un adversaire commun (Bassul 2010; Rolnik 2011).

Interactions entre la société civile et les entrepreneurs politiques

Les interactions entre la société civile et le gouvernement se révèlent tendues avant la mise à l'agenda de la *question urbaine*. On reproche au gouvernement de maintenir les inégalités urbaines par l'implémentation de politiques favorisant davantage les entreprises immobilières que la société civile (Bassul 2010, 74-75). Ces tensions s'apaisent à la suite de la promulgation de la Constitution. La société civile attend une contribution active de la part du gouvernement, or cette dernière tarde à venir. L'inefficacité de l'article 183 est perçue sans délai et fait l'objet

de vives critiques (*Ibid.* 86). Il s'en suit une longue période de confrontation entre les acteurs gouvernementaux conservateurs et les acteurs plus progressistes de la société civile pour la mise en œuvre d'une politique urbaine plus large et fondée sur le droit à la ville (*Ibid.*). Par la suite, le *Statut de la ville* vient redéfinir la relation entre la société civile et les acteurs gouvernementaux. Le PT se voit redevable de la société civile à laquelle il a promis la création du *Ministère des villes* lors de sa campagne électorale (Rolnik 2011, 242)⁹. Il s'y penche activement et affecte à la direction du Ministère des acteurs phares du mouvement pour la *réforme urbaine* au lendemain de sa création en 2003. Raquel Rolnik, alors chercheuse pour *l'Institut Polis*, se voit nommée *Secrétaire des programmes urbains* (Rolnik et Souchaud 2018). Sa nomination témoigne de la présence d'*entrepreneurs politiques* au sein du *Ministère des villes*. Ces derniers contribuent activement à la diffusion d'un *discours communicatif* au sein de la société et qui s'articule autour de la *réforme urbaine* et du droit à la ville. Comme Peters (2019) le présente, les *discours communicatifs* peuvent faire l'objet d'un cadrage ou de plusieurs cadrages d'une idée. En ce sens, les divisions internes qui surgissent au sein du gouvernement après 2003 laissent entrevoir un autre cadrage de l'idée du droit à la ville. De nombreux *entrepreneurs politiques*, dont Raquel Rolnik, critiquent immédiatement la trop grande influence des groupes du secteur de la construction en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à la ville (Rolnik et Souchaud 2018). Les nouveaux entrepreneurs en place recadrent leurs conceptions du droit à la ville et la façonnent selon leurs intérêts (*Ibid.*). La plupart proviennent des entreprises de construction ou du secteur de l'immobilier.

À l'échelon municipal, l'élection d'un large nombre de maires, issus du PT, donne espoir dans la mise en œuvre du droit à la ville. La ville de Porto Alegre se distingue particulièrement dans la mise en œuvre de conférences ou d'assemblées participatives sur la *réforme urbaine* et le droit à la ville (Fernandes 2007a). Les premiers plans directeurs représentent un succès. Toutefois, ce succès demeure de courte durée, car presque aussitôt, les intérêts individuels ainsi que ceux des entreprises immobilières et de construction prévalent dans la mise en œuvre du

⁹ Au cours de la campagne présidentielle du Parti des travailleurs, une plateforme pour les politiques de développement urbain a été présentée sous le nom de *Projet de logement* qui, entre autres, comprenait une proposition de création d'un *Ministère des villes* comme lieu de conception de politiques urbaines, après près de 20 ans de politiques erratiques éparpillées à travers ministères (Rolnik 2011, 242)

droit à la ville. La relation de confiance qui s'était instaurée entre les maires et la société civile s'effrite. Elle est d'autant plus mise à mal avec la mise en œuvre du *Programme d'accélération de la croissance* (PAC) en 2007. Alors qu'un certain consensus avait été atteint, entre la société civile et les acteurs gouvernementaux, les perceptions s'éloignent. Les discours se distinguent et, de nouveau, les rapports de pouvoir se redéfinissent.

2.3. Méthodologie

Pour la présente recherche, nous proposons ainsi une analyse de discours d'acteurs de la société civile brésilienne mais également ceux d'acteurs institutionnels ayant pris part au processus d'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville. Pour se faire, il nous a fallu déterminer un cadre temporel et géographique à notre recherche.

Bien que les idées ne représentent pas des objets délimités et définis dans le temps, il nous a fallu circonscrire notre recherche à une période temporelle qui s'étend sur une vingtaine d'année. Nous avons ainsi délimité la période temporelle de l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville dès les années 1980 jusqu'au début des années 2000. Nous justifions cette délimitation par le biais de l'avènement de plusieurs événements, au cours de cette période, que nous considérons comme ayant contribué à la cristallisation de l'idée du droit à la ville. À cet effet, les événements qui se démarquent ici suivent une chronologie des travaux et des projets de lois fédéraux en matière de question urbaine. Nous considérons ainsi, en tant que principaux événements attestant de cette institutionnalisation, les premiers travaux de la Constituante de 1987 à 1988, la promulgation de la Constitution en 1988, puis la promulgation du Statut de la ville, en 2001, pour finalement conclure cette période d'institutionnalisation par la création du Ministère des villes en 2003 et celle du Conseil national des villes, l'année subséquente. Ces derniers, selon nous, constituent les étapes de la traduction de cette idée puisque les interprétations autour du droit à la ville sont perceptibles au travers de textes de loi, mais également au sein de discours entourant ces projets de loi. Le choix de délimiter le processus d'institutionnalisation aux années 2003 et 2004 se justifie par le point culminant qu'a pu représenter la création de ce nouveau ministère dans l'institutionnalisation de cette idée (Friendly 2013, 163). En outre, nous notons que le début des années 2000 est marqué par la création de nombreux programmes gouvernementaux pour la mise en œuvre du droit à la ville

(Le programme *d'accélération de la croissance* (PAC) ou encore *Minha Casa Minha Vida*) (Reali et Alli 2010, 48 ; Rolnik, 2011). En ce sens, il paraissait moins pertinent pour notre étude de cas de focaliser notre attention sur la mise en œuvre du droit à la ville, bien que cet aspect puisse témoigner d'une nouvelle transformation de l'idée du droit à la ville.

Pour faire suite à notre délimitation temporelle, il nous a fallu déterminer notre choix d'études de cas au Brésil. À cet effet, il nous a paru pertinent de porter notre attention sur les villes de Río de Janeiro et de São Paulo pour l'étude de l'idée du droit à la ville au Brésil. En effet, toutes deux comportent des caractéristiques les rendant pertinentes pour l'étude de notre sujet. Tout d'abord, par le biais d'une urbanisation croissante, ces deux métropoles ont vu leur population accroître considérablement au cours des années 1960, entraînant alors la paupérisation d'une partie de leurs populations, qui s'est alors retrouvée contrainte de vivre dans leurs périphéries (Caldeira, 2015, 128). Au cours des deux décennies suivantes, la ségrégation spatiale et l'accroissement des inégalités ont ainsi entraîné l'apparition de nouveaux mouvements sociaux urbains dans ces deux municipalités (*Ibid.*). C'est d'ailleurs à São Paulo que, dès la fin des années 1970, les premières demandes pour le droit à la ville voient le jour. Ces dernières provenaient de mouvements sociaux périphériques et constituent ainsi les premières demandes reconnues au Brésil (*Ibid.*). Par ailleurs, São Paulo fut également l'une des plus importantes municipalités sous la gouvernance du PT, à la suite de l'élection de Luiza Erundina en 1988. À cet effet, l'élection de Luiza Erundina à São Paulo a pu contribuer à l'avancement des projets de lois sur le droit à la ville au niveau municipal, mais également de contribuer à la mise en œuvre de plans directeurs participatifs (Friendly, 2013 ; Rolnik, 2018, 48). En ce qui concerne la ville de Río de Janeiro, cette dernière se démarque également à plusieurs égards. Au même titre que São Paulo, de nombreuses *Communautés ecclésiastes de base* (CEBs) y sont présentes dès la fin des années 1960. Les CEBs permettent ainsi la diffusion de l'idée du droit à la ville et de discours à ce sujet (Assies, 1994, 86). En outre, la tenue du *Forum Global des ONG : Pour des villes et des villages justes, démocratiques et durable*, en 1992, à Río de Janeiro, atteste de l'importance qu'a pu revêtir cette métropole dans l'internationalisation de l'idée du droit à la ville. À cet effet, les villes de Río de Janeiro et de São Paulo représentent deux des plus grandes municipalités brésiliennes au sein desquelles l'action politique est inséparable de l'identification sociale des personnes y habitant (Caldeira, 2015, 128). Finalement, la présence de grandes

universités, de centres et d'instituts de recherche dans ces deux villes, offrait davantage de possibilités dans l'optique de mener des entrevues avec des chercheurs et chercheuses sur le sujet. Ces deux villes offraient également un plus large réseau d'acteurs et d'actrices de la société civile ayant eu, ou bien ayant toujours, une implication dans la recherche et la revendication du droit à la ville au Brésil. C'est pourquoi elles nous semblent constituer des cas pertinents pour l'analyse des traductions de l'idée du droit à la ville au cours de la période temporelle que nous avons délimitée.

Ainsi, notre terrain de recherche s'est principalement tenu à Rio de Janeiro, au mois de mars 2019 pour une durée d'un mois. Lors de cette période il a été possible de mener douze entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs et d'actrice du milieu universitaire, d'architectes, d'avocats, de membres d'ONG ainsi qu'auprès d'un membre de l'Église catholique. Considérant les courts délais établis pour notre collecte de données, nous n'avons pas été en mesure de réaliser davantage d'entrevues. Ceci étant, deux de ces entretiens ont pu avoir lieu à São Paulo, les dix restants ont eu lieu à Rio de Janeiro. Certaines de ces entrevues se sont tenues auprès d'acteurs et d'actrices engagés dans l'institutionnalisation du droit à la ville au cours de la période temporelle que nous avons délimitée, toutefois, la plus grande partie de ces entretiens ont eu lieu avec des personnes n'ayant pas pris part aux débats et discussions entourant son institutionnalisation, mais en ont plutôt fait l'étude au cours de leurs carrières. À cet effet, considérant que les discours recueillis peuvent être biaisés, il nous paraît pertinent de pallier cette limite par un travail de complétion des données recueillies lors de nos entrevues avec celles provenant d'archives nationales et municipales ainsi qu'un appui sur la littérature existante sur le sujet.

Conclusion

Ce chapitre visait à présenter, d'une part, la littérature sur la diffusion des idées et les interprétations du changement idéationnel issu des approches néo-institutionnalistes et, d'autre part, l'articulation théorique de notre travail de recherche. La revue de littérature sur les différentes théories néo-institutionnelles nous a permis d'identifier le *néo-institutionnalisme discursif* en tant qu'approche la plus pertinente pour l'étude de notre sujet. Ensuite, la présentation des différentes recherches sur les idées et leur diffusion nous permet de mieux saisir

leurs effets en relation avec les institutions. Par la suite, nous conceptualisons l'idée du droit à la ville dans le cadre du contexte brésilien ainsi que le rôle des mouvements sociaux dans l'institutionnalisation d'une idée. Ensuite, nous présentons l'approche néo-institutionnaliste discursive comme approche théorique, au cœur de notre travail, et de déterminer les limites de cette dernière pour l'étude de notre sujet. Nous introduisons le discours comme élément constitutif du mécanisme de cadrage. Enfin, nous présentons la méthodologie appliquée pour notre travail empirique.

L'importance que nous attribuons aux acteurs de la société civile confère une légitimité à leurs discours, comme partie intégrante du cadrage de l'idée du droit à la ville. Ils sont les instigateurs du discours sur le droit à la ville et participent à son cadrage dans l'espace public ainsi que dans les institutions. Le cadrage du discours autour de l'idée du droit à la ville fait état des interprétations variées qui en sont faites. Il en découle des rapports de pouvoir entre les acteurs de la société civile, entre les *entrepreneurs politiques*, mais spécialement entre ces deux groupes d'acteurs. Au regard de la place majeure attribuée au discours, le troisième chapitre de ce mémoire y est consacré.

Le fil conducteur de ce mémoire consiste alors à confirmer que le changement idéationnel du droit à la ville s'est opéré par l'action d'un mécanisme de cadrage qui s'identifie par l'étude des discours. Le cadrage s'observe à travers la mise en œuvre de politiques publiques urbaines au Brésil. Nous observerons une première phase de ce cadrage au cours des débats pour l'adoption de la Constitution en 1988. Puis, nous observerons une seconde phase, allant de 1990 jusqu'en 2004. Le cadrage s'articule ici en deux temps. Premièrement, au cours des discussions autour du *Statut de la ville* de 1990 à 2001, puis, dans un second temps, en 2003 par la création du *Ministère des villes* et en 2004 au moment de la création du *Conseil national des villes*.

Chapitre 3

Le cadrage de droit à la ville : luttes d'interprétations et de pouvoirs

Ce dernier chapitre présente notre analyse du changement idéationnel observé autour du développement de l'idée du droit à la ville dans le cadre de son processus d'institutionnalisation au Brésil. La construction de cette partie empirique s'est effectuée par le biais de l'analyse de discours des acteurs de la société civile engagés dans la lutte pour le droit à la ville. Elle se base également sur plusieurs discours d'archives d'acteurs et d'actrices gouvernementaux. Nous proposons ici une interprétation originale du changement de l'idée du droit à la ville au fil de son institutionnalisation au Brésil. Pour ce faire nous expliquons le changement de cette idée au moyen d'un mécanisme de *cadrage idéologique*. Ce dernier est présenté dans la littérature comme l'un des mécanismes causaux, explicatifs du changement idéationnel, toutefois, l'importance accordée aux discours des acteurs hors des institutions étatiques, dans les processus d'institutionnalisation, y est manquante. Nous soutenons ainsi que, dans ce processus, le poids des idées des acteurs qui évoluent hors des institutions étatiques et en relation avec ces dernières est généralement sous-estimé dans la littérature. En effet, nous tentons ici de présenter la manière dont les idées, véhiculées par les acteurs de la société civile, ont été en mesure d'avoir un impact dans le cadrage de droit à la ville au Brésil dans le temps. En outre, nous présentons également la façon dont les idées contraires, de groupes d'acteurs, de l'État et de secteurs privés, sont entrées en contradiction avec le cadre idéologique défendu par la société civile.

Nous avons exposé, dans le premier chapitre, que divers acteurs ont été impliqués dans la sphère politique pour la *question urbaine*. D'une part, le réseau d'acteurs de la société civile se compose, entre autres, des chercheurs et spécialistes du monde universitaire issus de la gauche brésilienne, de plusieurs mouvements de citoyens, issus de quartiers défavorisés ou de favelas, des syndicats d'architectes et d'ouvriers de gauche, de membres de la branche progressiste de l'Église catholique, et des élus et militants du Parti des travailleurs de Lula. D'autre part, les acteurs institutionnels représentent des chercheurs, des analystes, des politiciens et députés impliqués dans le processus d'institutionnalisation du droit à la ville, et issus de familles politiques diverses, mais généralement positionnées à gauche de l'échiquier politique. Ainsi, le *cadrage idéologique* de cette idée s'exerce au fil du temps et par le biais de l'implication d'une

multitude d'acteurs. Ces derniers, par le biais de leur discours, s'opposent, proposent, déconstruisent, et ultimement, modifient l'essence de ce que signifie le droit à la ville.

Ce troisième chapitre propose d'observer cette construction sociale et politique par l'analyse et la mise en perspective des discours dominants et de leur changement dans le temps, en lien avec le processus d'institutionnalisation de l'idée. Nous avons conscience des limites que cette recherche peut contenir. L'analyse d'une idée, particulièrement dans un contexte historique éloigné, peut s'avérer être un véritable défi. Toutefois, nous supposons que l'articulation des discours, recueillis lors de notre terrain de recherche (voir annexe V), leur mise en parallèle avec ceux issus d'archives, ainsi qu'un appui sur la littérature secondaire, font ressortir l'essence du droit à la ville telle que comprise et véhiculée par différents groupes à travers le temps, de telle sorte qu'elle permet de répondre à notre question de recherche.

Notre analyse empirique s'effectue en quatre temps. Elle se base sur l'évolution historique du contexte brésilien dans lequel l'idée du droit à la ville s'est inscrite, et s'institutionnalise à travers des instruments institutionnels. Le cadrage s'observe, dans un premier temps, dans les années 1980, à la fin de la dictature, lorsque l'idée du droit à la ville se diffuse, et fait l'objet de débats dans le cadre de l'Assemblée constituante. Par ailleurs, à la suite de son inscription dans la Constitution de 1988, l'idée du droit à la ville est sujette à un nouveau cadrage dans les années 1990, notamment par l'émergence de nouveaux acteurs dans la société civile. Finalement, dès l'adoption du *Statut de la ville* en 2001, l'idée de droit à la ville fera l'objet d'un nouveau cadrage par les acteurs institutionnels, qui s'observe particulièrement par le déplacement des *entrepreneurs politiques* de la société civile au sein des institutions.

3.1. Cadrage dans les années 1980

Arrivée du concept du droit à la ville au Brésil

Dès 1968, à sa publication, l'ouvrage de Lefebvre est repris et diffusé dans les sphères académiques. Cette diffusion s'opère par le biais de discussions et de débats, particulièrement au sein des disciplines de la sociologie urbaine, de l'architecture et de l'urbanisme (Valladares 1987; Quentin et Michel 2018, 10). Plusieurs chercheurs, dont Manuel Castells (1968; 1972), s'intéressent à l'ouvrage de Lefebvre pour approfondir leur compréhension de la *question urbaine* (Maricato 2010, 77; Gorelik 2018). Les travaux de Manuel Castells font figure de

pionniers sur la *question urbaine* en Amérique latine et sont accueillis avec grand intérêt par les chercheurs et intellectuels brésiliens (Valladares 1987). Une des personnes interrogées, Orlando Santos Junior, sociologue de formation et longtemps chercheur pour l'ONG FASE¹⁰, atteste de l'influence des travaux de Castells au Brésil dans les années 1970. En effet, les chercheurs de gauche, adeptes des théories marxistes, sont ceux qui s'inscrivent dans cette tradition, et contribueront à diffuser une approche critique de la production de l'espace urbain et de la production capitaliste de la ville.

