

L'« énigme Lula » ou le devenir contradictoire de la gauche brésilienne

Emir Sader¹

La caractérisation du gouvernement Lula échappe à la majorité des observateurs, de droite comme de gauche. Ses politiques ont tantôt des orientations conservatrices, sur le plan macroéconomique en particulier, tantôt des aspects franchement progressistes. Pour être déchiffrée, l'énigme Lula doit être replacée dans l'histoire de la gauche brésilienne, une gauche qui a longtemps évolué à contretemps avant d'être rattrapée par les vents dominants.

Le nouveau cycle de la gauche brésilienne, enclenché lors des grèves ouvrières de la fin des années 1970, a débouché sur l'élection de Lula en 2000 à la présidence de la république. À sa manière, la gauche brésilienne était passée par les deux mêmes cycles de stratégie politique que les autres gauches du continent : les partis nationaux populaires, puis la lutte armée. Bien avant Lula et le Parti des travailleurs (PT), le coup d'État militaire de 1964 avait mis un coup d'arrêt au modèle réformiste classique en voie d'épuisement – dont les gouvernements de Getúlio Vargas (1930-1945 et 1950-1954) et de João Goulart (1961-1964) ont été les incarnations les plus abouties. Un cycle court de lutte armée s'en était suivi, de 1966 à 1971. Mais la guérilla s'étant retrouvée isolée lorsque la répression s'est abattue sur les mouvements populaires, les militaires l'ont écrasée assez rapidement.

1. Professeur de sociologie à l'Université de l'État de Rio de Janeiro (UERJ) et secrétaire exécutif du Conseil latino-américain de sciences sociales (Clacso).

Le gouvernement Lula est le résultat des forces accumulées dans la résistance à la dictature (1964-1985), puis dans l'opposition au néolibéralisme durant les années 1990. Or, ce troisième chapitre de la trajectoire de la gauche brésilienne est traversé de contradictions. C'est sans doute ce qui explique le fait que son gouvernement est l'objet des qualifications les plus contradictoires : « meilleur administrateur du modèle néolibéral » pour les critiques de gauche, « populiste-étatiste » dans les campagnes, d'une envergure inédite, promues par une droite et une presse oligopolistique ressassant *ad nauseam* les dénonciations de corruption gouvernementale.

Lula a mis en œuvre une politique sociale qui lui a valu un appui populaire qu'aucun autre gouvernement n'a jamais atteint (80 % d'appui et seulement 8 % de rejet à la sixième année de gouvernement, à un stade où son prédécesseur, Fernando Henrique Cardoso, n'avait que 18 % d'appui), mais essuie les attaques systématiques des secteurs de la gauche radicalisée, nationale et internationale, pour ne pas avoir rompu avec le modèle économique dont il a hérité. De certains secteurs, il reçoit un appui critique, des autres, il essuie un feu nourri. Pour ceux-là, il est l'expression d'une gauche modérée, pour ceux-ci, il a trahi la gauche et est devenu l'ennemi principal.

Pour autant, certaines de ses initiatives font indéniablement de ce gouvernement une expression de la gauche : il a mis en place ou approfondi des politiques sociales ; il a rejeté la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et privilégié les processus d'intégration Sud-Sud et régionaux ; il a inversé le processus de précarisation des relations de travail et augmenté systématiquement l'emploi formel, diminué le chômage et élevé le pouvoir d'achat du salaire minimum.

Quelle est donc la nature du gouvernement Lula ? Pour ne pas avoir percé cette énigme, la droite a multiplié les défaites, tandis que la gauche (de la plus radicale à la plus modérée) n'est pas arrivée à se développer. Comment expliquer la période historique contradictoire que nous vivons, et que le gouvernement Lula exprime de manière si concentrée ? Que signifie le gouvernement Lula dans l'histoire politique du Brésil ? Quelle est la clé de l'énigme Lula ?

La gauche brésilienne avant Lula

L'histoire brésilienne est passée par trois périodes nettement distinctes ces dernières décennies. La première commence avec la

démocratisation de l'après-guerre et va jusqu'au coup d'État militaire de 1964. Ce fut une période de croissance économique constante, centrée sur l'industrialisation et l'expansion du marché intérieur, durant laquelle l'État, la bourgeoisie industrielle, les classes moyennes urbaines et les classes travailleuses se sont renforcés.

Le projet politico-idéologique hégémonique avait un caractère national et populaire. Pour autant, dès le milieu des années 1950, le nouvel élan industrialisant eut pour moteur principal le capital étranger, un capital particulièrement centré sur l'industrie automobile. C'est la contradiction croissante entre les forces populaires et le processus d'accumulation qui a débouché sur le coup d'État de 1964. Alors que les forces populaires poussaient en direction de l'expansion du marché intérieur – la consommation populaire –, de la réforme agraire et du contrôle du capital étranger, le grand capital était tourné vers l'exportation et la consommation de luxe, dans laquelle l'industrie automobile jouait un rôle central.

