

VI^e CONGRÈS DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE SOCIOLOGIE

Saint-Quentin en Yvelines, 29 Juin au 2 Juillet 2015

RT 6 : Protection sociale, politiques sociales et solidarités

Pauvreté, stigmatisation et citoyenneté :

Le rôle des assistantes sociales dans le clientélisme brésilien ¹Flávio Eiró ²**Résumé**

Cet article analyse une pièce de l'engrenage du clientélisme politique moderne brésilien dans le Nord-Est sémi-aride. L'enjeu de ce clientélisme « moderne » est son appropriation par des politiques sociales fédérales de réduction de la pauvreté à grande échelle – comme le programme *Bolsa Família*. Un nouvel acteur apparaît comme fondamental dans l'entretien de cette structure clientéliste : l'assistante sociale. L'étude microsociologique du clientélisme nous a permis de comprendre le rôle fondamental des assistantes sociales pour 1) le fonctionnement de la structure clientéliste, et 2) la construction d'une citoyenneté hybride chez les bénéficiaires. En ce sens, l'objet de cette analyse porte sur les frontières symboliques entre les acteurs concernés, les catégories de représentation, les actions et leurs intentions – suivant la tradition des *cultural studies* et de la sociologie des rôles sociaux. L'enquête est basée sur des données qualitatives recueillies sur six mois (2013 et 2014) dans une capitale régionale du Nord-Est brésilien. Deux appareils de l'assistance sociale ont été enquêtés pour composer un matériel ethnographique concernant le quotidien des assistantes sociales, ajoutés à des entretiens avec des acteurs concernés et des bénéficiaires des programmes sociaux.

Mots-clés : clientélisme, assistance sociale, pauvreté, Bolsa Família, Brésil

¹ Travail en cours : toutes les analyses et les données présentées ici doivent être interprétés comme préliminaires. Une version en anglais de ce papier fait aussi l'objet des communications à deux autres événements : 10th International Conference in Interpretive Policy Analysis (Lille, juillet 2015) ; Annual RC19 Conference, International Sociological Association (Bath, août 2015).

² Doctorant en Sociologie à École des hautes études en sciences sociales, Équipe de recherche sur les inégalités sociales (Centre Maurice Halbwachs) ; en co-tutelle avec l'Université de Brasília.

Email : flavioeiro@gmail.com

Pauvreté, stigmatisation et citoyenneté :

Le rôle des assistantes sociales dans le clientélisme brésilien

Cet article analyse une pièce de l'engrenage du clientélisme politique moderne brésilien dans la région Nord-Est. La spécificité de ce clientélisme « moderne » est son appropriation des politiques sociales fédérales de réduction de la pauvreté à grande échelle – notamment programme *Bolsa Família*. Un nouvel acteur apparaît comme fondamental dans l'entretien de cette structure clientéliste : l'assistante sociale.

L'étude microsociologique du clientélisme nous a permis de comprendre le rôle fondamental des assistantes sociales dans le fonctionnement de la structure clientéliste, en imposant des contraintes pour la construction de la citoyenneté chez les bénéficiaires de l'assistance sociale. En ce sens, l'objet de cette analyse porte sur les frontières symboliques entre les acteurs concernés, les catégories de représentation, les actions et leurs intentions – suivant la tradition des *cultural studies* et de la sociologie des rôles sociaux.

Pour ce faire, l'analyse des structures clientélistes est devenue le point de départ de la recherche, qui a rapidement montré la nécessité de mieux comprendre le rôle des assistantes sociales et leurs pratiques discrétionnaires. Enfin, une compréhension large du fonctionnement des pratiques clientélistes – même si peu profonde dans certains points – était nécessaire pour l'analyse de la relation entre la citoyenneté et la pauvreté. Une citoyenneté incomplète, ou qui subit des perturbations, ne peut être analysée que si on considère le rôle du clientélisme dans l'ordre social ; de même, l'analyse de la construction du lien de citoyenneté (Paugam, 2008), ou de son expansion en raison de programmes sociaux tels que le *Bolsa Família*, est déficiente si la problématique du clientélisme n'est pas pris en compte.

