

Brésil : institutionnalisation et contestation

Marcelo Kunrath Silva¹

L'arrivée à la présidence de Lula en 2003 s'est traduite par une multiplication des opportunités d'accès à l'institutionnel pour la société civile brésilienne. La reconfiguration des rapports entre mouvements et État qui en résulte est complexe et ne peut être envisagée sous le seul prisme de la cooptation et de la démobilisation. En témoignent l'obtention d'avancées et la poursuite des mobilisations en dehors des espaces institutionnels.

La croissance et la diversification du tissu associatif constituent un des traits saillants du Brésil post-dictature. À rebours de la vision traditionnelle d'une société brésilienne « désorganisée », le nombre d'organisations sociales formellement constituées a augmenté de manière exponentielle ces dernières décennies. D'après les recherches périodiques réalisées par un groupe d'organisations publiques et associatives², en à peine neuf ans (1996-2005), la quantité d'entités recensées est passée de 107 332 à 338 168, soit une croissance de 235 % en moins d'une décennie.

Au-delà de la croissance quantitative, l'univers associatif brésilien s'est fortement diversifié, avec la prolifération d'une série d'organisations autrefois moins répandues : fondations d'entreprises, associations de petits producteurs ruraux, organisations de « peu-

1. Professeur de sociologie à l'Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brésil.

2. Le projet d'état des lieux « Fondations privées et associations sans but lucratif (FASFIL) » est développé dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE), l'Institut de recherches économiques appliquées (IPEA), l'Association brésilienne des ONG (ABONG) et le Groupe d'instituts, fondations et entreprises (GIFE). Notons que cet état des lieux ne tient pas compte des syndicats.

ples traditionnels » (*quilombolas*³ et indigènes), organisations de défense des droits de l'homme (de la femme, de l'enfant), etc.

Les nouvelles opportunités d'accès à l'institutionnel

L'élargissement de l'accès aux institutions est un facteur clé de ce déploiement. La multiplication des possibilités de participation institutionnelle résulte des revendications des organisations, mais aussi des initiatives de gouvernements guidés par un agenda d'incorporation de la société civile aux processus de décision et de gestion publique.

On constate en premier lieu une expansion massive de canaux institutionnels ouverts à la participation sociale (conseils de politiques publiques, conseils de droits, conférences sectorielles de politiques publiques, budgets participatifs) dans pratiquement tous les secteurs et à tous les niveaux de l'État. Fort visible, cette évolution est l'objet d'une grande attention chez les chercheurs et les militants. En 2001, parmi les 5 500 municipalités brésiliennes, 98 % disposaient d'un conseil de santé, 93 % d'un conseil d'assistance sociale, 77 % d'un conseil des droits de l'enfant et de l'adolescent, 73 % d'un conseil de l'éducation⁴. La même année, les municipalités avaient en moyenne cinq conseils municipaux en fonctionnement, ce qui représente presque 27 000 conseils pour ce seul niveau territorial.

À l'échelle fédérale, un relevé effectué par le secrétariat général de la présidence de la république durant l'ère Lula a identifié l'existence de 130 conseils prévoyant une participation de la société civile. Les « conférences sectorielles » (santé, éducation, assistance sociale) constituent un autre canal de participation institutionnelle important. Entre 2003 et 2008, cinquante-trois conférences nationales ont été organisées, dont le processus de préparation a impliqué la réalisation de 700 conférences au niveau des États fédérés et de 15 000 conférences municipales. Dans leur ensemble, ces conférences ont mobilisé plus de 3,4 millions de personnes (Almeida, non-daté).

La multiplication des politiques publiques dont la mise en œuvre exige une participation des organisations sociales constitue un deuxième mécanisme d'accès à l'institutionnel pour la société civile.

3. Villages historiquement fondés par des esclaves en fuite.

4. Données issues de la « Recherche d'informations de base » de l'IBGE.

Les politiques publiques de grande échelle dans des domaines tels que l'habitation populaire, la sécurité alimentaire, la qualification professionnelle ou la prévention du sida font largement appel aux associations de terrain. Cette participation sociale dans l'exécution de politiques publiques est, pour part, responsable de l'augmentation considérable des ressources transférées par l'État au secteur associatif. Le « Portail pour la transparence » du gouvernement fédéral indique que le montant de ces transferts est passé de 1,2 à 3,4 milliards de dollars entre 2004 et 2010, soit un quasi-triplement en à peine six ans. Si l'on ajoute à ces fonds les ressources transférées aux associations par les exécutifs des États fédérés et des municipalités, on peut en conclure que l'État brésilien est devenu le principal bailleur de la société civile dans le pays.

