

Les nouvelles universités fédérales : l'action des acteurs et des échelles de pouvoir et de gestion

Étude de l'Universidade Federal da Fronteira Sul, Brésil

AUTEUR-E-S

Geisa RORATO, UFRGS (Brésil)
Aldomar RÜCKERT, UFRGS (Brésil)

RÉSUMÉ

Ce texte aborde l'expansion de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil ces dernières années, avec la création de 18 universités fédérales, dont l'Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Nous voulons comprendre la dynamique de localisation de l'UFFS à partir de l'analyse des acteurs impliqués et des échelles de pouvoir et de gestion mobilisées. Pour l'implantation de l'UFFS, se sont articulés divers mouvements sociaux liés, entre autres thèmes, à l'agriculture familiale. On peut considérer que la région où l'UFFS se situe est formée d'un réseau dense d'acteurs qui peuvent organiser leurs actions à différentes échelles de pouvoir et de gestion. Les mouvements sociaux qui étaient derrière la création de l'UFFS avaient une proximité idéologique à ce moment-là avec le gouvernement fédéral, ce qui a rendu possible l'influence des acteurs locaux dans la sphère fédérale.

MOTS CLÉS

Universités, acteurs sociaux, échelles de pouvoir et gestion

ABSTRACT

This text discusses the federal higher education expansion in Brazil in recent years, when were created 18 federal universities, among which the Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). We would like to understand the location of the UFFS's campus taking into consideration the influence of social actors in its creation process. What are the management and power scales mobilized by them? For its implementation, diverse social movements got together, mainly those related to the family and peasant agriculture. The region where the UFFS is situated can be considered as a dense network of stakeholders who can articulate themselves at different levels of power and management. The social movements who were behind the creation of UFFS had an ideological proximity at that moment with the federal government, which made it possible for local players to gain influence in the federal sphere.

KEYWORDS

Universities, Social actors, Power and management scales

INTRODUCTION

Cet article présente des observations concernant le développement de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil pendant les dix dernières années¹ et ses répercussions territoriales. La reprise des investissements fédéraux de l'enseignement supérieur avait pour but de réaffirmer le rôle central de l'enseignement supérieur fédéral – et gratuit – au Brésil. À partir de 2003 a commencé le programme de développement des universités

1 Entre les années 2003 et 2014, 18 universités fédérales ont été créées et le nombre de communes ayant un campus universitaire au Brésil est passé de 148 en 2003 à 298 en 2014.

fédérales, suivi des plans de restructuration et expansion des universités fédérales (REUNI), institués par le décret n° 6.096 du 24 avril 2007.

REUNI s'impose comme une des actions du plan de développement de l'éducation (PDE), fait qui démontre la reconnaissance du gouvernement fédéral envers le rôle stratégique des universités dans le développement économique et social. Le PDE devrait permettre l'installation d'un enseignement supérieur de qualité dans les régions les plus distantes du pays.

Parmi les nouvelles universités créées après les années 2000, on étudiera l'Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), structure multicampus située dans trois États différents et dans une région alors dépourvue d'universités fédérales. Cela nous permettra d'identifier l'action de multiples acteurs qui articulent plusieurs échelles de pouvoir et de gestion pour influencer les décisions qui se répercutent sur le territoire.

1. ÉTUDE DE L'UFFS À PARTIR DES ACTEURS ET DES MULTIPLES ÉCHELLES DE POUVOIR ET DE GESTION

Dans ce travail, on cherche à comprendre le territoire comme un produit social, une arène de lutte et une base de ressources. Considérant que l'idée de pouvoir apporte en soi un composant de relation et d'asymétrie, le pouvoir se manifeste dans des situations de relation asymétrique (Castro, 1995). Dans ce sens, avec de plus grandes possibilités de manifester son pouvoir dans l'espace, à partir de la gestion territoriale, on peut dire que les régions plus dynamiques peuvent être celles qui ont des acteurs plus dynamiques, qui mobilisent des ressources de tout ordre pour répondre aux besoins de leur territoire d'action. Ainsi, la configuration de l'enseignement supérieur dans le territoire ne se présente pas de façon homogène. Les territoires qui présentent une plus grande densité institutionnelle peuvent mettre en évidence l'existence d'acteurs qui mobilisent tout type de ressources, que ce soit du secteur privé ou public, dans les diverses échelles de pouvoir et de gestion.

On peut considérer que la région où l'UFFS est installée est formée d'un réseau dense d'acteurs qui peuvent articuler leurs actions à différentes échelles de pouvoir et de gestion. Donc, la maîtrise des échelles est un élément préalable à toute action (Racine *et al.*, 1983).

Le résultat des phénomènes qui se manifestent dans un lieu résulte de l'intention des acteurs qui peuvent être locaux ou multiscales.