Présentation de l'enquête et méthodologie

Mes analyses de ces phénomènes sont basées sur des événements qui se sont déroulés dans l'une des capitales régionales du Nord-Est, la ville d'*Angico*, où j'ai développé mes recherches pendant trois mois en 2013 et deux mois en 2014. Angico est la ville principale de cette région, la deuxième plus grande de son État après la capitale, le troisième plus grand collège électoral de l'État. Le choix de cette municipalité est expliquée par sa

pertinence sur la scène politique de l'État, son importance socio-économique, et sa position comme une ville de taille moyenne dans l'intérieur du Nord-Est, le *Sertão*, ou Semi-aride brésilien³ (Figure 1). Son récent processus de développement économique et urbanisation dans une zone à prédominance rurale est illustrative des transformations qui se produisent non seulement dans la région semi-aride, mais dans plusieurs régions à travers le pays.

L'essence de la méthodologie choisie est l'ajout de variables et des idées pour le modèle en cours de construction à travers l'enquête de terrain. La stratégie utilisée pour cela est de se rapprocher des conditions dans lesquelles les individus attribuent des significations aux objets et aux événements, pour une description plus précise. L'approche adoptée vise l'ampleur, plutôt que de l'épaisseur (« *breadth rather than thickness* », Becker, 2001): nous cherchons à découvrir quelque chose sur chaque sujet que la recherche touche, même si tangentiellement. L'objectif est de comprendre le phénomène dans son ensemble, avec les interrelations de ses parties.



Figure 1. le *Sertão* ou Semi-aride brésilien

Le travail de terrain a porté sur l'observation directe des activités quotidiennes de deux dispositifs de l'assistance sociale municipale : 1) la coordination locale du Programme Bolsa Família (PBF) et 2) l'un des sept Centres de référence de l'assistance sociale (CRAS) d'Angico.

Le PBF est le plus grand programme de transfert conditionnel de revenu du monde, qui cible plus de 14 millions de familles, soit 50 millions de personnes. Il a pour conditionnalités la scolarisation et vaccination des enfants, et la réalisation d'examens réguliers des femmes enceintes. Les bénéfices varient entre 35 R\$ et 336 R\$⁴ en fonction de la

³ « Semi-aride » est le nom officiel d'une sous-région à l'intérieur du Nord-Est, défini par des critères environnementales, partagé entre neuf Unités de la Fédération Brésilienne (UF). Dans sa nouvelle délimitation politique, le Semi-aride incorpore 1 133 municipalités, pour une superficie de 969 589,4 km².

⁴ Environ 10 et 100 euros respectivement.

composition familiale afin d'élever les revenus des familles au-dessus du seuil de pauvreté⁵. Même s'il s'agit d'un programme fédéral, le PBF est géré en collaboration avec les municipalités. Il peut être résumé dans les étapes suivantes :

- 1) le gouvernement fédéral attribue des quotas aux municipalités, basées sur l'estimation du nombre de personnes « pauvres » ;
- 2) les municipalités réalisent l'enregistrement au cadastre des familles potentielles dans une base de données unifiée, le *Cadastro Único*⁶ ;
- 3) le gouvernement fédéral détermine l'éligibilité des familles et la valeur des bénéficiaires à partir de la base de données, et vérifie en continu les éventuelles irrégularités cadastrales ;
- 4) les municipalités font le suivi des bénéficiaires : mise à jour des informations cadastrales, conformité aux critères, vérification des éventuelles irrégularités.

Le choix du bureau local du PBF pour la réalisation des observations de cette étude s'explique par le fait que c'est le lieu où s'effectuent la quasi-totalité des activités du programme à l'échelle municipale. La plupart des efforts d'observation ont porté sur les activités liées au cadastre et la mise à jour des informations familiales, impliquant principalement les (visites de ?) routines des assistantes sociales – 2 ou 3 –, et indirectement, deux douzaines d'enquêteurs et la coordination du programme.

En remarquant le caractère éphémère et superficiel de la relation entre les bénéficiaires et les assistantes sociale du PBF, et en considérant que la structure clientéliste – objet de l'enquête – a eu l'assistance sociale comme élément fondamental, il était clair que les observations devaient être élargies à un autre dispositif d'assistance sociale. Grâce à un informateur avec qui une relation de confiance s'était instaurée depuis 2013, et qui travaillait dans un CRAS au moment de ma deuxième mission, j'ai pu réaliser au moment

⁵ Dans le cadre de l'assistance sociale brésilienne, « famille » est le foyer avec tous ses membres, qui peuvent être aussi de la famille élargie, conjoints non mariés et des personnes agrégés de façon permanente. En bref, tous ceux qui y habitent.

