

Joao Machado

Économiste, membre de la direction de la tendance Démocratie Socialiste au sein du Parti des Travailleurs¹.

Brésil, un an et demi de gouvernement Lula

L'élection du métallurgiste Luis Inacio da Silva, Lula, à la présidence brésilienne avec plus de 65 % des voix en novembre 2002 a suscité bien des attentes, en Amérique latine comme à l'échelle internationale. Après un an et demi de gouvernement, la continuité par rapport aux politiques néolibérales antérieures domine. Le slogan de la campagne présidentielle – « l'espérance l'emporte sur la peur » – s'est, selon certains intellectuels critiques, inversé: la peur a vaincu l'espérance. Il en résulte un malaise et des crises prévisibles dans le gouvernement, dans la gauche, dans le parti des travailleurs. L'économiste militant Joao Machado livre un diagnostic détaillé de la situation.

Peu avant d'atteindre ses quatorze mois d'exercice, le gouvernement Lula, dont la victoire électorale de 2002 a suscité de grandes attentes, a connu sa première crise, face à des accusations graves de corruption et à une opposition croissante à sa politique économique.

Le cas de corruption de plus spectaculaire fut révélé le 13 février par la divulgation d'une vidéo où Waldomiro Diniz, ancien président de la loterie de l'État de Rio, aujourd'hui proche collaborateur de José Dirceu (chef de la Casa Civil, équivalent à un rôle de premier ministre), chargé des relations entre le gouvernement et les députés, apparaît négociant des pots de vin avec les pontes de la mafia des jeux. Dirceu est l'un des ministres clefs du « noyau dur » du gouvernement. Cette affaire du « Waldogate » semblait le fragiliser au profit de l'autre ministre-clef, le ministre de l'Économie Antonio Palocci. Mais les chiffres rendus publics fin février ont révélé une chute de 0,2 % du PIB en 2003. Ce résultat nourrit une recrudescence des critiques envers la politique économique ultra-conservatrice du gouvernement Lula.

Ils ne constituent pourtant pas une surprise. On pouvait prévoir de mauvais indices, mais le gouvernement espérait encore une croissance légèrement positive. La baisse de 0,2 % dément de façon cinglante le discours de Lula annonçant que le « spectacle de la croissance » allait commencer. Pire encore

que l'annonce de la baisse du PIB, le revenu moyen des travailleurs a chuté de 12,9 % en 2003. Il n'est donc pas surprenant que les critiques de cette politique économiques se soient intensifiées, y compris de la part de partis qui font partie de « la base alliée » du gouvernement comme le parti communiste du Brésil (PCdoB), le PMDB, voire le parti libéral (PL, ce dernier allant jusqu'à demander la démission de Palocci et du gouverneur de la banque centrale). Le PT lui-même a timidement commencé à réclamer des changements. Les syndicats et le mouvement social d'un côté, le patronat de l'autre sont, eux aussi, de plus en plus critiques envers une politique qui profite exclusivement au secteur financier, interne et externe.

Ainsi, entre février et mars, la situation du gouvernement Lula s'est trouvée substantiellement modifiée. D'un gouvernement considéré comme fort, avec une base parlementaire large et une légitimité populaire significative, il a commencé à être perçu comme un gouvernement fragile. Sa popularité décline et les tensions en son sein s'aiguisent. Ces difficultés du gouvernement résultent de facteurs bien différents des risques redoutés lors de l'élection de 2002. On craignait alors que l'opposition des secteurs conservateurs, celle du Fonds monétaire international et des capitaux internationaux, n'empêche la mise en œuvre de réformes radicales. Le reproche aujourd'hui porte au contraire sur le caractère conservateur du gouvernement lui-même. Il a aggravé la situation économique héritée du précédent gouvernement de Fernando Henrique Cardoso ; il s'inscrit dans une stricte continuité ; et il gouverne suivant les méthodes mêmes qu'il avait combattues sous les gouvernements précédents. Tout ceci provoque une frustration croissante chez tous ceux qui avaient cru que Lula ferait ce qu'il avait promis.

Des secteurs importants de la population, y compris des militants de gauche, croient encore que le gouvernement pourrait changer de cap pour revenir, fût-ce partiellement, au projet sur lequel il s'est fait élire. Durant les premiers mois de 2003, la direction du PT et les ministres prétendaient qu'il fallait passer par une « étape de transition » avant que ne se révèle le véritable visage du gouvernement. Cette idée a désormais perdu tout crédit. On a aussi invoqué l'hypothèse d'un conflit au cœur même du gouvernement entre une droite conservatrice néolibérale (incarnée notamment par Antonio Palocci) et une aile plus fidèle aux origines du parti des travailleurs représentée par José Dirceu. Que ce soit là le principal (le dernier ?) argument des défenseurs du gouvernement en dit déjà long sur la déception qui se propage.

Il n'est pas inutile pour autant de discuter les éventuels changements d'orientation gouvernementale. Pour cela, il faut d'abord avoir les idées claires sur son caractère. Laissons de côté les affaires de corruption, en supposant généralement que cela ne fait pas organiquement partie de la nature du gouverne-

ment. Tenons-nous en à une évaluation des choix fondamentaux qui l'ont guidé pendant cette première année et des débats qui l'ont traversé. Cette approche est la plus ouverte à l'hypothèse d'un possible changement d'orientation du gouvernement. Mais notre conclusion ne va pas du tout dans cette direction. Le caractère conservateur de ce gouvernement ne fait plus aucun doute.