L'identification des acteurs du territoire et son concept sont essentiels. On adopte la définition proposée par Rosière (2007 : 283), dans le sens géopolitique du terme : les acteurs sont toutes les entités qui élaborent les représentations territoriales et les pratiques de l'espace, qui expriment ces représentations et qui agissent sur l'espace structurant des réseaux et le territoire. Cet auteur différencie les acteurs classiques de la géopolitique (État, Armée et Église) qui partagent de plus en plus l'espace avec de nouveaux acteurs territoriaux de la société civile (partis politiques, ONG et milices armées impliquées dans les guérillas), de l'économie (entreprises multinationales, marché financier), des médias (considérés comme le quatrième pouvoir) et le peuple, dans le sens de groupements humains identifiés et organisés (Rosière, 2007). En ce qui concerne le processus

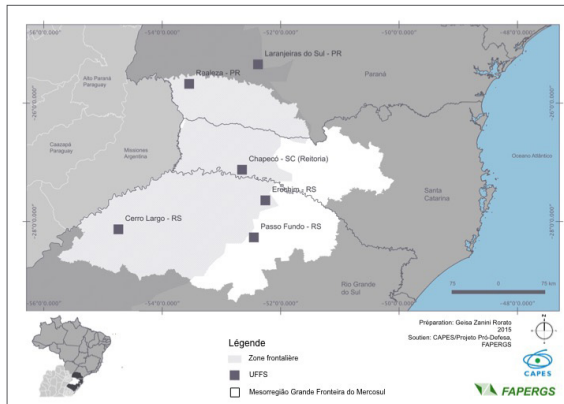
d'implantation de l'UFFS, nous incluons les regroupements de municipalités, les politiciens, les mouvements sociaux, la presse régionale, les entités représentatives, les étudiants, les professeurs, les clubs de services, les agriculteurs, les représentants du troisième âge, les entités religieuses, etc.

L'UFFS fut le résultat de l'articulation de divers mouvements sociaux liés, entre autres thèmes, à celui de l'agriculture familiale. Pour sa constitution, fut créé le mouvement pro-université fédérale, composé par des mouvements sociaux comme la Fédération des travailleurs en agriculture familiale de la région Sud (Fetraf/Sud), la Via Campesina et la Centrale unique des travailleurs (CUT).

Ces mouvements sociaux avaient une proximité idéologique à ce moment-là avec le gouvernement fédéral, ce qui a rendu possible que des acteurs locaux aient de l'influence dans la sphère fédérale.

Cependant, on peut identifier, dans la région, le jeu d'autres acteurs qui cherchent à attirer dans leur territoire un campus de l'UFFS, afin d'inclure de nouveaux segments dans leur réseau et, voulant « "construire" plusieurs types de réseaux et articuler tous les points ou seulement quelques-uns, en réseau » (Raffestin, 1993 : 151). Ces manifestations précisent ce que Raffestin (1993 : 156) affirme à propos des acteurs, qu'ils ne s'opposent pas, et « qu'ils agissent et, par conséquent, cherchent à maintenir des relations, à assurer des fonctions, à s'influencer, se contrôler, s'interdire, se permettre de s'approcher ou s'éloigner et ainsi de créer des réseaux entre eux ». Ces réseaux sont établis en vue de fortifier les rôles des acteurs dans le territoire.

Figure 1. Campus UFFS



L'Universidade Federal da Fronteira Sul et l'action des acteurs

L'UFFS est située dans la Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul², établie par la politique nationale de développement régional (PNDR), qui regroupe les trois États de la

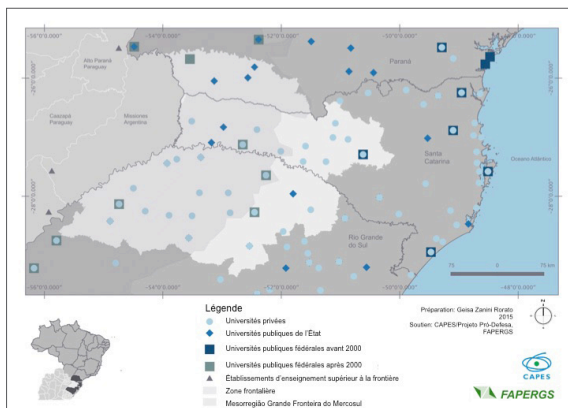
2 La commune de Laranjeiras do Sul (PR) qui accueille un campus de l'UFFS est la seule située en dehors de cette région, en raison du jeu des acteurs impliqués dans le processus de création et d'installation de l'UFFS.

Région Sud du Brésil (figure 1). L'UFFS a des campus dans six villes : Chapecó-Santa Catarina (SC), Cerro Largo-Rio Grande do Sul (RS), Erechim (RS), Passo Fundo (RS), Laranjeiras do Sul-Paraná (PR) et Realeza (PR).

Après l'installation de l'UFFS, la solution trouvée par les acteurs sociaux pour l'offre de l'enseignement supérieur suivit différentes stratégies. Dans le Rio Grande do Sul et Santa Catarina, la stratégie a été en rapport avec l'implantation d'universités communautaires³ (privées) et dans le Paraná, la stratégie a été d'implanter des universités de l'État (public) (figure 2).