⁶ Le *Cadastro Único* [Cadastre unique] est une base de données, contrôlée par le Ministère du développement social et alimenté par les municipalités, qui donne accès à tous les programmes sociaux fédéraux, principalement le PBF.

d'une visite que cet endroit était un point stratégique d'observation des pratiques clientélistes.

Le CRAS est également un programme fédéral, lancé par l'ancien Président de la République, Lula, dont le principal objectif est de faciliter l'accès aux services offerts par le Système unifiée d'assistance sociale (SUAS), intégrant le PBF. Ces unités font partie d'une stratégie de décentralisation et sont placées dans les zones les plus vulnérables de chaque municipalité. Le CRAS est également responsable de la « gestion territoriale du réseau des services sociaux de bas » (MDS, 2015). La nouveauté offerte par ce programme est le suivi des familles en situation de risque social afin d'éviter « la rupture des liens, favoriser l'accès et l'utilisation des droits et d'aider à améliorer la qualité de la vie » (MDS, 2015).

Les chiffres qui composent ce programme sont également illustratifs de son importance : l'unité étudiée (l'un des sept CRAS à *Angico*), comptait une douzaine de travailleurs sociaux, tandis que le PBF en avait au plus trois. L'implantation du CRAS se fait dans les quartiers les plus pauvres des municipalités afin de cibler les familles les plus déshéritées. Ils développent un travail continu et permanent avec ces familles, agissant avec des différents programmes (y compris l'enregistrement et la mise à jour du cadastre pour le PBF), et en créant des relations personnelles et durables avec les assistés. Il n'a pas été différent dans le CRAS objet de cet étude, situé dans le quartier le plus pauvre de la ville et le plus grand d'*Angico* en termes de population couverte et quantité d'employés. Inclure le CRAS dans la recherche se justifie par son rôle central avec le PBF et sa coordination municipale. En étant des parties d'un même système orchestré par le maire, la distinction entre ces deux dispositifs de l'aide sociale ne sera effectué dans ce papier que quand strictement nécessaire, en vue de la simplification des analyses.

En bref, la recherche comprend deux dispositifs d'aide sociale : le bureau municipal PBF et un CRAS, situé dans le quartier le plus pauvre et le plus peuplé d'*Angico*. Dans le premier, la routine des assistantes sociales a été observée, en les accompagnant dans les visites aux ménages et leur travail au bureau, où elles tiennent des rendez-vous réguliers avec les bénéficiaires – la plupart du temps pour résoudre les problèmes liés à la suspension des allocations – et en échangeant avec le reste du personnel. Au CRAS, le bureau des assistantes sociales a été le point d'observation : c'est là qu'elles reçoivent les bénéficiaires et se préparent pour des interventions ou des visites familiales. Le focus dans les

deux endroits était les interactions entre les assistantes sociales et les assistés, et plusieurs entretiens (formels et informels) ont été menés avec un total de dix assistantes sociales.

Des entretiens formels ont été menés afin de compléter les observations ethnographiques. Des entretiens en profondeur ont été conduits avec vingt bénéficiaires de l'assistance sociale, sans la présence de personnes liées à la mairie ou au secrétariat d'assistance sociale. Les entretiens ont porté sur les perceptions des bénéficiaires du PBF et l'assistance sociale dans un sens plus large, de la politique et les élections, et le clientélisme et l'achat de voix.

Au niveau institutionnel, huit employés détenant des postes de coordination au sein de l'assistance sociale municipale ont été interrogés. Des entretiens avec les coordonnateurs de l'assistance sociale de municipalités voisines ont également été effectués afin d'établir une perspective comparative. Au niveau national, trois personnes détenant des postes de haut niveau (au moment des entretiens ou récemment) au sein du PBF ont été interrogés. Le tableau 1 résume les informations-clé concernant les activités sur le terrain.

Acteurs <i>Localité</i>	Nombre	Technique employée
Assistants sociaux du PBF <i>Angico</i>	4	Entretiens répétés (formels et informels) et observation directe
Assistants sociaux du CRAS <i>Angico</i>	6	Entretiens répétés (formales et informales) et observation directe
Bénéficiaires <i>Angico</i>	20	Entretiens en profondeur
Cadres des l'assistance sociale municipale <i>Angico</i>	8	Entretiens structurés
Coordinateurs du PBF de municipalités voisines	4	Entretiens structurés
Cadres des du PBF fédéral <i>Brasília</i>	3	Entretiens structurés

Tableaux 1. Résumé des activités de terrain (2013-2014)

