

# LE BRÉSIL DE LULA : UNE DYNAMIQUE DE CONTRADICTIONS

LAURENT DELCOURT \*

*Décriées ou saluées, les orientations prises par le gouvernement Lula mêlent conservatisme macro-économique et progressisme social. Comme l'atteste le déphasage entre progrès dans la lutte contre la pauvreté et avancées médiocres dans la réduction des inégalités, le modèle «luliste» – très éloigné du projet dont le PT était porteur – manifeste une dynamique «possibiliste» faite de continuités, de compromis et d'inflexions plus que de ruptures.*

**A**u moment où le président Luiz Inácio Lula da Silva s'achemine vers la fin de son deuxième et dernier mandat, quel bilan tirer de son action à la tête du géant brésilien ? La presse économique, les institutions internationales, le Trésor américain ou encore les grandes banques d'affaires et agences de notation ne tarissent plus d'éloges sur le bilan des années Lula. Désormais, les mêmes commentateurs qui avaient vu d'un œil méfiant la victoire de cet ancien syndicaliste, figure charismatique de la gauche brésilienne, aux élections présidentielles d'octobre 2002, agitant alors la menace d'un scénario de crise semblable à celui qu'avait connu l'Argentine un an plus tôt, ne manquent pas de célébrer les succès du modèle économique brésilien et son étonnante résilience face à la crise financière.

Depuis la création de l'acronyme Bric (Brésil, Russie, Inde, Chine) par la banque Goldman Sachs, qui met en évidence le rôle moteur que ces puissances émergentes seront appelées à jouer à l'avenir, tous, dans le monde économique et financier, vantent maintenant les mérites et l'extraordinaire potentiel du sous-continent : des ressources abondantes et diversifiées, une croissance soutenue

---

\* HISTORIEN ET SOCIOLOGUE, CHARGÉ D'ÉTUDE AU CETRI (CENTRE TRICONTINENTAL), LOUVAIN-LA-NEUVE. Une première version de cet article a été publiée dans *Alternatives Sud*, vol.17, 2010-1.

depuis plusieurs années, un cadre macroéconomique stabilisé, une sécurité juridique accrue pour les investissements, etc.

Enchaînant les sommets internationaux, courtisé par les membres du G8 et les organismes multilatéraux, Lula lui-même se plaît à rappeler, non sans fierté, les progrès socioéconomiques accomplis en huit ans par son gouvernement. Aussi, en septembre 2008, en pleine débâcle financière, après avoir fustigé l'anarchie des marchés et la responsabilité des pays du Nord dans le déclenchement de la crise, insiste-t-il devant l'Assemblée des Nations unies sur la trajectoire exceptionnelle parcourue par le Brésil depuis son arrivée au *Planalto*, le palais présidentiel, à contre-courant de la tendance dominante: «Depuis 2003, le Brésil a créé 10 millions d'emplois, redistribué la richesse, amélioré les services publics, tiré 9 millions de personnes de la pauvreté extrême et amené 20 millions d'autres dans la classe moyenne. Tout cela dans un environnement de croissance, de stabilité économique, de vulnérabilité extérieure réduite et d'une démocratie renforcée» (*Discours à la tribune des Nations unies*, 23 septembre 2008).

Non sans ironie, il compare encore, quelques jours plus tard, l'onde de choc de la crise financière sur son pays à une simple vaguelette (*marolinha*), sans comparaison aucune avec le tsunami annoncé. La crise finalement est venue, mais il n'a fallu au Brésil qu'un semestre pour s'en remettre et retrouver son dynamisme <sup>1</sup>.

Rien pourtant ne prédisait un tel scénario. À la veille de l'investissement de Lula, en janvier 2003, l'économie brésilienne se trouvait littéralement à genoux. Les politiques économiques de son prédécesseur, Fernando Henrique Cardoso, fondées sur le triptyque «privatisation - libéralisation - rigueur budgétaire et monétaire», avaient fait exploser la dette extérieure, qui s'est accrue de 148 à 224 milliards de dollars entre 1994 et 2002, soit un ratio dette/PIB passé de 29,2 à 56,6%. Alors que le pays se trouvait au bord du gouffre financier et que la machine

---

<sup>1</sup> Si le pays a effectivement connu une chute brutale de l'emploi et de la productivité juste après la crise, pour 2010 tous les indicateurs montrent que le Brésil semble d'ores et déjà l'avoir surmontée. «Avec 1,5 million de postes de travail créés en 2009, non seulement il est prévu que le déficit d'emplois accumulé fin 2008 soit entièrement comblé, mais tous les secteurs de l'économie, de l'industrie aux services, sont en train de corriger leurs prévisions à la hausse et le pays anticipe une croissance de 5% pour 2010» (Saint-Upéry, 2009).

économique brésilienne paraissait complètement enrayée, la perspective de voir le PT, le plus grand parti de gauche d'Amérique latine, gouverner la première économie du continent aggravait davantage encore ces difficultés, exacerbant les craintes des investisseurs et la panique des marchés.

En 2002, le risque-Brésil atteignait 2436 points (contre 216 en 1996), les sorties de capitaux et le déficit des comptes courants prenaient des proportions dramatiques, tandis que toutes les prévisions annonçaient le retour d'une forte inflation. Une situation qui a contraint le Brésil à demander au FMI un prêt exceptionnel d'urgence de 30 milliards de dollars (Monclair, 2004 ; Saint-Upéry, 2007).

Quel chemin parcouru depuis ! Qualifié par un journaliste français de « *président heureux dans un pays heureux* » (*Les Entretiens de France 24*, 9 juillet 2009), Lula a, il est vrai, toutes les raisons d'afficher sa satisfaction. Près de huit ans après son investiture, le prêt de 10 milliards de dollars concédé en juin 2009 par le Brésil au FMI symbolise en quelque sorte la revanche d'un pays parvenu à surmonter ses nombreuses faiblesses.

Pour autant, l'image renvoyée par cette « *Latin America's big success story* » (*The Economist*, 14 novembre 2009) ne doit pas masquer les errements, les renoncements et les échecs au regard du projet populaire dont le PT était historiquement porteur au Brésil. De ce point de vue, le diagnostic posé par de nombreux analystes et acteurs sociaux sur le terrain tranche avec les commentaires enthousiastes de la presse internationale. Au passif du gouvernement Lula, soulignons, entre autres, les avancées médiocres en matière de réforme agraire, des choix politiques contestables sur le plan environnemental, des stratégies macroéconomiques qui limitent la portée des réformes sociales et des résultats très modestes en matière de réduction des inégalités sociales dont le Brésil est l'un des grands champions.

Cette asymétrie nous invite à poser, au-delà des chiffres, un regard plus nuancé sur l'action du gouvernement Lula. Elle doit aussi nous amener à interroger les fondements, les limites et les points aveugles du modèle de développement brésilien, sans pour autant céder à la polémique stérile établissant une ligne de démarcation entre une gauche dite pragmatique, modérée et désenchantée, et une gauche idéaliste et radicale, ligne de fracture qui est du reste loin de refléter la diversité des débats et des positions sur le terrain.

Gardons-nous en effet de tout avis arrêté ou de proclamations définitives ! Le Brésil de Lula ne peut que difficilement être comparé au Venezuela de Chávez ou au Chili de Bachelet, ne fût-ce que

par sa trajectoire historique singulière, les particularités de son tissu socioéconomique, sa tradition politique, son immensité et sa position hors du commun dans le monde. Tout comme les catégorisations rapides, les comparaisons réductrices aboutissent à gommer la complexité des processus à l'œuvre et la spécificité des dynamiques internes. Or, on le verra, le Brésil de Lula ne peut être brossé d'un seul trait.

## De l'espoir à la désillusion

L'investiture de Lula, le premier janvier 2003, est vécue comme un tournant majeur dans la trajectoire du pays. L'accession à la plus haute fonction de l'État de cet homme, aux origines plébéiennes et au parcours si semblable à celui de millions de Brésiliens est acclamée dans le monde entier comme un signe de maturité de la démocratie brésilienne, tandis qu'elle est considérée par les secteurs populaires comme une revanche sur l'élite habituée jusqu'ici à monopoliser tous les lieux de pouvoir. La victoire du PT et de son candidat, Lula, est très largement perçue à gauche comme « la chance historique d'inverser le cours de l'histoire brésilienne, en lui donnant une impulsion populaire et radicalement démocratique » (Delcourt et Polet, 2004).