La gauche avait pour stratégie le développement économique, la souveraineté nationale et la démocratisation des relations dans les campagnes. Elle attaquait de front les intérêts de l'impérialisme et du *latifundio* (la grande propriété), considérés comme les ennemis principaux à abattre, et était dirigée par une alliance entre le Parti communiste et le Parti travailliste brésilien, poussée par ses courants syndicaux. Cette gauche était à son tour en alliance avec des secteurs de la grande industrie nationale. Lorsque la dynamique de l'accumulation s'est heurtée au processus de redistribution du revenu, cette alliance s'est rompue et la « bourgeoisie nationale » a choisi le camp putschiste.

La gauche a été complètement ébranlée par le *golpe* (coup) de 1964. La répression ne s'est pas seulement abattue sur les secteurs hégémoniques, liés au gouvernement de João Goulart et engagés sur une ligne d'alliance avec la bourgeoisie nationale, elle a aussi touché les autres composantes du camp populaire : groupes radicaux, syndicalistes, professeurs, étudiants, dirigeants sociaux. Le long travail d'accumulation de forces par la gauche fut pratiquement réduit à néant, en particulier dans le mouvement syndical et étudiant, mais aussi dans la sphère culturelle, dans la presse, à l'Université et dans certains espaces de l'appareil d'État.

La deuxième période correspond aux années de dictature militaire, durant lesquelles la lutte démocratique devient le principal objectif de la gauche. Dans une première phase, de 1966 à 1971,

après de longs et intenses débats sur les causes de la défaite, c'est la stratégie de la lutte armée – la guérilla – qui prévaut, sous l'influence de l'expérience cubaine. Cette option s'impose du fait de l'isolement de la gauche, conséquence de la désarticulation des mouvements populaires. L'action armée et la violence des affrontements vont accentuer cet isolement, ce qui entraîne la défaite relativement rapide de la guérilla. Pendant ce temps, la dictature s'emploie à reconstruire le processus d'accumulation au moyen d'un « choc conservateur » – elle ouvre l'économie au capital étranger et congèle toute revendication salariale en intervenant dans les appareils syndicaux.

Après une série d'actions qui ont fortement marqué l'opinion publique – comme l'enlèvement d'ambassadeurs ou l'échange de prisonniers politiques –, la défaite de la lutte armée entraîne l'affaiblissement de la gauche la plus radicale, ouvrant la voie à la constitution d'une opposition libérale à la dictature. Cette dernière influera sur le caractère du régime post-dictatorial. Plus précisément, cette opposition était composée d'un pôle démocratique-libéral et d'un pôle de gauche centré sur le mouvement syndical émergent, au sein duquel pointe le leadership national de Lula. C'est cependant le premier pôle qui impose son hégémonie et ses conceptions à l'ensemble de l'opposition sous la bannière de la « démocratisation ».

Apparition du PT et de Lula sur la scène politique

La force démocratique accumulée sous la résistance ne s'est malheureusement pas concrétisée sur le plan politico-institutionnel à la fin de la dictature. Avant tout parce qu'après la défaite de la campagne des *diretas*², un pacte entre élites permit l'établissement d'un accord entre le régime militaire, alors sur sa fin, et le régime qui lui succéderait. Cet accord a débouché sur le remplacement d'Ulysse Guimarães par le modéré Tancredo Neves et, suite à la mort de ce dernier, par le vice-président José Sarney, ex-président du parti de la dictature militaire, comme premier président civil post-dictature. Combinant composantes nouvelles et éléments en continuité avec la dictature, la configuration du nouveau régime a sapé l'élan de démocratisation.

2. En 1983, le mouvement démocratique brésilien mena une campagne nationale – *Diretas já!* – pour revendiquer l'élection du président de la république au suffrage universel direct.

De fait, le Parti du mouvement démocratique brésilien³ n'a pas pu gouverner et mettre son programme en pratique. L'alliance avec le Parti du front libéral⁴ et la présidence de José Sarney finirent par réduire la transition démocratique à la réinstauration des normes de l'État de droit. En lieu et place de réformes sociales ou économiques, la nouvelle équation politique facilita le renforcement du monopole de la terre, du système bancaire, des grandes compagnies industrielles et commerciales et de la presse.

L'autre versant du mouvement démocratique, minoritaire durant la dictature, a davantage évolué. Durant les années 1980, l'organisation sociale et politique du mouvement populaire progressa sur plusieurs fronts, avec la fondation du Parti des travailleurs (PT), du Mouvement des sans terre (MST) et de la Centrale unique des travailleurs (CUT). Le PT – et plus spécialement ses tendances organisées – se considérait comme la continuité « renouvelée » de la gauche brésilienne. Mais pas Lula. Il se considérait lié aux intérêts concrets des travailleurs, se réclamait d'une gauche sociale en quelque sorte, sans lien idéologique et politique avec la gauche historique.

Les élections de 1989, entre Fernando Collor et Lula, virent se confronter le bloc des forces populaires accumulées par la gauche et le bloc dominant, engagé dans un processus accéléré de recyclage vers le néolibéralisme. Le PT s'était doté d'une plateforme centrée sur deux axes : celui de la justice sociale et celui de l'éthique en politique. La première, qui caractérise le PT depuis sa création, vise à ajouter une dimension sociale au processus de démocratisation. La deuxième était la réponse du PT aux scandales politiques, en particulier ceux du gouvernement Sarney, puis ceux qui débouchèrent sur l'impeachment de Collor.