Soulignons enfin le recrutement d'innombrables individus issus des organisations sociales pour occuper des postes gouvernementaux, en particulier à partir du gouvernement Lula en 2003. D'après Hochstetler (2008) : « *Le gouvernement Lula a organisé l'administration nationale en intégrant plus systématiquement les organisations de la société civile. Les leaders d'organisations de tous types travaillent aujourd'hui au sein du gouvernement sur des questions qu'ils tentaient auparavant d'influencer de l'extérieur. Des leaders de la CUT⁵ se retrouvent du côté du gouvernement dans les négociations salariales au sein de neuf ministères, cinquante-trois secrétariats et des centaines de positions à des échelons inférieurs [...]. Citons par ailleurs les cas du premier président de l'INCRA (Institut national de la colonisation et la réforme agraire), qui avait de forts liens avec le Mouvement des paysans sans terre, ou la ministre de l'environnement Marina Silva, qui a grandi au sein des communautés de seringueiros⁶ en Amazonie avant de devenir militante écologiste reconnue puis sénatrice. Il s'agit là d'un mode de recrutement typique des premières administrations du Parti des travailleurs [...]. Ils (les militants des mouvements) sont près des centres du pouvoir et sont capables de prendre des décisions, mais ils sont également limités par des contraintes budgétaires et bureaucratiques qui finissent souvent par les éloigner de ceux restés en dehors de l'État. »*

L'élection du Parti des travailleurs à la présidence de la République a ouvert aux militants du parti l'opportunité d'occuper une partie des

5. Principale confédération syndicale du Brésil dont est issu l'ex-président Lula.

6. Ouvriers agricoles qui récoltent le caoutchouc dans les plantations d'hévéas.

« *postes de confiance*⁷ ». Un grand nombre des militants *petistas* possédant de forts liens avec les organisations sociales (beaucoup d'entre eux étant membres de syndicats, mouvements sociaux ou ONG), ils s'efforcent, une fois au sein du gouvernement, d'agir en tant que médiateurs, voire de représentants des intérêts de leur organisation ou mouvement dans le processus de formulation et de décision des politiques publiques.

L'institutionnalisation de la société civile brésilienne

Logiquement, cet élargissement des opportunités d'accès à l'institutionnel s'est traduit par un processus d'institutionnalisation des organisations sociales brésiennes. D'une part, ces organisations ont orienté une part grandissante de leur action vers la mise à profit de ces opportunités. Un grand nombre de militants associatifs consacrent donc une bonne partie de leur temps à exercer des activités de représentation au sein des conseils, à contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques ou à exécuter les tâches liées aux postes gouvernementaux qu'ils occupent.

D'autre part, ces organisations ont dû s'adapter aux nouvelles conditions imposées par l'insertion institutionnelle de leurs membres. La participation aux conseils et conférences a exigé d'investir dans des processus de qualification permettant d'acquérir une capacité d'intervention au sein de ces espaces. Parallèlement, la mise en œuvre de politiques publiques a obligé les acteurs de la société civile à se conformer toujours plus aux critères légaux et bureaucratiques de l'État. L'accès aux ressources publiques a entraîné une plus grande soumission aux organes de contrôle des dépenses publiques, ainsi qu'une adéquation aux mécanismes d'élaboration de projets, de reddition de compte et d'évaluation des résultats.

Mais l'institutionnalisation a également entraîné un déplacement de beaucoup de conflits à l'intérieur des espaces institutionnels. Dans ce sens, beaucoup d'organisations se sont tournées vers les canaux formels et informels résultant de leur insertion institutionnelle pour exprimer leurs revendications et propositions, affronter leurs adversaires et construire des alliances. Dans le contexte de

7. Des milliers de « postes de confiance » existent aux niveaux fédéral, des États fédérés et municipal, dont les titulaires peuvent être nommés librement par les forces politiques occupant l'exécutif. À chaque changement de gouvernement, les titulaires de ces postes sont remplacés par des personnes liées aux partis victorieux.

gouvernements animés par des coalitions dénuées de cohérence politique, une partie considérable des conflits se sont progressivement joués à l'intérieur de l'État, entre les différentes forces politiques composant la coalition et se partageant les ministères et secrétariats. Le tableau qui en résulte est complexe : certaines composantes du gouvernement sont perméables aux intérêts de certains mouvements sociaux (dont certains membres occupent parfois des postes gouvernementaux), tandis que d'autres sont considérées par ces derniers comme des adversaires.

Cette situation est parfaitement illustrée par les relations entre les mouvements paysans⁸ d'une part et les deux ministères en charge du secteur agricole d'autre part – le ministère du développement agraire est considéré comme un allié, quand bien même les rapports peuvent être très tendus, tandis que le ministère de l'agriculture est considéré comme un espace sensible aux intérêts des adversaires des mouvements paysans : l'agrobusiness et son instance de représentation, la Confédération nationale de l'agriculture.

L'institutionnalisation est-elle synonyme de cooptation et de démobilisation ?