Il a eu une lecture de l'idée de la réforme urbaine, dans le cadre d'une critique de la production capitaliste de l'espace et de la production capitaliste de la ville. À cette époque, la lecture critique sur la production capitaliste de la ville et la production capitaliste de la ville périphérique au Brésil, est déjà marquée par une approche marxiste. Toute la théorie de la production de la ville, d'un point de vue marxiste renvoie à Manuel Castells et Lefebvre (Orlando Santos Junior 2019).

Cet intérêt des chercheurs pour la *question urbaine* et la production de la ville s'inscrit au cœur de la lutte pour la démocratisation du pays qui intervient à la fin des années 1970. Les architectes¹¹, déjà sensibilisés aux problématiques qui proviennent de l'urbanisation massive des villes brésiliennes, s'intéressent aussi aux travaux de Castells afin de politiser la *question urbaine* (Gorelik 2018). Préalablement, au cours de la dictature, les enjeux liés à la *question urbaine* sont considérés. À cet effet, plusieurs institutions pour le traitement de ces enjeux ont vu le jour¹². Toutefois, face à l'inefficacité de ces institutions, les chercheurs et architectes concentrent leurs luttes vers un nouvel enjeu, celui de la *réforme urbaine* (Marques-Pereira 1987, 136-137).

Mobilisation de la société civile

¹⁰ La Fédération des organismes d'assistance sociale et éducative (FASE), créée en 1961 à Rio de Janeiro, est une ONG nationale qui vient en assistance aux mouvements communautaires et associatifs dans le but de former des oppositions syndicales (Orlando Santos Junior, 2019).

¹¹ Les principaux syndicats d'architectes et d'ingénieurs à s'être impliqués dans le mouvement se trouvent être la Fédération nationale des ingénieurs, sous le nom de *Federação Nacional dos Engenheiros*, la Fédération nationale des architectes, titrée *Federação Nacional dos Arquitetos* et l'Institut des architectes brésiliens, sous le nom *Instituto de Arquitetos do Brasil* (Maricato 2010, 77).

¹² En 1973, l'État crée les « régions métropolitaines », puis en 1974, la *Commission Nationale chargée des Régions Métropolitaines et de la Politique Urbaine* (CNPU), la *Commission Nationale chargée du Développement Urbain* (CNDU) ainsi que la *Commission Brésilienne chargée des Transports Urbains* (EBTU) (Arnaud 1982).

En ce qui concerne la *question urbaine*, les architectes et chercheurs impliqués dans la diffusion des travaux de Castells s'allient avec de nouveaux acteurs issus des classes populaires au moment des premières élections démocratiques en 1985. L'apparition de nombreux mouvements sociaux est soutenue par le contexte de démocratisation et d'ouverture de la sphère publique au Brésil. En effet, de nouveaux syndicats de gauche ainsi que plusieurs mouvements sociaux urbains plus récents, aussi désignés sous le nom de *mouvements populaires*, voient le jour à cette période. Ces derniers militent conjointement pour une meilleure accessibilité à la vie urbaine ainsi que pour l'accès au droit de propriété (Lopez de Souza 2006; Goirand 2010; Rolnik et Souchaud 2018). Cette multitude d'acteurs conflue sous la coupe d'un mouvement de plus grande taille, le *Mouvement national pour la réforme urbaine* (MNRU), qui doit sa naissance à l'architecte Raquel Rolnik (Rolnik et Souchaud 2018). Ce militantisme pour une meilleure accessibilité à la vie urbaine s'inscrit dans un contexte de fortes migrations vers les villes, entraînant l'augmentation d'établissements informels et l'aggravation des inégalités urbaines (*ibid.*). En effet, lors de la période de redémocratisation, le Congrès brésilien, nouvellement élu, ouvre les débats sur la Constitution brésilienne dans le cadre d'une Assemblée constituante (Avritzer 2010). L'alliance des acteurs du MNRU permet de regrouper les revendications en lien avec la vie urbaine au sein d'un amendement populaire qui sera érigé au Congrès lors de l'Assemblée constituante tenue entre 1987-88. Il s'agit alors d'une occasion pour le MNRU, agissant au nom de l'architecte Erminia Maricato, professeure à l'Université de São Paulo (USP) et directrice de l'*Association des architectes professionnels* de São Paulo, de présenter son amendement à la Constitution. Pour ce faire, le MNRU se doit d'obtenir un minimum de 30 000 signatures pour son amendement (Maricato 2010, 78; Soares Gonçalves 2016, 73). L'amendement populaire du MNRU recueille près de 160 000 signatures avant d'être présenté à la Constituante (*ibid.*). Les revendications rassemblées et présentées par le MNRU traitent de la *réforme urbaine*. Comme nous l'explique Orlando Santos Junior, le MNRU était assez désorganisé à ses débuts (Orlando Santos Junior 2019). « Le Mouvement national de *réforme urbaine*, qui était un mouvement plus dispersé, n'était pas si organique, il n'était pas si organisé » (Orlando Santos Junior 2019). Selon lui, l'agenda présenté au Congrès en 1987 par le MNRU, s'articule autour d'une revendication plus large de démocratisation des décisions au sein des villes pour les populations les plus défavorisées.

Le MNRU a construit un agenda qui a été constitué principalement par la demande de régulation publique du sol urbain, c'est-à-dire que le sol urbain ne peut pas être régulé par le marché, il ne peut pas être privatisé. Il doit y avoir une régulation publique du sol urbain. Le mouvement revendique la fonction sociale de la propriété et de la ville, c'est-à-dire que la propriété doit être subordonnée à la fonction sociale de la ville. Il revendiquait la démocratisation de l'accès aux services publics urbains, au logement, à l'habitation à l'assainissement, c'est-à-dire à ce dont les gens parlaient à l'époque, à l'inversion des priorités, c'est-à-dire aux priorités des plus pauvres, des plus défavorisés et a également revendiqué une gestion plus démocratique de la ville, c'est-à-dire, démocratiser les décisions liées à la ville. Et donc, c'était exprimé à ce moment (Orlando Santos Junior 2019).

Le MNRU revendique plusieurs droits à la vie urbaine : le droit au sol, le droit de propriété, le droit au logement (*moradia*) ainsi que la fonction sociale de la ville (*ibid.*). Orlando Santos Junior ajoute à cette réflexion que le MNRU se sert du slogan de la *Reforme urbaine* pour fédérer les mouvements et, de cette façon, fait entrer les diverses demandes dans une revendication plus large pour la *question urbaine*.

Le Forum s'appelle le Forum de la réforme urbaine, donc le mot clé, le mot le plus fort au début était « réforme urbaine ». Mais j'ai vu depuis le début pourquoi « réforme urbaine » est le mot qui unifiait les mouvements de logement, le mouvement universitaire, le mouvement professionnel qui signifiait un droit au logement, à l'éducation, au travail. Il y a eu une lecture de l'idée de la réforme urbaine comme faisant partie d'une critique de la production capitaliste de l'espace et de la production capitaliste de la ville (Orlando Santos Junior 2019).

Les alliés du MNRU

Comme évoqué au premier chapitre, d'autres acteurs se sont mobilisés aux côtés du MNRU dans les années 1980, et en particulier des représentants des franges plus progressistes de l'*Église catholique* (Maricato 2010, 16). En effet, l'implication de l'*Église catholique* dans la mobilisation pour la *réforme urbaine* s'explique en grande partie par l'influence de la théorie de la libération au sein de l'*Église* progressiste au cours des années 1970 (*ibid.*). En ce sens, le discours de l'*Église catholique* présentait des prédispositions idéologiques à répondre de manière favorable à cette mobilisation. Par ailleurs, le discours de l'*Église catholique* progressiste s'articule, là aussi, sur des fondements similaires à ceux revendiqués par les architectes, chercheurs et mouvements populaires. En effet, le discours de l'*Église catholique* porte sur le conditionnement du droit de propriété, sa fonction sociale ainsi que sur le droit au

logement, comme partie intégrante des droits de la personne (Conferência nacional dos bispos do Brasil 1982, 9; Saule Júnior et Uzzo 2010, 161). La revendication du droit de propriété¹³ et de sa fonction sociale est instiguée par un principe issu de la *Conférence nationale des évêques du Brésil*, tenue en 1982 (*ibid.*). Dans le compte rendu de la conférence, intitulé *L'action pastorale et le sol urbain* (1982), les évêques progressistes du Brésil présentent un discours critique de la ville brésilienne. Également, la revendication du droit au logement est évoquée dans les textes de la Conférence. Le discours précise l'aspect fondamental que représente le logement comme part intégrante des droits de la personne, « Le droit au logement, inclus parmi les droits universels et inviolables, nécessaires pour mener une vie véritablement humaine, est une condition indispensable à la survie de la famille » (CNBB 1982, 9).

L'*Église catholique* a aussi joué un rôle d'appui dans la structuration du MNRU (Hochstetler 1997; Goirand 2010 ; Baiocchi, Heller et Silva 2011; Leal de Oliveira 2019 ; Romeiro 2019). À cette époque l'*Église catholique* jouit d'un grand pouvoir d'influence au Brésil. En effet, la mise en place de *Communautés ecclésiastiques de base* (CEBs) un peu partout dans le pays, au cours de la période des gouvernements autoritaires, contribue à une politisation et une sensibilisation de jeunes militants aux valeurs progressistes de l'*Église* (Assies 1994, 93; McAdam 1995 ; Monsenhor Luiz Pereira Lopes 2019). Monsenhor Luiz Pereira Lopes, coordonnateur pastoral de l'association *Pastoral de Favelas* de Rio de Janeiro, témoigne de l'importance des CEBs dans l'organisation du MNRU.

Le mouvement d'église catholique progressiste des années soixante-dix au Brésil était très important pour organiser la structure du mouvement national de réforme urbaine, appelé communautés de base ecclésiastes avec des architectes progressistes, ainsi que d'autres parties de la société. Cela formule une idée selon laquelle la ville a besoin d'être réformée (Monsenhor Luiz Pereira Lopes 2019).

Il existe une relation de proximité entre les mouvements populaires et l'*Église catholique* par le biais des CEBs. Ces dernières ont également contribué à la formation du *Parti des travailleurs*

¹³ La conception du droit de propriété est directement tirée de l'encyclique de 1981 de Jean-Paul II, *Laborem Exercens*, qui désigne le droit de propriété comme un élément ne pouvant être subordonné qu'à l'usage commun et universel des biens (Jean-Paul II, 1981). « La tradition chrétienne n'a jamais défendu un tel droit comme quelque chose d'absolu et d'intouchable; au contraire, il l'a toujours compris dans le contexte plus large du droit commun de chacun d'utiliser les biens de toute la création: le droit à la propriété privée est subordonné au droit d'usage commun, subordonné à la destination universelle des biens » (Jean Paul II 1981; Conferência nacional dos bispos do Brasil 1982).

qui se trouvait à ses débuts (Singer 2010, 102). Dans la mesure où il est en pleine élaboration, il ne contribue pas aux mobilisations pour la *réforme urbaine* (*ibid.*).

Nous constatons ainsi l'importance de la dynamique entre le MNRU et l'Église catholique dans le cadrage du droit à la ville au sein du cadre pour la *réforme urbaine*. De ce fait, nous analysons les perceptions de l'idée du droit à la ville par les mouvements sociaux urbains.

3.1.1. Perception de l'idée par les mouvements sociaux dans les 1980

Parmi les réclamations des mouvements sociaux à cette période, le droit à la ville constitue l'une des demandes s'inscrivant dans le cadre des demandes pour la *réforme urbaine*. En effet, le droit à la ville au même titre que le droit au logement, le droit au sol ou encore le droit à la fonction sociale de la ville, s'intègre aux discours de la société civile à cette époque (Lopes 2005, 2) ; Gétulio Vargas Junior, 2019). Comme nous l'atteste le leader de la *Confédération nationale des associations de quartiers*, sous le nom de *Confederação Nacional das Associações de Moradores* (CONAM)¹⁴, Gétulio Vargas Junior, le droit à la ville faisait partie des revendications de la CONAM qui était alors membre du MNRU : « Le concept existait déjà dans la lutte, dans les drapeaux et les actions des mouvements organisés. Cependant, ce concept ne devient concret qu'avec son inclusion dans la Constitution de 1988 » (Gétulio Vargas Junior, 2019).

Toutefois, d'après les interprétations de la société civile dans les années 1980, l'idée du droit à la ville se distingue de la définition présentée par Lefebvre (1968). Contrairement à l'interprétation révolutionnaire, présentée par Lefebvre, les revendications de la société civile ciblent principalement le concept de *fonction sociale de la propriété* (Maricato 2010, 22; Rolnik et Souchaud 2018, 45), c'est-à-dire une « régulation de l'aménagement garantissant une redistribution de l'espace et une redistribution territoriale » (Rolnik et Souchaud 2018, 45).

¹⁴ La *Confédération nationale des associations d'habitants* (CONAM), qui a été créée en 1982, est issue d'un mouvement communautaire qui a rassemblé un grand nombre d'organismes affiliés tels que des créanciers hypothécaires, des associations des familles vivant dans des quartiers périphériques et une variété de mouvements de sans-abri dans la lutte pour de meilleurs logements au sein du MNRU. Gétulio Vargas Junior est l'actuel leader de la CONAM.

En outre, selon, Marcio Pinon de Oliveira, chercheur en géographie humaine, les revendications s'articulent plutôt vers des demandes réformistes pour une nouvelle pratique de l'urbanité et de la ville, ce qui s'apparente davantage à l'interprétation Castellienne de la ville.

[...] Parce que dans le mouvement il y a beaucoup d'influence de Manuel Castells, de la vision réformiste de Manuel Castells, la vision de ce qu'il faut faire dans la ville. Ce qu'il y a au centre, le centre, les services, l'équipement social, et qui provient de la vision de Castells. Il faut étendre, prendre les périphéries et vers tous les quartiers. Donc ça, c'est à mon avis, une vision réformiste et pas une vision révolutionnaire [...] Parce que je conquies le droit à habiter, à un équipement collectif, mais les villes se maintiennent ségréguées dans la vision de Castells, parce que c'est normal... il y a les quartiers de personnes riches, les quartiers de personnes militaires, les quartiers de personnes libérales, les quartiers d'ouvriers. Dans la vision de Lefebvre ça existe à cause de la construction du capitalisme qui produit une ville contradictoire, un espace contradictoire, d'accord? Alors c'est ça, c'est pour ça qu'ici les choses plus importantes sont : gagner la terre, l'habitation, le droit à la terre urbaine, le droit à la l'habitation [...] (Marcio Pinon de Oliveira 2019).

Ainsi, les mouvements sociaux s'identifient davantage aux idées de Castells, qui retire l'aspect révolutionnaire de l'interprétation de la *question urbaine* de Lefebvre, afin de mieux saisir les pratiques sociales brésiliennes qui produisent des modèles urbanistiques, profondément inégalitaires.

Malgré cela, ce point de vue n'est pas partagé par tous. Orlando Santos Junior souligne en effet que la *fonction sociale de la propriété* s'apparente davantage à l'interprétation de Lefebvre que Castells. Selon Orlando, les chercheurs en urbanisme, en architecture et en sociologie urbaine brésiliens, évoqués antérieurement, ont été influencés par l'interprétation de Lefebvre.

Au début, ce groupe de chercheurs influence la formulation du mouvement brésilien pour la réforme urbaine qui émerge et déjà, à ce moment, je pense que l'idée de la fonction sociale de la ville, de la fonction sociale de la propriété est très influencée par l'approche lefebvrienne à travers le Droit à la ville (Orlando Santos Junior 2019).

Par ailleurs, Fabricio de Oliveira, professeur associé à l'*Institut de recherche et de planification urbaine et régionale* de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ), affirme que les revendications ne portaient pas sur la *fonction sociale de la propriété*, mais sur le droit au logement comme élément du droit à la ville.

On ne parlait pas du droit à la ville mais au Brésil, le concept du droit à la ville a fini par devenir un changement dans l'idée du droit au logement. Vous devez également avoir accès au travail, avoir de l'assainissement et cet ensemble de choses que vous avez dignement avec l'habitation et le logement. Un logement selon votre conception. C'est cela la ville en général. Et je ne me souviens pas avoir écrit le droit à la ville au Brésil auparavant. Lefebvre, je ne sais pas si on en parlait, je ne crois pas (Fabricio de Oliveira 2019).

Ainsi, nous observons une absence de consensus parmi les interprétations de l'idée du droit à la ville au sein des mouvements sociaux urbains, dans les années 1980. Nous concluons qu'à cette période, il n'existe pas d'interprétation consensuelle de l'idée du droit à la ville.

Institutionnalisation partielle de l'idée du droit à la ville

Le dépôt de l'*Amendement populaire pour la réforme urbaine* à l'Assemblée constituante, s'articulant autour de plusieurs principes généraux¹⁵, a produit de nombreux débats dans son processus d'adoption (Fernandes 2010 ; Bassul 2010). Les *entrepreneurs politiques*, issus du MNRU, tels que Raquel Rolnik et Erminia Maricato (Rolnik et Souchaud 2018), contribuent à la diffusion des idées présentes dans l'amendement populaire. En effet, conformément à l'approche de Schmidt (2010, 2011), les *entrepreneurs politiques*, qui agissent et interagissent au sein des institutions, et dans ce cas l'Assemblée constituante, détiennent un pouvoir d'influence par le biais de leur expertise. Ils contribuent ainsi à la formation d'un *discours de coordination* au sein de l'institution. Les *entrepreneurs politiques* issus du MNRU ont réussi, en partie, à influencer le discours de coordination dans l'adoption de l'Assemblée constituante. En effet, les principes généraux proposés dans l'amendement populaire sont adoptés en grande partie par l'Assemblée constituante (Fernandes 2010 ; Bassul 2010). Toutefois, la notion de *fonction sociale de la propriété*, comprise par de nombreux acteurs de la société civile en guise d'interprétation de l'idée du droit à la ville, n'est que partiellement adoptée (Fernandes 2010, 59 ; Bassul 2010, 80). En effet, ce principe qui repose sur la reconnaissance définitive du droit

¹⁵ Les principes généraux en question étaient : le droit social au logement, l'autonomie de l'administration municipale, la gestion démocratique de la ville, la fonction sociale de la ville et de la propriété urbaine, le droit à la régularisation des établissements informels consolidé et la nécessité de lutter contre la spéculation foncière et immobilière dans les zones urbaines (Avritzer, 2007 ; Fernandes, 2007 ; Pereira & Perrin, 2011).

de propriété urbaine fait l'objet de vives critiques de la part de la frange conservatrice du Congrès (Bassul 2010, 80). À la suite de longs débats, les groupes plus conservateurs¹⁶, représentés à l'assemblée constituante, se voient accorder gain de cause et les municipalités se voient attribuer la compétence législative de reconnaître la *fonction sociale de la propriété* (*ibid.*). La propriété urbaine est explicitement reconnue comme un droit fondamental, à condition toutefois qu'elle remplisse les fonctions sociales déterminées par des *Plans directeurs municipaux* et d'autres lois d'urbanismes et d'environnement (Fernandes 2010, 59 ; art. 182 et art. 183 de la Constitution (1988, 112-13). Or, la mise en œuvre des *Plans directeurs municipaux* n'est pas coercitive. Par conséquent, la Constitution de 1988 n'aborde pas la question du droit de propriété, mais plutôt la question du droit à la propriété en tant qu'interprétation du principe de la *fonction sociale de la propriété* (*ibid.*).