Le programme du PT ne comportait aucune proposition spécifique sur le modèle économique, sur la crise fiscale de l'État ou sur le modèle politique de la nouvelle démocratie, révélant l'absence de prise en compte par la gauche de l'épuisement du modèle économique et du type d'État qui avaient prévalu de 1930 à 1980. Les références rhétoriques au socialisme n'avaient aucune articulation avec les analyses et les propositions concrètes du PT, qui s'assimilaient davantage à un agrégat de démocratisation sociale et de moralisa-

3. Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) : parti créé en 1980, dans le prolongement du Mouvement démocratique brésilien qui regroupait l'ensemble des forces politiques opposées à la dictature.

4. Parti du front libéral (PFL) : parti conservateur issu du parti de la dictature militaire.

tion de la politique. La re-démocratisation, les politiques sociales et la transparence en politique devaient résoudre tous les problèmes. Or, ce qu'on ne réalisait pas à cette époque-là, c'est que le modèle néolibéral était en train de s'imposer – et à grande vitesse – dans le reste de l'Amérique latine : au Mexique, en Argentine, au Chili, au Venezuela, en Bolivie, en Uruguay.

La leçon de cette première confrontation post-dictature entre la gauche et la droite ne réside pas tant dans la victoire électorale, courte, de Collor, que dans la capacité de ce dernier à imposer un nouvel argumentaire et dans l'incapacité de la gauche à se rendre compte de la profondeur de la crise d'hégémonie qui s'instaurait. Le discours de Collor s'articulait autour de la disqualification du service public, l'assimilation de tous les fonctionnaires à des *maharadjas*, la condamnation de l'État, accusé d'être le principal responsable de la crise brésilienne du fait de ses dépenses excessives. Un discours résumé dans la thèse des « charrettes », ces voitures brésiennes censées illustrer le retard technologique de l'industrie nationale, privée d'accès à la modernité du fait du protectionnisme excessif. Le retrait de l'État et l'ouverture de l'économie en étaient le corollaire : privatisations, importations, coupes dans la fonction publique et prélèvements violents de ressources via le gel des dépôts bancaires constituaient les axes du nouveau programme économique.

De son côté, la gauche est restée longtemps aveugle au virage politique et idéologique en cours à l'échelle internationale, avec la montée en puissance du néolibéralisme. Elle ne réalisait pas que les conditions qui avaient permis l'essor du modèle de développement national et d'État régulateur du passé avaient disparu et qu'il s'agissait de répondre à de nouveaux défis, ce que le néolibéralisme faisait à sa manière. Il aurait fallu avancer des propositions face à la crise fiscale de l'État, à l'épuisement du modèle politique libéral, au modèle d'accumulation entré en crise suite à l'explosion de la dette externe.

1994, le grand tournant

Les élections de 1994 constituent un tournant dans les rapports de force au Brésil. Si la victoire de Collor, en 1990, avait posé la première pierre de l'édifice néolibéral, les mobilisations populaires, puis l'impeachment de Collor, mirent un coup d'arrêt à ce premier projet cohérent de mise en œuvre d'un modèle néolibéral au Brésil. En 1994 par contre, la quasi-victoire de Lula, favori durant une grande

partie de la campagne, puis sa défaite indiscutable face à Fernando Henrique Cardoso, eurent des conséquences irréversibles pour le pays, ainsi que pour le PT et toute la gauche brésilienne.

À partir de cette date, le projet néolibéral a pu se dérouler sans entraves, ancré dans les transformations accélérées impulsées par le gouvernement Cardoso : ouverture violente de l'économie, privatisation des entreprises publiques, déréglementation, promotion du marché comme axe central des relations économiques, criminalisation des mouvements sociaux, disqualification des fonctionnaires publics, réduction des fonctions sociales de l'État, précarisation des relations de travail. On peut dire que Cardoso a tout mis en œuvre pour exaucer sa promesse de « tourner la page du *getulisme*⁵ au Brésil », à savoir celle de la prédominance d'un État à la fois national, régulateur et social.

C'est à ce moment bien précis que s'initie au sein du PT un processus, lent au départ, d'« adéquation idéologique », dont la maturation déterminera, huit ans plus tard, le profil du gouvernement Lula. Jusqu'à ce moment, le PT considérait le déficit public – et ses conséquences, parmi lesquelles l'inflation – comme une question secondaire. Mais la victoire de Cardoso a influencé le PT sur cette question. La première manifestation importante des transformations en cours, du fait notamment du caractère symbolique de la question, fut le glissement de la position du PT concernant le paiement de la dette externe : « non-paiement », puis « suspension du paiement avec audit », enfin, dans la « Lettre aux Brésiliens » diffusée en 2002 par le candidat Lula, « nécessité d'honorer les contrats nationaux et internationaux », en ce compris le paiement de la dette externe et l'abandon de tout type de moratoire ou de renégociation.

Autre abandon, celui de l'idée de toute forme de régulation de la circulation du capital financier, un capital devenu hégémonique et conditionnant tout le fonctionnement de l'économie brésilienne. L'État lui-même est soumis à la logique de la financiarisation et considère comme intouchables les ressources qu'il consacre au remboursement de ses dettes (l'excédent primaire). La stabilité monétaire devient peu à peu un objectif consensuel.

