ANALYSE 2017
4 décembre

C E T R I — Centre tricontinental

BRÉSIL : DÉFIS DES MOUVEMENTS SOCIAUX POPULAIRES DANS L'APRÈS-COUP D'ÉTAT

Marcelo Kunrath Silva et Cristiane Tonezer

À partir des années 1980, les pressions exercées sur les gouvernements par les mouvements ont ouvert des espaces de concertation et d'incidence sur la définition des politiques publiques brésiliennes. Conséquence du coup d'État/impeachment et des mesures régressives, cette architecture institutionnelle est aujourd'hui menacée. Affaiblie et divisée, la gauche sociale et politique devra se reconstruire avant d'espérer contrer l'offensive droitière.

C'est avec perplexité que la majeure partie de la société brésilienne découvre les premiers résultats et effets du changement de régime produit par la destitution de la présidente Dilma Roussef en août 2016. En plaçant à la tête du gouvernement une coalition politique libérale-conservatrice favorable aux intérêts capitalistes, le coup d'État /*impeachment* a profondément infléchi l'action et l'attitude du gouvernement fédéral, et en particulier ses rapports avec les mouvements sociaux populaires.

Dans cet article, nous analyserons quelques-uns des défis auxquels ces mouvements sociaux populaires sont confrontés dans le nouveau contexte politico-institutionnel instauré par le coup d'État /*impeachment*. Nous nous pencherons d'abord sur le processus d'institutionnalisation de ces acteurs populaires à partir de la décennie 1980, avant d'analyser les conséquences du récent changement de régime sur leur action et les défis auxquels ils sont aujourd'hui confrontés.

Institutionnalisation des mouvements sociaux populaires

A partir des années 1980, les mouvements sociaux brésiliens se sont mis à exercer de fortes pressions sur les institutions de l'État et sur les gouvernements. Ils demandaient non seulement que leurs intérêts soient pris en compte dans les processus d'élaboration des politiques publiques, mais aussi que leurs activistes et organisations aient droit de cité dans des forums institutionnels et puissent ainsi participer directement à la formulation et à la mise en œuvre de ces politiques. La convergence entre ces pressions et les propositions de participation sociale[1] a alors débouché sur un processus progressif d'ouverture de certains espaces institutionnels à la société civile.

D'un côté, ce processus d'institutionnalisation s'est caractérisé par la multiplication d'« institutions participatives » - IP - (conseils de politiques publiques, comités de gestion, conseils de budget participatif, séances publiques, conférences, etc.) à tous les niveaux de gouvernement et dans pratiquement tous les domaines de la politique publique. De l'autre, il a encouragé la croissante participation des organisations et des activistes des mouvements sociaux populaires aux mécanismes de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Bien que le pouvoir d'influence de ces acteurs ait souvent été limité dans ces espaces ou sur les décisions prises en dehors de ceux-ci, cette complexe architecture institutionnelle n'en a pas moins rendu possible une insertion inédite (quoique

[1]. Malgré leurs différences, les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) et de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) ont tous deux activement encouragé la mise en place de mécanismes de participation sociale.

subordonnée et périphérique) des mouvements sociaux populaires dans les sous-systèmes et les réseaux en charge des politiques publiques.

Outre leur participation aux IP, les mouvements sociaux populaires ont également utilisé d'autres mécanismes pour tenter d'orienter les politiques publiques. Parmi ceux-ci, retenons celui que la littérature a appelé l'« activisme institutionnel », à savoir l'occupation ou l'utilisation de charges au sein du gouvernement ou de l'État pour assurer la défense ou la promotion des causes propres aux mouvements sociaux. Bien entendu, ces opportunités d'activisme institutionnel offertes aux mouvements sociaux populaires se sont multipliées de manière significative dès le début du gouvernement Lula, du fait des liens historiques existant entre les mouvements sociaux et le Parti des travailleurs (PT), qui ont permis à de nombreux activistes d'occuper des charges au sein du gouvernement fédéral.