Ainsi, les mobilisations pour la *réforme urbaine* et l'amendement populaire du MNRU contribuent à l'institutionnalisation partielle, dans la Constitution, du principe de la *fonction sociale de la propriété*, et donc de l'idée du droit à la ville. En effet, cette dernière est cadrée dans le principe de *fonction sociale de la propriété*, selon certains acteurs de la société civile. Pour cette raison, cette institutionnalisation ne représente qu'un succès partiel pour le MNRU. Malgré une certaine institutionnalisation de l'idée du droit à la ville en 1988, sa mise en œuvre ferait l'objet de vives critiques dans les années 1990.

3.2. Cadrage dans les années 1990

3.2.1. Mise en œuvre des principes de la Constitution

L'adoption des articles 182 et 183 de la Constitution constitue un moment historique dans la reconnaissance officielle de la *question urbaine* au Brésil. Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle Constitution et ses articles s'inscrit dans un contexte d'austérité économique caractérisé par l'adoption de politiques néo-libérales (Real et Alli 2010, 43).

¹⁶ Le député Luiz Roberto Ponte (PMDB) représente les intérêts de la *Chambre brésilienne de l'industrie de la construction* (CBIC), qu'il préside à l'époque (Bassul, 2010, 78). Par ailleurs, la *Fédération des industries de l'État de São Paulo* (FIESP) s'oppose fermement à l'Amendement populaire (Bassul 2010, 80).

À cette période, le Brésil, notamment en raison de l'inflation qui triple et de la croissance qui stagne, est en plein marasme économique (Scott Mainwaring, Power, et Bizzarro 2018, 165). La situation politique est aussi vivement déstabilisée, ce qui a pour effet de contribuer à l'essor du PT comme un acteur majeur dans le paysage politique (*ibid.*). Cet essor du PT est également occasionné par le succès du PT aux élections municipales et la présence plus marquée d'élus pétistes au Congrès (*ibid.*). Le parti des travailleurs s'appuie en grande partie sur la base militante issue des mouvements populaires, dont ceux de l'Église catholique.

Dans ce contexte fragile, les articles 182 et 183 de la nouvelle Constitution commencent à être appliqués dans les municipalités brésiliennes. Ces dernières, par leurs pouvoirs, sont les garantes de l'application de la *fonction sociale de la propriété* (Realli et Alli, 2010 39). De nouvelles réglementations urbaines sont adoptées, y compris la création de plans directeurs, par les municipalités. Ces nouvelles mesures de planification urbaine redéfinissent « les relations entre les secteurs publics, privés, communautaires et associatifs en matière de contrôle de l'urbanisme » (Fernandes 2010, 60). Le Brésil devient alors une référence mondiale en matière de planification urbaine¹⁷. Néanmoins, des difficultés juridiques et politiques surviennent. Par l'absence de réglementation juridique dans les articles 182 et 183 de la Constitution, les groupes d'intérêts et ceux du secteur de l'immobilier tentent de saper la pleine application de ces principes constitutionnels à des fins qui leurs seraient lucratives (Fernandes 2010, 60 ; Realli et Alli 2010, 39).

Les revendications du MNRU deviennent caduques par l'absence de réglementation juridique de ces articles ainsi qu'en raison de l'impossibilité de contraindre les municipalités à les appliquer. Pourtant, dès 1989, le sénateur Pompeu de Sousa, face à l'absence de réglementations juridiques dans ce chapitre constitutionnel sur la politique urbaine, présente un projet de loi fédéral visant à le réglementer. Cependant, les membres du Congrès écartent son projet de loi, dans l'optique de laisser les municipalités mettre en œuvre les outils prévus par les articles 182 et 183 (Fernandes 2010, 60).

Il paraît évident pour le MNRU que la mobilisation doit reprendre sous une autre forme. C'est pourquoi le MNRU se réorganise, avec l'appui d'organisations et de mouvements sociaux

¹⁷ Les municipalités de Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife et Belo Horizonte sont reconnues mondialement pour leurs stratégies de gestion urbaine (Fernandes, 2010, 60).

nationaux et locaux, sous le nom de *Forum national pour la réforme urbaine* (FNRU) (Fernandes 2010, 60). Sous l'effet de cette nouvelle mobilisation et des alliances qui y concourent, le FNRU formule de nouvelles revendications, dont la demande de l'approbation d'un projet de loi fédéral pour réglementer le chapitre constitutionnel sur la politique urbaine (*ibid.*). La mobilisation du FNRU relance ainsi le débat sur le projet de loi, n°181, présenté en 1989 par Pompeu de Sousa, qui deviendra, par la suite, le *Statut de la ville* en 2001.

3.2.2. Impact de nouveaux acteurs sur le cadrage

Durant les années 1990, le FNRU entreprend une nouvelle mobilisation en réponse à l'inefficacité des articles prévus dans la Constitution. Le mouvement soutient largement le projet de loi n°181 de Pompeu de Sousa. Le projet est repris à la suite de son décès, un an plus tard, par les députés Nilmário Miranda, et Pauderney Avelino, soutenus par le FNRU, qui s'y engageront durant de longues années au sein de la chambre des députés (Friendly 2013, 162). Face à l'absence de mesures concrètes ou satisfaisantes, issues de politiques urbaines plus actuelles, le FNRU renouvelle son réseau d'acteurs. Dans les années 1990, le FNRU se réorganise grâce à l'arrivée de nouveaux acteurs tels que la CONAM, de nouvelles ONG telles que l'Institut Polis ou encore FASE et des relations établies avec le Parti des travailleurs. Par ailleurs, l'Église incarne toujours un rôle crucial dans la mobilisation et contribue à la mise à l'agenda du droit à la ville au moyen de ses relations avec les syndicats ouvriers (Assies 1999, 213).

Le Parti des travailleurs et la demande d'une justice sociale

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, le *Parti des travailleurs* jouit d'une large représentation dans le paysage politique brésilien. Cette vaste représentation du PT s'exprime à l'échelon municipal. En effet, le PT gagne en influence par l'élection de représentants dans les municipalités (Hunter 2010, 89). En 1989, trente-six municipalités sont dirigées par des maires pétistes (*ibid.*) qui exercent leurs fonctions au sein de grandes municipalités telles que Porto Alegre, Diadema, Fotalenza et São Paulo (Hunter 2010, 90; Rolnik et Souchaud 2018, 46). Cette influence grandissante permet au PT de se structurer en un parti de masse au cours des années 1990 (Hunter 2010, 22). Son influence se révèle avantageuse pour le FNRU puisqu'au cours des

années 1990, un dialogue fécond s’instaure entre le FNRU et les maires pétistes issus de grandes municipalités du Brésil (Rolnik et Souchaud 2018, 46). Raquel Rolnik, la fondatrice du MNRU et membre du PT, engage des discussions avec les maires pétistes de São Paulo et Porto Alegre au sujet des enjeux sur le développement urbain (*ibid.*). En effet, elle dirige le service de l’aménagement urbain de la ville de São Paulo à la suite de l’élection de Luiza Erundina, à la fin des années 1980. De ce fait, les enjeux au sujet du droit à la ville commencent à être évoqués dans les discours des municipalités pétistes avant d’apparaître dans les discours à l’échelon fédéral (Rolnik et Souchaud 2018).

À l’échelon fédéral, le PT obtient une place en tant que parti d’opposition face à la coalition au pouvoir dans les années 1990 (Hunter 2010, 26). Le PT s’oppose aux réformes néo-libérales mises en œuvre par le gouvernement du président Henrique Cardoso (1995-1998). Lula tente de se présenter à deux reprises à la présidence du Brésil en 1989 ainsi qu’en 1994 (Hunter 2010). Le statut de parti d’opposition du PT l’encourage à collaborer avec le FNRU, mais également avec diverses ONG, dans le but de critiquer le gouvernement sur leur traitement des enjeux urbains (Hunter 2010; Rolnik et Souchaud 2018).

Cadrage du droit à la ville par les ONG et légitimation des droits humains

Aux côtés du PT et du FNRU, les ONG ont tenu un rôle dans les mobilisations en lien avec le droit à la ville au Brésil. À ce titre, nous avons l’implication de l’ONG *Institut Polis*¹⁸, créée par l’architecte Raquel Rolnik, en 1987, qui est également membre du FNRU. Par ses relations avec le FNRU, l’Institut Polis a eu un impact conséquent sur la redéfinition de l’idée du droit à la ville au Brésil (Rolnik et Souchaud 2018, 48). Par ailleurs, l’*Institut Polis* assistait le PT dans le domaine de la politique urbaine dans les années 1990.

Parallèlement je me suis impliquée dans l’Institut Pólis que nous avons créé. Il avait pour base un groupe d’assistants du PT dans le domaine de la politique urbaine, dont l’objectif était de se dissocier de la relation au parti en créant une association. Nous savions dès cette époque que pour prendre part à la démocratisation des pratiques gouvernementales il était nécessaire de créer une organisation, loin du parti, loin de l’État : une ONG en somme. Voilà comment l’Institut Pólis est né, avec pour objectifs à la fois d’impulser le processus de

¹⁸ Fondé en 1987, l’Institut Polis contribue à impulser d’autres organisations non gouvernementales à prendre part aux actions du FNRU, tels que l’*Institut brésilien des analyse sociales et économiques* (IBASE) et l’*Institut des études religieuses* (ISER) (Hochstetler 2000; Instituto Pólis 2020).

démocratisation de la gestion locale depuis la société civile et de faire pression sur le gouvernement local (Rolnik et Souchaud 2018, 48).

Par ailleurs, l'*Institut Polis* entretenait un lien exclusif avec les Nations Unies sur la *question urbaine*. Les Nations Unies avaient, dans les années 1990, une volonté de développer un discours réformiste sur l'accessibilité à la ville (Harvey 1973; Marcuse 2009; Mayer 2009; Belda-Miquel, Blanes, et Frediani 2016). Les organes des Nations Unies, l'UNESCO et l'ONU-Habitat, entreprennent des consultations auprès de chercheurs, d'activistes, d'architectes, d'urbanistes et d'ONG à l'échelle mondiale. Ces consultations ont lieu dans les pays qui amorcent la mise en œuvre de politiques publiques urbaines axées sur la participation citoyenne, dont les ONG du Brésil font partie (Fernandes 2007b; Domaradzka 2018, 614 ; Quentin et Michel 2018a). Ceci est important puisque nous obtenons une validation externe du discours en faveur du droit à la ville, soutenu par les organisations de la société civile brésiliennes. Ces organisations internationales mettront alors au point, les années suivantes, une norme internationale sur le droit à la ville¹⁹ (Goirand 2005; Harvey 2008; Quentin et Michel 2018a). L'intérêt des Nations Unies pour le droit à la ville confère en effet une nouvelle légitimité au droit à la ville comme faisant partie intégrante des droits de la personne. Toutefois, les Nations Unies contribuent à une dépolitisation de cette idée à l'international alors qu'elle demeure une revendication profondément politique au Brésil (Quentin et Michel 2018, 8).

Nous interprétons l'implication du Parti des travailleurs, du FNUR et des ONG brésiliennes à propos des enjeux urbains, dans les années 1990, comme une critique de l'institutionnalisation partielle du droit à la ville, mais également de son cadrage, au cours des années 1980.

¹⁹ La *Coalition internationale pour l'habitat* (HIC) et le *Forum national brésilien pour la réforme urbaine* (FNUR) contribuent au développement d'un discours international sur le droit à la ville par la présentation en 1992 aux Nations Unies d'un traité transnational pour des « villes et des villages justes, démocratiques et durables ». La ratification de ce traité permet à ces organisations d'entamer un travail actif avec l'UNESCO, en 1995, qui débouchera sur la création d'une « Charte des droits de l'Homme dans la ville », adoptée par l'UNESCO en 2005 (Mayer 2012, 73).

3.2.3. Renouveau des luttes : rapprochement vers le sens originel

Dans les années 1990, l'idée du droit à la ville prend une nouvelle signification pour les acteurs de la société civile. L'idée ne se résume plus seulement à la *fonction sociale de la propriété privée*. Selon Marcelo Piñon de Oliveira, chercheur en géographie, « le droit à la ville devient une issue à partir du démembrement de ce mouvement et la Constitution de 1988 [...] ici, le *Statut de la ville* attire maintenant, 13 ans après la Constitution. Il apporte une rhétorique qui met en avant le droit à la ville » (Marcio Pinon de Oliveira 2019). En outre, Orlando Santos Junior, sociologue et membre de l'ONG FASE, affirme que, depuis 1990, le FNUR renoue avec le sens originel du droit à la ville. Selon lui, l'idée de la *fonction sociale de la propriété* est marquée par l'approche lefebvrienne du droit à la ville durant les années 1980. Toutefois, au cours des années 1990, l'idée du droit à la ville prend la forme d'une demande à part entière au sein des mouvements sociaux urbains (Orlando Santos Junior 2019).

Même si l'idée du droit à la ville n'était pas aussi explicite dans les documents, je pense que l'idée, petit à petit, les formulations dans tout le droit à la ville, je pense que cela va progressivement gagner en force dans le mouvement brésilien au cours des années 1990 et je pense que c'était presque naturel, au final (Orlando Santos Junior 2019).

Rodrigo Iacovini, coordonnateur exécutif de l'Institut Polis, nuance les propos d'Orlando Santos Junior en affirmant que la lecture de l'idée du droit à la ville selon les mouvements sociaux, dans les années 1990, s'oriente vers une conception plus matérialiste de la ville. Cette vision reste proche de l'interprétation de l'idée du droit à la ville présentée par Henri Lefebvre, pourtant, elle s'ancre dans des revendications plus matérialistes. En effet, Lefebvre proposait une interprétation post-matérialiste de la ville qui ne peut s'appliquer au contexte brésilien.

Alors, je pense que leur discours sur le droit à la ville, ce n'est pas la perspective de Lefebvre. C'est différent, c'est beaucoup plus concret, c'est beaucoup plus axé sur les revendications, c'est beaucoup plus axé sur les ressources matérielles, les infrastructures, le logement, etc. C'est un concept moins abstrait et en tant que droit politique, c'est un droit plus concret pour eux, surtout je pense au début, dans les années 80, 90 et au début des années 2000 (Rodrigo Iacovini 2019).

Ainsi nous affirmons qu'un nouveau cadrage de l'idée du droit à la ville se produit dans les années 1990. Il s'explique par l'absence de mesure coercitive au sujet de l'application de la

fonction sociale de la propriété dans la Constitution de 1988, ainsi que par des revendications matérialistes de la société civile pour le droit à la ville.

3.2.4. Débat au niveau institutionnel par les entrepreneurs politiques

Les débats sur l'idée du droit à ville se déroulent au rang municipal ainsi qu'à l'échelon fédéral durant les années 1990. La place grandissante du *PT*, appuyé par le FNUR et les ONG, permet l'intégration du droit à la ville dans les municipalités et le Congrès brésilien. Les élus du *PT*, qui sont des *entrepreneurs politiques*, jouent un rôle de diffusion et de contrainte par leurs discours autour de l'idée du droit à la ville. Ils contribuent à la formation d'un *discours de coordination* au sein de l'institution tant à l'échelon municipal qu'à l'échelon fédéral.

Au niveau municipal

Les procès-verbaux et rapports des assemblées municipales font état des rapports de pouvoir et tensions existants en ce qui a trait au traitement de la *question urbaine*. L'accès au droit à la ville y est régulièrement discuté. On fait ainsi directement référence au droit à la ville et aux enjeux sous-jacents dans les années 1990, à savoir notamment la question du logement. Les représentants du *PT* sont les *entrepreneurs politiques* qui défendent le droit à la ville dans les municipalités, avec l'appui des acteurs de la société civile. Toutefois, ces derniers, bien que soutenus par le FNUR et les acteurs de la société civile, interprètent le droit à la ville de manière à refléter leurs intérêts syndicalistes ouvriers.

Déjà en 1989, lors d'une rencontre de la chambre municipale de São Paulo, on discute du droit à la ville comme part intégrante des droits de la personne. Selon les propos de Juscelino Norberto da Silva Neto, membre du *PT*, le droit à ville doit revenir aux ouvriers qui ont participé à la construction de l'avenue Paulista²⁰.

Ceux qui ont fait, qui ont travaillé, qui ont construit les bâtiments sur l'avenue Paulista étaient les ouvriers. Donc, au moment du placement - les ouvriers qui construisent le centre et construisent la ville - au moment où il est question qu'ils profitent de la ville, et que le sujet est abordé à la tribune de la Chambre, où les Conseillers doivent défendre les intérêts de tous les citoyens, même de manière privilégié, il est discriminatoire que les travailleurs n'aient aucun droit, car, entre

²⁰ L'avenue Paulista représentait alors projet urbain d'envergure pour la ville de São Paulo (Tavolari 2015).

les lignes, il apparaît que les travailleurs n'ont pas le droit de jouir d'un bâtiment, d'un lieu d'accès pour ces travailleurs (Juscelino Norberto da Silva Neto 1989).