Résultats

Le manque de clarté du terme « clientélisme » résulte de son utilisation sans distinction, conduisant à une perte de valeur scientifique du concept. Beaucoup sont ceux qui confondent le clientélisme avec des concepts tels que le parrainage, l'achat de voix, le ciblage électoral des ressources publiques, l'assistantat et la corruption. Le clientélisme est se matérialise toujours à l'échelle de micro-sociologique, et à travers ce raisonnement, nous proposons une redéfinition du terme en faisant usage du travail de Tina Hilgers, qui a réussi à mettre en évidence les éléments clés de ce concept :

« En plus d'être un échange dans lequel les individus cherchent à maximiser leurs intérêts, le clientélisme implique longévité, caractère diffus, contact face-à-face, et inégalité. Autrement dit, il est une relation personnelle durable entre personnes de statut socio-politique inégal. L'établissement de ces caractéristiques permet de différencier des concepts tels que l'achat de votes et la corruption et détermine la position analytique du clientélisme au niveau microsociologique » (Hilgers 2011 : 568)

On y lit cinq dimensions fondamentales du concept : maximisation d'intérêts, longévité et inégalité, contact face-à-face et caractère diffus. Cette perspective nous a permis de comprendre le rôle clé des assistantes sociales dans l'opérationnalisation du clientélisme politique et dans l'imposition des contraintes pour la construction de la citoyenneté. En ce sens, à la suite de la tradition des études culturelles, le focus de la recherche était les frontières symboliques entre les acteurs impliqués, les catégories de représentation, les actions et leurs intentions (Small et al., 2010).

Frontières symboliques dans la relation entre assistantes sociales et bénéficiaires

La relation entre les assistantes sociales et les bénéficiaires (deux groupes formés principalement de femmes⁷) est imprégné par des frontières symboliques de classe. C'est dans leurs apparence qu'on remarque les premiers signes de cette frontière. Même si la (encore faible) démocratisation de l'accès aux études universitaires a permis l'existence d'assistantes sociales issues des classes populaires, et peut-être même anciennes bénéficiaires des programmes d'assistance sociale, intégrer le groupe des assistantes exige une conformation esthétique. Cela se voit facilement dans les talons et vêtements tous neufs ;

⁷ Dans le PBF, par exemple, les femmes sont toujours les responsables par l'allocation.

la maquillage et les cheveux lissés ; les accessoires, de grandes boucles d'oreilles et des bracelets dorés ; les téléphones portables ; les sacs. Aucun effort pour cacher ou ne pas mettre en évidence ces signes distinctifs n'est fait. Et parfois on a même l'impression du contraire, quand les conversations sur les voyages à la capitale ou des nouveaux grands achats ne s'arrêtent pas à la présence d'une ou deux femmes dans la salle des assistantes sociales pour un rendez-vous.

Celles-là, les bénéficiaires, sont aussi des femmes qui s'occupent de leurs apparences, il ne faut pas l'oublier. Elles ont aussi des *smartphones*, même si un peu plus modestes. Par contre, elles sont dans une sphère domestique, de vie privée, parfois pas très loin de chez elles. Et évidemment, on remarque le contraste entre ces deux groupes de femmes notamment aux rencontres chez les bénéficiaires. Elles portent, donc, toujours des *havaianas* et des vêtements simples, des pantalons très courts, comme on fait à la maison ; le maquillage et les cheveux lissés sont réservés aux occasions spéciales ; leur peau noir ou brune et cheveux frisés marquent aussi les différences raciales ; les accessoires sont simples, pas de bijoux dorés ; pas de sacs de marque ou de lunettes de soleil.

Dans ces rapports, le silence est la règle chez les bénéficiaires, le ton doux est doux dans les réponses aux questions posées et le récit des problèmes rencontrés. Lors des rares moments où les bénéficiaires expriment leur indignation, les assistantes sociales répondent par l'incompréhension, en demandant à leur interlocuteur de se contrôler. ; les rires fusent dès que ces femmes s'en vont. L'empathie et l'amitié des assistantes sociales est réservée à peu d'entre elles. À celles « qui ont vraiment besoin, qui ont beaucoup souffert, qui essayent de se battre contre les aléas de la vie ». C'est là, quand on va au-delà des apparences qui marquent ces relations, qu'on trouve les frontières symboliques les plus pertinentes pour la construction de leur relation en tant qu'agents et bénéficiaires de l'assistance sociale.