5. Sous Getulio Vargas, président populiste (« travailliste ») de 1930 à 1945 et de 1951 à 1954, le rôle de l'État s'amplifia nettement dans la vie économique et sociale du Brésil (politique industrialisante et élargissement des lois du travail).

Cette nouvelle appréhension de la question de la dette a entraîné d'autres remises en question idéologiques, la principale étant celle de l'abandon du thème de l'impérialisme. De même que l'idée de non-paiement de la dette renvoyait à une vision de spoliation externe par le paiement des intérêts, la vision véhiculée par la « Lettre aux Brésiliens », centrée sur le respect des contrats internationaux, abolit l'idée que le sujet externe de ces contrats soit « l'exploitation impériale ». Cela explique aussi pourquoi, huit ans plus tard, le gouvernement Lula a adopté le thème de l'intégration régionale, non pas pour s'émanciper de rapports de pouvoir internationaux inégaux, mais en tant que projet d'association pragmatique de pays caractérisés par une insertion internationale similaire.

Sur un autre plan, le PT a fini par adhérer au consensus de la priorité de la lutte contre l'inflation instituée par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (FHC). L'inflation apparaissait comme un risque de premier ordre, et l'image de Lula était elle-même associée à des situations de risque et d'incertitude dans l'esprit des classes moyennes. Ce revirement était indispensable pour élargir la base électorale du candidat Lula. L'incorporation de cette prééminence de la lutte contre l'inflation est un autre axe de la transformation idéologique du PT et une conséquence de l'instauration de l'hégémonie néolibérale.

Les transformations idéologiques furent accompagnées de modifications importantes en termes d'insertion sociale du PT. Une enquête réalisée en décembre 2000 lors d'un Congrès du parti dans l'État du Pernambuco a permis de mettre en évidence l'évolution de la composition sociale des délégués : plus de 70 % d'entre eux n'étaient pas des militants de base, mais occupaient des postes à responsabilité dans l'une ou l'autre structure : organisation du parti, syndicat, assistance parlementaire, entreprises publiques, administrations locales, etc. Qui plus est, la moyenne d'âge avait sensiblement augmenté. Bref, l'enquête révéla un profil social nettement distinct de celui du militant *petista* des années 1980.

La candidature de Lula à la présidence en 1998 refléta déjà ces transformations dans l'orientation idéologique du PT. En effet, elle ne comportait pas de positionnement du parti vis-à-vis du succès électoral du plan Real⁶. L'économie était pourtant au bord d'une

6. Le plan Real est un programme macroéconomique orthodoxe de lutte contre l'inflation mis en place par le ministre des finances Fernando Henrique Cardoso en juillet 1994. La

nouvelle crise (elle éclatera en janvier 1999), mais Lula, craignant de continuer à être associé à l'image de l'inflation et du risque, décida de ne pas aborder la question. Sa campagne manqua donc de consistance et ne put s'appuyer sur un projet alternatif au modèle néolibéral de Cardoso. Le PT semblait résigné à faire sien le nouveau consensus.

Comme nous l'avons dit plus haut, le grand virage dans les rapports de force au Brésil se produisit en 1994, avec l'implantation du plan Real, l'élection de Cardoso et la seconde défaite de Lula. L'application systématique du plan Real introduisit des transformations profondes – à la fois objectives et subjectives – dans l'organisation du pays. Avec une radicalité que le Brésil n'avait jamais connue au cours de son histoire. Le tournant du coup d'État de 1964 a certes été brutal, du fait de la concentration de la richesse qu'il a entraînée, de l'augmentation du rôle des exportations et de la consommation des biens de luxe, mais il n'a pas mené à la désarticulation de l'État en tant qu'agent économique. Le retrait de l'État – à travers les privatisations, l'ouverture au marché externe, la dérégulation de la circulation du capital, la précarisation des relations de travail, le licenciement des fonctionnaires, l'affaiblissement des politiques sociales – ainsi que l'augmentation du chômage, les faillites de petites et moyennes entreprises, la récession, la promotion de l'hégémonie du capital financier, ont radicalement changé les rapports de force entre blocs de classes.

À ces transformations s'est ajoutée l'hégémonie asservissante du nouveau modèle au niveau idéologique – consumérisme, centralité du marché, exaltation de l'entreprise privée et des entrepreneurs, centres commerciaux, publicités, etc. –, avec la bénédiction de la grande presse monopolistique. L'individualisme s'est imposé aux formes collectives d'action, les mouvements sociaux ont été réprimés et criminalisés, en particulier le plus aguerri d'entre eux, le MST, le syndicalisme a été mis sur la défensive et le monde du travail a disparu des débats nationaux.

En 1994, la gauche est donc passée de l'offensive à la défensive. Ce changement s'était amorcé dès le début du gouvernement Collor (1990), mais les manifestations pour son impeachment avaient offert un dernier souffle au mouvement populaire, bien que

la dynamique n'était déjà plus la même que lors des mobilisations *Diretas já* ou de la campagne de Lula en 1989. C'était un spasme, une réminiscence d'une période révolue, la droite étant en passe d'imposer son hégémonie néolibérale. Au point qu'une fois Collor tombé, son vice-président, Itamar Franco, qui le remplaça se fit l'instrument de la mise en œuvre du modèle néolibéral et remisa son passé en tant qu'opposant du PMDB. C'est lui qui hissa FHC au ministère des finances, où il élaborait et lança le plan Real, d'où il fut propulsé au palais présidentiel, le *Palacio do Planalto*.