Les choix de la première année de gouvernement Lula

Le front économique: reconquête de la confiance et maîtrise de l'inflation ?

Le gouvernement a suivi d'emblée un cours bien différent de ce qu'attendait la majorité de ses électeurs. Il en est aujourd'hui récompensé par le fait d'être cité en exemple et couvert d'éloges par le FMI². En effet, dès l'entrée en fonction du gouvernement, Lula a fixé pour objectif un excédent budgétaire de 4,5 % au lieu de 3,75 % du PIB afin d'honorer le paiement de la dette publique. C'est, aux yeux du FMI, avec une politique monétaire orthodoxe et des taux d'intérêt parmi les plus élevés du monde (autour de 17 % en moyenne avec des pointes au-dessus de 25 %!), un gage majeur de vertu.

L'argumentation de l'équipe économique du gouvernement est la même que celle des dirigeants du FMI: les sacrifices de 2003 auraient été nécessaires pour préparer la dynamique vertueuse promise pour 2004. Ces sacrifices permettraient d'éviter la crise d'insolvabilité extérieure, de gagner la confiance des marchés, et de juguler l'inflation. La maîtrise de la crise serait attestée par la réduction du prétendu « risque Brésil » (descendu au-dessous de 400 points alors qu'il approchait fin 2002 les 2 000 points) et par le taux de change entre le réal (monnaie brésilienne) et le dollar (passé de 4 à 3 réals pour 1 dollar). Après la croissance négative de 2003, la chute des revenus du travail (alors que les bénéfices financiers se sont envolés), et l'augmentation du chômage, le ministère de l'Économie soutient encore que cette politique est adéquate et prépare une reprise spectaculaire de l'économie pour 2004. Dans un discours du 11 mars, le président de la République en personne a affirmé qu'elle sera donc poursuivie et s'est déclaré hostile à tout assouplissement.

Nombre d'économistes ont attiré l'attention sur le fait que « les succès » sur le front externe, étaient dus avant tout à une amélioration générale des « marchés émergents » et à un retour des capitaux à court terme. Le cas du Brésil n'est pas différent de ce point de vue d'autres pays. 2003 a été une année relativement favorable aux pays dépendants, dont certains ont atteint des résultats supérieurs à ceux du Brésil. Mais la fragilité de ces « succès extérieurs » est apparue clairement dès la première quinzaine de janvier, quand une réduction générale des flux de capitaux vers les marchés émergents a fait remonter le « risque Brésil » et le

cours du dollar. Cette fragilité s'est confirmée à l'épreuve des révélations sur les cas de corruption et après les attentats de Madrid. Enfin, le contrôle relatif de l'inflation s'explique pour une large part par la propre chute du dollar.

Avantages supposés de cette politique économique ultra-conservatrice sont aussi maigres qu'illusoire. Elle a même des conséquences négatives sur l'un de ses principaux objectifs – éviter une croissance de la dette publique par rapport au PIB afin de gagner en crédibilité auprès des marchés. L'élévation du « superavit primaire³ » a en effet entraîné une augmentation du paiement des intérêts. Mais l'élévation des taux d'intérêt fait que les intérêts dus par le secteur public augmentent encore davantage (le secteur public a payé cette année en intérêts 9,25 % du PIB et la dette publique atteint 58,16 % du PIB). C'est pourquoi, entre autres, la « confiance des marchés » reste aussi précaire. L'impact de cette politique sur la situation des travailleurs est tout simplement désastreux. Le chômage et la précarité ont augmenté, les salaires réels ont régressé. Les données portant sur les six principales régions métropolitaines du pays indiquent que le taux de chômage moyen, qui avait augmenté de 11,7 % entre mars et décembre 2002 a augmenté en 2003 de 12,9 % en termes réels sur la même période. Le nombre de salariés sous contrat de travail dans le secteur privé a diminué en termes absolus. Le taux de chômage de la région de Sao Paulo a atteint un record historique de 19,9 % à la fin du premier semestre 2003 (le taux le plus élevé depuis 1985). Alors que le revenu du travail régressait, les profits bancaires et les revenus rentiers ont au contraire beaucoup gagné. En 2003, le secteur public a déboursé un montant d'intérêts record.

L'autre problème économique clef de cette année a été la réduction des investissements. Le secteur public ne peut investir du fait de l'obligation d'atteindre le niveau visé de superavit primaire. Le secteur privé (national ou étranger) a peu investi du fait de perspectives de croissance pour le moins incertaines. Le gouvernement espère inverser cette situation par l'instauration d'un « partenariat public-privé » inspiré du thatchérisme britannique. Le secteur privé n'a cependant pas manifesté un grand enthousiasme pour cette perspective. Il réclame davantage de garanties, en même temps qu'une politique de relance. La politique économique du gouvernement Lula a obtenu en revanche de grands résultats au bénéfice des marchés financiers, au détriment de la situation des travailleurs. Par sa logique, complètement subordonnée aux marchés, comme par son caractère de classe favorable au capital financier, cette orientation économique peut être qualifiée sans ambiguïté de néolibérale.

