

Les mouvements sociaux face au gouvernement Lula

Marcelo Kunrath da Silva, Antônio João Ferreira
de Lima et Valter Lúcio de Oliveira¹

Durant les deux mandats de Lula, la création d'espaces de participation dans le cadre des politiques publiques a entraîné une redéfinition des rapports entre société civile et gouvernement. Pour la majorité des mouvements sociaux, l'enjeu a été de sortir du seul registre de la confrontation pour tirer parti des opportunités historiques ouvertes par l'administration Lula, sans pour autant subordonner leurs objectifs à la logique institutionnelle.

L'élection de Lula à la présidence de la république en 2002 et la consolidation du Parti des travailleurs (PT), comme force de premier plan sur la scène politique nationale, constituent l'apogée d'un processus d'émergence de nouveaux acteurs entamé à la fin des années 1970 dans les luttes pour la démocratie. En rompant avec les formes traditionnelles d'organisation et de mobilisation politique des classes subalternes – à savoir la forme clientéliste des partis populistes et conservateurs et la forme avant-gardiste des partis de la gauche classique –, le PT est parvenu à constituer une articulation inédite de secteurs progressistes hétérogènes : militants chrétiens inspirés par la théologie de la libération, intellectuels de gauche de diverses filiations idéologiques, leaders d'organisations populaires, syndicalistes « combattifs », etc.

1. Respectivement professeur au département de sociologie à l'Université fédérale du Rio Grande do Sul (UFRGS), chercheur en sciences sociales, et professeur de sciences sociales et doctorant en sociologie à l'UFRGS.

Cette diversité a permis la construction d'un parti politique ayant un véritable enracinement social et une grande capacité de mobilisation, ce qui différencie fondamentalement le PT des partis traditionnels du monde politique brésilien. Pour autant, cette même diversité a, dès les commencements du parti, été source de tensions et de divergences notables en termes de tactiques, de stratégies et d'objectifs.

L'une de ces tensions, centrale, porte sur les rapports entre « lutte sociale » et « action institutionnelle ». Produit de la convergence des acteurs sociaux exclus du champ politique et institutionnel par la dictature militaire en 1964, le PT a initialement été dominé par un discours et une pratique fortement critiques vis-à-vis des institutions en place. Dans la perspective des militants du parti, les transformations viendraient essentiellement du processus d'organisation et de mobilisation des mouvements sociaux en dehors des canaux institutionnels, voire contre eux.

À cette époque, au début des années 1980, l'action institutionnelle (participation électorale, occupation de postes au sein de la fonction publique, etc.) était envisagée sur un mode instrumental et devait servir à « l'accumulation de forces » des vrais acteurs du changement social : les mouvements articulés autour du parti. Cette conception a logiquement généré son lot de tensions lorsque le PT a commencé à gagner des élections municipales et s'est retrouvé dans la position de devoir gérer les impératifs discordants de la gestion publique, de la concurrence partisane et des revendications de sa base.

Le début des années 1990 voit le parti évoluer d'une perspective conflictuelle vers une stratégie orientée vers l'insertion institutionnelle comme stratégie hégémonique pour la réalisation de ses objectifs. Suite à la crise de la gauche mondiale, les thèmes de la révolution et du socialisme sont progressivement abandonnés. Le succès relatif du « pari institutionnel » du parti dans les années qui suivirent, sur le plan électoral du moins, suscita des opportunités de participation institutionnelle aux « nouveaux acteurs » nés au cours du processus de redémocratisation brésilien (Sader, 1988).

La prolifération des espaces institutionnels ouverts à la société civile à tous les niveaux du gouvernement, mouvement qui commence sous l'administration Cardoso (1994-2002) et se développe durant les mandats de Lula (2003-2010), a entraîné un large processus d'institutionnalisation des organisations sociales. Celles-ci

ont de moins en moins recours aux répertoires d'action fondés sur la mobilisation collective et la confrontation extra-institutionnelle, quand elles ne les abandonnent pas purement et simplement. Apogée de ce processus, le gouvernement Lula synthétise cette complexité du « pari sur l'institutionnel ».