Le projet néolibéral énoncé par Collor et mis en pratique par Fernando Cardoso a constitué une opportunité historique pour la droite brésilienne, qui végétait depuis la fin des années 1970 et l'épuisement de la dictature militaire. Electoralement retranchée dans la région du Nordeste, elle était identifiée avec la dictature, le retard, la corruption. Cela a donc été l'occasion idéale pour reprendre l'initiative. Le phénomène qui prédominait déjà à l'échelle mondiale et à celle de l'Amérique latine – le triomphe idéologique du libéralisme –, contre lequel le Brésil paraissait immunisé, allait enfin pouvoir s'imposer. Enhardie, la droite s'est modernisée, a adopté un discours agressif, aiguë par l'effondrement de l'Union soviétique et l'idée de socialisme, l'essoufflement du keynésianisme et l'émergence d'un monde unipolaire.

C'est donc le gouvernement Cardoso qui a reconstitué le bloc de classes au pouvoir, passé sous l'hégémonie du capital financier, en alliance avec les grandes entreprises industrielles, en particulier les secteurs exportateurs. L'incorporation de la social-démocratie, emmenée par un président « intellectuel » qui avait participé à l'opposition à la dictature⁷, a renforcé le nouveau bloc de droite au pouvoir. Cette alliance entre le Parti social-démocrate du Brésil (PSDB) et le Parti du front libéral (PFL, aujourd'hui DEM) s'est dotée d'une idéologie orthodoxe : le néolibéralisme (libre-échange, ouverture à l'économie mondiale, priorité à la stabilité monétaire, dérégulation, État minimal et centralité du marché). Le processus d'accumulation put se réorganiser autour de la consommation de luxe, des exportations – avec une croissance des produits primaires – et de la spéculation financière.

7. On attribue à Roberto Marinho (patron de l'empire médiatique Globo) la réflexion suivante, suite à l'échec du gouvernement Collor : « *Collor est le dernier président que la droite aura réussi à faire élire* ». Il restait à trouver quelqu'un à gauche qui puisse donner suite au programme néolibéral. Fernando Henrique Cardoso fit parfaitement l'affaire.

La phrase de Perry Anderson sur la gauche française vaut également pour la gauche brésilienne : « *Quand, enfin, la gauche arriva au pouvoir, elle avait perdu la bataille des idées.* » Anderson évoque ici un phénomène mondial, qui n'a épargné aucun pays : le consensus libéral. Au Brésil, ce consensus a eu pour effet, dans la période postdictatoriale, de renforcer l'identification de la démocratie à la démocratie libérale, de l'économie au libéralisme, du dynamisme économique au capitalisme privé et aux entreprises et inversement de l'État à la bureaucratie, à la stagnation, à la corruption. Ces conceptions ont été intériorisées par la gauche brésilienne. Cette vision idéologique, dopée par la critique du modèle soviétique, en est venue à dominer le parti et à déterminer la constitution ultérieure du gouvernement Lula.

De force antisystème, le PT s'est d'abord transformé en force réformiste, de type social-démocrate, avant d'évoluer, durant la campagne électorale de 2002 et le premier mandat de Lula, vers une forme hybride de social-libéralisme hégémonique, doublé d'une politique étrangère souveraine (ce qui écarte toute assimilation à la « troisième voie » de Tony Blair) et de politiques sociales redistributrices.

L'énigme : le Lula « réellement existant »

Une attente immense entourait la gauche brésilienne à la fin des années 1980, gonflée par la crise généralisée de la gauche mondiale – URSS, partis communistes, forces nationalistes, partis sociaux-démocrates, syndicats, mouvements féministes et mouvements afro-américains. Son dynamisme contrastait avec ce reflux, comme si la vague défavorable à la gauche aux échelles mondiale et latino-américaine avait épargné le Brésil. Une gauche brésilienne dont le parti principal, le PT, avait réalisé une critique du modèle soviétique dès sa fondation, en même temps qu'il se démarquait de la social-démocratie et se définissait comme un parti « post-social-démocrate ».

Quel événement plus discordant en effet que ce leader syndicaliste de base, président d'un « Parti des travailleurs », atteignant le deuxième tour et manquant d'être élu président du Brésil en 1989, année de la chute du Mur de Berlin, alors que l'on annonçait la fin de l'URSS et du camp socialiste et que le régime sandiniste n'en avait plus que pour quelques mois au Nicaragua ! Était-ce le prélude d'une nouvelle gauche ou une réminiscence de cette ancienne

gauche en voie de disparition ? La conjonction entre Lula, le PT, le MST, la CUT, les pouvoirs municipaux passés à gauche – en particulier celui de Porto Alegre, où un « budget participatif » fut mis en place – puis quelques années plus tard le Forum social mondial (FSM), projetaient une force en décalage complet avec l'état de décomposition de la gauche mondiale, au plus mal de toute son histoire. Lula semblait être la pointe d'un immense iceberg de forces sociales et politiques.