Les représentations de la pauvreté et la pratique discrétionnaire de l'assistance sociale

Dans ses constants contacts avec les bénéficiaires, les assistantes sociales renforcent une représentation des pauvres comme des paresseux et des fraudeurs, toujours en train d'essayer de profiter de la générosité de l'État. Cette représentation est intégrée dans les stratégies des assistantes sociales de dévoilement de renseignements, omis ou modifiés

par les bénéficiaires, en vue de l'augmentation de l'allocation. Cette représentation et les pratiques résultantes forment un *habitus* particulier des assistantes sociales. Il s'agit d'un système de dispositions acquises qui reproduisent les contraintes de leur origine, d'après Bourdieu (1979), partagé entre les membres d'une catégorie ou groupe social.

Tout au long de l'enquête, une seule fois j'ai rencontré une assistante sociale qui ne partageait pas complètement ces représentations, opinions dont elle ne faisait pas part à ses collègues. Ses pratiques, cependant, dans une certaine mesure, ont été limitées par ce même système de pensée. Cet *habitus* est directement influencé par l'*habitus* de classe, à laquelle appartiennent les assistantes sociales. En considérant l'extrême concentration de la richesse dans la région, l'accès à l'enseignement supérieur est encore limité, et le choix de cette profession est assez estimé par les classes moyennes-hautes.

Dans ce contexte, un conflit d'identité émerge entre leur activité professionnelle, qui doit assister les personnes qui ont besoin, et leur classe sociale qui lie la sortie de la pauvreté au mérite, et met en doute les raisons pour lesquelles quelqu'un peut demander de l'aide. Le profil d'assistante sociale, qui leur est présenté à l'âge adulte dans l'enseignement supérieur, est évoqué dans les discours lorsque, en face des situations de pauvreté critique, l'empathie face à une situation extrêmement vulnérable est indiscutable. D'autres situations, moins critiques, sont vues à travers le regard de classe, et un discours stigmatisant des pauvres est immédiatement évoqué. Les ressources limitées du PBF et le nombre de personnes sur la liste d'attente sont utilisés pour justifier la coexistence de deux comportements, car elles doivent « faire de la place » pour les vrais pauvres, ceux qui ne reçoivent pas actuellement l'allocation. Leur travail devient donc crucial pour la réalisation des objectifs du programme, et elles seront aussi strictes que possible dans leur tâche pour découvrir qui commet une fraude et reçoit le bénéfice d'une allocation de façon équivoque.

Le caractère discrétionnaire de son travail est prévu dans le format du PBF. En fait, si la délimitation d'un profil est définie avant tout par le revenu familial, l'emploi formel reste rare dans un contexte de pauvreté. Avec un emploi formel, il est rare qu'une famille tombe sous le seuil de pauvreté, et entre dans les critères d'éligibilité du programme (définis exclusivement par le revenu familial). La majorité des bénéficiaires ont un travail informel, de saison, instable, ou travaillent à la journée. Cela veut dire aussi qu'ils n'ont pas de preuves de leurs salaires.

Dans les orientations du PBF, l'inscription est déclarative, et les informations données ne peuvent pas être l'objet d'une contestation. Les dossiers sont traités par le système centralisé du programme au niveau fédéral, et le bénéfice est ainsi accordé d'après les informations transmises. Dans ce cadre, les assistantes ou d'autres agents de l'assistance sociale n'ont pas beaucoup d'influence. C'est seulement dans un deuxième moment, quand la présence des assistantes est requise pour faire des vérifications directement chez les bénéficiaires, qu'une évaluation plus profonde est faite⁸. C'est à elles d'évaluer les cas particuliers, en utilisant leur sensibilité, acquise durant leur formation, pour arriver à une décision : le foyer est-il éligible ou non pour recevoir l'allocation ?

La pratique courante est donc d'estimer, avec la famille, le revenu mensuel moyen du foyer. Ce calcul peut être fait de différentes manières. L'assistante peut forcer le calcul d'une « vraie valeur moyenne » des revenus. Elle peut aussi demander les détails des dépenses du foyer et les comparer à la valeur des revenus déclarés. De cette manière, « les gens ne pensent pas à faire tous les calculs avant ». Et finalement, même si elles ne sont pas censées le faire, elles peuvent aussi intégrer dans leur analyse l'état de la maison, le matériel électroménager visible, une moto qui est garée en face de la maison, la télévision. Tout peut être utilisé par les assistantes sociales pour évaluer les vrais besoins de la famille, et les comparer avec d'autres familles. Une fois ce travail réalisé, il faut trouver une façon d'intégrer cette « évaluation qualitative » dans le dossier de sorte que l'évolution se reflète sur les allocations, leur suspension ou leur continuation.