Très vite pourtant, l'euphorie de la victoire fait place à la perplexité. Les espérances des mouvements sociaux, des organisations populaires et de nombreux militants « pétistes » (du PT) laissent la place aux désillusions, puis aux frustrations. Prétextant la situation de crise financière et évoquant l'« héritage maudit » laissé par Cardoso, le nouveau gouvernement accepte sans coup férir les conditions posées par le FMI, allant même jusqu'à accentuer certains de leurs aspects <sup>2</sup>.

Assumant pleinement le choix de la continuité orthodoxe – « on ne change pas de remède en cours de traitement », dira le ministre des Finances de Lula, Antônio Palocci –, il poursuit la politique de

---

<sup>2</sup> L'excédent primaire prévu initialement par le FMI à 3,75 % a été volontairement relevé par le gouvernement à 4,25 %. « Cela signifiait, explique Stéphane Monclaire, que l'État brésilien, déjà contraint de ne pas dépenser 60 milliards de reals (16 milliards d'euros valeur février 2003), renonçait à en dépenser 8 autres (2,2 milliards d'euros) » (2004). L'exécutif a ainsi fait le choix de s'assurer la confiance des marchés financiers plutôt que de dégager des marges de manœuvre plus grandes pour financer ses réformes sociales.

rigueur monétaire et d'austérité budgétaire de son prédécesseur, saluée certes par le monde financier, mais qui limite d'emblée toute perspective de réforme sociale ambitieuse et risque à terme de réduire à néant les effets potentiels de son programme phare de lutte contre la pauvreté, *Fome Zero*, lancé tambour battant en début de mandat.

À la grande surprise des syndicats et en particulier de la CUT (Centrale unitaire des travailleurs), proche alliée du PT, encore grisée par l'annonce de la victoire, il entreprend une vaste réforme du régime public des retraites visant à l'aligner sur celui, beaucoup moins favorable, du secteur privé, initiative qui entraîne une fronde au sein du parti et aboutit à l'exclusion de plusieurs parlementaires. Et quelques mois plus tard, il autorise la plantation de soja transgénique dans le sud du pays, au grand dam des écologistes, du MST (Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre) et contre l'avis de la ministre de l'Environnement elle-même, Marina Silva.

Quant à la réforme agraire, engagement historique du PT, elle n'est plus considérée comme une priorité. Le plan de réforme agraire du gouvernement est d'abord révisé, ensuite vidé de sa substance, pour finir par s'inscrire dans la droite ligne des programmes de régularisation foncière en vigueur sous Cardoso. Parallèlement, une politique d'appui à l'agrobusiness et aux secteurs exportateurs est clairement engagée au désespoir des mouvements paysans (Sader, 2005).

L'image du PT, accusé de renier ses engagements, de compromis, voire de compromission avec les secteurs les plus conservateurs de la société brésilienne et les milieux financiers internationaux, s'en est trouvée brouillée. En dépit des appels de Lula à la compréhension, lequel n'a cessé de monter au créneau pour défendre son projet, ce revirement ne pouvait que déconcerter les bases et les soutiens traditionnels du PT. João Pedro Stédile, porte-parole emblématique du MST, résume bien la perplexité qui s'est alors emparée d'une grande partie de la gauche brésilienne: «Lula comme représentant de la classe travailleuse est favorable au projet populaire que nous défendons, mais pas le président Lula, parce qu'il est le fruit d'une composition qui l'a transformé en produit transgénique...» (Delcourt et Polet, 2004).

Cela dit, ceux qui s'attendaient à voir le gouvernement Lula rompre avec le modèle en vigueur et amorcer un processus de transformation radicale de la société brésilienne n'ont sans doute pas perçu ou ont sous-estimé les nombreux signes avant-coureurs de modération future dans l'évolution du PT.

## Du projet populaire à la course à la présidence : trajectoire du PT

Par sa nature, sa composition et sa trajectoire, le PT se différencie des autres partis de gauche d'Amérique latine. Né dans la foulée des grèves ouvrières et des luttes pour la démocratisation à la fin des années 1970, il se pose d'emblée comme l'instrument politique des mouvements populaires brésiliens. Son congrès fondateur, en 1980, réunit un ensemble très hétérogène de forces sociales – syndicats ruraux et urbains, anciens guérilleros, ex-sympathisants communistes, membres des communautés ecclésiales de base, mouvements étudiants, pastorale ouvrière et pastorale de la terre, militants de l'Action catholique, intellectuels de gauche – autour d'un noyau de base constitué de militants syndicaux de la ceinture industrielle de São Paulo, lesquels pratiquent un nouveau type de syndicalisme, plus combatif, autonome et démocratique, aux antipodes des syndicats corporatistes et inféodés des périodes antérieures.

À la différence des machines électorales clientélistes latino-américaines et des traditionnels partis de gauche hiérarchisés et centralisés, il se construit de « bas en haut », et se dote, dès sa fondation, d'une structure démocratique et participative, qui permet l'expression effective de tous les courants et tendances coexistant en son sein. Véhicule des revendications multiples des mouvements populaires, que la pratique systématique de la démocratie participative lui permet d'absorber, promoteur d'une culture idéologique plurielle, il refuse dès le départ toute ligne doctrinaire.

Contrairement à la plupart des partis de gauche d'Amérique latine, le PT ne se donne pas en effet de programme clairement socialiste, bien que son projet politique envisage une transformation radicale de la société brésilienne. Autant de particularités sur lesquelles insistait Lula dès 1981 : « Le parti des travailleurs auquel nous croyons est un parti neutre, avec une ample liberté, un vaste pluralisme idéologique, un programme ouvert, un parti de masse dont la fin première est l'ouverture d'un espace politique aux travailleurs » (*Ibidem*).

Depuis son entrée remarquable sur la scène politique brésilienne, le PT va cependant connaître de profonds bouleversements internes. Les premières victoires du parti au niveau des assemblées (régionales et nationales) et des municipalités donnent lieu à un processus d'institutionnalisation progressive qui aura pour effet d'accroître le poids des parlementaires au sein des instances de décision et de donner une priorité aux stratégies électorales

au détriment de la participation de la base. Les trois défaites successives de Lula aux élections présidentielles (1989, 1994, 1998) vont renforcer davantage cette tendance. La composition sociologique de la base électorale PT va également se modifier avec l'entrée massive de militants sans lien aucun avec l'action sociale, issus pour une bonne part des classes moyennes, et l'élévation de l'âge moyen des affiliés (Sader, 2005).

Du fait de ces évolutions, le courant le plus pragmatique et le plus modéré du PT, dit « Camp majoritaire » (anciennement « *Articulação* »), emmené par José Dirceu, président du parti, et Antônio Palocci, futur ministre des Finances du gouvernement Lula, va finir par s'imposer sur les secteurs les plus radicaux. Engagée pleinement dans une stratégie de captation de l'électorat, cette tendance s'emploie à transformer en profondeur les structures internes du parti, et émancipe, entre autres, son directoire politique, désormais moins dépendant des décisions de la base.

Surtout, elle amorce un processus de recentrage politico-idéologique du PT et veille à lui donner un profil plus lisse et acceptable pour les classes moyennes. À la veille des élections de 2002 enfin, la direction du PT cherche à rassurer et à gagner la confiance des milieux économiques brésiliens et des marchés financiers, en s'alliant avec l'un des partis les plus à droite de l'échiquier politique, le petit PL (Parti libéral), présidé par un industriel évangéliste, José Alencar, promu candidat à la vice-présidence (Delcourt et Polet, 2004).

Le slogan de campagne, « *Lulinha, paz e amor* » (Lula, paix et amour), symbole de l'image reliftée du candidat et surtout, la « *Carta ao povo brasileiro* » (Lettre au peuple brésilien), dans laquelle Lula annonce que s'il est élu, il respectera les engagements du pays vis-à-vis du FMI, ce contre les propres résolutions votées au dernier congrès du PT, parachèvent cette évolution, laquelle a joué un rôle déterminant dans les choix et les orientations du tout nouveau gouvernement. Mais n'oublions pas non plus – dans la définition de ces choix et orientations – les contraintes liées au contexte institutionnel, qui limitent d'emblée les marges de manœuvre politiques de tout gouvernement au Brésil.