Un certain nombre de symptômes préoccupants auraient peut-être dû attirer davantage l'attention. L'absence de grandes mobilisations populaires en était certainement un. Les seules grandes exceptions étaient les marches des sans-terre, mais celles-ci n'étaient que faiblement articulées aux autres courants de la gauche (Lula, le PT, la CUT et les exécutifs municipaux à gauche). Autre symptôme : les politiques de budget participatif développées à Porto Alegre et ailleurs n'ont jamais été incorporées dans les plateformes politiques nationales du PT et des campagnes de Lula.

Qui plus est, quelques années plus tard, le FSM a été organisé avec la participation directe des autorités municipales de Porto Alegre et des autorités de l'État du Rio Grande do Sul, mais sans la direction nationale du PT et de Lula lui-même, qui furent invités à participer mais ne s'impliquèrent pas dans la définition des orientations du Forum. La politique d'alliances internationales du parti passait non pas par le FSM, mais par le Forum de São Paulo⁸ sur le plan continental et par des alliances avec les social-démocraties sur le plan européen. Avec le temps, les relations entre le PT et le MST commencèrent à se dégrader.

À cette distanciation entre le PT et le mouvement populaire, il faut ajouter l'autonomisation graduelle de Lula vis-à-vis du parti. Si la campagne présidentielle de 1989 fut menée dans le cadre d'une collaboration étroite entre les militants et leur candidat, ce dernier s'est par la suite progressivement émancipé des structures partisans. L'Institut de la citoyenneté, mis sur pied dans la foulée des élections de 1989, devint l'espace institutionnel privilégié de Lula. Initialement organisé comme une sorte de cabinet fantôme sous Collor, il sera par la suite chargé de formuler les plateformes de campagnes du candidat, se substituant en quelque sorte aux instan-

8. Le Forum de São Paulo est un espace de concertation des partis de gauche latino-américains. Lancé en 1990 par le PT, il se réunit grosso modo tous les ans.

ces du PT. Parallèlement, Lula se déchargea du poste de président, conservant le titre honorifique, afin de se distancier des conflits et des luttes internes du parti.

Cette prise d'autonomie a permis à Lula d'établir de nouvelles alliances et d'adopter des formulations idéologiques plus proches des critères internationaux de gouvernabilité : ajustement budgétaire, responsabilité fiscale et remboursement de la dette extérieure. Les alliances s'orientèrent d'abord vers un rapprochement avec le grand capital industriel national. Or cette nouvelle orientation stratégique n'avait pas été l'objet d'un grand débat au sein du parti. Ce dernier fut progressivement dessaisi de son projet historique d'hégémonie des travailleurs, alors que jusque-là la candidature de Lula avait pour référence politique les projets sociaux-démocrates et pour référence sociale centrale, la classe des travailleurs.

Le gouvernement Lula a donc organisé la coexistence, difficile et contradictoire, entre l'hégémonie du capital financier – matérialisée par la continuité de la politique financière héritée de Cardoso (priorité de l'ajustement budgétaire et de la stabilité monétaire sur les politiques sociales promises et indépendance de la banque centrale) –, l'élargissement des politiques sociales et l'adoption d'une politique étrangère autonome.

Subordonnées aux objectifs macroéconomiques, les politiques sociales n'ont cependant pu acquérir le caractère universel qu'elles auraient eu dans le cadre de politiques centrées sur l'emploi, l'augmentation du salaire minimum, l'extension du marché intérieur de consommation de masse, la généralisation des droits sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et l'extension systématique de la réforme agraire. Elles furent guidées par des critères d'assistance sociale et combinèrent plusieurs mécanismes : allocation familiale (*Bolsa Família*) conditionnée à la fréquentation scolaire, accès au microcrédit, augmentation réelle des salaires minimums, contrôle du prix des produits alimentaires, électrification des zones rurales, etc.

Ces mécanismes ont cependant permis d'atteindre, au moins partiellement, certains des objectifs historiques du PT : redistribution du revenu, augmentation du taux de travail formel et expansion du marché intérieur de consommation de masse. Il en a résulté une amélioration généralisée du niveau de vie des couches les plus pauvres de la population, en particulier dans la région du Nordeste et dans les banlieues des grandes métropoles (São Paulo, Rio de

Janeiro, Recife, etc.), qui a, pour la première fois, réduit les indices d'inégalité sociale.

La dictature de la stabilité monétaire – incarnée par la présence déterminante de Antonio Palocci au ministère des finances durant les trois premières années du premier mandat – a surdéterminé l'orientation initiale du gouvernement Lula. Les politiques adoptées alors n'ont pas permis à l'économie de redécoller, ni au gouvernement d'investir dans les politiques sociales. Les taux d'intérêt stratosphériques et le monopole du ministre des finances sur l'allocation des ressources entre les différentes politiques publiques du gouvernement ont empêché ce dernier d'avancer dans les domaines cruciaux sur le plan socio-économique.

L'innovation a été cantonnée à la politique étrangère – le gouvernement brésilien a été un des principaux acteurs de la phase finale de liquidation de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) poussée par les États-Unis, ouvrant la voie à de nouvelles formes d'intégration régionale – et à la politique culturelle, avec une grande créativité du ministre Gilberto Gil. Autre changement important, le programme de privatisation des entreprises publiques a été enrayé, de même que celui d'affaiblissement de l'appareil d'État, qui a été partiellement inversé. Pour ce qui est du reste, l'action du gouvernement était bridée par la main de fer du ministre Palocci.