Dans leur regard critique sur le PBF, les assistantes sociales soulignent son caractère déclaratif. L'obligation bureaucratique de « croire » le bénéficiaire est désapprouvée, et régulièrement contestée et défiée. Tel est le cas de la déclaration signée par les bénéficiaires du programme, attestant que les renseignements fournis par le répondant sont vrais. Les assistantes sociales m'ont informé qu'elles insistent toujours sur la nature juridico-légale du document, en particulier la partie où il est dit : « passible de poursuites pénales et civiles à la suite de fraudes commises ». L'une d'elles a déclaré : « nous leur faisons un peu peur » [*a gente faz um medinho nelas*], et en riant, m'a raconté comment,

⁸ Il y a plusieurs raisons pour que cette vérification soit demandée, mais les plus courantes sont : irrégularités cadastrales (comme manque d'information ou numéros des documents non valables), délai pour la mise-à-jour des informations expiré, membre de la famille engagé en travail formel.

ironiquement, à ce moment, les répondants ont tendance à « se souvenir » d'une source de revenu ou autre.

Street-level bureaucracy et la stratégie clientéliste

Ces pratiques et d'autres ont été observées systématiquement, et sont considérées par les assistantes sociales comme des ajustements aux défauts du programme, ou simplement des stratégies « normales » pour mieux atteindre ses objectifs. La conséquence de ce comportement est la génération d'un cercle vicieux (Figure 2), qui renforce la désinformation et la représentation des bénéficiaires comme fraudeurs.

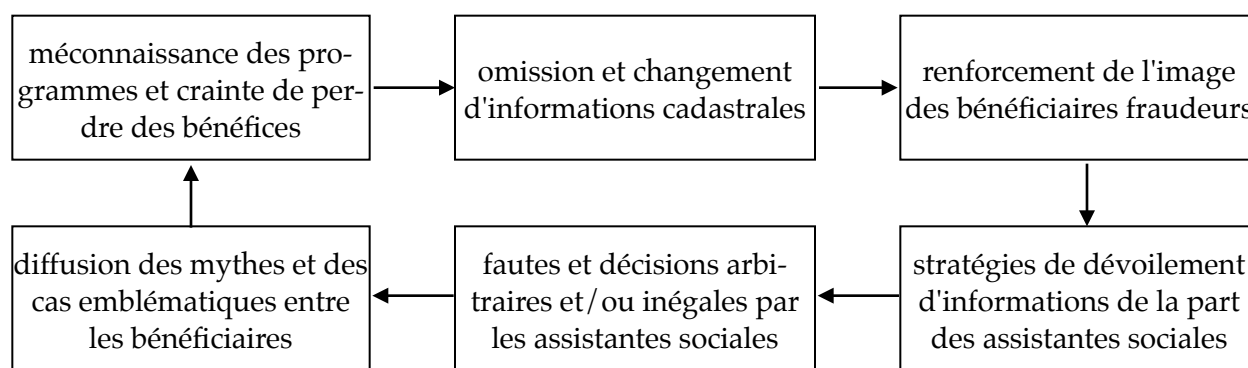


Figure 2. Cercle vicieux : les représentations de la pauvreté et de la désinformation dans le PBF

Ce comportement arbitraire fait écho aux études de « street-level bureaucracy » (Lipky's, 1980), puisque les assistantes sociales utilisent leur discours et la pratique bureaucratique pour confondre leurs interlocuteurs, pour maintenir son pouvoir sur eux. Le principal argument de Lipsky est que ces agents devraient être « reconnus et conceptualisés comme le dernier maillon de la chaîne d'élaboration des politiques publiques, car il est seulement dans l'interaction entre les intervenants et les bénéficiaires que la politique sociale formelle vient à la vie » (Rice, 2012 : 1039). Selon la théorie de Lipsky, le comportement des agents est influencé par deux facteurs : le contexte organisationnel et les fonctions d'utilité cognitivo-émotionnelles intrinsèques. Celle-ci concerne non seulement la disposition individuelle, mais l'habitus partagée par le groupe, comme expliqué ci-dessus. Le contexte organisationnel donne la structure des limitations matérielles et qui

va influencer la perception de l'individu sur le décalage entre les objectifs du programme et les moyens de son application. La combinaison de ces facteurs détermine si les bureaucrates de niveau de la rue vont : appliquer rigoureusement, adapter de façon créative, ou saper les objectifs du programme dans leurs interactions avec les bénéficiaires (Rice, 2012).