Si l'institutionnalisation a créé pour les mouvements sociaux des opportunités bien souvent inédites (accès aux ressources d'État, occupation de fonctions de médiation dans l'accès des bénéficiaires aux politiques publiques, participation à l'élaboration de politiques et de programmes à destination de groupes spécifiques), elle a aussi fait apparaître de nouveaux défis et contraintes. Elle a obligé les activistes et les organisations à s'adapter aux dynamiques, aux habitudes, aux procédures et aux normes qui structurent l'action des gouvernements et de l'État, et a transformé de manière significative les organisations elles-mêmes et leurs activités. Une part importante de leurs efforts et de leurs moyens (parfois déjà très limités) a ainsi été affectée aux espaces et aux processus institutionnels, ce qui n'a pas manqué de générer des tensions avec le maintien de leurs activités extra-institutionnelles. Plusieurs conflits internes ont ainsi éclaté à propos des priorités et du sens même de l'action des mouvements sociaux.

Il n'en reste pas moins que la forte et croissante intégration institutionnelle des mouvements sociaux populaires, avec ses possibilités et ses contraintes, a permis aux activistes et aux mouvements d'investir les réseaux en charge de l'élaboration des politiques publiques et d'en contester les orientations, les priorités et les moyens. Par ailleurs, même si cette participation a pris la plupart du temps une forme subalterne et périphérique, la reconnaissance (quel qu'en ait été le degré) des mouvements sociaux populaires comme acteurs politiques légitimes pour exprimer et/ou représenter les attentes et les intérêts de la société a constitué un changement radical au regard du passé, où prévalaient presque exclusivement l'exclusion et la répression.

Défis posés par l'*impeachment* et le changement de régime

La destitution de la présidente Rousseff, le caractère arbitraire et sélectif de la conduite des procédures judiciaires utilisées comme instruments de coercition politique, la suppression ou la marginalisation des espaces institutionnels de participation sociale, l'imposition sans le moindre débat d'un train de mesures (réforme des législations et de la constitution, restructuration des organes publics, modification des politiques publiques) non désirées et impopulaires, etc., tels sont quelques-uns des traits qui caractérisent la situation actuelle du pays. Ils indiquent que le Brésil de l'après-coup d'État/*impeachment* connaît un sérieux retour en arrière sur le plan démocratique.

Dans le nouveau régime, institué après la destitution de Dilma Rousseff, les relations entre les mouvements sociaux populaires et le gouvernement fédéral se sont radicalement transformées, avec le verrouillage ou la fragilisation d'une grande partie des mécanismes qui permettaient l'intégration institutionnelle des activistes et des organisations de ces mouvements. D'un côté, les mécanismes de participation et l'activisme institutionnel ont perdu en efficacité. Et de l'autre, confrontés à une offensive massive organisée par une partie de l'exécutif, du judiciaire, du législatif, des médias, des partis politiques et des organisations sociales libérales-conservatrices, les partis de gauche se sont considérablement affaiblis, ce qui a immanquablement réduit les possibilités et l'efficacité des médiations partisanes, comme mécanismes d'expression/représentation institutionnelle des attentes, intérêts et propositions des mouvements sociaux populaires.

Le nouveau contexte politico-institutionnel remet ainsi directement en question le « pari institutionnel » qui a caractérisé l'action de la plupart des mouvements sociaux populaires au Brésil depuis les années 1980 (Silva, Lima, Oliveira, 2010). L'architecture institutionnelle complexe construite pendant la démocratisation, qui alliait mécanismes de démocratie représentative et mécanismes de représentation participative, est devenue une coquille vide, dans la mesure où leurs procédures et leurs décisions ne

sont pas (plus) respectées, les moyens – déjà limités autrefois – de leurs politiques retirés et/ou drastiquement réduits.

Dans le même temps, la disqualification de la politique elle-même, due en grande partie au travail quotidien de diabolisation du politique par les grands médias et sur les réseaux sociaux, n'ont fait qu'accroître le sentiment – déjà largement répandu au sein de la société brésilienne – de scepticisme quant à l'efficacité de l'action collective. Et la déception générée par le PT, indépendamment de la véracité ou non des accusations de corruption lancées contre ses membres, a nettement contribué à amplifier ce découragement et cette incrédulité.