Un gouvernement inclassable

Le résultat de tout cela constitue un ensemble hybride, difficile à caractériser. Dans les mots de Lula lui-même, au moment de sa reconduction : « *Jamais les riches n'ont autant gagné, jamais les pauvres n'ont autant amélioré leur niveau de vie* ». Toute interprétation unilatérale conduit à une impasse. Au point qu'il est plus facile de qualifier le gouvernement Lula par ce qu'il n'est pas que par ce qu'il est effectivement. Certains le considèrent comme « une version tropicale du blairisme », de la troisième voie européenne. Cette dernière a connu une tentative de traduction dans le contexte latino-américain sous la forme du consensus de Buenos Aires, une initiative coordonnée par Jorge Castañeda⁹ et Mangabeira Unger¹⁰,

9. Intellectuel mexicain ayant eu une influence forte, bien que controversée, à gauche, avant de devenir en 2000 conseiller du candidat de droite à la présidence Vicente Fox puis, de 2000 à 2003, ministre des affaires étrangères du même Fox.

10. Intellectuel brésilien, professeur à la Law School d'Harvard, Mangabeira a été ministre extraordinaire des sujets stratégiques du Brésil d'octobre 2007 à juin 2009.

à laquelle ont participé des hommes politiques tels que Ciro Gomes et certains dirigeants du PT. Le consensus de Buenos Aires proposait une « humanisation du néolibéralisme et de la mondialisation », tout en incorporant des thèses telles que les privatisations, l'ajustement budgétaire et la stabilité monétaire. Ce courant a été qualifié de « social-libéralisme », une « troisième voie » entre le fondamentalisme de marché de Reagan et Thatcher d'une part, incarné en Amérique latine par Pinochet, Menem, Cardoso et d'autres, et les politiques au sein desquelles l'État avait un rôle stratégique d'autre part.

La « Lettre aux Brésiliens » puis l'installation du gouvernement, avec un grand banquier international au poste de président de la Banque centrale (Henrique Meirelles, ex-directeur général de la Boston Bank), et l'annonce des deux principaux objectifs du gouvernement Lula – la réforme des retraites et la réforme de la fiscalité (réformes préconisées par la Banque mondiale sous le nom de réforme de seconde génération) – ont imposé l'impression d'une continuité. Le modèle économique légué par l'administration antérieure fut maintenu, et opportunément qualifié d'« héritage maudit », et le tout puissant ministre des finances Antonio Palocci décréta qu'on ne pouvait « *changer de remède en cours de traitement* ».

Sacralisé, le modèle macroéconomique a justifié les positions les plus conservatrices : lors de la première réunion du Copom, en janvier 2003, la Banque centrale décida, contre l'avis de Lula, d'élever les taux d'intérêt de 25 % à 25,5 %, démontrant par là son indépendance face au gouvernement et donnant par la même occasion un signal de continuité aux grands entrepreneurs. Lula, qui avait répété durant sa campagne qu'il emmènerait les ministres se salir les souliers dans le « Brésil profond », afin de palper les effets sociaux cruels des taux d'intérêt élevés, finit par se soumettre à la dynamique héritée de la période Cardoso et à la légitimer... dès le premier mois de son mandat.

La première étape (2003-2005) des deux mandats de Lula a donc été marquée par l'hégémonie indiscutée du modèle économique orthodoxe, sous les auspices d'Antonio Palocci. L'ajustement budgétaire a pris la priorité sur les politiques sociales, qui durent passer à travers le filtre du ministère de l'économie, avec pour résultats des politiques sociales sans envergure et des mouvements sociaux de plus en plus critiques de l'action gouvernementale.

C'est dans ce contexte qu'une succession de convulsions agita le gouvernement et déboucha sur une série de transformations qui ont eu des conséquences non prévues, par le gouvernement comme par l'opposition. Les turbulences prirent essentiellement la forme d'une campagne agressive de dénonciation contre le gouvernement, accusé d'acheter des appuis parlementaires, qui toucha le noyau central de l'exécutif et obligea Lula à remercier la majorité de ses conseillers historiques, en ce compris Antonio Palocci.

Les restructurations donnèrent un nouveau contour au gouvernement Lula. Deux changements importants modifièrent plus particulièrement la physionomie de l'exécutif à partir de la moitié de sa troisième année. La nomination de Dilma Rousseff au poste de ministre-chef de la Casa civil¹¹ et le remplacement de Palocci par un ministre développementiste – Guido Mantega – impulsèrent une orientation nouvelle au gouvernement. Cette réorientation explique en grande partie la réélection de Lula et l'appui extraordinaire (plus de 70 %) dont il a bénéficié durant son deuxième mandat.

Le gouvernement ne modifia cependant pas les aspects essentiels de sa politique économique (excédent primaire, indépendance de fait de la Banque centrale, rôle primordial de l'agrobusiness tourné vers l'exportation), mais rééquilibra son action globale, aidé en cela par un contexte international favorable qui lui permit de mobiliser des ressources pour les investissements publics. Cette évolution contredit les diagnostics selon lesquels, sans rupture avec le modèle néolibéral, il ne serait pas possible de retrouver le chemin de la croissance et de réaliser des politiques sociales redistributrices.