Dans le cas analysé, les assistantes sociales comptent sur une gamme de stratégies informelles pour adapter de façon créative le programme. Elles n'essayent pas de miner délibérément les objectifs du programme, car elles justifient leurs pratiques en mettant en avant la nécessité d'enlever les bénéficiaires frauduleux du programme. Elles n'appliquent également pas les règles avec rigueur, vu qu'elles reçoivent une formation et sont conscientes des lignes directrices pour leur travail, dont elles ne croient pas que soient assez.

Parmi leurs stratégies, étaient les plus courantes : se renseigner sur la vie des bénéficiaires entre ses voisins ; comparer les réponses données à des questions similaires à différentes occasions ; exiger leur présence au bureau du PBF pour les intimider plutôt que pour besoin réel ; omettre d'informations sur le fonctionnement et les règles du programme ; souligner et exagérer les conséquences juridiques que l'on pourrait subir si reconnu coupable de fraude. La désinformation au sujet du programme, au-delà d'être résultat de sa complexité croissante, est renforcée volontairement par les assistantes sociales afin de donner moins de subventions aux bénéficiaires qui peuvent essayer de les tromper.

Le résultat de ces pratiques, explicité dans le cercle vicieux exposé, est l'insécurité par rapport au bénéfice. Être déjà bénéficiaire n'est pas une garantie de sa continuation. Chacune de mes interviewées connaissait un cas, une voisine, qui a perdu son bénéfice sans raison apparente. Des hypothèses sont formulées: « je pense que le PBF a une durée limitée » ; « elle a fait un grand achat des meubles d'une seule fois » ; et enfin, « l'assistante sociale lui a rendu une visite ». Les vrais conditionnalités du programme ne sont pas mentionnés. Rapidement elles reconnaissent qu'il y a des choses qui dépassent sa compréhension. « C'est comme ça ». Dans ce cadre, quelqu'un qui peut offrir une garantie, ou un « petit coup-de-main pour régler quelque problème avec le bénéfice », est vraiment bienvenu.

Pendant les élections de 2014, cette incertitude et désinformation ont été utilisés par les politiciens dans les campagnes électorales, afin de gagner des votes. Pour les politiciens au pouvoir, l'utilisation des ressources publiques facilite ce processus, car ils contrôlent leur personnel par des menaces de démission (puisque la grande majorité d'entre eux occupe des postes non-stables et peut être viré à tout moment) et peuvent utiliser en conséquent leur travail discrétionnaire à son faveur. Principalement ce fut le cas du bureau du PBF, dont la coordinatrice a tenu constamment des réunions privées avec les bénéficiaires ayant des problèmes bureaucratiques avec leurs allocation, et allouait les certaines assistantes sociales de son confiance à travailler plus intensivement dans les quartiers où les alliés politiques avaient leur base électorale.

En ce qui concerne les CRAS, toutes activités ont été suspendues, et il était à fonctionner avec un personnel minimum. Un ou deux techniciens restaient en arrière pour des questions urgentes, tandis que le reste avait l'ordre de scanner leurs zones de travail (les quartiers les plus pauvres de la ville). Leurs ordres étaient d'abord demander des votes et encourager ceux qui supportaient déjà le candidat ; en suite, identifier les besoins de la famille et de faire des offres, en assurant des listes détaillées avec leurs demandes, à être transmises quotidiennement au comité central de campagne. Une troisième étape a été décrite par des bénéficiaires, ce n'a pas pu être identifié comme un ordre reçu ou une stratégie spontanée utilisée par les assistantes sociales : mettre en évidence les avantages CRAS et à quel point il serait mauvais si ses services ne seraient plus disponibles.

Clientélisme et citoyenneté

Au-delà de la description de l'organisation clientéliste, un accent sur la perspective du client a été également donnée par les attribuant un rôle actif dans la relation clientéliste. La domination peut apparaître, mais cela est juste un des nombreux aspects constitutive de cette relation, et ne sont pas considéré comme un facteur fondamental et explicative. Ainsi, une approche socioculturelle des liens clientélistes est adoptée, en soulignant que ces liens doivent être analysés dans l'univers culturel des pauvres. Cette relation a deux dimensions fondamentales : matériels (biens, services ou soutien) et symboliques (systèmes d'évaluation, de perception et d'action dans les structures mentales de l'objet – ou tout simplement, l'habitus de Bourdieu), qui déterminent des attentes de réciprocité cul-

turelles antérieures aux personnes concernées. Ces deux dimensions se complètent en établissant une économie morale qui implique des droits et des devoirs, des obligations au-delà de l'échange matériel, des conditions de réciprocité négociées selon un calcul moral (Thompson, 1971).