### **Des marges de manœuvre limitées: obstacles politico-institutionnels**

« Nous ne sommes pas arrivés au pouvoir, nous sommes arrivés au gouvernement. » Cette formule de Lula, à première vue contradictoire, ne prend tout son sens que si l'on tient compte

de la complexité de l'architecture du pouvoir au Brésil et des particularités de son système politico-institutionnel. Car, bien que la Constitution brésilienne accorde au président d'importantes prérogatives, voire certains pouvoirs discrétionnaires, la victoire aux élections présidentielles ne garantit nullement l'hégémonie politique. D'une part, parce que le président élu doit composer avec des assemblées parlementaires traditionnellement fragmentées à l'extrême, dans lesquelles se dispute une constellation de petits partis aux contours mouvants. D'autre part, parce que le gouvernement ne peut se passer du soutien des États fédérés, détenteurs d'un large pouvoir de décision dans l'élaboration et la mise en œuvre de certaines politiques publiques et très attachés à leur autonomie.

Aussi, gouverner au Brésil suppose la mise sur pied de larges coalitions, quitte à renoncer à certaines promesses de campagne ou à dénaturer le projet politique initial. Ce « *présidentialisme de coalition* » oblige le parti victorieux à se livrer à un marchandage politique des plus complexes, fait de tractations laborieuses et de concessions douloureuses, pour bâtir des majorités parlementaires suffisamment stables et solides (Hudson de Abranches, 1998). L'exercice est d'autant plus délicat pour un parti de gauche que nombre de ces partis n'ont pas le moindre projet politique, si ce n'est de se maintenir coûte que coûte au pouvoir. Peu cohérents et versatiles, ces partis, à la fidélité douteuse et à l'éthique toute relative, s'apparentent bien plus à des « *entreprises politiques adossées à des fiefs personnels* » (Rouquié, 2006) qui se disputent emplois et ressources publics, faveurs et quotes-parts de pouvoir, en monnayant aux plus offrants leur soutien <sup>3</sup>.

Or, malgré la victoire présidentielle de 2002, le PT est loin d'être en position de force au niveau des États et des Assemblées. Sa marge de manœuvre est étroite. Le PT ne gouverne que 3

---

<sup>3</sup> Ces partis sont qualifiés au Brésil de « physiologiques », par opposition aux partis « idéologiques » à l'instar du PT. Le taux de migration d'un parti à l'autre des parlementaires au Brésil donne une bonne idée de la nature intrinsèque de ces partis, sans base ni fondement idéologique, véritables coquilles vides au service d'intérêts personnels. Un tiers des parlementaires changent en moyenne de parti au moins une fois en cours de mandat. Et un quart en changent plus d'une fois, en fonction des avantages anticipés. Signalons que les statuts du PT ne permettent pas d'accepter de tels transfuges (Saint-Upéry, 2007 ; Mainwaring, 1999).



États sur les 27 que compte l'Union et – bien que premier parti –, il n'occupe que 91 sièges sur 513 à la Chambre des députés et 14 sièges sur 81 au Sénat. En cumulant la réserve de voix des diverses forces étiquetées de gauche, coalisées autour du PT, et celle de ses récents alliés de droite, l'alliance qui se forme autour du président Lula ne dispose même pas de la majorité absolue nécessaire pour faire approuver ses projets de loi (et a fortiori de la majorité qualifiée – trois cinquièmes – nécessaire à une réforme de la Constitution).

Le gouvernement s'est donc trouvé contraint et forcé de nouer des accords politiques opportunistes et contre nature et de confier des postes ministériels importants à des personnalités aux sensibilités politiques très diverses, voire complètement antagoniques sur le plan idéologique, ce qui ne sera pas sans conséquence sur la définition des politiques mises en œuvre par la suite <sup>4</sup>. La fragilité de ces alliances de circonstance sera du reste en bonne partie à l'origine des déboires que connaîtront le gouvernement et le PT en mai 2005.

### **L'inflexion néodéveloppementiste**

En 2005, le PT connaît une grave crise interne. Rendu méconnaissable aux yeux de ceux qui fondaient en lui toutes leurs espérances, en assumant la ligne hégémonique néolibérale et suiviste imposée par le duo Palocci-Meireilles <sup>5</sup>, le parti va se trouver au centre d'un scandale de corruption : l'affaire du « *mensalão* ». Le PT est accusé d'avoir versé des mensualités à des parlementaires en échange de leur soutien politique. Si nombre d'accusations portées contre le PT et plusieurs membres du gouvernement se sont finalement avérées non fondées – la revue *The Economist*, peu suspecte d'une sympathie particulière pour

---

<sup>4</sup> La coalition formée au cours du premier mandat de Lula comprenait pas moins de neuf partis, parmi lesquels le PMDB, ventre mou et force d'inertie de la politique brésilienne, mais troisième force du pays. Pour s'assurer une majorité encore plus confortable au Congrès, au cours du deuxième mandat, le gouvernement va étendre cette coalition qui finira par comprendre une douzaine de partis.

<sup>5</sup> Ex-président de la Boston Bank, Enrique Mereilles a été nommé à la tête de la Banque centrale du Brésil par Lula. Ce choix, très controversé, visait surtout à rassurer les marchés financiers sur les intentions du gouvernement, Mereilles étant un ardent défenseur de la rigueur macroéconomique et du maintien de taux d'intérêts élevés.

le gouvernement Lula, parle elle-même de « *quelques îlots de faits dans une mer de conjectures* », cette affaire a considérablement terni l'image de pureté éthique du parti et ébranlé ses bases. Certains, à l'instar de João Pedro Stédile, considérèrent le PT comme « fini », d'autant que les élections présidentielles de 2006 s'approchaient dangereusement (Saint-Upéry, 2007).

Attaqué violemment par la droite et les médias, lesquels iront jusqu'à demander la démission de Lula, le PT n'a pu se remettre de cette crise que par une remobilisation de sa base et d'importants remaniements ministériels. Les élections internes organisées en octobre 2005 dans la foulée de l'affaire, entraîneront d'abord un renouvellement de toutes les instances du parti. La démission de José Dirceu, principale cible des accusations, et celle, un an plus tard, de Palocci, tous deux remplacés respectivement par Dilma Rousseff, figure de la résistance armée sous la dictature militaire, et par Guido Mantega, économiste néodéveloppementiste, marquera ensuite un repositionnement à gauche de la politique gouvernementale (Sader, 2008).

Cette nouvelle donne mais aussi l'agressivité et la virulence des médias et de la droite brésiliennes joueront certainement un rôle déterminant dans le sursaut du PT et son redressement (Saint-Upéry, 2007). En dépit de prévisions et de sondages extrêmement pessimistes jusqu'au début 2006, Lula finira par remporter haut la main les élections présidentielles d'octobre.

Après une campagne davantage centrée sur les enjeux sociaux, le deuxième mandat de Lula se caractérisera par un élargissement du spectre de l'intervention sociale et par un accroissement des dépenses publiques. On assistera encore au renforcement du rôle de l'État dans le pilotage de l'économie et à un glissement plus affirmé vers un type de modèle de développement industrialiste et modernisateur, qui renoue en quelque sorte avec le modèle de l'État développementiste en vigueur jusque dans les années 1980.

### **Élargissement du spectre de l'intervention sociale**

La lutte contre la faim et l'extrême pauvreté se trouve au cœur du programme social du premier gouvernement Lula. Le projet *Fome Zero* dont l'ambition, selon les propres mots du président Lula, est de permettre à « *tous les Brésiliens d'avoir accès à trois repas par jour* », constitue l'épine dorsale de sa politique sociale. Et le programme *Bolsa Família* (Bourse famille) en est le volet principal. Il consiste en une allocation fixe versée

aux ménages les plus pauvres, majorée par le versement d'un montant additionnel variable en fonction de la présence et du nombre d'enfants à charge. Ce transfert de revenu est lui-même conditionné à l'obligation pour les familles bénéficiaires de garantir la présence des enfants dans des établissements scolaires et de se rendre dans des centres de santé.

Célébré par l'ensemble des institutions internationales, ce programme n'a en réalité rien de très novateur dans sa forme et son principe. Il fusionne, harmonise et étoffe une série d'initiatives disparates, lancées par Cardoso durant son second mandat, qualifié par certains de plus social. Parfois vue comme une initiative purement « assistantialistes », *Bolsa Família* ne peut pas pour autant être considérée comme une politique sociale résiduelle, ne fût-ce que par son extension à l'ensemble des municipalités brésiliennes et par le nombre de personnes bénéficiaires : quelque 12,4 millions de familles, soit un quart de la population brésilienne. C'est cette très large couverture, de même que le montant des allocations versées, qui démarquent surtout ce programme des politiques sociales mises en œuvre dans le passé (Marques, 2008).