La réforme des retraites

Le gouvernement a consacré ses efforts en 2003 à faire passer la réforme des retraites et celle de la fiscalité. Le vote de la première est même présenté

comme une grande victoire. Son principal objectif est la réduction des dépenses en la matière considérées excessives par le gouvernement et les marchés. Sur ce point, les effets seront cependant très modestes et seulement à long terme. On évalue que, dans 20 ans, ils représenteront une économie d'environ 40 milliards de réals (moins du tiers du service de la dette publique en 2003 !). En revanche, la réduction des salaires réels et l'augmentation du travail informel ont provoqué une détérioration du système des retraites. Le gouvernement estime que son déficit s'élève en 2003 à 1,7 % du PIB.

Ainsi, contrairement à ce qu'on entend souvent dire, la réforme ne répond pas prioritairement à des motifs budgétaires. L'énergie que le gouvernement lui a consacré vise plutôt à « donner un signal positif » aux marchés en leur prouvant sa capacité à modifier une position traditionnelle du PT (encore réaffirmée dans la campagne électorale de 2002) et en affrontant l'une de ses bases sociales principales (les employés du secteur public). La réforme s'est heurtée non seulement à l'opposition des fonctionnaires publics, mais aussi à la résistance d'un large secteur du parti qui n'a pas accepté le changement spectaculaire de position. Les spécialistes de la question des retraites au sein du parti l'ont quasi unanimement rejetée. C'est cette question qui a été à l'origine, fin novembre, de l'expulsion des quatre parlementaires du parti, dont la sénatrice Héloïsa Helena. L'autre réforme constitutionnelle, sur la fiscalité, s'est réduite au bout du compte à une petite parcelle du projet initial, au point de mériter à peine le titre de réforme.

La politique extérieure.

La politique étrangère est vue à juste titre comme un sujet sur lequel le gouvernement s'est démarqué positivement des orientations du précédent gouvernement. Elle a cherché en effet à resserrer les liens avec les pays d'Amérique latine et du tiers-monde en général sur la base d'une position plus indépendante face aux États-Unis. Certains secteurs du PT, déçus par l'orientation générale du gouvernement, ont voulu y voir la preuve qu'il restait au moins une dimension de gauche. Pourtant, en cette matière y compris, les limites du gouvernement sont flagrantes. La défense des intérêts brésiliens est généralement faite au nom du « libre commerce ». La position américaine sur le grand marché des Amériques (Alca) est principalement critiquée en raison du protectionnisme étatsunien sur l'agriculture et dans d'autres branches. Le Brésil s'oppose donc à la conception étatsunienne, mais il se contente de lui opposer une « Alca light » dans laquelle les torts faits aux pays latino-américains seraient réduits, mais pas éliminés.

Le fait que le gouvernement ait suivi une politique internationale plus indépendante dans la défense de certains intérêts nationaux ne suffit pas pour la

caractériser comme une politique de gauche. En effet, quand il a assumé le plus clairement, cette position (lors de la conférence de Cancun) de l'OMC, il l'a fait en alliance privilégiée avec l'Inde, gouvernée par un parti clairement de droite. Pour comprendre les limites de la politique étrangère de Lula, il faut rappeler qu'un de ses aspects principaux – les relations avec le FMI et les institutions financières – reste sous la direction du ministère de l'Économie et de la Banque centrale. La défense de la liberté de circulation des capitaux participe en effet des « bonnes relations » avec les marchés financiers internationaux. C'est pourquoi, le gouvernement Lula fait figure de modèle aux yeux du FMI, ce qui contredit les efforts de rapprochement avec les pays latino-américains. En 2003, le Brésil n'a pas soutenu le gouvernement argentin contre les pressions du FMI (il y a en 2004 une légère inflexion en la matière), alors que le gouvernement Kirchner, incontestablement bourgeois, paraissait sur ce point à gauche du gouvernement brésilien.

En réalité le gouvernement Lula est devenu l'exemple mis en avant par le FMI et l'allié des secteurs néolibéraux de la social-démocratie. Le fait que Lula et le parti des travailleurs (considérés pendant deux décennies comme les représentants d'une gauche authentique) suivent une ligne conservatrice, orthodoxe, néolibérale, sert d'argument à la droite internationale pour conforter la fameuse maxime TINA (*There is no Alternative*) de Margaret Thatcher.

La consolidation des alliances.

C'est à la politique d'alliances que le leader de fait du gouvernement, José Dirceu, a consacré l'essentiel de ses efforts. Le remaniement gouvernemental de janvier 2004 a permis l'entrée dans le gouvernement de presque tous les partis conservateurs, y compris du parti populaire de Paulo Maluf, représentant patenté de la droite brésilienne. À droite, des partis qui formaient l'axe du gouvernement Cardoso, seul le PSDB « socialiste » et le PFL d'Antonio Magalhães – autre symbole de la droite – restent en dehors de la coalition gouvernementale. Mais ces deux partis ont majoritairement soutenu les principales initiatives législatives dont la réforme des retraites selon l'argument (au demeurant correct) qu'il s'agissait de la politique qu'ils avaient toujours préconisée.