L'UFFS abrite le premier campus universitaire fédéral dans une zone de campement du MST (Mouvement des sans-terre). On peut remarquer que, sur les six campus implantés, seul celui de Realeza, dans l'État du Paraná, n'a pas présenté de superposition avec une autre université (figure 2). Cette information renforce le fait que le territoire sur lequel se trouve l'UFFS est déjà densément occupé par d'autres universités.

Figure 2. Universités publiques et privées au sud du Brésil



L'UFFS est le résultat de l'articulation de plusieurs acteurs régionaux unis par le mouvement pro-université. Les premiers débats au sujet de la création de l'UFFS eurent lieu pendant le *Forum de la Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul* (MESO MERCOSUL), organe institué pour débattre des sujets d'intérêt régional des trois États de la Région Sud. La proposition de l'UFFS était alors déjà conçue dans une logique multicampus et devait chercher à combler le manque de postes vacants à la frontière MERCOSUR et inverser la tendance de concentration sur le littoral. Le 15 septembre 2009, la création de l'UFFS a été officialisée par la loi 12.029/2009.

L'emplacement des campus de l'UFFS ne fut pas le résultat de directives du gouvernement fédéral ou d'une politique de développement régional ; il s'est décidé à partir d'un processus de conciliation entre les divers mouvements sociaux. Un autre point à

³ Les universités communautaires sont créées à partir des années 50, en conséquence de la mobilisation des communautés régionales qui cherchaient à combler le manque d'enseignement supérieur du à l'incapacité de l'État.

noter a été la forme démocratique que l'UFFS a prise en ce qui concerne la discussion et la définition de l'emplacement de la plupart de ses campus, ainsi que la définition des cours et de leur structure qui a été largement discutée avec la société et les mouvements sociaux.

Le rapport présenté par le groupe de travail pour la création de la future université fédérale en mars 2008 prévoyait la création de quatre campus (Cerro Largo et Erechim en RS, Chapecó en SC et Laranjeiras do Sul en PR). Le campus de Realeza (PR) a été rajouté dans la version finale de la loi. Le campus de Cerro Largo et Laranjeiras do Sul ont été contestés par d'autres acteurs de la région (le campus de Laranjeiras do Sul se situe hors de la *Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul*). Le ministère de l'Éducation a décidé de suivre les prévisions et les réglages effectués par les mouvements sociaux.

2. CONSIDÉRATIONS FINALES

L'expansion de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil à partir des années 2000 a abouti à la création de 18 nouvelles universités fédérales, dont l'UFFS, considérée comme la première université publique fédérale créée à partir d'une mobilisation sociale. Ceci a été rendu possible par la proximité idéologique entre le gouvernement fédéral et les principaux mouvements sociaux de la région – principalement liés à l'agriculture familiale et paysanne – tel que Via Campesina et MST. La création de l'UFFS a été possible aussi en raison de la capacité d'articulation locale, régionale et nationale de ces mouvements sociaux. La dimension démocratique de tout le processus démontre également la crédibilité de ces mouvements sociaux dans la région et auprès du gouvernement fédéral. La contestation sur l'emplacement de deux campus montre qu'il y avait aussi des conflits au cours du processus et qu'il a mobilisé une grande capacité de négociations. Le maintien de l'emplacement de ces campus par le gouvernement fédéral montre la crédibilité donnée au processus.

La création de l'UFFS souligne donc comment un réseau dense d'acteurs sociaux peut effectivement apporter des changements sur le territoire. Il démontre également la capacité de ces acteurs à agir dans différentes échelles de pouvoir et de gestion. La création d'une université située dans trois États et dans différentes villes atteste des accords fermés entre les différents acteurs sociaux aux échelles locale, régionale et fédérale.

RÉFÉRENCES

- Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., 2011, « Le développement territorial : finalités et spécificités » (chap. 1), in Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Rennes, PUR, 13-27.
- De Castro, I.E., 1995, "O problema da escala", in De Castro I.E., Corrêa L., Da Costa Gomes P.C., *Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 117-140.
- Racine J.B., Raffestin C., Ruffly V., 1983, "Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia", *Revista Brasileira de Geografia*, 45(1), pp. 123-135.
- Raffestin C., 1993, *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática.
- Rosière S., 2007, *Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses.
- Rückert A.A., 2004, "Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Polo de Modernização Tecnológica da Serra, Rio Grande do Sul, Brasil", *Sociologias*, Porto Alegre, 6(11), pp. 148-183 [seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5448 consulté le 28/01/2016].

Trevisol J.V., 2014, "Movimentos sociais e universidade popular no Brasil: a experiência de implantação da UFFS", *séminaire XANPED SUL*, Florianópolis [xanpedsul.faed.udesc.br/arg_pdf/978-0.pdf consulté le 28/01/2016].

LES AUTEUR-E-S

Geisa Z. Rorato

PROPUR

Universidade federal do Rio

Grande do Sul, Brésil

geisazr@gmail.com

Aldomar Arnaldo Rückert

POSGEA

Universidade federal do Rio

Grande do Sul, Brésil

aldomar.ruckert@gmail.com