Complexité de l'État brésilien

L'État brésilien n'a jamais eu de relation homogène à la société civile et à ses acteurs. Comme le relève Edson Nunes (1970), les formes d'interaction entre l'État et la société au Brésil ont toujours été marquées par la diversité. Depuis les années 1930 et la fin de l'État oligarchique de la « Vieille République », quatre registres politiques coexistent et structurent simultanément les relations entre l'État et la société : le clientélisme, le corporatisme, « l'isolement bureaucratique » (*insulamento burocrático*) et l'universalisme de procédure.

Le clientélisme repose sur des réseaux personnalisés de médiation entre l'État et la société à travers lesquels l'accès aux biens et aux ressources publiques est octroyé en contrepartie d'un appui politique. Le corporatisme est moins personnalisé et privilégie les groupes organisés comme interlocuteurs principaux de l'État. L'« isolement bureaucratique » est une forme de relation basée sur la techno-bureaucratie et les discours sur l'efficacité de l'État, qui conditionne la participation à la vie publique à des critères de capacité technique. Enfin, l'universalisme de procédure est une forme de relation plus impersonnelle, suivant laquelle tout individu est un interlocuteur valable de l'État. Pour Nunes, les gouvernements successifs ont mis l'accent sur l'un ou l'autre de ces quatre registres sans jamais éliminer totalement les autres.

Le gouvernement Lula lui-même a recours à ces quatre registres. Les rapports avec une partie importante de sa base d'appui politique sont structurés par des échanges personnalisés qui vont jusqu'à prendre des contours clientélistes. On retrouve par ailleurs des accents clairement corporatistes dans sa gestion des relations avec une bonne part des mouvements sociaux. Certaines politiques publiques sont soumises à un processus décisionnel fermé qui relève de « l'isolement bureaucratique », dans le domaine macroéconomique en particulier. À l'inverse, la préservation et/ou la création de canaux institutionnels pour l'expression publique des demandes

de la société ou le contrôle du gouvernement obéissent au principe de l'universalisme des procédures.

La nouveauté principale du gouvernement Lula ne réside donc pas dans la rupture avec les registres politiques qui caractérisent traditionnellement la relation État-société au Brésil, mais dans l'ouverture d'espaces institutionnels à de nouveaux acteurs sociaux reconnus comme porte-parole légitimes de segments de la société historiquement exclus ou inclus sur un mode subordonné. Des mouvements sociaux qui ont longtemps été combattus ou exclus de l'accès à l'État commencent à occuper des espaces gouvernementaux ou sont invités à participer à des espaces de discussion sur les questions qui les concernent. En ce sens, le gouvernement Lula est en tension avec les formes traditionnelles de gestion des mouvements sociaux (sans pour autant les éliminer) – l'exclusion, la cooptation clientéliste, le corporatisme d'État et la répression.

Gouvernement Lula : une « tour de Babel »

La nature idéologiquement composite du gouvernement Lula, en particulier durant son deuxième mandat, a généré des dynamiques politiques divergentes, voire antagonistes, en interne. Il constitue une forme extrême de ce qui a été appelé le « présidentielisme de coalition » (Abranche, 1988). Cette diversité est source de conflits importants, non seulement entre les différents partis qui composent le gouvernement, mais à l'intérieur du PT lui-même.

Les tensions entraînées par cette politique d'alliance large et par l'obligation de travailler avec des groupes sociaux et politiques divergents sont illustrées par l'existence de deux ministères qui gèrent les questions relatives au monde rural : le traditionnel ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement qui, depuis la première année du gouvernement, est dirigé par des forces typiques de la « modernisation conservatrice », liées au milieu de l'agro-business, et le ministère du développement agricole, responsable des politiques de réforme agricole et de l'appui à la petite agriculture familiale².

2. Cette division trouve son origine dans le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso mais s'est renforcée avec l'administration Lula. Le discours gouvernemental affirme en effet que les deux types d'agriculture (familiale et non familiale) représentés par ces deux ministères sont deux priorités du modèle de développement rural poursuivi par le gouvernement.