La méthode « physiologique » suivant laquelle ces alliances ont été construites a été mise à nu par les affaires récentes de corruption. Le principal impliqué, le responsable des relations avec le Parlement, Waldomiro Diniz, avait été promu à ce poste en fonction de son expérience en matière de distribution de prébendes. Les nouveaux alliés se sont avérés en la circonstance d'une importance cruciale pour le gouvernement. Ils ont consacré l'essentiel de leurs efforts à éviter la constitution d'une commission d'enquête parlementaire (se souvenant sans doute de la commission qui fut en 1992 à l'origine de « l'im-

peachment » du président Collor). Pourtant, le PT défendait traditionnellement le recours à de telles commissions, au nom de l'argument : qui n'a pas fauté, n'a rien à craindre. Les observateurs considèrent unanimement que le rôle décisif, pour éviter une commission d'enquête, est revenu au président du Sénat, José Sarney (ex président de la République et leader d'une des oligarchies régionales les plus fameuses).

Grâce à ses alliances, le gouvernement Lula a la mainmise sur près de 80 % du Parlement. Au début 2004, la consolidation de cette base parlementaire était présentée comme une de ses grandes victoires. Elle était censée lui permettre de mener sa politique en toute tranquillité. Pourtant, l'évolution de la situation en février et mars montre que tel n'est pas le cas. Ce large soutien parlementaire a permis d'éviter la mise en place d'une commission d'enquête, mais il n'a pas apporté le même soutien à la politique économique du gouvernement. Tant le PMDB que le PL ont multiplié les réserves. Ceci s'explique probablement par des raisons électorales (dans la perspective des élections municipales de fin 2004), comme par la tentative de négocier de nouveaux avantages. Devant l'affaiblissement du gouvernement, ces secteurs exigent toujours davantage en échange de leur appui.

Les défenseurs de la politique d'alliance prétendent qu'elle est nécessaire au fonctionnement du gouvernement. Certains sont allés jusqu'à justifier l'usage des « méthodes physiologiques » sous prétexte qu'elles feraient inévitablement partie de la politique brésilienne, sans altérer les choix fondamentaux du gouvernement. Il est vrai que les pressions négatives sur le gouvernement viennent moins des forces politiques conservatrices que directement des marchés et de leurs représentants (une partie des économistes, la grande presse). Mais il ne fait aucun doute que le gouvernement Lula est devenu prisonnier de ses propres alliances parlementaires.

Les tensions au sein du gouvernement

Dès le début des divergences se sont manifestées au sein du gouvernement, notamment sur les orientations économiques. Lula a en effet formé son gouvernement de manière à inclure les différents secteurs du PT, y compris la gauche, ainsi que l'ensemble des partis qui ont soutenu sa candidature. Il en est résulté un spectre fort hétérogène. Pour garantir la continuité par rapport au gouvernement précédent, Antonio Palocci a été nommé ministre de l'Économie. Ce dernier a formé une équipe où prédominent les économistes orthodoxes (certains issus du gouvernement Cardoso). D'autre part, Henrique Meirelles, ancien président de la Banque de Boston fut nommé à la tête de la Banque centrale.

Le contrepoids à ces gestionnaires réside principalement dans la Banque nationale de développement économique et social (BNDS), banque publique

dont la fonction est de financer le développement. Un économiste du PMDB, Carlos Lessa, considéré progressiste, fut nommé à sa tête. En outre, Lula a confié le ministère de la Planification à un économiste du PT, Guido Mantega, dont l'équipe n'adhère pas à la pensée conservatrice. La marge de manœuvre de Lessa reste cependant réduite et Mantega ne pèse pas lourd face à Palocci et à la Banque centrale.

La composition du gouvernement est révélatrice de la stratégie adoptée par Lula et par le noyau central. L'hégémonie de l'orthodoxie conservatrice dans l'équipe économique et le soutien appuyé du président à cette équipe indiquent que le choix de certains ministres représentant les positions historiques du PT visait plutôt à neutraliser leur éventuelle opposition qu'à réaliser un équilibre ou un double pouvoir interne au gouvernement. Autrement dit, le choix a clairement été fait d'une orientation économique conservatrice à laquelle sont subordonnés les autres aspects de la politique gouvernementale, tout en offrant des espaces limités et subalternes aux défenseurs des positions traditionnelles du Parti. Ce choix répond à la volonté de gagner la faveur des marchés, de la bourgeoisie et de son secteur financier, et de garantir sur le plan international une coexistence pacifique avec l'impérialisme, tout en essayant d'éviter une explosion du PT.

Ce choix s'explique par la conviction du propre président Lula et de son entourage qu'il n'y a plus d'alternative à l'économie capitaliste et qu'il faut par conséquent en accepter le cadre général. Cette absence d'alternative résulterait non seulement de rapports de forces conjoncturellement défavorables, mais aussi de la désespérance quant à la possibilité de construire quelque forme de société socialiste. L'autre hypothèse de base est qu'il serait possible de maintenir dans ce cadre un espace d'expression subordonné pour les valeurs traditionnelles du PT. Mais la politique du gouvernement ne s'est pas seulement révélée cohérente avec le maintien du capitalisme : elle est clairement et profondément néolibérale et bloque la mise en œuvre des revendications traditionnelles du parti. Le passage de la défense du capitalisme en général à celle du capitalisme aujourd'hui réellement dominant résulte de la soumission aux rapports de forces au lieu de chercher à les modifier.