Dans une perspective de l'individualisme utilitariste, le comportement rationnel des clients a été observée non seulement en ce qui concerne le choix du patron et les stratégies utilisées pour maximiser leurs intérêts, mais aussi dans la manière dont ces personnes assimilent leur double rôle de clients et citoyens. Trois différents types de modèles de vote liés aux pratiques clientélistes ont été observés. Tout d'abord, les électeurs qui contestent ouvertement et délibérément les arrangements clientélistes, pas par leur refus, mais plutôt en utilisant différents patrons sans considérer ces engagements comme contraintes pour leurs votes : « je prends de celui qui veut me donner. À la fin, je vote pour qui je veux ». Ensuite, les électeurs qui évaluent les candidats par leur valeur morale. Ils qualifient les bons hommes politiques en tant que hommes de famille, de bon cœur et qui travaillent dur, tandis que les mauvais sont ceux qui ne se soucient pas des pauvres ou ne tiennent pas leurs promesses. Lorsque les assistantes sociales avec lesquelles ils interagissent travaillent comme intermédiaires de relations clientélistes, ils font confiance en tant que telle, et leurs promesses et les menaces sont considérées comme vraies. Troisièmement, ceux qui s'engagent indifféremment dans les relations clientélistes. Le patron qui gagne leurs votes est généralement celui qui donne le plus. Ils votent seulement parce que c'est obligatoire, et ils ne voient aucune corrélation entre le vote et leur vie quotidienne. Ils sont également indifférents à qui gagne ou perd, tant que les promesses sont déjà payées.

Conclusion

Le caractère arbitraire du travail des assistantes sociales – le pouvoir de décider qui mérite ou pas l'assistance – influencé par ses représentations sur la pauvreté et ceux qui chargent l'assistance créent une insécurité constante par rapport à la permanence des programmes. La désinformation liée à eux, notamment le PBF, au-delà d'être résultat de sa complexité, est renforcée délibérément par ces agents, en vue de donner moins de subventions aux bénéficiaires de les tromper. Une pièce de la structure clientéliste s'est

ainsi configurée : dans un cadre d'insécurité, de stigmatisation et d'extrême pauvreté, des candidats politiques et ses agents ciblent les quartiers les plus pauvres offrant la continuité des programmes auxquels les gens ont droit. Non rarement, les assistantes sociales sont elles-mêmes contraintes à faire cette négociation en période électorale, comme nous avons observé.

Pour conclure, même dans le cadre d'expansion de la citoyenneté, où les plus pauvres et exclus de la société brésilienne font l'expérience d'une inclusion économique et aussi politique – avec leurs besoins reconnus comme droit par l'Etat, et non objet de charité ou de bienveillance paternaliste –, les pratiques clientélistes se montrent résilientes.

Cette expression de la citoyenneté brésilienne des pauvres du Nord-est intègre des valeurs de la démocratie moderne et d'un système de contrôle local. Ainsi, mon argument est que pour les plus pauvres du Brésil, les politiques sociales initient l'occasion non seulement d'élargir la conception de citoyenneté, à travers un contact plus direct avec les institutions publiques, mais aussi pour le réarrangement des termes dans les relations clientéliste.

Bibliography

- Becker, H. (2001). The Epistemology of Qualitative Research. In Robert M. Emerson (org.), *Contemporary Field Research: perspectives and formulations*. Long Grove, Waveland Press.
- Bourdieu, P. (1979). *La Distinction*. Paris: Les Éditions de Minuit (coll. Le sens commun).
- Hilgers, T. (2011) Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels. *Theory and Society*, 40(5), p. 567–588.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MDS (2015). Website: *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. <<http://www.mds.gov.br>>. Visité le 20 février 2015.
- Paugam, S. (2008). *Le lien social*. Paris: Presses Universitaire de France.
- Rice, D. (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration & Society*, 45(9), 1038–1062.
- Small, M. L., Harding, D. J., & Lamont, M. (2010). Reconsidering Culture and Poverty - Introduction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 629, 6–27.
- Thompson, E. P. (1971). The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century. *Past & Present*, 50, 76-136.