Si *Bolsa Família* est le projet social le plus connu du gouvernement Lula, il est loin d'être le seul. Parallèlement, une série d'initiatives novatrices aux dimensions « sociales » évidentes sont lancées, reformulées ou élargies. Citons, entre autres, le projet ProUni, les diverses mesures visant à démocratiser l'accès à l'enseignement universitaire aux populations afrobrésiliennes et aux étudiants issus de familles pauvres, pour lesquels sont réservés des quotas d'inscription ; les programmes de soutien à l'agriculture familiale, comme le Pronaf, qui ont vu leurs budgets augmentés de manière significative sous Lula ; ou encore les initiatives diverses en vue d'étendre la couverture sociale, d'améliorer l'accès à la justice et de garantir une protection accrue pour les populations indigènes. En outre, il faut relever les efforts consentis par le gouvernement Lula pour augmenter le salaire minimum, formaliser l'emploi et régler davantage le droit du travail.

Sous le second mandat, la dimension sociale de la politique gouvernementale est davantage affirmée encore avec l'élargissement de la gamme d'intervention de l'État en faveur des secteurs les plus démunis. Lancé début 2007, le projet social phare du deuxième gouvernement Lula, *Territorios da Cidadania* (Territoires de la citoyenneté), s'est donné pour mission de combler le retard des régions les plus pauvres du pays. Doté d'un budget de plusieurs milliards d'euros, échelonné sur plusieurs années,

ce projet vise à mieux coordonner les actions des gouvernements et des pouvoirs locaux en vue de promouvoir le développement social et économique des régions à la traîne.

Au nombre des priorités du deuxième gouvernement Lula figurent également d'autres projets à caractère social, à l'instar des programmes d'investissement public dans le logement, les infrastructures sanitaires et éducatives, la construction de centaines de citernes dans le *Sertão*, la région semi-aride du *Nordeste* brésilien, l'établissement de restaurants populaires dans les zones les plus pauvres, la distribution de repas aux élèves de l'enseignement public ou encore l'obligation d'utiliser au minimum 30% de produits issus de l'agriculture familiale pour la composition de ces repas populaires (Graziano da Silva, 2009).

### **Réhabilitation de l'État modernisateur**

Au vu de ces avancées sociales, on peut difficilement souscrire au point de vue du brésilien Alain Rouquié (2006) qui envisage, à l'instar de certains secteurs de la gauche brésilienne et internationale, les années Cardoso et Lula sous l'angle d'une continuité fondamentale. Certes, la rupture tant attendue n'est pas venue, le gouvernement Lula préférant suivre, dans un premier temps, la voie tracée par son prédécesseur. Mais les éléments manifestes de continuité ne peuvent masquer les glissements et les inflexions qui caractérisent les politiques économiques du gouvernement Lula tout au long de son double mandat et qui différencient très nettement ses orientations de celles du gouvernement Cardoso. Le changement le plus patent est sans aucun doute la réhabilitation progressive des politiques publiques dans la sphère socioéconomique, annonciatrice d'une transition vers un modèle de développement donnant une nouvelle centralité à l'État.

Contrairement aux gouvernements de gauche d'autres pays d'Amérique latine (Venezuela, Équateur, Bolivie), le gouvernement brésilien n'a pas initié de processus de re-nationalisation. En revanche, dès l'arrivée au pouvoir de Lula, un coup d'arrêt est porté à la privatisation rampante qui menaçait certains fleurons de l'économie brésilienne (Petrobras, Elecrobras, Banco do Brasil, etc.) sous le gouvernement Cardoso, tandis que sont clairement remises sur le métier des politiques actives de soutien aux grands secteurs stratégiques de l'économie.

Mais le gouvernement Lula se démarque surtout des options économiques de son prédécesseur, axées quasi exclusivement sur la quête d'investissements étrangers et l'insertion économique

externe, par la priorité nouvelle donnée à l'expansion du marché interne et l'utilisation accrue, à cette fin, des grands leviers de financement public. Aussi, les interventions publiques dans le champ économique (mesures anticycliques de relance, investissements accrus dans l'infrastructure, la recherche et le développement, ouverture d'une série de chantiers publics, politique volontariste de l'emploi, etc.), qui se sont multipliées sous la présidence de Lula, visent-elles surtout à soutenir le processus de développement via l'accroissement de la demande intérieure (non plus seulement par le commerce extérieur).

C'est du reste là un des objectifs explicitement assignés aux politiques sociales mises en place par le gouvernement: « La priorité donnée à l'agenda social dès 2003, écrit le ministre brésilien du développement social et de la lutte contre la faim, Patrus Ananias de Sousa, a amené les autorités à envisager un plan de développement intégral et intégré, qui inclut toutes les dimensions du développement [...]. La proposition d'allier le développement économique au développement social rompt avec l'approche « économiciste » consistant à estimer que la croissance entraîne automatiquement l'inclusion sociale. La nouvelle approche rompt cette relation: l'inclusion doit être considérée comme un facteur de croissance » (2009).

Lancé au début du second mandat de Lula, le Programme d'accélération de la croissance (PAC) manifeste bien cette réorientation « néokeynésienne » des politiques économiques du gouvernement pétiste. Doté d'une enveloppe de 200 milliards d'euros, ce vaste programme d'investissements se centre prioritairement sur la mise en œuvre de projets d'extension et d'amélioration des infrastructures (transports, routes, habitations, assainissement, etc.).

Certes, ce plan n'a rien de révolutionnaire. Certains de ses aspects sont même franchement libéraux, tels la rationalisation des dépenses dans l'administration, l'exonération d'impôt et l'octroi d'avantages fiscaux aux entreprises pour redynamiser l'activité économique. En outre, à l'action publique exclusive sont privilégiées des formes de partenariat public-privé, ce qui éloigne le PAC des stratégies industrialistes-étatistes du passé. Comme l'indique bien Marie-Helene Sa Vilas Boas, il s'agit en fait d'un « programme mixte, mêlant aspirations développementistes et libérales, dont l'objectif affiché est de stimuler la croissance économique » (2009).

Quoi qu'il en soit, cette initiative, tout comme la décision du gouvernement de former un consortium public-privé pour exploiter les immenses réserves pétrolières découvertes en

2007 au large des côtes brésiliennes<sup>6</sup>, n'en témoignent pas moins d'une reprise en main par le gouvernement, sous des modalités nouvelles, des grands leviers de l'économie nationale et d'un resserrement du contrôle de l'État sur les ressources, en dépit d'orientations macroéconomiques qui demeurent fondamentalement d'inspiration libérale.

## Un modèle de développement ambivalent

Sur le terrain de la lutte contre la faim et la pauvreté, les progrès réalisés sous Lula sont indéniables. D'après une étude de la très sérieuse Fondation Vargas, 19,4 millions de personnes ont pu s'extraire de la pauvreté entre 2003 et 2008, en raison de l'augmentation du revenu par tête. Quant à la malnutrition infantile, elle a régressé de 46% dans l'ensemble du pays, et de près de 74% dans la seule région du Nordeste, entre 2003 et 2007, d'après le ministère brésilien de la Santé. Résultat tout aussi significatif, l'acquisition du panier alimentaire de base (*cesta básica*) équivaut actuellement à 45% du pouvoir d'achat moyen, contre 89% en 1995 (Graziano da Silva, 2009). Mis régulièrement en avant, ces chiffres placent le Brésil dans le peloton de tête mondial du combat contre la pauvreté, étant l'un des seuls pays à avoir atteint la plupart des Objectifs du millénaire.

Il convient cependant de tempérer les déclarations enthousiastes des autorités brésiliennes et des organismes internationaux qui attribuent ces avancées principalement à l'action sociale du gouvernement. La réduction de la pauvreté ne serait en fait que partiellement imputable aux programmes sociaux. La croissance économique relativement élevée et stable que connaît le Brésil depuis plusieurs années, la nature de cette croissance, l'augmentation de l'emploi et des salaires, et la relance de la consommation intérieure y auraient davantage contribué.

---

<sup>6</sup> La découverte le long de la côte sud-est d'immenses réserves pétrolières maritimes fera du Brésil l'un des principaux producteurs de brut au monde. Il est prévu que l'exploitation de ces gisements situés en profondeur sous une importante croûte de sel – d'où le nom de « *pre-sal* » qui leur est donné – soit confiée à un partenariat public-privé dans lequel la Petrobras tiendra le premier rôle. Parallèlement, une nouvelle législation pétrolière a été votée qui renforce le contrôle de l'État sur cette manne, dont une partie servira à financer un fonds social dédié à la lutte contre la pauvreté, l'éducation, des projets culturels et d'infrastructure, etc. (*Le Monde*, 19 septembre 2009).