Cette double conviction éclaire aussi la politique d'alliance avec les secteurs bourgeois initiée lors de la campagne présidentielle de 2002 (illustrée notamment par le choix comme vice-président de José Alencar, grand entrepreneur de l'industrie textile et à l'époque sénateur du Parti libéral). Dans ce contexte, l'entrée au gouvernement de plusieurs ministres représentatifs des options traditionnelles du PT ne remet pas en cause son orientation générale. Elle témoigne seulement d'un effort pour éviter une crise ouverte du parti et pour compromettre sa gauche en l'associant à la ligne générale.

Divergences sur les questions économiques

Dès les premiers pas du gouvernement, des divergences se sont exprimées, notamment sur la restriction des dépenses publiques répondant à l'objectif de superavit primaire et de taux d'intérêt élevés. Ces tensions n'ont rien de surprenant : quelqu'un qui est d'accord avec la priorité donnée au paiement du service de la dette publique peut en même temps protester contre les coupes budgétaires dans son propre secteur. Et personne ne se réjouit de la récession qu'entraîne la restriction de la demande intérieure. Ainsi, les doutes exprimés ici ou là ne relèvent pas d'une alternative d'ensemble aux orientations économiques du gouvernement. Il s'est même trouvé des porte-parole néolibéraux des marchés pour critiquer les taux d'intérêt excessifs. Au sein du gouvernement, le critique le plus constant de ces taux n'est autre que le vice-président Alencar, membre du parti libéral !

Plus importante que les griefs contre la pénurie de ressources et contre les taux d'intérêt est l'opposition à l'une des propositions centrales du ministre Palocci, d'officialiser l'autonomie de la Banque centrale. José Dirceu a déclaré que la question ne serait pas à l'ordre du jour cette année, bien que Palocci l'ait déclarée prioritaire. Quelle que soit son importance (l'autonomie de la Banque centrale est une exigence prioritaire des néolibéraux), la portée de cette divergence ne doit pas être surestimée. Plutôt que d'exprimer un désaccord de fond, Dirceu exprime ses préoccupations quant aux répercussions politiques négatives dans le PT et dans la CUT (principal syndicat) qu'aurait une décision sur l'autonomie de la Banque centrale.

L'autre point de friction important concerne la prétention des équipes économiques à diriger aussi les politiques sociales. En avril 2003, le ministère de l'économie a publié un document, « Politique économique et réformes structurelles » présentant ses orientations stratégiques. Explicitant les conséquences sociales d'une politique néolibérale type, il provoqua de vifs débats, jusqu'au sein du gouvernement. En novembre, le ministère a rendu public un nouveau document, intitulé « Dépense sociale du gouvernement central en 2001-2002 », comportant une critique implicite du fonctionnement des universités publiques. Ce document a suscité nombre de critiques, y compris de la part du ministre de l'Éducation de l'époque. Sur ce terrain aussi, le ministère de l'Économie est à l'offensive et tente de peser encore davantage sur l'ensemble du gouvernement. Le remplacement, lors du remaniement de janvier, du précédent ministre de l'enseignement public par Tarso Genro (ancien maire de Porto Alegre) marque un changement d'orientation dans le sens d'un élargissement des prérogatives de l'enseignement privé.

On peut retenir des divergences sur les questions économiques que jamais n'a été proposée une orientation alternative. Personne au sein du gouverne-

ment n'a proposé de rompre avec l'objectif prioritaire de « gagner la confiance des marchés », ni avancé des mesures de contrôle sur les mouvements de capitaux, qui seraient pourtant essentielles pour renforcer la souveraineté du gouvernement brésilien sur le choix de sa propre politique. Personne n'a mis en cause la priorité accordée au service de la dette publique, sans même parler d'évoquer une renégociation de cette dette (qui figurait dans les propositions programmatiques de Lula en 2002 !). Dans la majorité du parti, personne ne s'est aventuré à défendre les orientations économiques traditionnelles du parti. En mars 2004, face aux critiques croissantes envers la politique de Palocci et Meirelles, une note de la direction du PT consacrée à 80 % à défendre la probité de José Dirceu, ne consacre qu'un seul paragraphe timide à une inflexion éventuelle des choix économiques : « Nous allons œuvrer à ce que le gouvernement applique les mesures nécessaires pour que 2004 soit le début d'un nouveau cycle durable de développement économique et social du pays, grâce à des modifications de la politique économiques nécessaires à la consolidation de nos programmes sociaux, économiques et administratifs et à l'amélioration de conditions de vie de tous les brésiliens ». Le président du PT a pourtant éprouvé le besoin de préciser à l'intention de la presse qu'il ne s'agissait nullement de réclamer un changement d'axe en matière d'excédent budgétaire ou de politique monétaire : « Nous soutenons intégralement la gestion macro-économique du ministre Palocci ». La direction du PT prétend donc maintenir cette gestion sans les dégâts sociaux qu'elle entraîne !

Au sein de la majorité du PT, les critiques de la politique gouvernementale sont donc ponctuelles, limitées, et discrètes. Ce sont les économistes liés au parti – dont certains ont participé à l'élaboration du programme de gouvernement pour la campagne 2002 –, ses secteurs de gauche, et certains secteurs du mouvement social qui ont émis les critiques les plus explicites et proposé une alternative.