Face à cette situation, les organisations sociales ont de plus en plus envisagé le gouvernement Lula comme un espace en/de dispute(s)³. Il s'est donc agi pour eux de faire pression sur le processus de formulation des politiques publiques fédérales, à travers l'insertion institutionnelle (en profitant des espaces disponibles en tant qu'interlocuteurs reconnus par l'exécutif), comme à travers la lutte extra-institutionnelle (à travers les actions collectives de protestation).

Cette insertion institutionnelle s'est matérialisée de trois manières : l'occupation de postes à l'intérieur du gouvernement⁴, l'implication dans les canaux institutionnels de participation mis en place dans presque tous les secteurs du gouvernement fédéral et l'établissement de partenariat entre les organisations sociales et le gouvernement pour la formulation, la mise en œuvre et/ou l'évaluation de politiques publiques. Le pouvoir d'attraction de ces opportunités institutionnelles a été tel que la majorité des organisations ont d'une manière ou d'une autre évolué dans le sens d'une plus grande institutionnalisation.

En étant présentes au sein des espaces ouverts par le gouvernement, elles agissent à l'intérieur du champ de possibilités défini par la configuration politico-institutionnelle de l'État brésilien et le rapport de force entre les divers segments du gouvernement. Seuls quelques rares organisations populaires et mouvements sociaux ont réellement poursuivi leur lutte en dehors des espaces institutionnels. Une attitude directement liée à leur situation particulière en termes de ressources, de capacités, de stratégies et d'objectifs politiques. Le Mouvement des paysans sans-terre (MST) est un de ces mouvements.

Pour autant, soyons clairs, ce processus d'institutionnalisation n'implique pas nécessairement la cooptation ou l'accommodation des acteurs sociaux, car beaucoup d'organisations maintiennent

3. Les premières années, l'idée suivant laquelle le gouvernement était *en* dispute était assez répandue dans les analyses des mouvements sociaux. Avec le temps, la notion d'un gouvernement *de* disputes, qui n'est pas le théâtre d'un conflit global mais est perméable aux conflits sectoriels, a gagné du terrain.

4. Au Brésil, l'exécutif peut nommer un nombre important d'individus pour occuper des postes temporaires – on les appelle les « postes de confiance » (les « CC », pour « *Cargos de Confiança* »). Au niveau fédéral, le nombre de places disponibles pour les CC est de plus de vingt mille. Dans le cas du gouvernement Lula, un nombre important de CC proviennent des organisations sociales (ONG, syndicats et mouvements sociaux) et relaient les revendications de celles-ci à l'intérieur du gouvernement et de l'État.

leur autonomie et conservent une attitude hautement conflictuelle à l'intérieur des espaces institutionnels. Cette posture conflictuelle doit cependant tenir compte d'un certain nombre de « règles du jeu » propres à la participation institutionnelle. Elle fait également face aux contraintes qu'impose la nécessité de faire coexister des intérêts différents, voire divergents, à l'intérieur du gouvernement.

Les observations indiquent cependant que l'option institutionnelle a eu pour effet collatéral une diminution de la mobilisation en tant qu'instrument et ressource politique centrale. Avec l'importance croissante des espaces institutionnels, le capital politique de ces organisations repose davantage sur de nouvelles ressources (connaissances techniques, relations personnelles, maîtrise des règles du fonctionnement bureaucratique) et dépend de moins en moins du répertoire mouvementiste traditionnel. Il s'agit là d'une évolution majeure dans les rapports entre l'État et la société.

Relations avec les mouvements sociaux : le cas du MST

L'étude des rapports entre les mouvements sociaux et l'État brésilien dirigé par le PT présente un grand intérêt, car elle permet de réinterroger des aspects centraux des dilemmes qui ont marqué la construction démocratique au Brésil. Dans cette perspective, le MST constitue un cas d'école. Ses relations complexes avec le gouvernement fédéral permettent en effet d'identifier de manière plus concrète les tensions entre insertion institutionnelle et maintien d'une action collective conflictuelle.