Parallèlement, si des progrès importants sont à noter sur le front de la lutte contre la pauvreté, en revanche, les inégalités n'ont que peu diminué.

Entre 1997 et 2006 par exemple, le coefficient Gini des revenus du travail n'a connu qu'un recul de 0,57 à 0,53. Et s'il ne fait guère de doute que les plus pauvres ont vu leur revenu s'accroître durant cette période, il faut souligner aussi que ceux des individus les plus riches ont connu une progression plus importante encore (Salama, 2009). Par ailleurs, une étude de l'IBGE (Institut brésilien de géographie et de statistiques) montre que la concentration foncière s'est accrue sous le gouvernement Lula, réduisant ainsi l'impact des quelques mesures d'aide à l'agriculture familiale <sup>7</sup>. Les stratégies de développement du gouvernement brésilien n'ont donc pas fondamentalement altéré la structure de répartition et de distribution de la richesse et du revenu au Brésil, l'une des plus inégalitaires au monde. Or, on sait que toute réduction massive et durable de la pauvreté est étroitement tributaire d'une diminution des inégalités.

Ce constat, qui relativise les avancées sociales du gouvernement Lula, témoigne du caractère hybride du modèle de développement brésilien. En fait, les stratégies poursuivies par le gouvernement mettent en tension des objectifs contradictoires, voire antinomiques, dans leur nature et leurs effets sur le plan social : un objectif de réduction de la vulnérabilité économique passant par des mesures d'austérité budgétaire et des politiques macroéconomiques favorables au capital financier ; la recherche d'une croissance élevée et stable ; et un souci bien réel de justice sociale dans un contexte de lutte pour les ressources entre les différents ministères, et leur destination.

Ces contradictions, on l'a vu, sont apparues au grand jour dès les premières années du gouvernement Lula. Les engagements pris envers les institutions financières internationales – et le maintien de taux d'intérêt parmi les plus élevés au monde, dont tirent surtout profit les détenteurs des titres de la dette publique – ont non seulement interdit une vaste réforme structurelle, mais aussi limité l'accroissement de certains postes de dépenses à caractère

---

<sup>7</sup> Le recensement agropastoral réalisé en 2006 montre que le coefficient Gini mesurant la concentration/répartition foncière dans le pays a connu une hausse de 0,856 à 0,872 de 1995 à 2006. Selon l'IBGE, les établissements ruraux de moins de 10 hectares n'occupent que 2,7% des superficies exploitées alors que ceux de plus de 1 000 hectares occupent près de 43% de ce territoire (Farid, 2009).

social. Il en va ainsi des ressources, déjà limitées, destinées aux mécanismes classiques de protection sociale à base contributive et au Système unique de Santé (SUS), gratuit et universel dans le pays (Marques et Mendes, 2007).

En même temps, il faut souligner que les politiques macroéconomiques du gouvernement Cardoso ont complètement échoué là où celles du gouvernement Lula ont été couronnées de succès. Paradoxalement, sous un angle purement macroéconomique, ce gouvernement de gauche a fait beaucoup mieux que son prédécesseur. La diminution de la vulnérabilité et le retour de la croissance ont généré une dynamique positive de création d'emplois formels, contribué à une réduction de la dette externe (bien que la dette interne reste très élevée), permis d'accroître l'investissement public et donné des marges de manœuvre supplémentaires pour le financement des nouvelles initiatives sociales du gouvernement.

Il n'en reste pas moins que ces marges demeurent très limitées. En dépit d'une situation macroéconomique beaucoup plus stable, et d'un engagement social plus ferme du gouvernement au cours du deuxième mandat, celui-ci n'a pas pour autant renoncé aux engagements pris vis-à-vis des institutions financières internationales. Même si ce carcan a peu à peu été assoupli – et assorti, il y a peu, d'intéressantes mesures de régulation telles qu'un récent impôt sur les transactions financières –, il continue à brider le budget public et partant le financement des programmes sociaux. À titre d'exemple, les dépenses engagées dans le cadre du programme *Bolsa Família* ne représentent que 0,4 % du PIB, soit douze à quinze fois moins que les dépenses consacrées au service de la dette ! (Salama, 2009). Parallèlement le maintien de taux d'intérêt élevés, quoique revus peu à peu à la baisse, continue d'entraver l'action sociale du gouvernement, tandis qu'il profite pleinement aux secteurs bancaires et financiers (Lambert, 2009).

Ces dynamiques schizoéphréniques apparaissent plus clairement encore dans le domaine des politiques agricoles. Si le gouvernement Lula a débloqué des fonds relativement importants pour soutenir l'agriculture familiale, il n'en continue pas moins à privilégier, tout comme ses prédécesseurs, un modèle de développement agraire fondé sur les monocultures d'exportation et l'agrobusiness, certes moteur de croissance et source de précieuses devises, mais socialement inique, écologiquement désastreux et intenable sur le long terme.

Dans ses déclarations officielles, le gouvernement prétend qu'une cohabitation harmonieuse entre agrobusiness et agriculture familiale est possible. En réalité, ce prétendu



consensus voile les intenses débats internes qui animent les membres du gouvernement non seulement sur la question agraire, mais aussi dans bien d'autres domaines. Les politiques mises en œuvre par le gouvernement, contradictoires en apparence, traduisent en fait la dynamique des rapports de force en son sein et la coexistence souvent tendue de sensibilités diverses. C'est sans doute ce qui fait la particularité du double mandat de Lula. Le caractère hybride du modèle de développement est en quelque sorte le reflet d'un gouvernement polymorphe, un gouvernement de disputes dans lequel « la définition des politiques [...] et l'allocation des ressources sont l'objet de négociations, et parfois de conflits entre ministres défendant des projets opposés » (Delcourt et Polet, 2004).

### **Le dilemme des mouvements sociaux**

Malgré l'énorme déception et le mécontentement qui se sont emparés des secteurs populaires organisés, ces derniers ont évité d'entrer dans une logique de rejet global et d'opposition frontale au gouvernement Lula, refusant pour la plupart d'entre eux les appels du pied du PSOL, la dissidence politique du PT, et privilégiant au conflit ouvert les pressions sélectives et des stratégies de négociation. Même le MST, le plus puissant, le plus autonome et le plus radical d'entre eux, s'est gardé de rompre ses liens avec le gouvernement pétiste. Les déclarations parfois incendiaires du Mouvement sans-terre contre les politiques gouvernementales ne doivent pas faire illusion quant à la nature de sa relation avec le gouvernement Lula.

En dépit de divergences quasi abyssales sur le front de la question agraire, jamais il n'a opté pour une stratégie de confrontation directe, à l'instar du PSOL sur le terrain électoral. Ce qui ne veut pas dire que le mouvement ait renoncé à ses actions. Au contraire, le premier mandat du gouvernement Lula a été marqué par la plus importante vague d'occupations qu'a connue le Brésil depuis la démocratisation. Mais les dirigeants du MST sont aussi les premiers à reconnaître les évolutions jugées positives dans leur rapport à l'État.

Il est vrai que l'attitude du gouvernement pétiste par rapport aux mouvements sociaux tranche avec celle des gouvernements précédents, en raison surtout de la relation organique qui lie historiquement le PT aux mouvements populaires. D'une part, le gouvernement Lula affiche une bien plus grande tolérance que ses prédécesseurs vis-à-vis des mobilisations sociales, en privilégiant les stratégies de concertation à la répression. Comme

le soulignent les responsables des mouvements, la criminalisation des acteurs sociaux au Brésil s'est déplacée vers d'autres sphères, devenant l'apanage exclusif du pouvoir judiciaire et des États gouvernés par l'opposition (Ferrari, 2009).

D'autre part, le gouvernement Lula a veillé, dès le début, à conserver de bonnes relations avec les secteurs populaires organisés. Les mécanismes de concertation existants entre État et sociétés civiles ont été réactivés ; des canaux de communication ont été ouverts ; de nouveaux espaces institutionnels de représentation et de participation ont été créés ; et des ressources publiques ont été mobilisées pour soutenir certaines activités des mouvements sociaux. Bref, si le gouvernement Lula n'a pas été celui de la rupture ou des grandes innovations politico-institutionnelles, au moins est-il celui qui se montre le plus réceptif aux demandes diffuses et diverses des secteurs populaires organisés.