L'ALCA et les négociations internationales

Parmi les divergences apparues au sein du gouvernement sur des questions internationales, celle sur l'Alca est la plus importante. La position initiale, meilleure que celle du gouvernement Cardoso, reflète surtout la vision du ministère des Affaires étrangères. Elle a fait l'objet d'assauts constants de la part des ministres de l'Agriculture (Rodrigues), du Développement, de celui de l'Économie, favorables à l'Alca, moyennant une « flexibilisation » de l'accord négocié avec les États-Unis. Sur cette question, c'est encore le secteur le plus libéral qui est à l'offensive. Pour l'heure, l'Alca n'étant pas encore en vigueur, les secteurs les plus attachés à la souveraineté nationale et au maintien d'un

projet de développement national s'efforcent d'éviter la signature d'un traité qui aggraverait considérablement la situation du Brésil.

Il faut noter que la position des secteurs de gauche dans le PT et dans les mouvements sociaux qui lui sont proches, ainsi que d'autres partis de gauche, se distinguent des aspects plus progressistes de la politique étrangère. Ainsi, le mouvement des Sans-Terre et la coordination des mouvements sociaux maintiennent leur opposition frontale à l'Alca, exigeant que tout accord en la matière soit soumis à référendum. Car, tout en critiquant le projet étatsunien, le ministère des Affaires Étrangères défend l'idée d'une « Alca light » qui resterait une Alca et ne reprend pas la proposition d'un référendum.

La réforme agraire

Cette question est des plus importantes pour tester le gouvernement Lula. Pour deux raisons. La première est que les mouvements agraires, notamment le MST (les Sans-Terre), sont actuellement les mouvements les plus actifs et leur influence sur la gauche brésilienne va bien au-delà des questions agraires. La seconde, c'est que le ministre du Développement agraire (MDA), Miguel Rossetto, est le principal représentant de la gauche du PT au sein du gouvernement. Alors que les compétences du ministère de l'Agriculture concernent principalement le secteur de l'agro-business, le MDA a la responsabilité de l'agriculture familiale et de la réforme agraire.

Bien que le gouvernement Lula ait défini formellement la réforme agraire comme une priorité, cela ne s'est toujours pas concrétisé pratiquement. Comme les autres ministères, le MDA est ligoté par les contraintes de la politique économique et financière (qui lui interdit notamment d'émettre des titres de la dette agraire pour financer la « désappropriation⁵ » des terres). Les budgets modestes dont il a disposé jusqu'à présent n'ont même pas permis de maintenir le nombre d'installations sur les terres occupées faites par le gouvernement précédent. Le ministère a essayé de compenser ces limites par une amélioration de la qualité de la réforme (en garantissant l'infrastructure, la technologie, le crédit pour la mise en valeur des terres distribuées) et d'obtenir une augmentation substantielle de son budget. En novembre 2003 a été adopté le Plan national de réforme agraire (PNRA) dont les objectifs sont en deçà des revendications des mouvements agraires. Il y eut un débat entre spécialistes sur le fait de savoir s'il s'agissait d'une véritable réforme agraire, la plupart d'entre eux s'accordant à estimer qu'il ne changerait pas substantiellement la structure agraire du pays. En l'état, le PNRA signifierait néanmoins une augmentation importante du volume de terres occupées légalisées (touchant 400 000 familles, soit environ deux millions de personnes) sur les quatre ans du mandat de Lula

(30 000 familles seulement ayant été installées lors de la première année). La première réaction du mouvement des Sans-Terre à la présentation du plan fut plutôt positive, et il en est allé de même de la part d'autres secteurs des mouvements ruraux.

Pour rendre ce plan effectif, le montant des financements requis serait environ trois fois supérieur à ce que prévoyait le budget 2004 au moment de sa présentation au Parlement. Lula s'est personnellement engagé à ce que ces crédits soient débloqués sans que le budget global ne soit modifié. Jusqu'à ce jour, rien ne garantit le financement. La tendance est au contraire à la restriction des ressources pour l'ensemble des ministères. Ce problème risque de s'aggraver dans l'hypothèse désormais probable que la situation économique soit pire en 2004 que les prévisions sur lesquelles repose le budget. La situation du MDA est par conséquent très délicate. Les critiques sur la lenteur dans l'application de la réforme s'intensifient de la part des mouvements agraires (en particulier du MST et des secteurs chrétiens radicaux liés à l'Église). Elles visent le gouvernement en tant que tel, mais elles éclaboussent évidemment le MDA. Si le plan adopté en novembre n'est même pas appliqué, il deviendra impossible de justifier la présence à la tête de ce ministère d'un ministre de gauche partisan sincère d'une réforme agraire radicale.