Depuis le milieu des années 1990, le MST est le principal mouvement social au Brésil. Né dans l'État du Rio Grande do Sul au début des années 1980, il a participé au cycle national de contestation qui a accompagné le processus de redémocratisation. Trouvant pour une bonne part ses origines dans l'action organisationnelle menée par des agents religieux de l'Église catholique inspirés par la théologie de la libération, le MST a progressivement rassemblé un nombre important de paysans incapables de résister à la progression de la « modernisation conservatrice » de l'agriculture brésilienne, en cours depuis les années 1970. Depuis quelques années, ce mouvement paysan recrute et organise également les habitants des périphéries pauvres des grands centres urbains, cherchant à offrir une alternative au contexte de manque et de violence vécu par ces populations.

Le MST a toujours entretenu une relation complexe avec l'État brésilien et ses institutions. Au début des années 1980, juste avant la fin de la dictature militaire, le mouvement était assimilé à une organisation criminelle, et ses membres étaient poursuivis au nom de la loi de sécurité nationale, quand ils n'étaient pas considérés comme de simples criminels de droit commun. Durant cette période, le soutien d'acteurs liés aux secteurs progressistes de l'église catholique et aux organisations de solidarité internationale a été décisif pour résister à l'action répressive du gouvernement militaire et garantir le développement du mouvement.

Au cours des années, le MST s'est renforcé dans l'idée que les occupations de terre étaient l'instrument de pression politique par excellence pour forcer la réalisation de la réforme agraire. Entre 1985 et 2006, les sans-terre ont mené plus de 7 000 occupations (Fernandes, 2008). Dans cette dynamique, la nature de ses rapports avec les institutions est restée ambiguë : d'un côté, le mouvement se réfère à la Constitution de 1988, qui fait de l'accès à la terre à travers la réforme agraire une obligation de l'État et un droit des citoyens sans-terre, de l'autre, il utilise des moyens illégaux (les occupations) en vue de forcer la réalisation de ses droits.⁵ Cette ambiguïté se manifeste clairement dans la distinction que les représentants du MST font entre le « juste » (droit à la terre pour les agriculteurs sans-terre) et le légal (droit à la propriété pour les grands propriétaires fonciers).

Une tension politique a prévalu, durant une bonne partie des années 1980, entre ceux qui estimaient que le MST devait s'intégrer à la construction politico-institutionnelle plus large qui s'organisait autour du PT, et ceux qui défendaient une autre ligne d'action politique. L'absence de consensus au sein du mouvement n'empêcha pas un grand nombre de ses militants de s'investir dans la construction du PT, certains allant jusqu'à devenir candidat du parti aux élections. De ce processus a émergé un discours cherchant à concilier l'institutionnalisation résultant du succès électoral des candidats liés au MST (ces derniers ont joué un rôle important dans la canalisation de ressources et d'appuis au mouvement) et le maintien d'un

5. Comme on le constate dans d'autres domaines au Brésil, l'inscription légale de droits déterminés (dans ce cas, le droit à la terre) ne garantit pas leur réalisation. Celle-ci dépend de la capacité des ayants droit à recourir à des pressions extra-institutionnelles.

répertoire conflictuel⁶. Ce discours transparaît clairement dans le slogan d'un député élu au Parlement de l'État du Rio Grande do Sul dans les années 1980 : « *Un pied dans la lutte, l'autre dans le Parlement* ».

Au fil des années 1990, le MST déploie un éventail plus large de répertoires d'action, qui complexifie davantage ses relations avec les institutions politico-administratives. Durant cette période, en plus du maintien de la combinaison « action collective conflictuelle et participation électorale », le mouvement s'efforce d'élargir son accès aux programmes gouvernementaux (d'éducation, de distribution d'aliments, de crédits, etc.) afin de répondre aux besoins de ses bases sur les terres occupées. Il conclut des partenariats et des accords avec différentes sphères du gouvernement à cet effet. Parallèlement, les cadres du mouvement développent un travail d'articulation à l'échelle internationale, dans le cadre du mouvement Via Campesina.