Cette « bienveillance » à l'égard des forces sociales vaut d'ailleurs au gouvernement d'être régulièrement l'objet d'attaques agressives et d'accusations malveillantes de la part de la droite et des médias traditionnels, qui tolèrent mal l'existence de ces espaces d'expression et la reconnaissance de représentants de mouvements sociaux comme interlocuteurs légitimes<sup>8</sup>. Ceci en dit long sur la prétendue alliance objective entre un gouvernement pétiste, coupable d'avoir renié ses idéaux, et les forces les plus réactionnaires et conservatrices du pays. Et terrasse le mythe d'une irrémédiable trahison du PT véhiculée par une certaine gauche.

---

<sup>8</sup> Aussi le gouvernement est-il souvent accusé d'appuyer des mouvements que la droite et les médias considèrent habituellement comme des mouvements criminels, voire terroristes, à l'instar du MST. En septembre 2009, le très populaire hebdomadaire *Veja* s'en prenait une fois de plus au Mouvement sans-terre et, indirectement, au gouvernement. Sous le titre « *Nous avons ouvert le coffre du MST. Comment le Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre détourne l'argent public et l'aide étrangère pour commettre ses crimes* », son dossier spécial cherchait notamment à montrer que les impôts prélevés par le gouvernement finançaient directement les « activités criminelles » des sans-terre. Les crimes en question ? L'occupation de terre, les manifestations et... la publication de tracts ! Passé maître dans l'art de l'amalgame et du raccourci, l'hebdomadaire avait comparé quelques mois plus tôt les écoles du MST aux *madrassas* islamiques, à de supposées pépinières « terroristes ». Ces écoles, financées en bonne partie par le budget public, faut-il le rappeler, alphabétisent quelque 75 000 enfants.

De leurs côtés, les acteurs populaires organisés, qui disposent désormais de relais et d'alliés—souvent d'ailleurs d'anciens militants—au sein des organes du pouvoir, sont bien conscients que ce gouvernement n'est en rien monolithique, pas plus qu'il n'est hermétique aux demandes populaires. Mais ils savent aussi qu'une pression constante doit être exercée pour l'aider ou le contraindre à réaliser ses engagements.

Lucides, les propos de Gilson Reis, ancien dirigeant de la CUT, expriment bien cette position partagée par une majorité d'acteurs sociaux: «... il faut bien comprendre qu'étant donné la situation minoritaire au Congrès et la fragilité des alliances opportunistes qu'il est obligé de constituer pour faire passer sa politique, les projets les plus progressistes du gouvernement sont souvent bloqués par une majorité profondément attachée au statu quo. Sans un harcèlement permanent des mouvements populaires et des organisations progressistes de la société civile, on ne pourra pas avancer beaucoup» (cité par Saint-Upéry, 2007).

Au demeurant, les fréquentes dénonciations des mouvements sociaux ne les empêchent pas de se féliciter des quelques progrès réalisés sur le terrain social et d'appuyer, au besoin, le gouvernement Lula contre les tentatives fréquentes de déstabilisation et d'affaiblissement de la droite. Au fond, la formule de l'un des dirigeants des sans-terre, João Paulo Rodrigues, résume parfaitement le sentiment de la très grande majorité des mouvements sociaux vis-à-vis du gouvernement, et la nature ambiguë des rapports qu'ils entretiennent depuis 2003 avec ce dernier, mélange de sympathies et d'attitudes critiques: «Lula est notre ami, mais c'est aussi l'ami de nos pires ennemis» (Ferrari, 2009).

Cette structure d'opportunité politique inédite n'est toutefois pas sans créer d'énormes tensions au sein des mouvements populaires. Car, s'ils disposent désormais d'entrées leur permettant d'influer sur les décisions du gouvernement, le risque est grand de voir cette insertion institutionnelle, caractérisée par la migration de nombreux militants vers les organes de pouvoir, se traduire par une démobilitation des secteurs populaires, comme semblent le montrer l'actuel processus de dépolitisation en cours au Brésil et l'affaiblissement de certains mouvements sociaux.

C'est le grand dilemme auquel les acteurs populaires sont confrontés aujourd'hui au Brésil (Kunrath, de Lima, 2006), tiraillés entre le désir d'un retour aux fondamentaux de l'action collective, porteurs de radicalité, et une institutionnalisation progressive susceptible de faire avancer concrètement les revendications, mais facteur de démobilitation sur le terrain social.

## Une puissance « émergée » ?

« Le Brésil n'est plus une puissance émergente, mais une puissance émergée ! » La formule reprise par Dilma Rousseff, ministre en charge de la coordination des politiques gouvernementales et candidate pressentie du PT aux élections présidentielles de 2010, est révélatrice du sentiment de montée en puissance qui anime les responsables politiques brésiliens.

À vrai dire, cette confiance en l'avenir n'est pas nouvelle. Du fait de l'immensité de son territoire, de la taille de sa population, de la richesse et de l'extrême diversité de son patrimoine naturel, ce colosse impavide – « géant par sa propre nature » clame son hymne national – est depuis longtemps guidé par « un sentiment prophétique à l'égard de son avenir ». Cette croyance en une « *destinée manifeste* » fonde les principes de base et les grandes orientations historiques de la politique extérieure brésilienne, repris systématiquement, moyennant certaines inflexions et adaptations, et en dehors d'une courte période de servilité par rapport aux États-Unis durant la dictature militaire, par l'ensemble des gouvernements indépendamment de leur nature, leur couleur idéologique et leur style (Rouquié, 2006).

Mais, avec Lula, un tournant est amorcé. Sans déroger fondamentalement à ses grands principes directeurs, la politique extérieure du gouvernement Lula se veut nettement plus volontariste, décomplexée et visible. Un changement de style qui rompt avec la politique extérieure de son prédécesseur, accusé d'avoir manqué d'ambition et promu uniquement une insertion passive du pays dans la mondialisation (*Ibidem*). Très concrètement, ce nouveau style s'est traduit par un activisme diplomatique tous azimuts en vue de donner au Brésil la place qui lui reviendrait de droit dans le concert des nations.

Le ton est donné dès le début de la présidence de Lula. En 2003, à la surprise générale, jouant de son influence, et en étroite intelligence avec l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, le Brésil prend la tête d'une coalition de pays du Sud – le G20 – qui met en échec les négociations commerciales de Cancun et sonne le glas de la domination des pays occidentaux dans l'enceinte de l'OMC. Un an plus tard, c'est l'ALCA (Zone de libre-échange des Amériques) qui est enterrée, un acte qui non seulement met fin aux ambitions commerciales des États-Unis, mais souligne aussi le souci du géant brésilien de ne plus brader ses intérêts commerciaux dans des accords inégaux.

Motivée surtout par des raisons économiques, cette stratégie diplomatique, en revêtant des habits neufs, manifeste

clairement l'ambition du gouvernement brésilien de s'affirmer sur la scène internationale et de se positionner comme un acteur incontournable et indépendant avec lequel il faut désormais compter. Pour conforter ce statut, Lula va multiplier les alliances, les accords et les engagements internationaux. Tout en développant des rapports cordiaux avec les pays du Nord, que la dynamique diplomatie brésilienne cherche à ménager, il se tourne principalement vers les pays du Sud dont il entend gagner sympathie et soutien.

Aussi formalise-t-il ses liens avec les grands pays émergents, via la création de l'IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud), prend-t-il l'initiative d'organiser plusieurs sommets et rencontres régionaux (avec la Chine, le monde arabe, l'Afrique, l'Iran) et s'engage-t-il dans de nombreux partenariats commerciaux avec les pays du Sud. Destinés à se garantir des marges de manœuvre diplomatiques, politiques et économiques, ces rapprochements expriment également la volonté du gouvernement Lula d'amorcer un nouveau cycle de solidarité Sud-Sud, en dépit d'intérêts souvent divergents.

Soucieux de redéfinir les grands équilibres mondiaux, le Brésil revendique encore ouvertement un siège au Conseil de sécurité des Nations unies. Et de multiplier dans ce but les gages de bonne volonté, en prenant notamment le commandement de la force des Nations unies en Haïti (la Minustah) et en proposant des engagements fermes et ambitieux dans la lutte contre le changement climatique au sommet de Copenhague, en décembre 2009<sup>9</sup>. Longtemps épinglé pour ses faiblesses, le Brésil entend ainsi gagner en respectabilité et se construire une nouvelle légitimité, celle d'une puissance responsable, tranquille et pacifique, fidèle en cela à sa longue tradition diplomatique, qui a toujours privilégié le compromis à la confrontation directe, la négociation au coup de force, la carotte au bâton. Une nation qui entend se projeter comme la cheville ouvrière d'un nouvel ordre international multipolaire et plus démocratique.