Emanation d'un vaste réseau d'activistes et d'organisations constitué à partir de la fin des années 1970, et baptisé « champ démocratique populaire », le PT a longtemps joué le rôle de relais principal entre la « politique de la rue » et la « politique institutionnelle ». Son effondrement symbolique et politique, que reflète très clairement le fort déclin du parti aux élections municipales de 2016[2], a donc créé un énorme vide, tant en termes de médiation entre les nombreux réseaux de mouvements qu'en termes de médiation entre les mouvements sociaux populaires et les institutions politiques.

Dans ce contexte, deux grands défis se présentent aux mouvements sociaux populaires. Le premier consistera à renouer avec l'action collective contestataire, tout en prenant soin de la rendre socialement efficace et légitime. Dans un contexte de fermeture des institutions aux mouvements populaires, la mobilisation sociale contestataire apparaît en effet à nouveau comme une étape obligée pour retrouver un quelconque niveau d'influence politique. Mais il appartiendra alors aux mouvements sociaux d'inverser la tendance au scepticisme des classes populaires brésiliennes à l'égard de l'action collective de contestation comme répertoire efficace de résolution de leurs problèmes.

Pour surmonter cet énorme défi, il est fondamental de tirer les leçons de l'histoire. A l'origine de nombreux mouvements sociaux toujours actifs aujourd'hui, ce défi avait alors été surmonté de manière relativement efficace entre la fin des années 1970 et celle des années 1980, durant la période de lutte pour la re-démocratisation, comme le montrent les travaux de Sader (1988) et de Doimo (1995), qui se basent sur le concept du « peuple comme sujet de sa propre histoire ». En reprenant les méthodologies de l'éducation populaire, en s'appuyant sur les interprétations critiques de la théologie de la libération et en s'enracinant dans les réseaux (familiaux, religieux, de voisinage et de travail) qui structurent la socialité populaire, les activistes sont parvenus à briser (en partie) les barrières qui empêchaient les relations entre le monde politique et le monde des sans-droits, ceux des villes et ceux des campagnes.

Et ce processus a contribué à l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène politique durant la décennie 1980 (PT, Mouvement des travailleurs sans terre – MST, Centrale unique des travailleurs – CUT). Elaborer des liens, des discours et des expériences qui rendent possible la reprise du dialogue avec les classes populaires, tel est donc, comme par le passé, le principal défi du mouvement populaire à l'heure où la mobilisation collective se présente comme l'un des seuls moyens de conserver une capacité d'influence politique.

Mais la mobilisation sociale contestataire, seule, ne suffira pas à contrer la régression que vit le pays. En l'absence d'une quelconque médiation (politique, institutionnelle), les mobilisations risquent de s'épuiser sans arriver à produire des effets politiques tangibles. C'est, dans une certaine mesure, ce qui s'observe depuis 2016 : un rythme de manifestations intense qui n'a eu que peu d'influence sur les actions et les décisions des institutions, ce qui a pour effet de démobiliser les militants.

La reconstruction d'une alternative politique de gauche susceptible de rééquilibrer un balancier politique qui s'est déplacé avec force et rapidité vers la droite est le second grand défi à surmonter pour les mouvements sociaux. Depuis les années 1980, le PT était la principale force politique qui exerçait ce rôle, en devenant progressivement une alternative électorale viable. Avec son affaiblissement et en l'absence d'un autre parti de gauche susceptible de le remplacer, les forces politiques du centre et de droite ont réussi à imposer plus aisément des propositions et des décisions impopulaires.

La construction d'une alternative politique à gauche est également importante en ce qu'elle permet d'articuler la diversité des acteurs, des réseaux et des causes progressistes qui existent dans le contexte actuel. Le déclin du PT comme référence politique progressiste – un processus bien antérieur

[2]. Par rapport au scrutin de 2012, le PT a perdu plus de 60% de ses électeurs au premier tour des élections de 2016 (www.congressoemfoco.uol.com.br, accès le 27/04/2017).