Bien qu'elle soit devenue un aspect important de l'action du MST, l'insertion institutionnelle est clairement définie comme un instrument devant rester subordonné aux objectifs du mouvement. C'est notamment ce qu'on a observé durant les années 1999-2001, quand des notes internes du MST indiquaient qu'il ne fallait pas se faire d'illusion quant à l'implication d'une probable élection de Lula à la présidence. La majorité des documents analysés avançaient l'idée selon laquelle, pour gagner les élections, le PT devrait faire beaucoup de concessions. Et, d'après l'interprétation du mouvement, « *dans un contexte de consolidation du néolibéralisme et du capitalisme financier* », la seule conquête de la présidence par Lula ne permettrait pas de changer grand-chose à la situation des campagnes brésiliennes.

Dans ce contexte, pour ceux qui défendent la réforme agraire, l'issue est « l'intensification des luttes », l'approfondissement du niveau d'organisation de la population et l'augmentation de la pression sur l'État brésilien. La concrétisation de cette stratégie se vérifie dans l'augmentation du nombre d'occupations de terre à partir de 2000, comme le montrent les chiffres avancés par Fernandes

6. Au tournant des années 1990, l'intensification des actions conflictuelles du MST a entraîné des divergences importantes en son sein. Certains soutiens ont pris leurs distances avec le mouvement (en particulier des secteurs religieux qui critiquaient les nouvelles tactiques de confrontation adoptées par le mouvement à cette période), tandis que de nouveaux militants en recherche d'actions politiques plus radicales ont intégré le MST.

(2008): alors que le nombre d'occupations n'a presque pas bougé durant les deux mandats de Fernando Enrique Cardoso – 1987 durant le premier mandat (1995-1998), 1991 durant le second (1999-2002) –, il a bondi à 2 387 dès le premier mandat de Lula.

Cependant, les ambiguïtés dans les actions et les discours du MST n'ont cessé de s'amplifier durant l'ère Lula. Au point qu'il soit devenu difficile de prévoir les modes d'action du mouvement face au gouvernement et les réactions des différentes sphères de l'État brésilien face à l'activisme des sans-terre. En général, les mouvements sociaux ne sont plus envisagés à l'aune du seul registre policier. Au contraire, les dirigeants de nombreux mouvements sont invités à des négociations directes dans les ministères de l'exécutif fédéral et sont parfois même rencontrés par le président en personne.

D'un côté, cette posture réhabilite les mouvements sociaux en tant qu'interlocuteurs légitimes du gouvernement, elle les reconnaît comme membres de la communauté politique. Mais de l'autre, elle produit une situation nouvelle pour ces mouvements et met en question des discours et des pratiques. En amenant des soutiens, voire des membres du MST à occuper des fonctions à l'intérieur du gouvernement, en reconnaissant les représentants des sans-terre comme des interlocuteurs légitimes, cette posture intégratrice risque d'affaiblir une dimension centrale de l'identité du MST, essentielle à sa reproduction : « les luttes » (mobilisations, occupations, confrontations, etc.). S'il était relativement « simple » de construire l'identification au mouvement dans une situation d'opposition au gouvernement, ce processus devient plus complexe à mesure que cette construction se développe dans un contexte dialogique, face à un gouvernement auquel participent des alliés du mouvement.

Face aux dilemmes de l'institutionnalisation

Deux mouvements opérés par le MST (l'un « vers l'intérieur », l'autre « vers l'extérieur ») reflètent son attitude face aux dilemmes générés par les nouvelles opportunités d'insertion institutionnelles ouvertes par la redémocratisation et, surtout, par le gouvernement Lula. Le premier renvoie aux efforts entamés par les sans-terre dès 1997 (et plus encore à partir de 2004) en vue de constituer une nouvelle force politique non-électorale au Brésil : le camp de la *Consulta popular*⁷. Après le massacre d'Eldorado de Carajas, en avril 1997, le

7. Fondée en décembre 1997 lors d'une rencontre à Itaici (État de São Paulo) à laquelle

mouvement cherche le contact avec d'autres forces sociales et personnalités de la gauche brésilienne en vue de discuter la mise en route d'une « nouvelle stratégie d'action pour les forces populaires » qui ne soit plus centrée sur la compétition électorale ou l'occupation des espaces institutionnels.