Mais si le Brésil cultive des ambitions internationales, les grandes priorités de sa politique extérieure restent régionales. En

---

<sup>9</sup> Au sommet de Copenhague sur le changement climatique, Lula a annoncé des objectifs bien plus ambitieux que la plupart des autres pays. Le Brésil s'est en effet engagé à réduire de près de 39% d'ici 2020 ses émissions polluantes, des objectifs qui ont été rendus contraignants par la promulgation d'une loi nationale. Parallèlement, le pays s'est engagé à réduire de 80% la déforestation en Amazonie.

rencontrant tour à tour les présidents sud-américains juste après son investiture, Lula affiche d'emblée son intention de poursuivre le processus d'intégration économique régionale. Huit années durant, il ne ménage pas ses efforts pour redynamiser le Mercosur, relancer les négociations avec les pays de la Communauté andine des nations et accélérer la mise en œuvre de IIRSA (Initiative d'intégration régionale sud-américaine), un ambitieux programme d'infrastructure réticulaire à l'échelle régionale.

L'intégration politique de la région figure également au nombre de ses priorités. Lancée en mai 2008, à l'initiative du Brésil, l'Unasur se présente comme l'embryon d'une coupole commune enserrant l'ensemble des pays de la région dans un réseau d'obligations réciproques. Vouée notamment à résoudre les différends politiques dans la région, l'Unasur constitue d'une certaine manière un contrepoids à l'Organisation des États américains (OEA) dominée par Washington.

Fort de son leadership, envisagé comme naturel, le Brésil de Lula entend aussi se profiler comme le garant de l'intégrité territoriale, de la démocratie et de l'autonomie régionale. En dépit du sacro-saint principe de non-ingérence de sa politique extérieure, il condamne les velléités indépendantistes de la province de Santa Cruz en Bolivie, dénonce le coup de force contre Chávez en 2004, et prend ouvertement la défense du président hondurien Zelaya suite au coup d'État du 28 juin 2009, quitte à entamer un bras de fer avec l'administration Obama.

Désireux de limiter l'ingérence des États-Unis dans la région, il dénonce les bases étasuniennes en Colombie et amorce un rapprochement politique, diplomatique et militaire avec la France, manifestant l'intention implicite du gouvernement Lula d'opposer à l'axe Washington-Bogotá un axe Paris-Brasilia. L'entrée récente du Venezuela dans le Mercosur, à la demande du Brésil, peut enfin être envisagée comme l'expression des nouvelles solidarités régionales voulues par le Brésil.

Mais ce qui fait la force du géant brésilien sur le plan international—son statut de puissance économique—demeure également un facteur de faiblesse sur le terrain diplomatique. Malgré une politique extérieure progressiste sur le plan politique, le Brésil ne parvient pas à dissiper la méfiance traditionnelle des autres pays sud-américains qui soupçonnent leur grand voisin de poursuivre un agenda économique caché, en cherchant à se tailler une place sur mesure sur le continent, au détriment des intérêts de sa périphérie directe.

Aussi, la croissance vertigineuse des investissements du Brésil dans la région et l'emprise de plus en plus grande de ses

transnationales (Petrobras, Odebrecht, etc.) sur les secteurs stratégiques de plusieurs pays, émaillée d'ailleurs de quelques incidents (avec la Bolivie, l'Équateur, etc.), ne sont-ils pas sans alimenter les craintes régionales de voir un nouvel impérialisme «jaune-vert» se substituer à l'impérialisme étasunien. Des craintes qu'alimente aussi l'existence de fortes tensions diplomatiques entre le Brésil et plusieurs pays limitrophes : Argentine, Paraguay, Uruguay, etc.

Certes, la diplomatie brésilienne a toujours fait preuve de souplesse, et Lula lui-même s'est souvent personnellement investi pour arrondir les angles, quitte à se mettre à dos la droite et les médias brésiliens qui lui réclamaient plus de fermeté dans ses relations diplomatiques. Cette attitude conciliatrice n'a pourtant pas suffi à dissiper les appréhensions à l'égard du géant vert, les pays d'Amérique du Sud n'étant pas prêts à sacrifier leurs intérêts au dessein expansionniste brésilien. Au bout du compte, c'est l'avancement du processus d'intégration régionale, si cher au Brésil, qui pâtit de rapports foncièrement asymétriques (économiques, politiques, diplomatiques) et du manque de volonté surtout de l'Itamarati (ministère des Affaires étrangères) d'atténuer ces asymétries.

Ce mélange d'ambitions politiques «progressistes» et de stratégies économiques intéressées n'est pas non plus sans rencontrer une certaine défiance sur le plan international. Bien qu'il entende se positionner comme le porte-parole des pays du Sud et prétende œuvrer à la mise en place d'un ordre international plus juste, le Brésil n'en demeure pas moins l'un des principaux acteurs de la libéralisation des échanges agricoles. C'est dire que ses intérêts sont dans une très large mesure diamétralement opposés à ceux des PMA (Pays moins avancés) qui redoutent de voir leurs marchés envahis par les produits brésiliens.

Assurément, la percée internationale du Brésil constitue la grande réussite de la politique du gouvernement Lula. Le Brésil a su se hisser au rang d'acteur de poids, reconnu et écouté sur la scène mondiale. En revanche, il peine semble-t-il à récolter les fruits diplomatiques de cette incontestable promotion internationale. Les retombées politiques concrètes sont loin d'être à la hauteur de son investissement sur la scène régionale et mondiale. Hésitant entre le proche et le lointain, son hyperactivisme diplomatique s'est traduit par une dispersion de l'effort. Précipitées et non dénuées d'ambiguïté, ses stratégies continuent d'alimenter la méfiance de ses voisins, ce qui a pour effet de renvoyer dans un avenir incertain l'ambition du Brésil de se voir confier un véritable leadership politique régional. Comme l'indique François Polet,

c'est d'abord « en dominant ses fantasmes de “Brasil potência” (Brésil puissance) que le pays gagnera durablement en légitimité sur la scène sud-américaine et pourra peser pleinement sur la scène internationale » (2008).

## **L'avenir politique de la gauche brésilienne**

La victoire de Lula en octobre 2002 a été saluée dans le monde entier comme une nouvelle étape dans le cycle de démocratisation de la société brésilienne entamée au début des années 1980 et, par la gauche internationale, comme le signe le plus évident de la vague de reflux du néolibéralisme sur le continent, après la victoire de Chávez au Venezuela. La relève du modèle de développement dominant depuis les années 1980, relève dans laquelle nombreux sont ceux qui fondaient leur espoir, n'a pourtant pas eu lieu, Lula privilégiant, selon ses propres mots, la « *continuité sans continuisme* » (Sa Villas Boas, 2008) à la rupture, la modération pragmatique au réformisme radical, les adaptations du modèle hérité aux changements structurels.

Dénoncée par les secteurs populaires organisés au Brésil, souvent épinglée par une gauche internationale déçue par la « trahison » de Lula, cette option politique et stratégique a pu faire dire que si rupture il y eut, c'est bien une rupture par rapport au programme défendu historiquement par le PT (Rouquié, 2006). Et les secteurs sociaux progressistes de souligner surtout les maigres avancées en matière de réforme agraire, le soutien apporté par Lula à l'agrobusiness, la persistance du gouvernement à poursuivre une politique macroéconomique d'inspiration libérale, etc.

Si l'on adopte un regard rétrospectif sur l'action du gouvernement Lula et du PT, il faut cependant admettre que beaucoup de choses ont changé durant ces huit années et que des progrès décisifs ont été réalisés, sans préjuger de la nature des orientations privilégiées, et indépendamment des réussites sur le plan économique. La diminution de la pauvreté a connu l'une des progressions les plus spectaculaires de l'histoire du Brésil, du fait de la bonne santé économique du pays, de la croissance des investissements publics, de l'augmentation des emplois formels, de la hausse du salaire minimal et de la mise en œuvre ou de l'extension de nombreux programmes sociaux.

En dépit d'une structure sociale et politique intrinsèquement élitiste et caractérisée par sa force d'inertie, le processus de démocratisation de la société brésilienne a connu également des avancées non négligeables. Qu'il s'agisse de l'ouverture d'espaces



d'expression à des secteurs populaires autrefois exclus du champ institutionnel, d'un élargissement pour les plus pauvres des voies d'accès à l'éducation, à la santé, à la justice, via divers programmes et réformes, ou encore d'une attention plus grande portée aux droits des populations afrobrésiliennes et indigènes. Au-delà des initiatives volontaristes du gouvernement, l'arrivée du PT à la tête d'États historiquement aux mains d'oligarchies familiales, conservatrices et clientélistes, comme l'État de Bahia, peut se lire également comme une avancée.