La politique d'alliances

Il reste une question décisive sur laquelle les divergences au sein du gouvernement ne sont pas visibles, celle des alliances. Il y eut une forte polémique pendant la campagne de 2002. La gauche du PT s'est alors opposée à l'alliance avec le parti libéral. La candidature de la sénatrice Heloïsa Helena au poste de gouverneur de l'État d'Alagoas a été censurée par la direction du parti pour avoir refusé d'assumer cette politique d'alliance. Depuis l'entrée en fonction de Lula, cette polémique est restée en sourdine. Dans la mesure où Lula a finalement remporté les élections en coalition avec le PL, et avec le soutien au second tour de partis conservateurs, l'idée s'est imposée que la politique d'alliances était désormais un fait accompli. Même l'incorporation de Paulo Maluf à « la base alliée » n'a guère provoqué de remous. La nomination de ministres bourgeois, comme ceux de la Planification ou de l'Agriculture, a été peu critiquée. Bénéficiant de l'état de grâce, Lula était alors à l'apogée de sa popularité, et la gauche du PT elle-même était inhibée et hésitait à lui adresser des critiques publiques. La décision la plus clairement scandaleuse des débuts du gouvernement, la nomination de Meirelles à la présidence de la Banque centrale, fut elle-même peu critiquée. La critique la plus vigoureuse vint de la sénatrice Héloïsa Helena qui refusa de ratifier par son vote cette nomination. Il y eut aussi des critiques dans la presse, dont celle du député

« estadual⁶ » Raul Pont, ex-maire de Porto Alegre. Seule, Héloïsa Helena refusa de voter pour José Sarney à la présidence du Sénat.

Au fil de l'année 2003 les critiques contre les compromissions du PT avec les partis de la droite ont surtout visé un aspect singulier de cette alliance : l'adhésion au parti de politiciens bourgeois conservateurs, certains notoirement corrompus. L'adhésion au PT du gouverneur de l'État de Roraima, écarté depuis, après que fut établie son implication dans une sale affaire de corruption, fit notamment l'objet de critiques. Ces critiques furent presque exclusivement le fait de la gauche du parti et elles n'ont pas empêché un ample processus de recrutement qui changerait tendanciellement le caractère même du parti. En général, la gauche a concentré ses critiques sur les questions politiques, sans réclamer la démission des responsables, au premier rang desquels le ministre de l'Économie Palocci. Le seul dont la démission ait été réclamée par un petit secteur de la gauche pétiste est le ministre de l'Agriculture, notoirement lié à la droite rurale, qui défendait le droit des latifundistes à s'armer contre les occupations de terre !

Un gouvernement social-libéral

Le gouvernement est traversé de multiples contradictions et tensions. C'est un fait. Mais l'analyse d'ensemble de sa politique ne laisse aucun doute : il suit bel et bien une orientation générale, clairement hégémonique, illustrée notamment par sa politique économique néolibérale et par sa tactique d'alliances. Il est tout aussi clair que les frictions en son sein ne remettent pas en cause la poursuite de cette politique économique et que les alliances avec l'ensemble des secteurs bourgeois y font l'objet d'un consensus. Or, le maintien de ces alliances suffit à interdire tout changement substantiel dans l'orientation générale. Personne de bon sens ne peut imaginer que le sénateur José Sarney, le sénateur Carlos Magalhães, ou l'ancien maire de Sao Paulo, Paulo Maluf, accepterait un tournant progressiste. Le noyau dur de ce gouvernement est par ailleurs bien plus identifié aux ministres les plus conservateurs (comme Palocci, Rodrigues et Furlan), qu'aux ministres de gauche (MDA, ministère de l'Environnement, de la ville) qui défendent les intérêts populaires. Ces derniers ont un rôle clairement limité et subalterne. Leur présence est une concession à la base traditionnelle du PT, visant à éviter qu'elle ne bascule massivement dans l'opposition.

Ni un assouplissement de l'Alca (la fameuse « Alca light »), ni même l'application du plan de réforme agraire élaboré par le MDA ne suffiraient à rompre avec la subordination des intérêts populaires aux alliances conclues avec les secteurs de la bourgeoisie. Le plus significatif est peut-être le fait que le gouvernement n'a plus guère d'opposition significative sur sa droite. Bien sûr, il

reste des critiques de droite au gouvernement, et la presse réactionnaire développe une campagne permanente contre le ministère des Affaires Étrangères, contre le MDA, contre le ministre de l'Environnement (la question écologique est parmi les plus controversées au sein du gouvernement).

La conclusion est donc claire. Le gouvernement Lula n'est pas l'enjeu d'une lutte interne sur sa ligne générale. Un changement significatif de ses orientations ne pourrait venir que d'une mobilisation sociale assez forte pour le déstabiliser (et la direction du PT avec lui!), pour imposer des choix alternatifs, et pour rompre avec sa politique d'alliances. Mais rien ne dit que, devant une crise plus grave, le gouvernement Lula, au vu de sa composition actuelle, pencherait à gauche. Ceci dit, bien que l'insatisfaction sociale se développe, on est encore loin d'une révolte populaire.

Lors de la formation de ce gouvernement, on pouvait encore considérer comme plausible le fait qu'il ait « deux âmes »⁷. On pouvait cependant déjà percevoir qu'entre ces « deux âmes », la conservatrice l'emportait. La seule raison de rester modéré dans les critiques et de laisser plusieurs hypothèses ouvertes était de ne pas heurter de front les attentes de la gauche brésilienne. Un réalisme plus rigoureux aurait alors pu apparaître comme une manifestation de défaitisme et de pessimisme. Après plus de 14 mois d'expérience, il faut bien constater que « l'âme de gauche » a été complètement étouffée. Les arguments qui circulent encore dans la gauche pétiste pour justifier la perspective d'une « dispute » d'orientation au sein du gouvernement relèvent plus du *wishfull thinking* que de l'analyse politique⁸. La crainte que la déception envers le gouvernement Lula n'aboutisse à une défaite historique de la gauche brésilienne pèse lourd dans cette fuite devant la réalité. Il est vraisemblable en effet que la gauche authentique sortira de l'épreuve affaiblie pour un certain temps, par rapport à la période antérieure où le PT apparaissait comme un parti socialiste combatif, candidat à gouverner le Brésil. Ce PT historique est détruit par sa propre direction et par le gouvernement qu'il a contribué à faire élire. Le refus de regarder cette situation en face ne peut qu'aggraver les conséquences de la défaite.