Cette approche transparaît clairement dans un document publié par la Consulta popular en janvier 2005, intitulé « *Sur l'instrument politique* », qui identifie les limites du gouvernement Lula : « *Si une chose a unifié la militance de la gauche brésilienne, c'est le fait qu'au cours de ces vingt dernières années, nous avons tous, à un moment ou à un autre, aidé à construire la victoire de Lula. [...] Les principaux efforts et l'accumulation de forces de la gauche brésilienne ont été orientés vers la conquête d'espaces électoraux. Cette centralité tactique a profondément marqué la culture politique de la gauche brésilienne. Aucun secteur du mouvement populaire n'est resté insensible aux effets de cette méta-synthèse. [...] Nous savons que la frustration sera croissante et que, bien que les indices de popularité se maintiennent (voire s'élèvent), le rôle de Lula comme leader d'un processus de transformation s'achève dans la déception.* »

Le document conclut cette réflexion par une référence au type de relation qu'il s'agit d'établir avec l'État et ses espaces institutionnels : « *l'erreur principale de cette centralité tactique a été de désarmer idéologiquement toute une génération face à la démocratie bourgeoise* » (p. 8). Un peu plus loin, les auteurs cherchent à analyser les actions de ces mêmes mouvements en reprenant d'anciennes orientations : « *Depuis 1997, les débats au sein de la Consulta popular ont identifié ce processus. Nous avons été beaucoup critiqués pour cela. Lors de la Rencontre nationale de la Consulta popular de février 2001, nous avons mis ce contexte en évidence et décrit un scénario qui a suscité une grande polémique à l'époque.* »

« *Dans le texte approuvé lors de cette rencontre, nous indiquions l'énorme piège dans lequel la gauche était tombée, et relevions ses effets sur la formation des militants : "Il est sûr que la gauche a progressé à chaque élection, mais à quel prix ! L'architecture institu-*

participèrent plus de trois cents délégués de mouvements paysans, de mouvements d'habitants, de syndicats, d'organisations étudiantes et de pastorales, la Consulta popular est une coordination de mouvements visant la construction d'un projet alternatif populaire pour le Brésil. Sa création était directement liée au diagnostic selon lequel le PT était en passe de délaissier certaines valeurs centrales du mouvement populaire, en particulier la formation militante en milieux défavorisés.

tionnelle brésilienne et la configuration de notre capitalisme, dans la période actuelle, ne laissent que des espaces étroits pour des politiques redistributrices un minimum efficaces, menées de manière verticales. En effet, l'État est devenu l'otage de l'accumulation financière, et les institutions politiques, bien qu'elles conservent les caractéristiques formelles d'une démocratie, ont perdu le contact avec les revendications pour une nation plus digne et une vie meilleure [...]. Beaucoup de ces leaders [ndlr : de gauche] serviront à légitimer la solution conservatrice à la crise de destin que nous évoquons, et exigeront en échange, peut-être, une bolsa escola [allocation scolaire]”» (p. 13-14).

L'analyse des documents et de la pratique des militants et des organisations sociales associés au MST montre que cette grille de lecture a évolué ces dernières années. D'autres débats peuvent nous aider à comprendre les ressorts de la posture du MST face au gouvernement Lula. Dans un document écrit en 2004 et intitulé «*Refonder la gauche pour refonder le Brésil*», l'analyse suivante est avancée : «*avec l'arrivée de Lula au gouvernement fédéral, les tendances présentes depuis plusieurs années – tendances à l'opportunisme, à la bureaucratisation, au pragmatisme et à la corruption –, déjà déterminantes dans la trajectoire du PT pour beaucoup, sont devenues irréversibles*» (p. 4).