En outre, il défend « que les travailleurs aient droit à la ville, en particulier la ville qu'ils ont construite » et que ces derniers ont ainsi un droit d'y résider (Juscelino Norberto da Silva Neto 1989). Il encourage également les membres de la chambre à voter en faveur d'une motion à ce sujet (Juscelino Norberto da Silva Neto, 1989). Lors de cette même rencontre, les autres membres du PT réitèrent leur position en faveur, avant toute chose, des droits des travailleurs.

D'autres encore disent qu'il s'agit d'une démarcation politique et idéologique. Je pense que les nobles collègues doivent comprendre que ce que vous faites dans la vie est fait de manière idéologique, selon les positions que nous avons. Chacun de nous représente une classe. Les conseillers qui approuvent cette motion représentent une classe d'intérêts. Nous, le Parti des travailleurs, représentons d'autres intérêts (Devanir Ribeiro 1989).

Au cours d'une autre assemblée municipale de 1991, toujours à São Paulo, il est question de la transformation de patrimoine public en patrimoine privé, destiné aux personnes issues des milieux défavorisés. Gabriel Hortega du PSDB, conscient du danger du pouvoir de mobilisation du PT, critique la politique du PT, qui défend l'attribution de bien public à des habitants de favelas.

Pas seulement des favelas - des logements, en somme, des lotissements... Maintenant il est clair que les conseillers du PT, de manière orchestrée, entendent amener ces gens, des milliers d'entre eux, à faire pression sur les conseillers... Donner signifie donner des biens publics; transférer ce patrimoine public à un patrimoine privé, à un particulier, à vrai dire, ne progresse pas au sens social (Gabriel Hortega 1991).

Henrique Pacheco, membre du PT, a comme réponse à ce discours que les travailleurs qui ne touchent pas de salaires n'ont d'autres choix que d'aller dans la favela et défend le projet d'octroyer des propriétés publiques aux favelados puisque les grands groupes d'affaires détiennent les terres privées.

La terre qui n'est pas publique est entre les mains de grands groupes d'hommes d'affaires, comme à Vila Maria, où elle est entre les mains de transporteurs, tandis que les gens moisissent au bord des ruisseaux. Camarades de l'assemblée, je suis solidaire de votre lutte. Je pense qu'il est important pour vous de venir ici, et le combat que nous allons commencer. Battons-nous. Nous voulons que les conseillers se positionnent pour ou contre. Nous ne voulons pas que les

conseillers qui se rendent demain dans les bidonvilles disent que le projet était petit (Henrique Pacheco 1991).

Néanmoins, bien qu'Henrique Pacheco défende les droits des personnes défavorisées de São Paulo, il ajoute toutefois qu'il est important « que les travailleurs qui vivent dans la favela ont également droit à la ville. Cette ville appartient à nous tous, Nord-Est, Sud, São Paulo; c'est les ouvriers » (Henrique Pacheco 1991).

Tout au long des années 1990, les *entrepreneurs politiques* du PT défendent, à l'échelon municipal, une certaine interprétation de l'idée du droit à la ville qui se veut en faveur de davantage de droits pour les personnes issues de milieux défavorisés. Toutefois, bien que le FNRU et les acteurs de la société civile les soutiennent, leurs discours restent ancrés sur la protection des intérêts des syndicats d'ouvriers. Ce discours politique sur le droit à la ville, en faveur des droits des ouvriers, ne se manifeste pas de façon aussi apparente, en comparaison avec celui des *entrepreneurs politiques* du PT au niveau fédéral.

Au niveau fédéral

À l'échelon fédéral, le projet de loi présenté par Pompeu da Sousa, et supporté par les différents acteurs de la société civile, est loin de recueillir l'unanimité. En effet, les députés issus de l'opposition s'allient, de leur bord, avec les grands groupes issus des secteurs de l'immobilier et de la construction tels que la *Chambre brésilienne de l'industrie de la construction*, le CBIC, ou encore avec les organisations ultraconservatrices comme la TFP (Tradição, Família e Imóvel) (Bassul 2010, 78; Bonduki 2018). Dans ce contexte, le traitement du projet de loi s'est révélé laborieux.

Le PT, soutenu par les ONG et le FNRU, se positionne comme leader de la *question urbaine* au Congrès (Benedita da Silva 1993). À ce titre, le PT se joint aux côtés des *entrepreneurs politiques* du FNRU en plein dans les débats pour l'approbation du projet de loi. Au cours de ces longs débats, les députés pétistes, en tant qu'*entrepreneurs politiques*, mais également que membres d'un parti d'opposition, prennent la défense des principes du droit à la ville par leurs *discours de coordination*.

En 1993, le député pétiste de Rio de Janeiro, Benedita da Silva, défend déjà la mise en œuvre des plans directeurs, qui ne possèdent pas de législation coercitive. Ce dernier critique le manque

de volonté du gouvernement de respecter la législation et ainsi de bafouer les droits de la population. « Cependant, lorsque nous voyons les gouverneurs eux-mêmes manquer de respect à ces lois ou retarder indéfiniment leur réglementation et leur application, nous augmentons notre certitude que la tâche législative revêt une importance certaine, mais insuffisante pour faire respecter les droits de la population » (Benedita da silva 1993). Il se positionne également en défense du droit à la ville par le biais de mécanismes juridiques à mettre en œuvre.

Pour cette raison, il est très important de reconstruire, à tout moment possible, tout le processus historique qui a conduit à la conquête d'une partie des mécanismes juridiques nécessaires à la réalisation de ce que nous appelons le « droit à la ville ». Il est important de reconstruire et de se souvenir de cette histoire pour qu'il soit clair que les conquêtes actuelles et celles qui sont encore à venir ne sont pas dues uniquement à la bonne volonté des législateurs et des fonctionnaires, mais principalement à la suite des luttes incessantes des mouvements sociaux, composés d'acteurs souvent anonymes, mais qui sont les vrais héros de cette histoire qui, malheureusement, apparaissent encore très peu dans les livres et les écoles (Benedita Da Silva 1993).

Lors d'une séance de la chambre des députés de mai 1998, bien qu'il soit question de logement populaire et de son absence de la législation comme partie intégrante des droits des citoyens, le député pédiste Padre Roque revendique une mobilisation populaire ne pouvant se faire que par une lutte sociale.

Mesdames et Messieurs, je voudrais attirer l'attention de tous en disant qu'il n'y aura pas de logement populaire tant que ces gens ne se mobilisent pas, organisent les masses, ne sortent pas dans la rue. Je ne crois plus aux discours, je ne crois plus aux autorités, je ne crois plus aux lois qui sont souvent un leurre. Je veux dire qu'en revendiquant, en criant, en se mobilisant, ce peuple va gagner (Padre Roque 1993).

Du côté des groupes d'intérêts de l'immobilier ou de la construction, on s'oppose fortement à ce projet de loi parlementaire par leurs intérêts quant à la propriété privée. Le projet de loi est critiqué par la *Chambre brésilienne de l'industrie de la construction* (CBIC) pour qui « Le projet camoufle l'autoritarisme étatique, notamment en intervenant dans l'acquisition de la propriété urbaine, qui fait l'objet d'achats et de ventes entre particuliers » (Bassul, 2010, 80). Pour les représentants de l'*Association des entreprises achetant, vendant, louant et gérant des propriétés résidentielles et commerciales* à São Paulo (SECOVI / SP), qui représentait les points de vue du secteur des entreprises urbaines lors du débat au parlement, il s'agit « d'une incitation à

l'invasion des terres » (Ibid, 2010). Toutefois, les débats institutionnels ont mené à l'approbation du *Statut de la ville*. Il convient donc de constater que l'étude des discours des partis de l'opposition fait état de rapports de force existant au cours de l'institutionnalisation du droit à la ville. L'association *Travail, Famille et immobilier*, sous le nom de *Tradição, Família e Imóvel* (TFP) considère comme « socialiste et confiscatoire » cette proposition législative (Tradição, Família e Imóvel 2020, 6). Elle est pourtant adoptée à l'unanimité (Bassul, 2010, 80).

En fin de compte, l'approbation unanime du *Statut de la ville* peut être amplement attribuée aux effets du laps de temps qui s'est écoulé entre la formulation et l'approbation de cette loi. « Au cours de cette période, la plupart des instruments inclus dans le statut avaient déjà été mis en pratique par les municipalités avant sa ratification finale et les résultats des « expériences » municipales ont été jugés très encourageants par le secteur immobilier » (Bassul 2010, 82). C'est une des raisons qui a poussé le secteur économique à ne plus s'opposer au projet de loi (*ibid.*).

Institutionnalisation contraignante d'une idée du droit à la ville

Malgré les nombreux débats qui ont eu lieu, l'idée du droit à la ville portée par la société civile dans les années 1990 (Orlando Santos Junior 2019)²¹ contribue à l'institutionnalisation du *Statut de la ville* en 2001. En effet, le *Statut de la ville* a été adopté à l'unanimité, le 10 juillet 2001, sous le nom de la loi N° 10.257. Parmi les différents articles de cette loi, l'article 2 fait référence aux demandes la société civile, articulées autour de la *fonction sociale de la ville*, de la *fonction sociale de la propriété*.²² L'article 2 fait également référence à une conception matérialiste de la ville, que nous considérons en tant qu'interprétation de l'idée du droit à la ville par la société civile. Bien que le terme de droit à la ville demeure toujours absent des textes de loi, nous considérons que l'idée du droit à la ville est présente au sein du *Statut de la ville*. En effet, l'obligation pour les municipalités de prévoir la création des politiques urbaines afin de

²¹ « Et petit à petit, je pense que l'idée, les formulations en tout droit à la ville, je pense qu'elles gagnent progressivement en force dans le mouvement brésilien durant les années 90 et je pense que c'était presque naturel, au final » (Orlando Santos Junior 2019).

²² Art. 2 - La politique urbaine vise à ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, à travers les orientations générales suivantes : I - la garantie du droit à des villes durables, entendu comme le droit à la terre urbaine, au logement, à l'assainissement de l'environnement, aux infrastructures urbaines, aux transports et services publics, au travail et aux loisirs, pour les générations présentes et futures (Statut de la ville 2001, 17).

développer la fonction sociale de la ville et de la propriété urbaine atteste de cette présence puisque ce texte de loi reprend le discours des mouvements sociaux et des acteurs de la société civile (Fernandes 2007). C'est un gain majeur pour le FNUR et ses alliés car le *Statut de la ville* revêt un caractère contraignant puisqu'il oblige les municipalités de plus de 20 000 habitants à adopter un plan directeur par le biais de la consultation de la population (Fernandes 2007 ; Avritzer 2010, Rolnik 2013). Contrairement aux *articles 182 et 183* de la Constitution, nous soulignons que l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville apparaît ainsi contraignante dans cette loi. Elle est comprise en tant que *fonction sociale de la ville, fonction sociale de la propriété* et également à travers une conception matérialiste de la ville.

3.3. Cadrage au début des années 2000

Mise en œuvre du Statut de la ville

Cinq mois après l'adoption du *Statut de la ville*, en décembre 2001, Lula, leader du PT, est élu à la présidence du Brésil. Son premier mandat coïncide avec la mise en œuvre du *Statut de la ville* et ainsi de l'idée du droit à la ville qui s'observe à l'échelon municipal et fédéral. Au rang municipal, la mise en œuvre passe par le développement et l'implantation des plans directeurs participatifs dès le début des années 2000. À l'échelon fédéral, la mise en œuvre de l'idée du droit à la ville s'observe par le façonnement du *Ministère des villes* en 2003, puis par la tenue de la *Conférence nationale des villes*, en 2003, qui entraîne la création, l'année suivante, du *Conseil national des villes*.

Dès son entrée en mandat, Lula tient ses promesses électorales envers le FNUR avec la création du *Ministère des villes* et la démocratisation de la gestion des politiques nationales urbaines par l'instauration de *Conférences nationales des villes* (Saule Júnior 2006, 29). Lors de la création du *Ministère des villes*, en 2003, Lula nomme certains membres de la société civile à des postes de hauts représentants au sein de cette institution. On pense notamment à l'architecte Erminia Maricato, qui est *Secrétaire au logement et au développement urbain* pour Luiza Erundina, la mairesse pétiste de São Paulo, à qui on propose le poste de *Secrétaire exécutive du Ministère des villes*. On pense également à Raquel Rolnik, qui se voit proposer le poste de *Secrétaire nationale des programmes urbains* ; ou bien encore à Fabricio Leal de Oliveira, architecte et urbaniste qui a travaillé comme chef de projet à la *Direction du développement institutionnel* du Secrétariat exécutif du *Ministère des villes*. Cette arrivée d'acteurs de la société civile témoigne

de la présence d'*entrepreneurs politiques* issus du FNRU dans les institutions fédérales, capables d'influencer son gouvernement. Par ces nominations, Lula s'engage auprès du FNRU et lui est redevable pour la mise en œuvre du *Statut de la ville*. L'année de sa création, le *Ministère des villes* entreprend une consultation nationale de grande envergure par le biais de conférences d'État. Par conséquent, le Ministère instaure la première *Conférence nationale des villes* en octobre 2003 (Fernandes 2007). À la suite de cette consultation, durant laquelle les acteurs de la société civile participent en grand nombre, la conférence se conclut par l'approbation de la création d'un nouvel appareil politico-institutionnel, le *Conseil national des villes*, qui verra le jour en avril 2004 (*ibid.*). Le Conseil veille aux décisions que peuvent prendre les municipalités en matière de *question urbaine* ainsi qu'à la bonne application des plans directeurs participatifs (*ibid.*).

La création de ces divers organes institutionnels atteste de la volonté de Lula de mettre en œuvre le *Statut de la ville* et ainsi, de donner un pouvoir institutionnel à l'idée du droit à la ville. Comme en atteste Fabricio Leal de Oliveira (2019), alors chef de projet au secrétariat exécutif du *Ministère des villes*, « Lorsque Lula a remporté les élections en 2003, ils ont formé le *Ministère des villes* avec des techniciens de partout, une grande partie d'entre eux étaient de gauche, ils faisaient partie du parti de Lula » (Fabricio Leal de Oliveira 2019). Il précise qu'« il y avait évidemment le droit à la ville dans l'idée de moduler en faveur de démocratiser la société » (Fabricio Leal de Oliveira 2019).

3.3.1. Interprétations de l'idée du droit à la ville par le gouvernement de Lula

L'accès de Lula au pouvoir et la présence de membres de la société civile, experts de la *question urbaine*, dans son gouvernement ont pour conséquence de transférer le cadrage de l'idée du droit à la ville au sein du gouvernement brésilien. En effet, l'idée du droit à la ville quitte la sphère publique des mouvements sociaux pour se déplacer au sein du PT alors au pouvoir, ce qui vient diminuer l'influence des mouvements sociaux dans le cadrage de cette idée. Ainsi, l'interprétation de l'idée du droit à la ville par les *entrepreneurs politiques* du gouvernement de Lula revêt une importance afin d'en saisir la trajectoire d'institutionnalisation durant les années 2000.

Interprétation de Lula

L'idée du droit à la ville réside dans les discours du gouvernement de Lula au début de son mandat. En effet, les discours de Lula sur le droit à la ville au cours de son premier mandat, témoignent de sa volonté d'affirmer l'engagement de l'État afin de garantir le droit à la ville aux Brésiliens et Brésiliennes. Cette interprétation se retrouve au travers de son *discours de communication*, qui s'effectue avec le grand public (Schmidt 2008, 2010). Dans son discours du 9 avril 2003, lors du lancement de la *Conférence nationale des villes*, Lula évoque implicitement le droit à la ville en mentionnant le droit de vivre avec dignité comme élément fondamental des villes du futur.

Je pense que ce pacte entre nous est important. Nous vivons dans les villes, y vivons, travaillons, étudions, nous divertissons et affrontons nos problèmes. C'est également dans les villes que nous trouvons bon nombre des solutions que nous recherchons. C'est pourquoi j'ai toujours dit que nous ne devons ménager aucun effort pour garantir, dans la pratique, ce que la Constitution de 1988 nous garantit - le droit fondamental de vivre dans la dignité (Lula, 2003).

Marcio Piñon de Oliveira (2019) corrobore l'existence de ce *discours de communication* chez Lula, en tant qu'*entrepreneur politique*. Pour lui, Lula reprend la « rhétorique du droit à la ville » présente dans le *Statut de la ville* et la véhicule auprès des municipalités. Cette diffusion a lieu par l'obligation, pour les municipalités, de l'application des plans directeurs participatifs, prévus dans le *Statut de la ville*. Par ce biais, selon Marcio Piñon de Oliveira, la rhétorique du droit à la ville s'étend partout dans le pays.

Donc, après 2002, entre un gouvernement populaire. Ce gouvernement populaire prend le Statut de la ville et l'utilise dans son discours, dans sa rhétorique, étendant cet agenda aux municipalités parce que cela a été indiqué dans la loi de 2001 comme étant obligatoire et, de là, la rhétorique du droit à la ville qui est également présente dans la loi, commence à se répandre. [...] Elle se répandra. Elle se répandra et pourra avoir la participation, à partir d'ici, d'organisations non gouvernementales qui s'organiseront pour faire les plans directeurs, élaborés (Marcio Pinon de Oliveira 2019).

Interprétation au Congrès

Par ailleurs, l'idée du droit à la ville apparaît également au sein du Congrès. Parmi les rapports annuels du gouvernement exposés au Congrès²³, celui de 2003 évoque formellement le droit à la ville dans une partie intitulée « As cidades », soit « Les municipalités ». Le *Ministère des villes* y est décrit au titre d'institution créatrice d'un nouveau paradigme en ce qui concerne les politiques publiques urbaines (Presidência da República 2003).

Le Ministère des villes innove lorsqu'il prend la ville dans son ensemble comme objet, dépassant les politiques sectorielles et fragmentées. Le logement, l'assainissement environnemental et les transports urbains sont les axes structurants du développement urbain, du développement régional, de la durabilité environnementale et, en général, du droit à la ville pour tous (Presidência da República 2003, 82).