Le nouveau cycle d'expansion économique, qui combina exportations et extension du marché intérieur, dynamisé par la consommation populaire, cette fois, entraîna une reprise de la croissance, tandis que les politiques sociales permirent pour la première fois un renversement de la distribution de la richesse en faveur des secteurs plus pauvres. L'emploi augmenta de manière considérable, en particulier dans les secteurs de moindre qualification, inversant une des tendances les plus dramatiques du néolibéralisme pour la majorité de la population.

La qualification du gouvernement Lula est donc fortement tributaire du point de vue adopté, le verre étant tantôt à moitié plein tantôt à moitié vide. Le gouvernement Lula peut être considéré comme

11. Poste équivalent à celui de premier ministre dans le système français.

un bon gestionnaire du néolibéralisme : il lui donne une continuité, le parachève à l'aide de politiques sociales qui redonnent une légitimité à un État discrédité par la gestion néolibérale plus orthodoxe de Fernando Enrique Cardoso. Mais il peut tout aussi bien être caractérisé comme un gouvernement porteur d'une politique étrangère indépendante, qui a mis un terme au projet de la ZLEA et privilégié le processus d'intégration régionale en alliance avec les gouvernements d'Hugo Chávez, de Rafael Correa, d'Evo Morales. Sans parler du fait que c'est le gouvernement qui a le plus amélioré le niveau de vie des plus pauvres (dans le pays le plus inégal du monde), qui a contenu le processus d'affaiblissement de l'État, renforcé les systèmes publics d'éducation et de santé et élargi la politique culturelle.

À ce bilan de Lula, on peut ajouter, côté passif, la répression et l'absence de soutien aux radios communautaires, la lenteur du processus de démarcation des terres indigènes, l'absence de réforme agraire, la non-ouverture des archives de la dictature ; et côté actif, la politique éducative, le renforcement de la télévision publique, etc. Il est cependant vain de vouloir dresser une liste exhaustive des actions du gouvernement pour en déduire si, globalement, le positif l'emporte sur le négatif. L'analyse politique est qualitative, elle doit tenir compte de critères stratégiques généraux.

Or sous cet angle, le critère que nous estimons fondamental pour l'Amérique latine vaut également pour le Brésil : la priorité de l'intégration régionale sur les traités de libre-échange. Ce critère confère donc un caractère progressiste au gouvernement Lula, car il contribue à l'émergence d'un monde multipolaire. Le rejet de la ZLEA et la priorité de l'intégration régionale n'ont d'ailleurs pas que des implications géopolitiques. Ils supposent aussi que l'État a un rôle important à jouer dans l'économie.

Il n'en reste pas moins que le gouvernement Lula a un caractère ambigu pour une gauche restée vingt ans sur la défensive. Il s'est détourné du programme historique du PT, n'a pas centré ses actions sur les lignes de forces des Forums sociaux, n'a pas réalisé la réforme agraire préconisée par le MST, n'a pas adopté le mécanisme du budget participatif. Jugé à l'aune des propositions classiques de la gauche brésilienne, le gouvernement Lula est un phénomène étranger. Mais si on l'évalue en prenant le gouvernement Cardoso comme référence, les différences sont suffisantes pour considérer qu'il est de nature distincte.

La donnée essentielle dont il faut tenir compte est le changement de rapport de force social, politique et idéologique entre 1989 et aujourd'hui. Dans un contexte aussi défavorable, des politiques telles que l'interruption des privatisations d'entreprises, du processus d'affaiblissement de l'État et de la précarisation des relations de travail, les politiques d'élargissement du marché intérieur, de renforcement de la capacité étatique de régulation de l'économie et de mise en œuvre des politiques sociales, ainsi que la politique d'intégration régionale constituent des points d'appui pour la reconstruction d'une perspective de gauche que l'on ne peut se donner le luxe de négliger. L'alternative, c'est l'opposition frontale, stérile et équivoque, aux gouvernements de Lula, Kirchner ou Tabaré Vazquez (Uruguay) qui cherche à les assimiler à leurs prédécesseurs et qui, du fait d'analyses méconnaissant le caractère contradictoire de ces gouvernements, ne tient pas compte des différences et ignore ses aspects positifs.

Deux stratégies sont possibles face à des gouvernements hybrides et contradictoires : l'opposition frontale, avec l'isolement que cela présuppose, le repli sur une rhétorique doctrinaire d'ultragauche et la perte conséquente de toute capacité d'accumulation de forces et de construction de projets et de blocs alternatifs. C'est une stratégie qui part du principe que le gouvernement – qu'il s'agisse de Lula, de Kirchner ou de Tabaré – est l'ennemi fondamental, car il est le meilleur gestionnaire du néolibéralisme et qu'il doit absolument être vaincu, quitte à ce que cela demande de s'allier avec la droite traditionnelle.

L'autre option, c'est celle de l'alliance avec les secteurs progressistes de ces gouvernements, celle du renforcement des secteurs du pouvoir opposés à l'hégémonie du capital financier, aux alliances avec l'agrobusiness et à l'indépendance de la Banque centrale. Ces deux positions politiques sont possibles, mais une seule permet de s'articuler avec les autres processus latino-américains – au Venezuela, en Bolivie, en Équateur, à Cuba – et d'ouvrir un processus national d'accumulation de forces à gauche.