Le document pointe ensuite les éléments qui ont mis un terme à la période historique durant laquelle le PT pouvait être considéré comme un instrument d'unification des forces populaires du Brésil, doté d'une réelle stratégie de transformation sociale. Il affirme notamment : «*le programme libéral et conservateur du gouvernement Lula, en renforçant les forces du capital contre les forces du travail, aggrave la vieille crise au lieu d'ouvrir une nouvelle période*». Et continue : «*le type de pratique que le PT propose aux militants – s'intégrer toujours plus aux institutions de l'État – perpétue et approfondit l'impasse dans laquelle se trouve la gauche*» (p. 6-7).

Cette même note se conclut par une série de propositions qui renvoient à la nécessité de combiner action politique institutionnelle et mobilisation sociale : «*L'omission, maintenant, serait de choisir de nous retirer de l'histoire. Et, pour le problème que nous traitons, la décision de concentrer nos forces sur les seuls mouvements sociaux, et d'abandonner la problématique spécifiquement politique, aurait les mêmes conséquences qu'une omission*» (p. 12).

Cette option est plus explicite encore dans une note interne publiée en 2009, qui aborde le thème de la participation aux espaces et processus institutionnels. Le document s'efforce de différencier les « tactiques » des « stratégies ». Les tactiques sont les actions, adaptées à chaque moment historique, qui accumulent des forces dans le sens d'une stratégie donnée. Lorsque les tactiques ne contribuent pas à cette accumulation, elles deviennent des « formules ». Dans cette logique de raisonnement, le texte suppose que plusieurs tactiques combinées pourraient s'avérer utiles pour les forces qui aspirent à des transformations sociales de fond au Brésil. Cependant, lorsqu'elles sont prises isolément ou qu'elles sont déconnectées de « l'objectif stratégique nécessaire », elles ne remplissent plus cette fonction « tactique ». C'est dans ce cadre d'interprétation que se situe le débat sur la participation du mouvement aux espaces institutionnels.

Prenant les processus électoraux comme exemple des diverses formes de participation institutionnelle ouvertes aux forces populaires du Brésil, la note explique : *« la tactique de la compétition électorale telle que nous la connaissons, par exemple, devient une formule [...]. En effet, la force qui conduit la formule se satisfait du simple fait d'entrer dans la structure de l'État pour le gérer. [...] Ceci ne revient pas à dire que les forces des mouvements sociaux ne doivent en aucun cas participer aux élections. Quelle est la solution de cette contradiction supposée ? C'est simple. Les tactiques doivent renforcer l'objectif politique stratégique qui vient toujours en premier lieu. Tout ce qui contribue à des changements structurels représente un progrès en termes d'accumulation de forces. »*

« Dans le cas de la compétition électorale, seules les forces politiques qui savent profiter tactiquement de leur entrée dans les exécutifs pour renforcer l'objectif stratégique doivent être considérées comme tactiques. Dans le cas contraire, la force politique est dominée par le pouvoir de l'État et s'emploie à gérer des politiques limitées en son sein, alors qu'il faudrait faire pression sur ce même État. La force se confond alors avec la formule et son identité s'en trouve transformée » (p. 3).

L'analyse de l'ensemble de ce document, qui présente le processus électoral comme une entrée parmi d'autres pour discuter de la participation aux espaces institutionnels, nous aide à comprendre la relation que le MST a établie avec le gouvernement fédéral ces dernières années. Le mouvement y insiste sur l'idée centrale

suivant laquelle sa relation aux espaces institutionnels doit être considérée en termes tactiques et ne peut en aucun cas se convertir en stratégie.