La défense du droit à la ville devant le pouvoir législatif témoigne de l'importance que ce dernier y accorde au début de son mandat. Malgré cela, nous découvrons que, les années suivantes, le droit à la ville ne figure plus dans les rapports annuels de son administration.

Interprétation au Ministère des villes

En référence à la création du *Ministère des villes*, le gouvernement fédéral se dote finalement d'un discours officiel sur le droit à la ville dans une résolution, adoptée lors de la *Conférence nationale des villes* (Ministère des villes 2003). Cette résolution présente le droit à la ville comme « principe de la politique nationale de développement urbain » (Ministère des villes 2003) qu'il faut garantir impérativement. Ce discours officiel résulte des pressions des acteurs de la société civile, notamment le mouvement du FNURU, et des *entrepreneurs politiques* issus de la société civile. Toutefois, le *discours de coordination* de cette résolution se distingue du *discours de communication* porté par Oliviera Dutra, ministre des villes et ancien maire pédiste de Porto Alegre²⁴. En effet, ce dernier, lors de l'ouverture de la *Conférence nationale des villes*, présente le droit à la ville comme un *slogan*.

²³ Chaque année, le gouvernement brésilien doit présenter un rapport annuel au Congrès relatant les travaux du gouvernement.

²⁴ En 1989, Olivio Dutra, membre issu du PT, accède au poste de Maire de la ville de Porto Alegre (Rio Grande do Sul). Il y restera Maire, jusqu'en 1998, à son élection comme Gouverneur de l'État du Rio Grande do Sul. Olivio Dutra a notamment introduit la budgétisation participative lors de ses mandats. Cette série de réunions faisant appel à la participation citoyenne représente l'un des plus grands succès brésiliens en matière de participation. (Lopez de Souza 2001b, 27; Rolnik 2011, 242).

Pour cette raison, la nouvelle politique urbaine, synthétisée par la devise « Droit à la ville », vise explicitement l'inclusion sociale, considérant le logement et l'accès universel aux services publics essentiels comme fondamentaux de la citoyenneté et donnant la priorité aux secteurs les plus vulnérables de la population. La nouvelle politique urbaine voit également le réseau des villes comme un support de base et fondamental pour un projet de développement du pays. Pour la première fois dans l'histoire du pays, un Ministère des villes est créé, avec pour mission de formuler et de conduire une politique de développement urbain pour le Brésil, intégrant les secteurs du logement, de l'assainissement de l'environnement, de la circulation et de la mobilité urbaine, de l'aménagement et de la gestion du territoire et du territoire (Dutra 2003).

À travers son discours, Olivio Dutra utilise le terme de *slogan*. Ce choix discursif laisse place à plusieurs interprétations sur le sujet du droit à la ville. Le fait qu'Olivio Dutra évoque le slogan du droit à la ville entre en contradiction avec les principes établis dans la résolution de 2003. Bien que nous reconnaissons l'usage du droit à la ville sous la forme de slogan, lors des manifestations de mouvements sociaux, au cours des années 1990, le droit à la ville recouvre un sens plus profond qu'un slogan pour les acteurs de la société civile.

Par ailleurs, à la lecture de son discours à la *Conférence nationale des villes*, où Olivio Dutra évoque, à plusieurs reprises, le droit à la ville en tant que slogan, nous remarquons qu'il défend la construction de logements et d'infrastructures comme moyen de garantir le droit à la ville.

Vu sous l'angle économique, l'effort de production de logements et d'infrastructures urbaines nécessaires pour garantir le droit à la ville est un élément indispensable pour favoriser une croissance stable des revenus et une expansion de l'emploi (Dutra 2003).

De ce fait, Dutra semble accorder de l'importance à l'aspect économique de cette résolution dans laquelle il inscrit le droit à la ville. Ainsi, l'interprétation de l'idée du droit à la ville par Olivio Dutra paraît en décalage avec celle de la société civile dans les années 1990. La société civile revendiquait l'idée du droit à la ville par l'application de la fonction sociale de la propriété, qui passe par l'attribution de titres de propriété et non la construction de logements. Néanmoins, il s'agit juste du discours d'ouverture de la *Conférence nationale des villes*, il nous ainsi paraît hâtif d'en conclure que le droit à la ville connaît un *cadrage* sous une nouvelle interprétation puisque cette dernière peut refléter celle propre au ministre Dutra. Nous constatons toutefois un certain décalage entre les discours, ce qui, à ce stade, semble confirmer les prémisses du changement dans l'interprétation du droit à la ville par les acteurs institutionnels. Qui plus est,

ce décalage dans les discours au sujet du droit à la ville par les *entrepreneurs politiques*, en comparaison avec celle de la société civile, dans les années 1990, se confirme avec l'entrevue d'Erminia Maricato²⁵ réalisée pour le journal *Fenae Agora*, en 2001. Elle évoque le droit à la ville à titre d'élément central de la question de la démocratisation de l'accès au logement.

Le droit de propriété, si vous considérez la limitation du droit individuel avant l'intérêt économique, vous parlez de la démocratisation du droit à la ville. Vous parlez donc de démocratiser l'accès au logement. On parle donc d'un changement structurel du droit à la ville ... Cette question de démocratisation du droit à la ville, elle est au centre de cette question (Fenae Agora 2003, 6).

À travers ce discours et celui de Dutra, qui sont des *entrepreneurs politiques*, nous constatons un *cadrage* de l'idée du droit à la ville vers une application non seulement orientée sur le droit à la propriété mais également vers la production de logements. Malgré la présence de l'idée du droit à la ville parmi les différents *entrepreneurs politiques*, sa conceptualisation s'éloigne de celle de la société civile. Ainsi, nous observons un nouveau cadrage et un changement idéationnel de l'idée du droit à la ville par rapport aux années 1990. Ce nouveau cadrage influence alors sa mise en œuvre.

3.3.2. Mise en œuvre symbolique du droit à la ville

La mise en œuvre de l'idée du droit à la ville, fait l'objet de vives critiques de la part de la société civile. En effet, cette dernière est aussitôt écartée des discussions au rang municipal (Maricato 2010). L'absence de consultations, par les municipalités, dans la création des plans directeurs provoque la colère de la société civile qui s'engage dans plusieurs mouvements de citoyens à l'échelle nationale (*ibid.*). Face à ces critiques, le *Ministère des villes* entame le lancement d'une campagne de sensibilisation et de mobilisation, en 2004, afin de favoriser la consultation dans la réalisation des plans directeurs (Maricato 2010).

La mise en œuvre de l'idée du droit à la ville, au travers des instruments prévus par le *Statut de la ville*, reflète ainsi le cadrage que connaît l'idée, au sein du *Ministère des villes*. Ce cadrage

²⁵ Elle est *Secrétaire au logement et au développement urbain* pour Luiza Erundina, mairesse de São Paulo et travaillera à plusieurs reprises pour le gouvernement de Lula au sein du *Ministère des villes*.

s'observe par une interprétation où le droit à la ville est garanti par la production de logements par les municipalités et le gouvernement. La création de plusieurs programmes nationaux par le gouvernement de Lula sur le sujet du logement atteste de cette interprétation²⁶. Deux de ces programmes, le programme *Minha Casa Minha Vida* et le programme *d'accélération de la croissance* (PAC), se révéleront particulièrement néfastes pour la mise en œuvre des plans directeurs. En effet, une grande partie des ressources financières prévues pour les plans directeurs se voient redistribuées en faveur de ces deux programmes (Rolnik 2011; Rolnik et Souchaud 2018).

La marchandisation du droit à la ville

Les expériences participatives des municipalités dans le cadre de la mise en œuvre des plans directeurs mettent en exergue le décalage qui réside entre les acteurs impliqués dans la création de l'espace urbain brésilien. Au rang municipal, les rapports de force s'exercent, d'une part entre les acteurs de la société civile et les différents groupes d'intérêts que constitue le FNRU et les grands groupes d'immobilier. D'autre part, les rapports de force s'exercent également au sein des institutions municipales entre les acteurs politiques représentant les intérêts des divers groupes de la société civile. L'idée du droit à la ville, en ce sens, vient combattre l'exclusion urbaine. L'absence de processus permettant la régularisation des terres pour les populations les plus défavorisées nourrit cette volonté de voir, par le droit à la ville, la régularisation des terres et de l'espace urbain. Le schisme entre les interprétations de ce que représente le droit à la ville, s'observe ici par l'opposition entre la régularisation des propriétés d'un côté, et la création de logements de l'autre. Les groupes d'intérêts de l'immobilier font la promotion de la création de logements (Rosangela Luft 2019, Joao Carlos Monteiro 2019). Comme nous l'explique Rosangela Luft, professeure de droit à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale à l'Université fédérale de Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ), le poids historique et culturel de la « Casa própria » ou « sa propre maison » renvoie à la possession d'une propriété formelle « C'est difficile de dire dans les favelas 'on va urbaniser, on va s'assurer que tu gardes

²⁶ À partir de 2003, le gouvernement développe cinq programmes dans le domaine du logement visant à satisfaire la demande de logements des segments les plus modestes de la population : le programme *Morar Melhor*, le programme *Brasil Habitar-IBD*, le programme *d'accélération de la croissance (PAC)*, le programme *Bolsa Familia* et le programme *Minha Casa Minha Vida* (Maricato 2010).

ton logement'. Non, ils veulent leur propriété formelle » (Rosangela Luft 2019). À cela s'opposent les *entrepreneurs politiques* des municipalités élus au pouvoir. Notre entrevue avec João Carlos Monteiro (2019), post-doctorant en géographie à l'Universidade Federal Fluminense (UFF) et spécialisé en planification urbaine et régionale, expose l'absence de volonté des municipalités de consulter les acteurs de la société civile. À la place, on s'adresse aux groupes de l'immobilier ou de la construction.

Dès le début on pouvait le dire parce que le plan directeur, par exemple, il y a des choses qui sont dites dans le plan directeur, il y a toujours besoin d'une implémentation après par les assemblées des députés par exemple, d'une ville. Alors tout ça, c'est laissé de côté, ils ne font pas les approbations. Ils sont dans les plans directeurs mais après ils ne vont pas voter les choses qui sont dans les plans directeurs, alors les plans existent mais il n'y a pas de manière de les faire fonctionner. Mais pour les villes c'est important d'avoir un plan directeur parce que c'est obligé et sans un plan directeur elles ne peuvent pas avoir de sources du gouvernement fédéral. Souvent c'est juste un papier bureaucratique pour avoir droit à des sources (Joao Carlos Monteiro 2019).

Ainsi, au rang municipal, le *Statut de la ville* paraît compromis par le poids des groupes d'intérêts, issus des secteurs de la construction et de l'immobilier, qui considèrent le droit à la ville en tant qu'instrument afin de construire de nouveaux logements. Ce constat s'accorde avec le cadrage de l'idée du droit à la ville au sein du gouvernement de Lula.

À l'échelon fédéral, cette instrumentalisation de l'idée du droit à la ville pour la construction de logements s'observe également. L'*entrepreneure politique* que représente Raquel Rolnik, proche du PT et l'une des fondatrices du MNRU, dénonce l'instrumentalisation faite par le gouvernement de Lula en matière de politique urbaine (Rolnik et Souchaud 2018, 50).

Dans le secteur du logement, nous avons élaboré une politique nationale qui avait reçu l'appui du Congrès, et qui était soutenue formellement par Lula. On avait donc monté un Conseil National des Villes, élu par la base, avec une commission pour le logement, une commission pour l'aménagement urbain, et tout cela régi par le principe participatif. Or les programmes PAC et MCMV ont totalement court-circuité ces processus. Ils n'ont même pas essayé de les prendre en considération, il n'y a même pas eu de concertation, si bien que le plan national de logement que nous avons construit patiemment pendant deux ans, discuté dans le pays entier, avec tous les secteurs concernés, y compris les secteurs de la construction et de la finance, a été piétiné, réduit en miettes. Et bien je suis partie. Je suis partie et j'ai adopté une ligne dure, défendant l'idée que nous devons tous

nous retirer du Conseil National des villes, qui n'était rien d'autre qu'un théâtre, une mascarade, faisant croire à tous l'existence d'un processus participatif. En somme il s'agissait d'affirmer que cette politique entrainait en rupture avec la Constitution (de 1988). Tandis que mes compagnons étaient encore au gouvernement, je suis entrée dans l'opposition (Rolnik et Souchaud 2018, 50).

À travers ce discours, nous percevons un sentiment de trahison pour Raquel Rolnik à l'égard du gouvernement de Lula, pour cette actrice qui provient de la société civile et qui en a été une figure majeure pour la défense de la *fonction sociale de la propriété*. Bien qu'elle l'ait défendu en tant que principe prégnant dans l'idée du droit à la ville, ses espoirs se sont vus réduits à néant, au profit de la mise en œuvre de programmes de construction de logements.

À cet égard, elle critique ouvertement Lula pour avoir relégué l'idée du droit à la ville au second plan de ses préoccupations.

Mais cette priorité a été effacée, reléguée au second plan, parce que Lula est et a toujours été un syndicaliste. Or, les syndicalistes, historiquement dominants au sein du parti, sont focalisés sur l'augmentation des salaires, la croissance de la consommation, l'augmentation du pouvoir d'achat, pour améliorer l'alimentation, voyager, entrer à l'université ; cette redistribution du pouvoir d'achat a été très importante, mais la question urbaine a été négligée dans le gouvernement Lula (Rolnik et Souchaud 2018, 50).

Enfin, Raquel Rolnik critique également le manque d'imposition du gouvernement Lula face aux groupes d'intérêts des secteurs de la construction et de l'immobilier « le pouvoir était déjà complètement contaminé et l'action politique compromise par l'influence des grands groupes du secteur de la construction. Le projet développementaliste a toujours porté cette obsession de créer des emplois, du développement par la croissance et la construction » (Rolnik et Souchaud 2018, 48). Pour Raquel Rolnik, le PT était dans l'incapacité de faire quoi que ce soit face à ces grandes entreprises d'infrastructures. En fin de compte, ce sont elles « qui définissent le destin de la ville » (*ibid.*).

Ces critiques à l'égard de la mise en œuvre de l'idée du droit à la ville, au rang municipal et fédéral, attestent d'un abandon de l'idée du droit à la ville au cours des années 2000 au niveau institutionnel. Les débats et scissions au sein du gouvernement et des municipalités témoignent

d'une marchandisation de la mise en œuvre de l'idée du droit à la ville au travers des programmes de Lula et des plans directeurs.

Conclusion : d'une lutte pour l'interprétation à un abandon symbolique

Au travers de cette recherche, nous sommes parvenues à retracer le changement d'une idée en l'observant dans le temps, en parallèle et en lien avec sa trajectoire d'institutionnalisation. Dès la fin des années 1970, l'idée du droit à la ville, interprétée comme la *fonction sociale de la propriété*, s'intègre au sein de la société civile. Cette idée évolue parmi d'autres idées qui se retrouvent au cœur des revendications pour la *réforme urbaine* lors de l'Assemblée constituante. Elle est notamment portée par les acteurs du MNRU et ceux de l'Église catholique. Nous remarquons un premier cadrage de l'idée du droit à la ville dans la société civile avant même son institutionnalisation formelle dans la constitution de 1988. Ce cadrage de l'idée s'effectue ici en dehors des institutions formelles de l'état brésilien et confirme l'impact de la société civile, notamment, à cette période, du MNRU ainsi que de l'Église catholique, dans la trajectoire d'institutionnalisation de cette idée.

Par la suite, dans les années 1990, le FNRU décrie les faiblesses juridiques de la constitution et revendique une application plus coercitive des *articles 182 et 183*. En outre, l'arrivée de nouveaux acteurs dans la sphère publique, le PT et les ONG, alliés du FNRU, confère une nouvelle légitimité aux revendications pour l'idée du droit à la ville. Ainsi, nous observons un second cadrage de l'idée du droit à la ville au sein de la société civile, interprétée dans une conception plus matérialiste et se voulant plus contraignante dans l'application de la *fonction sociale de la propriété*. Ce nouveau contexte contribue à un changement idéationnel de l'idée du droit à la ville, dans la société civile, par rapport aux années 1980.

À la suite de la promulgation du *Statut de la ville* en 2001, qui reflète l'idée du droit à la ville issue de la société civile dans les années 1990, nous observons un nouveau cadrage de cette idée au niveau institutionnel. La présence d'*entrepreneurs politiques* de la société civile au sein du gouvernement, en référence à l'élection du PT en 2002, entraîne un déplacement des débats autour de l'idée du droit à la ville, du domaine public en direction de la sphère institutionnelle. Nous observons ainsi qu'au début des années 2000, les rapports de force préétablis et les interprétations des membres du PT contribuent à un nouveau cadrage de l'idée du droit à la ville.

L'idée du droit à la ville fait l'objet d'une nouvelle interprétation : cette fois-ci, elle est axée sur la création de logements. Ce cadrage s'observe autant au rang fédéral, que municipal. Néanmoins, contrairement aux revendications de la société civile, ce cadrage s'ancre dans une marchandisation de l'idée du droit à la ville en quel lieu cette dernière fait l'objet d'une instrumentalisation à des fins capitalistes. Ainsi, des années 1990 jusqu'au début des années 2000, un changement idéationnel de l'idée du droit à la ville s'opère à nouveau. L'application de la *fonction sociale de la propriété* est délaissée au profit de la construction de logements en périphérie des villes. L'accès à la propriété et l'octroi de titre de propriété n'ont pas été pris en compte dans la mise en œuvre de cette idée. À ce titre, le gouvernement de Lula n'a pas respecté les revendications de la société civile, c'est pour cette raison que nous appréhendons ce changement idéationnel comme un abandon symbolique de l'idée du droit à la ville.

Finalement, cette partie empirique démontre comment le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville s'est opéré lors de sa trajectoire d'institutionnalisation. Les trois cadrages de l'idée que nous observons attestent de la forme dynamique que recouvrent les idées dans le temps. Comme nous l'avions présumé, les acteurs de la société civile, en plus des *entrepreneurs politiques*, participent au changement idéationnel de cette idée. Cette analyse démontre les limites de l'approche *néo-institutionnaliste discursive* qui ne tient pas compte du *pouvoir idéationnel* que peut revêtir la société civile.