Le gouvernement Lula est un gouvernement de collaboration de classe qui subordonne les intérêts populaires à une alliance prioritaire avec la bourgeoisie brésilienne et impérialiste, tout en s'appuyant sur un parti de tradition socialiste. Comment cela est-il devenu possible ? La question dépasse les limites de cet article. De même que les dépasse la discussion désormais ouverte sur ce que peut et doit faire la gauche brésilienne dans cette situation. Une chose cependant ressort clairement de ce bilan d'un an et demi : la participation à ce gouvernement est de plus en plus contradictoire avec la défense des intérêts populaires dans une perspective socialiste. La gauche socialiste

du PT (et d'autres partis) est confrontée à la nécessité pressante de rompre avec le gouvernement. Étant donné les relations organiques entre lui et la direction du PT, cette rupture rendrait vite problématique la coexistence au sein même du PT. La gauche brésilienne ne pourra pas éviter un difficile processus de reconstruction.

22 mars 2003

Traduit du portugais par Daniel Bensaïd

- 1 Co-auteur de *A Economia politica da mudança*, éd. Autentica, Belo horizonte, 2003.
- 2 Dans une conférence d'Anne Krueger, figurant sur le site du FMI sous le titre « La récompense de la vertu », elle cite le Brésil comme le pays qui commencerait à récolter les bénéfices de la « dure politique fiscale » appliquée en 2003.
- 3 « Excédent budgétaire primaire » : critère établi par le Fonds monétaire ; équivalent à la différence entre l'ensemble des recettes publiques et l'ensemble des dépenses non financières, il détermine les ressources servant à payer les intérêts de la dette publique.
- 4 Dans le jargon politique brésilien, « physiologique » s'oppose à « idéologique ». Les méthodes « physiologiques » sont ainsi censées faire appel non aux convictions politiques de chacun, mais aux intérêts matériels les plus crus (responsabilités institutionnelles, avantages financiers, etc.)
- 5 La Constitution ne permettant pas d'exproprier sauf dans certains cas (comme l'existence dûment constatée de travail esclave), la « désappropriation » implique un rachat qu'il faut financer.
- 6 Les députés au Parlement de Brasilia sont les députés fédéraux. Les députés aux parlements d'État comme le Rio grande do Sul sont des députés de l'État (estaduales).
- 7 Voir l'article de Joao Machado, « Les deux âmes du gouvernement Lula », *Inprecor* 478-479, janvier 2003.
- 8 Le wishfull thinking correspond au sens en français de « prendre ses désirs pour la réalité ».

Mutations et tumultes

Adolfo Gilly

Écrivain résident au Mexique, auteur de nombreux livres sur l'Amérique latine et sur la révolution mexicaine.

Bolivie, une révolution du XXI^e siècle?

À la lumière d'une enquête sur place, Adolfo Gilly revient sur les caractéristiques de la révolution bolivienne d'octobre 2003, qui a renversé le président Sanchez de Lozada, au prix de plusieurs centaines de morts.

Le mouvement insurrectionnel de septembre-octobre 2003 en Bolivie apparaît, par ses formes, ses protagonistes et ses contenus, comme le fruit des transformations imposées par la restructuration néolibérale des dernières décennies, dans l'économie, bien sûr, mais aussi et surtout dans la vie, les territoires et les relations de classes dominées. C'est un mouvement nouveau, avec des acteurs inédits, une capacité rénovée de lier les revendications immédiates à des propositions plus générales de portée nationale (concernant le gaz, l'eau, les hydrocarbures, la coca, le type de république) et avec des méthodes inspirées tant d'expériences anciennes que nourries des nouvelles technologies. Dans l'insurrection bolivienne s'opère ainsi une combinaison inédite de traits anciens et modernes et un nouvel usage de la violence populaire. Plutôt que d'expliquer cette insurrection de l'Altiplano en référence aux révolutions du passé, il faut l'analyser en rapport avec les transformations de la société et des modes de domination du capital établis à partir de la dernière décennie du xx^e siècle. Si c'est bien ainsi, l'insurrection bolivienne, violente et victorieuse lors des journées d'octobre 2003, serait la première révolution du XXI^e siècle. Il importe donc de déchiffrer ses motivations et ses présages.

- 1 Le 17 octobre 2003, des Indiens aymaras, des paysans, des travailleurs et des travailleurs avec ou sans emploi, des marchands de rue ambulants, des étudiants indigènes, des mineurs, des migrants de différentes origines, ont pris La Paz et ont renversé le président de la République des messieurs et des riches, don Gonzalo Sanchez de Lozada, grâce à leurs morts et à la violence de leurs corps. Ce sont ces mêmes acteurs qui bloquaient les routes depuis le