La complexité du contexte sociopolitique brésilien démontre que l'institutionnalisation des forces sociales ne se traduit pas mécaniquement par la cooptation et la démobilisation de leurs membres. Certes, pour une bonne partie de la société civile brésilienne, cette insertion institutionnelle a entraîné une forte dépendance aux ressources et opportunités définies par les gouvernements et leurs politiques. Mais nombre de ces organisations et mouvements ont su tirer profit de cet accès à l'institutionnel pour renforcer leurs luttes et obtenir des avancées qui n'auraient pas été imaginables en demeurant hors des espaces institutionnels.

Les conquêtes obtenues ces dernières années par les mouvements de lutte contre la discrimination et l'inégalité raciale illustrent ce nouveau champ de possibilités. À travers la création et l'occupation d'espaces institutionnels (en particulier le secrétariat des politiques de promotion de l'égalité raciale du gouvernement fédéral et le Conseil national de promotion de l'égalité raciale, créés en 2003), ils ont été capables de produire des législations (Statut de l'égalité raciale – loi n° 12.288 du 20 juillet 2010) et des politiques publiques

8. Le Mouvement des sans terre et le Mouvement des petits agriculteurs en particulier.

(politiques de quotas pour les afrodescendants dans les universités publiques) importantes en matière de réduction de la profonde inégalité raciale brésilienne.

Par ailleurs, plusieurs organisations ont combiné suivant des modalités changeantes l'exploitation des opportunités d'accès à l'institutionnel et la poursuite d'actions de contestation en dehors des canaux institutionnels. Le Mouvement des sans terre, notamment, a participé activement à l'implantation d'une série de politiques publiques en faveur des agriculteurs sans terre (politiques reflétant généralement les revendications et les luttes du mouvement), tout en continuant à utiliser divers répertoires de contestation (marches, occupations de terres et de bâtiments publics, barrages routiers, etc.) pour exprimer leurs positions et affronter leurs adversaires. Du reste, le MST n'aurait probablement pas les capacités d'action qu'il a aujourd'hui au Brésil, sans les ressources qu'il a obtenues dans le cadre de divers programmes et partenariats avec les pouvoirs publics.

À une échelle plus générale, notons que la majorité des groupes et segments qui composent la société civile brésilienne n'ont pas abdiqué du recours à la mobilisation publique comme mode de pression sur le politique : indigènes en lutte pour la préservation de leurs terres, populations traditionnelles et agriculteurs opposés aux grands travaux d'infrastructure (en particulier les barrages hydroélectriques), étudiants mobilisés contre les augmentations dans le transport urbain, grèves et manifestations des différentes catégories de travailleurs pour des raisons salariales, marches des femmes en défense de leurs droits, parades pour la libre orientation sexuelle, etc.

Les limites de l'« horizon utopique » de la contestation

Si les seules idées de cooptation et de démobilisation ne rendent pas compte de la complexité du scénario brésilien, force est de reconnaître que la période actuelle est marquée par une forme de « recroquevillement » de l'horizon utopique des actions contestataires. L'idée de transformation structurelle de la société, qui a fortement marqué les processus d'organisation et de mobilisation sociale durant les années 1980, n'est plus partagée que par une minorité d'organisations, en particulier celles liées au mouvement paysan international Via Campesina.

On constate pour la grande majorité de l'univers associatif identifié au « *camp démocratique-populaire* », une limitation de la portée des revendications aux possibilités définies par les formes actuelles de structuration de la société, lesquelles ne sont plus remises en question. Une expression claire de ce « recroquevillement » est le fait que l'immense majorité des revendications des organisations sociales brésiliennes portent sur les politiques publiques. Sans minimiser l'importance de ces politiques, en particulier dans un pays comme le Brésil au sein duquel l'État possède d'immenses moyens, sont-elles capables de produire des changements structurels en termes de développement, d'égalité et de durabilité ?

Le grand défi de la contestation aujourd'hui au Brésil est la construction d'objectifs plus larges, qui puissent offrir un cadre de référence stratégique, afin d'orienter et de coordonner l'action des organisations et des mouvements. Un cadre permettant d'exploiter les opportunités institutionnelles existantes, sans s'accommoder des limites intrinsèques de toute alternative institutionnelle. Le déclin du parti des travailleurs en tant qu'espace de formulation et de diffusion d'un tel référent stratégique et l'incapacité des partis de gauche (nés du recentrage du parti) à assumer ce rôle, rendent ce défi d'autant plus crucial pour tous ceux qui aspirent à la construction d'une société solidaire au Brésil.

Traduction du portugais : François Polet

Bibliographie

- Abranches S. H. H. de. (1988), « Presidencialismo de Coalizão – o Dilema Institucional Brasileiro », *Dados*, vol. 31, n° 1.
- Almeida G. (non daté), *Participação Social no Governo Federal, Brasília*, Secrétariat général de la présidence de la République (disponible sur http://200.130.7.5/spmu/docs/participacao_social_governo_lula.pdf, accédé le 20 août 2011)
- Hochstetler K. (2008), « Organized civil society in Lula's Brazil », in Kingstone P. R. & Power T. J. (dir.), *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.