Conclusion

Ce travail de recherche avait pour objectif de saisir comment peut s'opérer le changement idéationnel d'une idée dans sa trajectoire d'institutionnalisation. Afin d'y parvenir, nous avons dirigé notre étude de cas sur l'idée du *droit à la ville* au cours de son institutionnalisation au Brésil, des années 1980 jusqu'au début des années 2000. De cette façon, notre cheminement s'est construit de manière à pouvoir appréhender cette trajectoire au cours du temps.

Notre premier chapitre présente une revue de littérature préliminaire sur le sujet et fait preuve de l'institutionnalisation de cette idée dans un processus historique, qui s'est montré dynamique. Nous prenons conscience qu'il est nécessaire de distinguer l'idée du droit à la ville de Lefebvre, de celle véhiculée au Brésil à partir des années 1970. En effet, au Brésil, cette idée survient vers la fin de la dictature, puis, se voit consolidée durant la période de redémocratisation. Tout au long de ce processus elle est portée par les acteurs de gauche de la société civile, et avant tout les mouvements sociaux urbains, qui l'ancrent dans un combat pour la réduction des inégalités urbaines au Brésil. C'est en cela que cette idée se distingue de celle de Lefebvre qui l'ancre dans une approche marxiste pour un renouveau de la ville et de la société urbaine. Ce contexte permet une première institutionnalisation de l'idée en 1988 dans la Constitution. Cette première institutionnalisation fait l'objet de plusieurs critiques par les acteurs de la société civile, ce qui tend à la formulation de nouvelles revendications par ces derniers au cours des années 1990. Au regard de la littérature sur le sujet, nous notons la place prééminente que prennent les acteurs de la société civile brésilienne dans la revendication de cette idée ainsi que dans les débats qui l'entourent. Ainsi, ces longs débats, entre divers acteurs, aboutissent à un consensus par l'adoption du *Statut de la ville* en 2001. Malgré cela, si cette idée est institutionnalisée, elle demeure singulièrement inefficace dans sa mise en pratique. En présence de ce constat nous avons énoncé notre question de recherche dans l'intention de déterminer la façon dont cette idée s'est transformée au fil du temps.

De ce fait, l'étude du droit à la ville, en tant qu'idée, nous a menées, dans notre second chapitre, à l'analyse des réflexions scientifiques sur ces dernières en science politique. Les débats scientifiques sur la diffusion et la transmission des idées nous ont permis de saisir l'importance

des idées comme arme militante ou persuasive de masse (Béland et Cox 2011 ; Peters 2019). Par ailleurs, les recherches sur les institutions nous ont permis de mettre en exergue plusieurs lacunes. D'une part, la place accordée aux idées dans ces travaux reste nouvelle en comparaison aux autres approches néo-institutionnelles. En effet, les idées ne constituent des objets d'études privilégiés en relation aux institutions que depuis peu. D'autre part, nous avons constaté la sous-estimation des idées dans les processus d'institutionnalisation. Pour ces raisons, des lacunes peuvent demeurer au sein de cette littérature. Enfin, nous avons constaté la faible importance attribuée aux acteurs en dehors des institutions dans l'explication de leur changement (Mahoney et Thelen 2009). En effet, bien que ces derniers, comme nous avons pu observer dans notre premier chapitre, aient pu détenir un rôle majeur dans l'institutionnalisation de l'idée du droit à la ville au Brésil ils demeurent insuffisamment pris en compte dans l'analyse des institutions. En la présence de ces lacunes, notre regard s'est porté sur les différentes théories néo-institutionnelles. En effet, les théories néo-institutionnelles *de choix rationnel, historique, sociologique* et *discursive* présentent plusieurs mécanismes qui permettent l'étude des idées. C'est par l'utilisation de l'approche *néo-institutionnaliste discursive* de Vivien Schmidt (2008 ; 2010), centrée sur l'analyse de *discours*, que nous avons formulé la réponse à notre question de recherche. En effet, cette approche présente une analyse des discours en tant qu'outil pour l'étude du mécanisme de *cadrage* des idées (Schmidt et Radaelli 2004). Cette approche, en comparaison aux autres, nous semblait pouvoir offrir l'analyse la plus appropriée. Malgré tout, l'approche *néo-institutionnelle discursive* ne prévoit pas que ce mécanisme de *cadrage* puisse s'appliquer aux acteurs hors de l'institution. Pour cette raison, nous avons entrepris de nous démarquer de cette approche par la prise en considération des acteurs de la société civile brésilienne, en plus des acteurs institutionnels, pour le *cadrage* du discours sur le droit à la ville. En ce sens, nous supposons qu'un mécanisme de *cadrage* de l'idée du droit à la ville puisse s'observer par le biais de l'analyse de discours des acteurs au cours de sa trajectoire d'institutionnalisation, des années 1980 au début des années 2000.

Dans le but d'étudier le *cadrage* de l'idée du droit à la ville, la méthodologie de ce mémoire a été orientée par l'analyse de discours d'acteurs institutionnels brésiliens ainsi que ceux d'acteurs et d'actrices de la société civile brésilienne. Afin de saisir les interprétations variées de cette idée, nous avons entrepris la réalisation d'entrevues semi-dirigées parmi des acteurs et actrices impliqués dans la trajectoire d'institutionnalisation de cette idée. Toutefois, considérant que les

discours recueillis peuvent être biaisés, nous sommes conscientes du défi que peut représenter cette méthode pour l'étude du changement idéationnel. À cet effet, en vue de pallier cette limite, nous avons complété ces entrevues par un travail de recherche d'archives ainsi que par l'appui de la littérature sur le sujet.

Les résultats de notre travail empirique, dans le troisième chapitre, démontrent que le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville s'opère grâce à un mécanisme de *cadrage*. Cependant, l'évolution de l'idée du droit à la ville ne s'observe pas seulement par le biais d'un seul cadrage, mais par le biais de trois cadrages. Ainsi, dans un premier temps, nous avons remarqué l'action d'un mécanisme de cadrage de l'idée du droit à la ville au cours des années 1980. Il s'articule autour des demandes de la société civile pour la *réforme urbaine*, dans le cadre de l'Assemblée constituante, mise en place dès la fin de la dictature en 1985. L'idée du droit à la ville est ici cadrée par le MNRU et l'Église catholique et interprétée comme la *fonction sociale de la propriété*. Par la suite, elle est à nouveau cadrée dans les années 1990, sous l'action du MNRU, renouvelé sous le nom du FNURU, mais également par l'entremise des ONG, qui militent en faveur des droits de la personne et pour la réduction des inégalités, ainsi que par l'action du Parti des travailleurs. En effet, les ONG contribuent ici à l'octroi d'une nouvelle légitimité à l'idée du droit à la ville par l'engouement qu'elle suscite à l'international. De la même façon, le Parti des travailleurs contribue à sa diffusion dans les municipalités brésiliennes. L'action militante de la société civile et des entrepreneurs politiques au Congrès contribue à ce cadrage. Nous observons un changement dans les interprétations de cette idée pour une définition plus matérialiste et qui, en référence à la création d'instruments lors de la Constitution de 1988, réclame plus de coercition pour sa mise en œuvre. Enfin, l'idée du droit à la ville connaît un troisième cadrage à la suite de la promulgation du *Statut de la ville* en 2001. Sous l'action de nouveaux entrepreneurs politiques au sein du gouvernement et l'affaiblissement de l'État, ce nouveau cadrage mène à une forme de désinstitutionnalisation de l'idée du droit à la ville dans sa mise en œuvre. Ce travail empirique vient confirmer que le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville s'opère au moyen de trois cadrages dans sa trajectoire d'institutionnalisation. Ces trois cadrages démontrent que l'idée se cristallise à plusieurs moments clés par le biais de l'action de mobilisation de plusieurs acteurs et atteste le poids essentiel des acteurs, institutionnels et également ceux de la société civile, dans le changement idéationnel.

À plusieurs égards, les analyses menées dans ce travail de recherche permettent de contribuer à l'avancement des recherches sur les idées en relations aux institutions en science politique. D'une part, ce travail propose une contribution à la littérature sur le changement idéationnel de l'idée du droit à la ville au Brésil. D'autre part, il invite à une réflexion sur l'étude des discours des acteurs hors des institutions dans les processus d'institutionnalisation au sein de l'approche *néo-institutionnaliste discursive*.

Néanmoins, ce travail de recherche possède quelques limites qu'il nous faut souligner. En effet, notre collecte de données peut faire l'objet de plusieurs critiques. Premièrement, la courte durée de notre terrain de recherche, d'une durée d'un mois, représente une limite dans la mesure où nous avons échangé seulement avec onze personnes intervenantes. Nous considérons que notre recherche gagnerait en richesse par la réalisation d'un terrain d'une plus longue durée afin d'obtenir un plus grand nombre de discours. Nous sommes également conscientes que les discours et propos des personnes interrogées présentés dans ce travail peuvent être biaisés. Certaines personnes intervenantes n'étaient pas impliquées dans les mouvements sociaux ou n'ont pas vécu cette période d'institutionnalisation. En outre, contrairement aux archives nationales, il a été plus compliqué d'accéder aux archives des mouvements sociaux. Pour pallier cette difficulté, nous nous sommes fortement reposées sur la littérature.

Finalement, pour de futures recherches, une avenue intéressante consisterait à réaliser une étude plus actuelle du changement idéationnel l'idée du droit à la ville au Brésil. Plusieurs de nos entrevues ont sous-entendu que l'idée du droit à la ville représentait le fondement de nouvelles mobilisations au sein de la société civile. Comme démontré dans ce travail, les idées sont dynamiques et s'inscrivent dans des contextes donnés. Le contexte actuel paraît inscrire le droit à la ville au cœur de nouvelles revendications qui prônent de nouveaux droits tels que les droits des personnes racisées, LGBTQIA, ou encore des personnes en situation de handicap. Ces nouveaux mouvements luttent toujours activement contre l'accroissement des inégalités au sein de l'espace urbain brésilien. À cet effet, l'idée du droit à la ville continue d'exister et de circuler dans la société brésilienne en tant qu'instrument de luttes et de revendications. L'idée du droit à la ville survit ainsi grâce à la mobilisation de la société civile. Pour cette raison, l'étude de cette idée et de son pouvoir idéationnel à nos jours constitue une avenue de recherche à considérer pour le futur.

Bibliographie

- Addie, Jean-Paul. 2008. « The Rhetoric and Reality of Urban Policy in the Neoliberal City: Implications for Social Struggle in Over-the-Rhine, Cincinnati ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 40 (11): 2674-92. <https://doi.org/10.1068/a4045>.
- Arnaud, Pascal. 1982. « INDUSTRIALISATION ET CRISE ÉCONOMIQUE : LE BRÉSIL ET LE MEXIQUE (1970-1982) ». *Revue Tiers Monde* 23 (91): 669-77.
- Assies, Willem. 1993. « Urban Social Movements and Local Democracy in Brazil ». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 55: 39-58.
- . 1994. « Urban Social Movements in Brazil: A Debate and Its Dynamics ». *Latin American Perspectives* 21 (2): 81-105. <https://doi.org/10.1177/0094582X9402100206>.
- . 1999. « Theory, Practice and ‘External Actors’ in the Making of New Urban Social Movements in Brazil ». *Society for Latin American Studies by Elsevier Science Ltd* 18 (2): 211-26.
- Avritzer, Leonardo. 2010. « O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil ». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 91 (décembre): 205-21. <https://doi.org/10.4000/rccs.4491>.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, et Marcelo Silva. 2011. *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. <https://doi.org/10.1515/9780804777797>.
- Balán, Manuel. 2014. « Surviving Corruption in Brazil: Lula’s and Dilma’s Success despite Corruption Allegations, and Its Consequences ». *Journal of Politics in Latin America* 6 (3): 67-93. <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600304>.
- Bassul, José Roberto. 2010. « City Statute: Building a Law ». In *The City Statute of Brazil: A Commentary*, 71-90. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- Béland, Daniel. 2005. « Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective ». *Social Policy & Administration* 39 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2005.00421.x>.
- Béland, Daniel., et Robert Henry. Cox. 2011. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford; Toronto: Oxford University Press.
- Belda-Miquel, Sergio, Jordi Peris Blanes, et Alexandre Frediani. 2016. « Institutionalization and Depoliticization of the Right to the City: Changing Scenarios for Radical Social Movements ». *International Journal of Urban and Regional Research* 40 (2): 321-39.
- Benford, Robert D., et David A. Snow. 2000. « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment ». *Annual Review of Sociology* 26: 611-39.

- Berman, Sheri. 1998. « The Social Democratic Moment : Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe ». Cambridge, Ma.: Harvard University Press. /z-wcorg/. 1998. <http://site.ebrary.com/id/10318522>.
- Boin, Arjen, et Robert E Goodin. 2007. « Institutionalizing Upstarts: The Demons of Domestication and the Benefits of Recalcitrance ». *Acta Politica* 42 (1): 40-57. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500168>.
- Bonduki, Nabil. 2018. *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.
- Boudreau, Philippe. 2011. *Lexique de science politique*. 3e éd.. Montréal: Chenelière Éducation.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet. 2004. *Dictionnaire des politiques publiques*. Gouvernances. Paris: Les Presses Sciences Po.
- Brenner, Neil, Peter Marcuse, et Margit Mayer. 2011. *Cities For People, Not For Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City. Planning Perspectives*. Vol. 27.
- Broggio, Céline, et Martine Droulers. 2006. « Démocratisation et territoire au Brésil ». *Géocarrefour* 81 (3): 223-33. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1544>.
- Brunet, Normand. 2002. « Le nouveau statut de la cité brésilienne ». *VertigO*, n° Volume 3 Numéro 2 (octobre). <https://doi.org/10.4000/vertigo.3766>.
- Caldeira, Teresa, et James Holston. 2015. « Participatory urban planning in Brazil ». *Urban Studies* 52 (11): 2001-17. <https://doi.org/10.1177/0042098014524461>.
- Campbell, John L. 1998. « Institutional analysis and the role of ideas in political economy ». *Theory and Society* 27 (3): 377-409. <https://doi.org/10.1023/A:1006871114987>.
- . 2002. « Ideas, Politics, and Public Policy ». *Annual Review of Sociology* 28 (1): 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>.
- Cardoso, Ruth. 2008. « Movimentos sociais urbanos: balanço crítico ». In *Sociedade política no Brasil pós-64*, par Bernardo Sorj et Maria Hermínia Tavares de Almeida. Rio de Janeiro, Brazil: Centro Edelstein. <http://books.scielo.org/id/b4km4>.
- Carstensen, Martin, et Vivien Schmidt. 2016. « Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism ». *Journal of European Public Policy* 23 (3): 318-37. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>.
- Castells, Manuel. 1968. « Y a-t-il une sociologie urbaine ? » *Sociologie du travail*, 10^e année n°1, Janvier-mars 1968. <https://doi.org/10.3406/sotra.1968.1380>.
- . 1972. *La question urbaine*. Collection Textes à l'appui. Paris: FMaspero.
- . 1975. *Luttes urbaines*. Petite collection Maspéro. Paris: La Découverte. <https://www.cairn.info/luttes-urbaines--9782707105912.htm>.

- . 1977. *The Urban Question : A Marxist Approach*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Centner, Ryan. 2013. « Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil, by James Holston. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008. 416 pp. ISBN: 978-0-691-13021-7 (hardcover & paperback). » *City & Community* 12 (3): 286-88. <https://doi.org/10.1111/cico.12030>.
- Chavagneux, Christian. 2003. « Brésil : la lutte contre les inégalités », *Alternatives économiques*, n° 210: 24p.
- Chetry, Michaël, et Jean Legroux. 2014. « Rio de Janeiro dans le contexte des mégas-événements : le rôle des pouvoirs publics dans la ségrégation urbaine ». *Espace populations sociétés* 2014. <https://doi.org/10.4000/eps.5809>.
- Conferência nacional dos bispos do Brasil, (CNBB). 1982. « Diretrizes gerais da ação pastoral da igreja no Brasil 1979/1982 ».
- Costes, Laurence. 2010. « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? » *Espaces et sociétés* 140-141 (1-2): 177-91. <https://doi.org/10.3917/esp.140.0177>.
- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar, Orlando Junior, Michael Storper, Edmond Préteceille, João Saboia, Sônia Rocha, Luiz Machado da Silva, et al. 2015. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*.
- Dobbin, F., B. Simmons, et G. Garrett. 2007. « The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? » *Annual Review of Sociology* 33: 449-72.
- Domaradzka, Anna. 2018. « Urban Social Movements and the Right to the City: An Introduction to the Special Issue on Urban Mobilization ». *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 29 (4): 607-20. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-0030-y>.
- Donzelot, Jacques. 2017. « Le temps de la citoyenneté urbaine ». *Tous urbains* 17 (1): 4-5. <https://doi.org/10.3917/tu.017.0004>.
- Duquette, Michel. 2005. « Collective action and radicalism in Brazil: women, urban housing, and rural movements ». *University of Toronto Press, Studies in comparative political economy and public policy*, 20.
- Emmerij, Louis, Richard Jolly, et Thomas G. Weiss. 2005. « Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective ». *Development and Change* 36 (2): 211-35.
- Enders, Armelle. 1997. *Histoire du Brésil contemporain : XIXe-XXe siècles*. Questions au XXe siècle 70. Bruxelles: Complexe. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb35866296j>.
- Escobar, Arturo, et Sonia E. Alvarez, éd. 1992. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Series in Political Economy and Economic Development in Latin America. Boulder, Colo: Westview Press.