Sur le front de la politique extérieure enfin, le Brésil s'est profilé comme un acteur clé dans la reconfiguration des relations internationales. Partisan d'un monde multipolaire et d'une réforme en profondeur des marchés financiers, le Brésil s'est révélé, malgré d'inévitables tensions, un allié de poids pour les autres régimes de gauche en Amérique latine et le principal défenseur de l'autonomie et de l'unité régionales.

Ce bilan est pour beaucoup dans l'extraordinaire popularité de Lula qui atteint des sommets stratosphériques avec près de 80% d'opinions favorables, ce qui en fait le président le plus populaire de l'histoire des démocraties. Paradoxalement, cette popularité ne rejaillit pas sur le PT. D'après un sondage réalisé en septembre 2009, l'image du PT s'est au contraire beaucoup dégradée. Révélateur d'une personnification à outrance du pouvoir au Brésil, voulue au demeurant par son équipe de campagne, Lula capitalise pratiquement seul les gains sociaux réalisés durant sa présidence.

En revanche, les échecs du gouvernement sont mis sur le compte des partis qui composent la coalition gouvernementale. Ce même sondage révèle encore que la candidate pressentie pour représenter le PT aux prochaines élections présidentielles, en octobre 2010, n'obtient qu'un peu plus de la moitié des intentions de votes en faveur de José Serra, l'ancien ministre de la Santé de Cardoso et candidat malheureux contre Lula en 2002, soit 18% contre 32%. Un retard que le directeur de l'Ibope, l'organisme auteur de l'enquête, explique—peut-être un peu trop vite—par l'identification de Dilma Rousseff à un PT en constante perte de vitesse dans l'opinion publique (*Valor*, 23 septembre 2009).

D'une certaine manière, le PT paie directement le prix des orientations prises dès le départ par le gouvernement Lula et des politiques ambivalentes, voire contradictoires, mises en œuvre par ce dernier. En renonçant à plusieurs de ses aspirations historiques pour s'imposer dans le champ du pouvoir institutionnel, quitte à nouer des alliances contre nature, le parti a perdu une bonne part de sa crédibilité auprès de ses sympathisants. En mettant

en œuvre des politiques à contre-courant de ses revendications initiales, il s'est aliéné une bonne partie de sa base électorale traditionnelle et de ses appuis organiques.

Et en ne parvenant pas à s'accorder sur la définition d'un projet réellement ambitieux, « encamisolé » dans une assemblée majoritairement hostile à toute forme d'avancée sociale, il a laissé le plus souvent l'initiative au gouvernement. Sans parler du scandale du *mensalão* qui a sérieusement écorné l'image du PT, brouillée déjà par l'absence d'orientations politiques claires. Tirailé entre pragmatiques et partisans d'un retour à la pureté des origines, profondément divisé et affaibli par ses tensions internes et le départ de plusieurs de ses grandes figures historiques, fustigé par les médias et attaqué par une droite de plus en plus avide de prendre sa revanche, le PT – et avec lui toute la gauche brésilienne – peine à retrouver ses marques.

Pour autant, rien n'est jamais joué d'avance dans le jeu électoral brésilien. Le PT a prouvé par le passé sa remarquable capacité de rebond. L'officialisation de la candidature de Dilma, soutenue par le très populaire président et formellement adoubee le 20 février 2010 par le 4<sup>e</sup> congrès du PT, a déjà permis de réduire l'écart entre les deux candidats <sup>10</sup>. À mesure que s'approcheront les élections d'octobre, on assistera sans nul doute à une remobilisation progressive des bases traditionnelles du PT. Bien que très critiques de l'action du gouvernement Lula, les mouvements sociaux et les secteurs populaires organisés devraient aussi, pour une majorité d'entre eux, se ranger derrière le PT.

La perspective de voir la droite revenir au pouvoir n'incite en effet guère ceux-ci à se détourner du parti. Passé au PSDB (Parti de la social-démocratie brésilienne), le parti de Serra, le gouvernement du Rio Grande du Sul, berceau du budget participatif, du MST et du Forum social mondial, représente pour eux une sérieuse mise en garde. Le climat répressif qui y règne contre les mouvements populaires donne une idée à l'échelle régionale de ce que signifierait le retour de la droite à l'échelle du pays. Mais cette tolérance à l'égard du PT ne sera sans doute pas éternelle. L'avenir politique de la gauche brésilienne dépendra surtout de la capacité du PT à se repositionner, comme

---

<sup>10</sup> Début mars 2010, cet écart n'était plus que de 4 points, soit 32% des intentions de vote par le candidat du PSDB contre 28% pour Dilma Rousseff (Datafolha, 1<sup>er</sup> mars 2010).

force critique et moteur du changement social, et à redéfinir son projet de société.

## Bibliographie

- Ananias de Sousa P. (2009), «Brésil. Construction d'un État social effectif», *Alternatives Sud* «Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales?», vol. XVI-2, CETRI-Syllepse, Louvain-la-Neuve, Paris, pp. 171-182.
- Bezat J.-M. (2009), «Au Brésil, l'État et Petrobras resserrent leur contrôle sur la production de pétrole», *Le Monde*, 19 septembre,.
- Delcourt L. et Polet F. (2004), «Les mouvements sociaux: nouvelles occasions d'expression mais report des satisfactions», Rolland D. et Chassin J. (dir.), *Pour comprendre le Brésil de Lula*, Paris, L'Harmattan.
- Datafolha (2010), *Eleições 2010. Diferença entre Serra e Dilma cai de 14 para quatro pontos*, premier mars, <http://datafolha.folha.uol.com.br>
- Farid J. (2009), *Concentração de terras aumenta no Brasil aponta IBGE*, jeudi 30 septembre, [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)
- Ferrari S. (2009), *MST denuncia ofensiva en contra de movimientos sociales y sindicatos. Entrevista con Joao Paulo Rodrigues*, 6 novembre, <http://alainet.org>
- Graziano da Silva J. (2009), «Un *New Deal* para la agricultura», in *Nueva Sociedad* («Agricultura en América Latina. Entre producción familiar y agrobusiness»), 223, septembre-octobre, pp. 40-55.
- Graziano da Silva J. (2009), «Consumo dos pobres: motor da retomada econômica no Brasil», *Valor*, 16 décembre.
- Hudson de Abranches S. H. (1998), «Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro », *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n° 1, pp. 5-34.
- Lambert R. (2009), «Le Brésil, ce géant entravé», *Le Monde diplomatique*, juin, pp. 1 ; 18-19.
- Mainwaring, S. P. (1999), *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*, Porto Alegre, Edit. Mercado Aberto, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Marques R. M. et Mendes A. (2007), «Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula», *Revista Katalysis*, vol. 1, n° 1, janvier-juin, pp. 15-23.
- Marques R. M. (2008), «Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família», *Sociedade e Cultura*, vol. 11, n° 2, juillet-décembre, pp. 237-243.
- Monclair S. (2004), «Entre réformes et méta-réformes: les difficiles débuts du gouvernement Lula», in Rolland D.,

- Chassin J. (dir.), *Pour comprendre le Brésil de Lula*, Paris, L'Harmattan.
- Polet F. (2008), *Brésil: un activisme diplomatique en mal de débouchés*, 23 décembre, [www.cetri.be](http://www.cetri.be).
  - Rouquié A. (2006), *Le Brésil au XXI<sup>e</sup> siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard.
  - Sa Vilas Boas M-H. (2008), « Un an de gouvernement Lula II: continuité avec ou sans "continuisme" ? », *Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, mars, n° 7.
  - Sader E. (2005), « Taking Lula's Measure », *New Left Review*, 33, mai-juin.
  - Sader E. (2008), « O PT envelheceu internamente e precisa se revigorar », *Carta Maior*, 27 novembre.
  - Saint-Upéry M. (2007), *Le rêve de Bolivar. Le défi des gauches sud-américaines*, Paris, La Découverte.
  - Saint-Upéry M. (2009), *Interview MSU/Panorama latino-américain pour Article 11*, [www.article11.info/spip/spip/spip.php?article583](http://www.article11.info/spip/spip/spip.php?article583).
  - Salama P. (2009), « Lula a-t-il vraiment fait reculer la pauvreté ? », *Alternatives internationales*, hors série, n° 7, décembre, pp. 112-113.
  - *The Economist* (2009), « Brazil takes off. A 14-page special report on Latin America's big success story », 14 novembre.
  - *Valor* (2009), « Identificação ao PT derrota Dilma. Entrevista com Montenegro (Ibope) », 23 septembre.