à celui qui a débouché sur le coup d'État/*impeachment*[3] – a déstructuré le « champ démocratique populaire ». Il s'en est suivi une prolifération d'agents et de réseaux assez actifs, mais qui n'ont qu'une faible incidence politique étant donné leur extrême fragmentation. Etablir des médiations qui respectent la diversité des acteurs et de leurs causes, tout en rendant possible l'articulation des actions, est une étape indispensable pour battre un adversaire structuré autour d'un « antipétisme » militant qui légitime des mesures qui ont des répercussions négatives (et cela va probablement s'amplifier) jusque sur des secteurs de la société qui ont soutenu ou soutiennent le coup d'État.

La construction d'alternatives politiques dans un moment de conflit profond (aussi bien avec les forces politiques du centre et de droite qu'entre les forces politiques de gauche) ne sera pas simple. Un tel processus demandera des capacités d'articulation, de négociation, de dialogue et de confiance qui sont extrêmement rares dans une telle conjoncture. Pour autant, l'expérience dramatique de l'échec de la résistance armée à la dictature civile et militaire entre la fin des années 1960 et le début des années 1970 a aussi rendu possible l'articulation d'un large spectre de forces politiques très hétérogènes, comme le montre l'expérience du PT.

Considérations finales

La société brésilienne se trouve dans une impasse. D'une part, les forces politiques et sociales qui ont soutenu le coup d'État/*impeachment*, en dépit du contrôle de presque toutes les institutions (l'exécutif, le législatif, le judiciaire, le ministère public, les médias) semblent incapables de se trouver une légitimité politique et électorale. L'« antipétisme » comme principal cadre interprétatif au service des mobilisations pro-*impeachment* montre de plus en plus ses limites, en particulier lorsque l'actuel gouvernement s'en prend ouvertement aux droits et adopte des mesures aggravant une situation de récession économique, dont les proportions deviennent dramatiques.

D'autre part, les forces politiques et sociales qui s'opposent au projet politique libéral-conservateur sous-jacent au coup d'État n'ont guère su infléchir ce processus, même si elles ont été capables de promouvoir des actions de mobilisation importantes (parmi lesquelles les grandes manifestations du 8 mars 2017 et, surtout, la grève générale du 28 avril 2017), d'écorner l'image du gouvernement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et d'empêcher l'adoption et la légitimation des propositions gouvernementales.

Cette impasse, dans un contexte de délégitimation de la politique, de récession, de hausse du chômage, de déclin et/ou de démantèlement des politiques sociales ou encore d'explosion de la violence criminelle, rend la situation imprévisible et préoccupante. Traduire politiquement l'indignation, la révolte, la peur et l'angoisse de l'immense majorité de la population qui souffre des conséquences négatives de l'*impeachment*, tel est l'immense défi qui attend aujourd'hui les mouvements sociaux populaires. Et c'est la manière dont ce défi sera relevé qui définira, en grande partie, le devenir de la société brésilienne dans les prochaines décennies.

Traduction du portugais : Christian Pirlet

Bibliographie

Doimo A.M. (1995), A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS.
Sader E. (1988), Quando novos personagens entraram em cena, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
Silva M.K., de Lima A.J.F., de Oliveira V.L. (2010), « Les mouvements sociaux face au gouvernement Lula », Alternatives Sud, Paris/Louvain-la-Neuve, Syllepse/CETRI.

Marcelo Kunrath Silva est professeur de sociologie à l'Université fédérale du Rio Grande do Sul, coordinateur du groupe de recherche « Association, contestation et engagement ».

Cristiane Tonezer est professeure à l'Université communautaire de la région de Chapecó (UnoChapecó) dans le programme de post-graduat en politiques sociales et dynamiques régionales.

Cet article a été rédigé pour la publication du CETRI *État des résistances : Amérique latine* parue en décembre 2017.

[3]. Le cycle de manifestations de 2013, qui a pour origine des réseaux et des organisations perçus comme de gauche, peut être vu comme le premier grand processus de mobilisation sociale contestataire de l'après-re-démocratisation, dont le PT n'était pas l'acteur central.

Centre tricontinental - CETRI
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69
cetri@cetri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, service de l'éducation permanente et de la Province du Brabant wallon