- Estatuto da Cidade (Statut de la ville). 2001. *Estatuto da Cidade (Statut de la ville)*.
- FASE. 2018. *A luta popular urbana por seus protagonistas: Direito à cidade, Direitos nas cidades*. Vol. 01. Rio de Janeiro. <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/02/PUBLICACAO-FINAL-DIGITAL-PARA-SITE.pdf>.
- Fenae Agora. 2003. « Condição precária explica os problemas dos cidadãos ». *Publicação da Fenae - Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal*, 9 a 15/10 2003, 35-ano 6 1 édition.
- Fernandes, Edésio. 2007a. « Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil ». *Environment and Urbanization - ENVIRON URBAN* 19 (avril): 177-89. <https://doi.org/10.1177/0956247807076724>.
- . 2007b. « Implementing the urban reform agenda in Brazil: Possibilities, Challenges, and Lessons ». *Environment and Urbanization* 19 (1): 177-89. <https://doi.org/10.1177/0956247807076724>.
- . 2007c. « Constructing the 'Right To the City' in Brazil ». *Social & Legal Studies* 16 (2): 201-19. <https://doi.org/10.1177/0964663907076529>.
- . 2010. « The City Statute and the legal-urban order ». In *The City Statute of Brazil: A Commentary*, 55-70. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- . 2011. « Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil: Possibilities, Challenges, and Lessons ». *Urban Forum* 22: 299-314. <https://doi.org/10.1007/s12132-011-9124-y>.
- Forum Global des ONG. 1992. *Pour des Villes et des Villages Justes, Démocratiques et Durables*. [file:///Users/Rafa/Downloads/Pour%20des%20Villes%20et%20des%20Villages%20Justes,%20D%C3%A9mocratiques%20et%20Durables%20\(Forum%20ONG,%20Rio%20de%20Janeiro,%201992,%20FR\)%20\(2\).pdf](file:///Users/Rafa/Downloads/Pour%20des%20Villes%20et%20des%20Villages%20Justes,%20D%C3%A9mocratiques%20et%20Durables%20(Forum%20ONG,%20Rio%20de%20Janeiro,%201992,%20FR)%20(2).pdf).
- Friendly, Abigail. 2013. « The Right to the City: Theory and Practice in Brazil ». *Planning Theory and Practice* 14: 158-79. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.783098>.
- . 2020a. « The Place of Social Citizenship and Property Rights in Brazil's 'Right to the City' Debate ». *Social Policy and Society* 19 (2): 307-18. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000435>.
- . 2020b. « The Place of Social Citizenship and Property Rights in Brazil's 'Right to the City' Debate ». *Social Policy and Society* 19 (2): 307-18. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000435>.
- . 2020c. « The Place of Social Citizenship and Property Rights in Brazil's 'Right to the City' Debate ». *Social Policy and Society* 19 (2): 307-18. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000435>.
- Gamson, William A. 1988. « A Constructionist Approach to Mass Media and Public Opinion ». *Symbolic Interaction* 11 (2): 161-74.

- Garrett, Geoffrey, et Barry Weingast. 1993. « Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC Internal Market ». In .
- Gaulard, Mylène. 2011. « La lutte contre les inégalités au Brésil : une analyse critique de l'action du gouvernement de Lula ». *Mondes en développement* 156 (4): 111-28. <https://doi.org/10.3917/med.156.0111>.
- Gazibo, Mamoudou. 2015. *La politique comparée: fondements, enjeux et approches théoriques*. Deuxième édition revue et mise À jour.. Paramètres. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Giugni, Marco. 2002. « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire ». *Politique et Sociétés* 21 (3): 69-90. <https://doi.org/10.7202/000497ar>.
- Goirand, Camille. 2005. « Les gauches en Amérique latine: avant-propos ». *Revue internationale de politique comparée* 12 (3): 267. <https://doi.org/10.3917/ripc.123.0267>.
- . 2010. « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine: Les approches des mobilisations depuis les années 1970 ». *Revue française de science politique* 60 (3): 445. <https://doi.org/10.3917/rfsp.603.0445>.
- Goodin, Robert E., Charles Tilly, et Dietrich Rueschemeyer. 2009. *Why and How Ideas Matter*. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199270439.001.0001/oxfordhb-9780199270439-e-012>.
- Gorelik, Adrián. 2018. « La production de la "ville latino-américaine" ». Traduit par Marie-France Prévôt-Schapira. *Problèmes d'Amérique latine* 110 (3): 17-37. <https://doi.org/10.3917/pal.110.0017>.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan, et Craig Volden. 2013. « The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science ». *British Journal of Political Science* 43 (3): 673-701.
- Gutiérrez, Gustavo. 1973. *A Theology of Liberation : History, Politics, and Salvation*.
- HABITAT III. 2016. *The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*.
- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25 (3): 275. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *Political Studies* 44 (5): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and the City*. REV-Revised. University of Georgia Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46nm9v>.
- . 2008. « The Right to the City ». *New Left Review*, n° 53 (octobre): 23-40.

- Hay, Colin. 2001. « The “Crisis” of Keynesianism and the Rise of Neo-liberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach ». In *The Rise of Neo-liberalism and Institutional Analysis*, 193-218. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2006. « Constructivist institutionalism ». In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- . 2009. « Constructivist Institutionalism ». In .
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0004>.
- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press. Vol. 25.
<https://doi.org/10.1177/003232927600600110>.
- Hermet, Guy. 2015. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. 8e édition.. Collection Dictionnaire. Paris: Armand Colin.
- Hochstetler, Kathryn. 2000. « Democratizing Pressures from below? Social Movements in the New Brazilian Democracy. » *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, 167-184.
- . s. d. « Democratizing pressures from below? Social movements in the new Brazilian democracy ».
- Holston, James. 2009. *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton university press.
- Hood, Christopher. 1990. « J. G. March and J. P. Olsen Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, Free Press, 1989. » *Journal of Public Policy* 10 (3): 349-51. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005869>.
- Huchzermeyer, M. 2004. *Unlawful Occupation: Informal Settlements and Urban Policy in South Africa and Brazil*. Africa World Press.
<https://books.google.ca/books?id=vvkceVbJISkC>.
- Hunter, Wendy. 2010. *The Transformation of the Workers’ Party in Brazil, 1989–2009*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511763304>.
- Instituto Pólis. 2004. *The Statute of the City: New Tools for Assuring the Right to the City in Brazil*. Instituto Pólis. São Paulo.
- . 2020. « O que é o pólis ». Instituto Pólis. 2020. <https://polis.org.br/polis/o-que-e-o-polis/>.
- Jean Paul II. 1981. « Laborem exercens ».
- Jenson, Jane. 1989. « Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914 ». *Canadian Journal of Political Science* 22 (2): 235-58.

- Jouineau, Sophie. 1997. « Armelle Enders. Histoire du Brésil contemporain, XIXe-XXe siècles ». *Politique étrangère*, 456-456.
- Keck, Margareth E. 1992. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. Yale University Press. New Heaven (CT).
- Lazreg, Nordin. 2016. « La circulation d'une idée: une cartographie des réseaux de politique publique autour de la sécurité citoyenne ». Université de Montréal. <http://hdl.handle.net/1866/19060>.
- Le Clec'h, Solen. 2015. « Le Brésil : une société inégalitaire en mouvement ? » *Confins*, 2015. <http://journals.openedition.org/confins/10393>.
- Le Goff, Jean-Pierre. 2008. « Mai 68 : la France entre deux mondes ». *Le Débat* 149 (2): 83-100. <https://doi.org/10.3917/deba.149.0083>.
- Lee, Chang Kil, et David Strang. 2006. « The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning ». *International Organization* 60 (4): 883-909.
- Lefebvre, Henri. 1968. *Le droit à la ville*.--. Société et urbanisme 1. Paris: Editions Anthropos.
- . 1970. *La révolution urbaine*. [Paris: Gallimard.
- Lipietz, Barbara, et Marcelo Lopes de Souza. 2012. « Introduction: Where do we stand? New hopes, frustration and open wounds in Arab cities ». *City* 16 (3): 355-59. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.687877>.
- Lopes, Ana Elvira Barros Ferreira. 2005. « O Direito que Nasce da Luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão ». *Jordana Nacional de Políticas Públicas*, n° 2: 1-11.
- Lopez de Souza, Marcelo. 2000. « Urban Development on the Basis of Autonomy: A Politico-philosophical and Ethical Framework for Urban Planning and Management ». *Ethics, Place & Environment* 3 (2): 187-201. <https://doi.org/10.1080/713665887>.
- . 2001. « The Brazilian Way of Conquering the "Right to the City" ». *disP - The Planning Review* 37 (147): 25-31. <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556785>.
- . 2006. « Social movements as 'critical urban planning' agents ». *City* 10 (3): 327-42. <https://doi.org/10.1080/13604810600982347>.
- . 2009. « Cities for people, not for profit—from a radical-libertarian and Latin American perspective ». *City* 13 (4): 483-92. <https://doi.org/10.1080/13604810903298680>.
- . 2012a. « The city in libertarian thought ». *City* 16 (1-2): 4-33. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.662376>.
- . 2012b. « Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report ». *City* 16 (5): 563-72. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.709725>.

- Lounsbury, Michael, et Marc Schneiberg. 2008. « Social Movements and Institutional Analysis ». In *The Handbook of Organizational Institutionalism*, 648-70. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n28>.
- Mahoney, James. 2000. « Path dependence in historical sociology ». *Theory and Society* 29 (4): 507-48. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>.
- . 2010. « After KKV: The New Methodology of Qualitative Research ». *World Politics* 62 (1): 120-47. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990220>.
- Mainwaring, S. 1989. « Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguaçu. » *Oxford University Press, Democratizing Brazil: Probes of Transition and Consolidation*, 168-204.
- Mainwaring, Scott, éd. 2018a. *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553>.
- . 2018b. *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*.
- Mainwaring, Scott, Timothy J. Power, et Fernando Bizzarro. 2018. « The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil* ». In *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, édité par Scott Mainwaring, 164-200. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.007>.
- March, James G., et Johan P. Olsen. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ». *The American Political Science Review* 78 (3): 734-49. <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- . 1989. *Rediscovering institutions*. Free Press. New York.
- . 2008. *Elaborating the "New Institutionalism"*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>.
- Marcuse, Peter. 2009. « From critical urban theory to the right to the city ». *City* 13 (2-3): 185-97. <https://doi.org/10.1080/13604810902982177>.
- Maricato, Ermínia. 1994. « Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta ». In *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira, 309-325. Rio de Janeiro.
- . 2006. « O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano ». *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, Políticas sociais - acompanhamento e análise, , février, 211-20.
- . 2010. « The Statute of the Peripheral City ». In *The City Statute: A commentary*, 5-22. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- Marquès-Pereira. 1987. « Les enjeux politiques de la question urbaine au Brésil : citoyenneté, conflits urbains et identités populaires à Recife ». In : *Travail et identités dans les villes du*

Tiers Monde : 1. Formes d'emploi et hiérarchie sociale., Cahiers des Sciences Humaines, 23 (1): 131-47.

Martuscelli, Danilo Enrico. 2007. « Ruptura sem precedentes, pluralismo irrestrito e democratismo: as três faces ideológicas da identidade petista ». *Londrina, Lutas & Resistências*, 2 (3): p22-35.

Mayer, Margit. 2009. « The 'Right to the City' in the context of shifting mottos of urban social movements ». *City 13* (juin): 362-74. <https://doi.org/10.1080/13604810902982755>.

———. 2012. « The “right to the city” in urban social movements ». In *Cities for People, Not for Profit*, 23p. Routledge. London.

Mayer, Margit, et Julie-Anne Boudreau. 2012a. « Social Movements in Urban Politics: Trends in Research and Practice ». In *The Oxford Handbook of Urban Politics*, édité par Peter John, Karen Mossberger, et Susan E. Clarke. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0014>.

———. 2012b. « Social Movements in Urban Politics: Trends in Research and Practice ». *The Oxford Handbook of Urban Politics*. 5 avril 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0014>.

McAdam, Doug. 1995. « “Initiator” and “Spin-off” Movements: Diffusion Processes in Protest Cycles ». In *Repertoires and Cycles of Collective Action*. edited by M. Traugott., 217-39. Durham, NC.: Duke University Press.

Meyer, John W., et Brian Rowan. 1977. « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony ». *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-63. <https://doi.org/10.1086/226550>.

Ministère des villes. 2003. *Conférence nationale des villes*. Porto Alegre.

Movimento de luta nos bairros, vilas e favelas. 2014. « Morar dignamente é um direito humano! As propostas do MLB para a Reforma Urbana ».

Moyson, Stéphane, Peter Scholten, et Christopher M. Weible. 2017. « Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives ». *Policy and Society* 36 (2): 161-77. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>.

Nay, Olivier, et Guy Carcassonne. 2008. *Lexique de science politique: vie et institutions politiques*. Paris: Dalloz.

Oliveira, C.H. 1996. « Planejamento ambiental na cidade de São Carlos (SP) com ênfase nas áreas públicas e áreas verdes: diagnóstico e propostas. » Dissertação, São Carlos (SP): Universidade Federal de São Carlos.

ONU-Habitat. 2019. « Logement et amélioration des bidonvilles ». [unhabitat.org](https://unhabitat.org/fr/node/3140). 2019. <https://unhabitat.org/fr/node/3140>.

- Palier, Bruno, et Christine Trampusch. 2018. « Tracking Causal Mechanisms. The Different Uses of Process Tracing ». *Revue Française de Science Politique* 68 (6): 967-90.
- Paquet, Lucien. 1975. « Gustavo Gutierrez, Théologie de la libération. Perspectives. Traduit de l'espagnol par F. Malley, O.P. Bruxelles, Lumen Vitae, 1974 (15 x 22 cm), 344 pages ». *Laval théologique et philosophique* 31 (3): 323-24. <https://doi.org/10.7202/1020496ar>.
- Pereira, Elson Manoel, et Mathieu Perrin. 2011. « Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International) ». *L'Information géographique* 75 (1): 15-36. <https://doi.org/10.3917/lig.751.0015>.
- Perlman, Janice E. 2011. *Favela : Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York; Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. 2019. *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*.
- Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review* 94 (2): 251-67. <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- . 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Polletta, Francesca, et M. Kai Ho. 2006. « Frames and their consequences ». In *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, édité par Robert E. Goodin et Charles Tilly, 187--209. Oxford University Press.
- Powell, Walter W., et Paul. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Power, Timothy. 1994. « Margaret E. Keck. The Workers' Party and Democratization in Brazil. New Haven, CT: Yale University Press, 1992. » *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (4): 202-9. <https://doi.org/10.2307/165961>.
- Presidência da República. 2003. « Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1a Sessão Legislativa Ordinária da 52a Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva ». Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.
- Purcell, Mark. 2009. « Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains ». *Rue Descartes* 63 (1): 40-50. <https://doi.org/10.3917/rdes.063.0040>.
- . 2014. « Possible worlds: Henri Lefebvre and the Right to the city ». *Journal of Urban Affairs* 36 (1): 141-54. <https://doi.org/10.1111/juaf.12034>.
- . 2017. « Our Own Power to Act ». *Planning Theory & Practice* 18 (4): 690-94. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1379787>.
- Putnam, L., et M. Holmer. 1992. « Framing, Reframing, and Issue Development ». In .

- Quentin, Aurélie, et Aurélia Michel. 2018. « Introduction. Le droit à la ville et la question urbaine en Amérique latine ». *Problèmes d'Amérique latine* 110 (3): 5-15. <https://doi.org/10.3917/pal.110.0005>.
- Reali, Mário, et Sérgio Alli. 2010. « The City of Diadema and the City Statute ». In *The City Statute: A commentary*, 35-54. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- Rein, Martin, et Donald Schön. 1996. « Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice ». *Knowledge and Policy* 9 (1): 85-104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>.
- Rodrigues, Evaniza, et Benedito Roberto Barbosa. 2010. « Popular movements and the City Statute ». In *The City Statute : A commentary*, 23-34. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- Rolnik, Raquel. 2011. « Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil » 11. <https://doi.org/10.13061/rbeur.v11i2.219>.
- . 2013. « Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities ». *International Journal of Urban Sustainable Development* 5. <https://doi.org/10.1080/19463138.2013.782706>.
- Rolnik, Raquel, et Sylvain Souchaud. 2018. « Le Droit à la ville comme itinéraire ». *Problèmes d'Amérique latine* N° 110 (3): 39-59.
- Roumpakis, Antonis. 2016. « James Mahoney and Kathleen Thelen, Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power, Cambridge University Press 2010, 254 p.p. » *Social Cohesion and Development* 6 (1). <https://doi.org/10.12681/scad.8976>.
- Santos Carvalho, Celso, et Anaclaudia Rossbach. 2010. *The City Statute: A commentary*. São Paulo: Ministry of Cities; Cities alliance.
- Saule Júnior, Nelson. 2006. *Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC) retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entr eBrasil e França*. São Paulo: Instituto Polis; Paris : AITEC.
- Saule Júnior, Nelson, et Karina Uzzo. 2010. « The History of Urban Reform in Brazil ». *HIC, Cities for All: Experiences and Proposals for the Right to the City*, , 248p.
- Schmidt, Vivien. 2002. « Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? » *Comparative Political Studies* 35 (2): 168-93. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002002>.
- . 2008. « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.

- . 2010. « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’ ». *European Political Science Review* 2 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.
- . 2011. « “Speaking of Change: Why Discourse is Key to the Dynamics of Policy Transformation” ». *Critical Policy Studies* 5: 106-26. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>.
- Schmidt, Vivien A. 2006. « Adapting to Europe: Is it Harder for Britain? » *The British Journal of Politics and International Relations* 8 (1): 15-33. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2006.00228.x>.
- Schmidt, Vivien A., et Claudio M. Radaelli. 2004. « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues ». *West European Politics* 27 (2): 183-210. <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>.
- Schneiberg, Marc. 2006. « What’s on the path? Path dependence, organizational diversity and the problem of institutional change in the US economy, 1900–1950 ». *Socio-Economic Review* 5 (1): 47-80. <https://doi.org/10.1093/ser/mwl006>.
- Schneiberg, Marc, et Elisabeth S. Clemens. 2006. « The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis ». *Sociological Theory* 24 (3): 195-227. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2006.00288.x>.
- Scott, Richard W. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Secco, Lincoln, Paula. Salnot, et Isabelle. Pivert. 2016. *Histoire du Parti des travailleurs au Brésil*. Paris: Editions du Sextant. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb45091524n>.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration; a Sociological Interpretation*. Evanston, Ill.: Row, Peterson.
- Senado Federal. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Singer, André. 2010. « A segunda alma do partido dos trabalhadores ». *Novos estudos CEBRAP*, 89-111.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press. <http://www.amazon.com/Protecting-Soldiers-Mothers-Political-Origins/dp/067471766X>.
- Snow, D., et R. Benford. 1988. « Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization ». In *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, édité par Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, et Sidney G. Tarrow, International social movement research:197-217. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Snow, David A. 2004. « Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields ». In *The Blackwell Companion to Social Movements*, edited by David A. Snow, Sarah A. Soule, and Hanspeter Kriesi, 380-412. Oxford, UK: Blackwell Publishing.