Le document s'achève par ces lignes : « [Les relations aux espaces institutionnels] *doivent rester "tactiques" et ne peuvent se convertir en "formules" qui favorisent l'opportunisme. Quand ces "formules" deviennent-elles opportunistes ? Quand elles sont développées isolément, quand elles n'ont pas l'accumulation de forces pour objectif stratégique réel, mais la survie conjoncturelle opportuniste de la force en action (p. 7) »*

Considérations finales

L'analyse développée dans ce texte voulait échapper aux discours simplistes et manichéens qui caractérisent nombre d'évaluations sur la relation entre les mouvements sociaux et le gouvernement Lula. De fait, comme l'enseigne le cas du MST, la période Lula constitue une conjoncture complexe, qui place les acteurs sociaux et gouvernementaux face à des situations nouvelles et exigeantes.

Le MST est un acteur à part dans ce contexte, et dans ce sens, sa trajectoire et ses positions ne peuvent être généralisées à la société civile dans son ensemble. Pour autant, dans sa radicalité, il illustre les dilemmes auxquels font face ces organisations qui s'efforcent de répondre à deux types distincts de demandes : les exigences de l'insertion institutionnelle et les revendications de l'action collective contestataire.

D'un côté, en phase avec le processus qui a marqué toute la décennie 1990 et s'est intensifié sous le gouvernement Lula, la majorité de la société civile brésilienne a orienté son action en direction des institutions, en se saisissant de mécanismes qui lui permettent de porter ses revendications au sein même de l'État brésilien. De l'autre, une minorité d'acteurs sociaux, liés en général aux partis nés de dissidences du PT – comme le Parti socialisme et liberté (PSOL) ou le Parti socialiste des travailleurs unifié (PSTU) –, ont opté pour une rhétorique de rejet du processus d'institutionnalisation, défendant la reprise du répertoire mouvementiste caractéristique des années 1980⁸.

8. Dans le cas des partis, ce rejet de l'institutionnalisation a quelque chose d'ambigu, dans la mesure où ils sont des acteurs politiques institutionnels et que leurs actions sont

Dans le premier cas, les risques de subordination à la dynamique institutionnelle, de bureaucratisation, voire de cooptation des organisations sociales, sont réels. Dans le deuxième cas, c'est l'isolement politique qui menace, du fait de l'incapacité à exister contre un gouvernement qui bénéficie de niveaux de popularité inédits (presque 80 % d'approbation à la fin 2009), en particulier parmi les couches les plus pauvres de la société brésilienne. Qui plus est, cette stratégie de la confrontation court le risque de faire le jeu de l'opposition qui attaque le gouvernement à partir de la droite. Et donc de renforcer malgré elle les alternatives politiques conservatrices. Le cas du MST illustre les tensions d'un mouvement qui cherche à dépasser ces alternatives simplistes et les pièges qu'elles recèlent, tout en profitant avec beaucoup d'efficacité des opportunités politiques générées par le gouvernement Lula.

La grande question, paradoxalement absente du débat sur les alternatives d'action des mouvements sociaux, est sans doute celle qui sous-tend les documents cités plus haut : quel est l'objectif stratégique des mouvements aujourd'hui au Brésil ? Dans la conjoncture du début des années 1980, un agenda clair s'imposait qui, au nom de la « liberté » ou de la « révolution » (soit avec pour référence un objectif de transformation structurelle de la société brésilienne), avançait des formes d'actions fondées sur l'organisation et la mobilisation sociale et politique des couches subalternes. Par la suite, dans le contexte du mouvement mondial de recul des alternatives sociétales, cet agenda a perdu une grande partie de sa force, et les mouvements se sont orientés vers la conquête de gains possibles, par la voie contestataire ou institutionnelle, à l'intérieur des marges définies par les systèmes politiques et économiques en vigueur. Cette orientation stratégique se renforcera-t-elle dans l'après-Lula ?

Traduction du portugais : François Polet

Bibliographie

- Abranches S. (1988), « Presidencialismo de coalizão : o dilema institucional brasileiro », *Dados*, v. 31, n° 1, p. 5-34.
- Fernandes B. M. (2008), « O MST e as reformas agrárias no Brasil », *OSAL*, Ano IX, n° 24, p. 73-85.
-

conduites de manière à produire des effets au niveau politique (avec l'enjeu électoral en point de mire).

Nunes E. (2003), *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

Sader E. (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