- Soares Gonçalves, Rafael. 2016. « La réforme urbaine et le droit à la ville au Brésil ». In *De quoi le droit à la ville est-il le nom? Représentations, usages du droit à la ville*, Ritimo, 144. Passerelle. Paris.
- . s. d. « La réforme urbaine et le droit à la ville au Brésil ». *Le droit à la ville est-il le nom? Représentations, usages et instrumentalisation du droit à la ville*.
- Souza, Angela Maria Gordilho, et Suzana Pasternak Taschner. 1999. « Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX ». Master's Thesis, Universidade de São Paulo.
- Stivers, Camilla. 2009. « Postcards from the Past: Messages from “TVA and the Grassroots” ». Édité par Philip Selznick. *Public Administration Review* 69 (6): 1196-99.
- Strang, David, et Sarah A. Soule. 1998. « Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills ». *Annual Review of Sociology* 24 (1): 265-90. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.265>.
- Tannenwald, Nina. 2005. « Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda ». *MIT Press Journals, Journal of Cold War Studies*, 7 (2): 13-42.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 2^e éd. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813245>.
- Thelen, Kathleen. 1999. « Historical institutionalism in comparative politics ». *Annual Review of Political Science* 2 (1): 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>.
- Thelen, Kathleen. 2009. « Explaining Institutional Change. » Cambridge University Press Textbooks. /z-wcorg/. 2009. <http://www.myilibrary.com?id=240265>.
- Touraine, Alain. 1992. « Beyond Social Movements? » *Theory, Culture & Society* 9 (1): 125-45. <https://doi.org/10.1177/026327692009001007>.
- Tradição, Família e Imóvel. 2020. « TFP contra a Reforma Urbana socialiste e confiscatória - Estatuto da Cidade ». TFP. 2020. <http://www.tfp.org.br/secoes/arquivo>.
- Tsebelis, George. 1990. « Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics. » Berkeley: University of California Press. /z-wcorg/. 1990. <http://www.myilibrary.com?id=235609>.
- Uzzo, Karina, Nelson Saule Júnior, Lilia Santana, et Marcelo Noweszter. 2006. *Panorama de l'action de la société civile pour le droit à la ville: dialogue entre le Brésil et la France*. São Paulo: Observatório Internacional do Direito à Cidade.
- Valladares, Licia. 1987. « Les initiatives d'autoconstruction dans les villes du Tiers monde : revue de la littérature ». *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, n° 17: 13-24. <https://doi.org/10.7202/1034364ar>.

Westby, David. 2002. « Strategic Imperative, Ideology, And Frame ». *Mobilization: An International Quarterly* 7 (3): 287-304.
<https://doi.org/10.17813/maiq.7.3.71k3gx3201819041>.

Annexes

Annexe I: Certificat d'approbation d'éthique



N° de certificat
CERAH-2019-011-D

Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH)

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal.


Projet	
Titre du projet	Terrain de recherche : le Droit à la ville : De la France vers le Brésil, un déplacement théorique par les revendications populaires urbaines
Étudiante requérante	Rafaëlle Michèle Pons, candidate à la maîtrise, FAS - Programme en études internationales
Sous la direction de :	Françoise Montambeault, professeure agrégée, FAS - Département de science politique, Université de Montréal
Financement	
Organisme	Non financé

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au Comité qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au Comité.

Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du Comité.

 Pierre Martin, président Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH) Université de Montréal	4 mars 2019 Date de délivrance	1 ^{er} avril 2020 Date de fin de validité
	1 ^{er} avril 2020 Date du prochain suivi	

Annexe II: Formulaire d'information et de consentement

« Le pouvoir d'une idée entre luttes institutionnelles et luttes sociales : Étude du l'évolution du droit à la ville au Brésil » Université de Montréal, Montréal, Canada.

Chercheuse étudiante : Rafaëlle Pons, étudiante à la maîtrise en Études Internationales
Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal

Directeur de recherche : Françoise Montambeault, Professeure adjointe de science
politique, Faculté des Arts et des Sciences, Département de
Science Politique, Université de Montréal

Personne-ressource au Brésil : Angélica Muller, Professeure d'histoire, Institut d'histoire de
l'Université Fédérale Fluminense, Rio de Janeiro

Vous êtes invité à participer à un projet de recherche. Avant d'accepter, veuillez prendre le temps de lire ce document présentant les conditions de participation au projet. N'hésitez pas à poser toutes les questions que vous jugerez utiles à la personne qui vous présente ce document.

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche

Ce projet, qui s'inscrit dans le domaine de la Science Politique, vise à distinguer les différents acteurs qui ont permis l'inscription du « Droit à la ville » dans la constitution brésilienne, ainsi que de saisir qu'elle est leur compréhension de ce concept. Pour ce faire, nous comptons recueillir le point de vue d'une dizaine d'adultes ayant étudié ou participé aux différents mouvements populaires en faveur du « droit à la ville », des années 1980 à aujourd'hui.

2. Participation à la recherche

Votre participation consiste à accorder une entrevue à la chercheuse étudiante qui vous interrogera sur votre connaissance et votre propre interprétation du droit à la ville brésilien. Vous serez également interrogé quant à savoir si vous avez personnellement eu une implication dans l'inscription et la reconnaissance du droit à la ville, notamment au travers de divers dates marquantes : le « Mouvement pour la réforme urbaine » (MNRU) de 1985, l'inscription du droit à la ville dans la constitution de 1988 ainsi que sur le « Statut de la cité » de 2001.

Cette entrevue sera enregistrée, avec votre autorisation, sur support audio afin d'en faciliter ensuite la transcription et devrait durer environ 1 heure. Le lieu et le moment de l'entrevue seront déterminés avec l'intervieweur, selon vos disponibilités.

Une fois les données collectées, celles-ci seront gardées au Canada, pays dans lequel l'étudiante chercheuse réalise son projet de mémoire.

3. Risques et inconvénients

Il n'y a pas de risque particulier à participer à ce projet. Vous pourrez à tout moment refuser de répondre à une question ou même mettre fin à l'entrevue.

4. Avantages et bénéfices

Grâce à votre participation à ce projet, vous contribuerez à une meilleure compréhension de la mouvance théorique qu'a connu le concept du « Droit à la ville », de la France vers le Brésil, et la compréhension brésilienne qui a été faite de ce concept.

5. Confidentialité

Les renseignements personnels que vous nous donnerez demeureront confidentiels. Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée sauf si vous y consentez explicitement (voir case à cocher plus bas). De plus, chaque participant à la recherche se verra attribuer un code et seules la chercheuse et son équipe pourront connaître son identité. Les données seront conservées dans un lieu sûr.

Les enregistrements seront transcrits et seront détruits, ainsi que toute information personnelle, 7 ans après la fin du projet. Seules les données ne permettant pas de vous identifier seront conservées après cette période.

6. Compensation

Cette entrevue ne vous proposera pas de bénéficier d'une compensation financière.

7. Droit de retrait

Votre participation à ce projet est entièrement volontaire et vous pouvez à tout moment vous retirer de la recherche sur simple avis verbal et sans devoir justifier votre décision, sans conséquence pour vous. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, veuillez communiquer avec l'étudiante chercheuse à l'adresse courriel indiquée ci-dessous.

À votre demande, tous les renseignements qui vous concernent pourront aussi être détruits. Cependant, après le déclenchement du processus de publication, il sera impossible de détruire les analyses et les résultats portant sur vos données.

8. Retour des résultats

Les résultats pourront être diffusés à la demande du participant. Ils pourront être communiqués par courriel, résumés dans un fichier, et disponibles en plusieurs langues (Français et portugais).

B) CONSENTEMENT

Déclaration du participant

- Je comprends que je peux prendre mon temps pour réfléchir avant de donner mon accord ou non à participer à la recherche.
- Je peux poser des questions à l'étudiante chercheuse et exiger des réponses satisfaisantes.
- Je comprends qu'en participant à ce projet de recherche, je ne renonce à aucun de mes droits ni ne dégage les chercheurs de leurs responsabilités.

- J'ai pris connaissance du présent formulaire d'information et de consentement et j'accepte de participer au projet de recherche.

Je consens à être identifié dans le cadre de cette recherche sous mon nom et ma fonction :

Oui Non

Je consens à ce que l'entrevue soit enregistrée : Oui Non

Signature du participant : _____ Date :

Nom : _____ Prénom :

Engagement du chercheur

J'ai expliqué au participant les conditions de participation au projet de recherche. J'ai répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées et je me suis assurée de la compréhension du participant. Je m'engage, avec l'équipe de recherche, à respecter ce qui a été convenu au présent formulaire d'information et de consentement.

Signature de la chercheuse : _____ Date :

(Ou de son représentant)

Nom : _____ Prénom

: _____

Pour toute question relative à l'étude, ou pour vous retirer de la recherche, veuillez communiquer avec Rafaëlle Pons à l'adresse courriel [REDACTED].

Pour toute préoccupation sur vos droits ou sur les responsabilités des chercheurs concernant votre participation à ce projet, vous pouvez contacter le Comité d'éthique de la recherche en arts et en humanités par courriel à l'adresse ceh@umontreal.ca ou par téléphone au 514 343-5925 ou encore consulter le site Web <http://recherche.umontreal.ca/participants>.

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal en appelant au numéro de téléphone 514 343-2100 ou en communiquant par courriel à l'adresse ombudsman@umontreal.ca (**l'ombudsman accepte les appels à frais virés**).

Annexe III: Exemple de courriel en vue de la sollicitation des personnes participantes

Madame, Monsieur,

Je suis étudiante à la Maîtrise en Études Internationales à l'Université de Montréal, au Canada. Je souhaite prendre contact avec vous aujourd'hui afin de vous proposer de participer à mon enquête de mémoire qui concerne le concept du « Droit à la ville » et son application au Brésil.

Je réalise mon mémoire de recherche sur ce concept, qui a été élaboré par le sociologue français Henri Lefebvre, durant la fin des années 1960. Je souhaite, plus particulièrement, comprendre comment ce concept a pu se déplacer jusqu'au Brésil, où il a été inscrit dans la constitution brésilienne, sous deux articles en 1988 (Les articles 182 et 183), puis, à nouveau, sous le « Statut de la cité », le 10 juillet 2001.

Je vais effectuer un terrain de recherche, d'une durée d'un mois, au mois de mars 2019 afin d'aller à la rencontre des différents acteurs qui ont permis l'inscription du droit à la ville dans la constitution brésilienne.

Je souhaite me focaliser sur des personnes ayant pu faire partie du mouvement FNRU (Forum national pour la réforme urbaine) ou bien des personnes ayant fait partie ou faisant toujours partie des organisations affiliées à ce mouvement.

C'est pourquoi je souhaiterais vous proposer de réaliser des entrevues avec les personnes intéressées à participer à ma recherche. Cela serait d'une grande aide pour l'avancement de ma recherche.

Je souhaite réaliser des entrevues d'une durée maximale d'une heure, pendant laquelle je poserais aux personnes participant différentes questions sur leur parcours, leur compréhension du droit à la ville, le mouvement pour la réforme urbaine ainsi que sur le statut de la cité.

Si vous souhaitez réaliser une entrevue, vous pouvez me contacter à cet e-mail et je vous ferais parvenir un formulaire de consentement, comportant les différentes informations concernant ma recherche.

Je serais à Rio et pourrais me déplacer dans la ville, à vos locaux afin de mener à bien cette entrevue. Je pourrais également me déplacer hors de Rio, sans aucun problème.

Je vous remercie vivement pour l'attention que vous pourrez porter à ce mail.

Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Bien cordialement,

Rafaëlle Pons

Annexe IV: Schéma d'entrevue

1er thème : Présentation.

- Quelle est votre rôle dans l'association/le mouvement populaire/l'organisation urbaine ? Quelles sont/étaient vos principales missions ?
- Depuis quand date votre engagement dans l'association/mouvement/organisation ?

2ème thème : Connaissances du droit à la ville.

- Que savez-vous du concept de droit à la ville ?
- Comment en avez-vous entendu parler la première fois ? Et par qui (personne ou organisme) ?
- Quelle définition pourriez donner à ce concept (dans vos propres mots) ?
- Saviez-vous que ce concept avait été créé en France, pendant la fin des années 1960 ? Si oui, connaissez-vous Henri Lefebvre ?
- Comment pensez-vous que le concept de « droit à la ville » ait pu apparaître dans le langage des revendications des mouvements populaires ?
- Avez-vous réalisé un ou des projets en faveur du droit à la ville ? Si oui, lesquels ? Et à quelle période ?
- Pouvez-vous me dire pourquoi, selon vous, le droit à la ville a-t-il connu un tel engouement dans les milieux urbains au Brésil ?

3ème thème : Implication dans des mouvements populaires urbains.

- Avez-vous participé directement, ou non, au mouvement pour la réforme urbaine des années 1980 ? Si oui, à quel mouvement avez-vous appartenu ?
- Quels sont les principaux mouvements de lutte pour la réforme urbaine que vous connaissez ?
- Avez-vous été ou êtes-vous toujours impliqué(e) dans un (ou plusieurs) mouvements populaires en faveur du droit à la ville, en particulier, durant les années 80 ?

4ème thème : Statut de la cité (Estatuto da cidade) de 2001.

- Selon quelles ont été les principales revendications de ce mouvement pour la réforme urbaine ?
- Avez-vous déjà entendu parler du Mouvement national pour la réforme urbaine (MNRU) ? Si oui, sur quels sujets ?
- Avez-vous fait partie de cette organisation ? Si oui, sur quelle période ? Quels projets avez-vous mené avec le MNRU ?
- Que représentait cette réforme urbaine pour vous ? Pourquoi l'avez-vous défendu ? Pourquoi vous était-elle importante ?

5ème thème : Ouverture et conclusion.

- Croyez-vous-en la reconnaissance légale d'un droit à la ville ?
- Êtes-vous satisfait(e) de la réforme urbaine qui a été mise en place ? Quelle critique pourriez-vous y apporter ?
- Avez-vous une idée de pourquoi le « droit à la ville », qui a été créé en France, n'a-t-il pas pu prendre racine dans ce pays ?
- Pensez-vous que le droit à la ville soit applicable à d'autres pays ? Si oui, pourquoi ?

Merci de votre précieuse collaboration.

Annexe V: Présentation des personnes répondantes

Entrevues réalisées à Rio de Janeiro et São Paulo entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2019

Gerônimo Emílio Almeida Leitão, Architecte, diplômé de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro / UFRJ (1982), avec spécialisation en Urbanisme (Cours d'Urbanisme / UFRJ - 1989). Il s'est engagé dans plusieurs réseaux d'étudiants en architecture pendant les années 1980. Par la suite, il a travaillé comme architecte à la ville de Rio de Janeiro. Il est également professeur à l'École d'architecture et d'urbanisme de l'Université fédérale Fluminense (UFF), depuis 1995.

Paulo Romeiro, Avocat en droit public et chercheur pour l'Institut Polis.

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini, titulaire d'un diplôme en droit de l'Université fédérale du Ceará et d'une maîtrise et d'un doctorat en aménagement urbain et régional de la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de São Paulo (FAUUSP). Il est actuellement coordinateur exécutif de l'Institut brésilien de droit urbain, conseiller en relations internationales à l'Institut Pólis et chercheur au Laboratoire Droit à la ville et à l'espace public (LabCidade) à FAUUSP.

Orlando Alves dos Santos Junior, Professeur à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale - IPPUR, à l'Université fédérale de Rio de Janeiro UFRJ, docteur en planification urbaine et régionale (IPPUR / UFRJ), chercheur à l'Observatório das Metrôpoles et activiste au Forum national de la réforme urbaine - FNRU. Il a également été le directeur général de l'ONG FASE pendant dix-huit ans.

Alex Magalhães, diplômé d'une maîtrise en droit de la ville (Faculté de droit, 1999), de l'Université d'État de Rio de Janeiro, en plus d'un doctorat en planification urbaine et régionale de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (Institut de recherche et de planification urbaine et régionale / IPPUR, 2010). Il est professeur associé à l'Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ), basé à l'IPPUR.

Marcio Piñon de Oliveira, titulaire d'un doctorat en Géographie Humaine de l'Université de São Paulo (USP). Il a été coordinateur du programme d'études supérieures et de recherche en géographie à l'Universidade Federal Fluminense (UFF, 2004-2006), une université dont il est professeur adjoint, et président de l'Association nationale des études supérieures et de la recherche en géographie (Anpege, 2005-2007).

Joao Carlos Monteiro, post-doctorant en géographie à l'Universidade Federal Fluminense (UFF), spécialisé en planification urbaine et régionale.

Fabricio Leal de Oliveira, diplômé en architecture et urbanisme de la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'UFRJ (1984), master (1997) et doctorat (2003) en aménagement urbain et régional de l'Institut de recherche urbaine et régionale de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ). Il est actuellement professeur associé à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ) et chercheur au Laboratoire d'État du travail, du territoire et de la nature (ETTERN / IPPUR / UFRJ).

Monsenhor Luiz Antônio Pereira Lopes, Coordonnateur pastoral de l'association Pastoral de Favelas de Rio de Janeiro.

Rosangela Luft, diplômée d'un doctorat en droit de la ville de l'Université d'État de Rio de Janeiro (UERJ) et en droit public de l'Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. Professeur de droit à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale à l'Université fédérale de Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ)

Gétulio Vargas Junior, participant à l'Union des associations de quartier de Porto Alegre puis leader de la Confédération nationale des associations de résidents (CONAM) à Porto Alegre après avoir été président de l'UAMPA - Union des associations de quartier de Porto Alegre. Il a participé au Forum d'État pour la réforme urbaine et actuellement au Forum national pour la réforme urbaine. À l'échelon national, il a pris part aux débats du Conseil des villes au sein du comité des transports et de la mobilité urbaine