

Brésil électoral, le millésime 1998

En octobre et novembre 1998, les Brésiliens étaient appelés aux urnes pour procéder au renouvellement d'un nombre important de mandats : au scrutin majoritaire à deux tours, ils devaient se prononcer sur le choix d'un Président de la République, des gouverneurs et des sénateurs, tandis qu'au scrutin proportionnel à un tour, ils choisissaient les futurs membres de la Chambre des députés de l'Union, et des assemblées législatives des États fédérés. Alors qu'en 1994 la campagne électorale s'était déroulée sur un ton presque euphorique et avait été accompagnée d'une mobilisation enthousiaste, celle de 1998 n'a brillé que par sa morosité : c'est dans un climat d'indifférence relative que s'est décidée la réélection du président Fernando Henrique Cardoso dès le premier tour, avec 53,06 % des voix. Quelques semaines après ce résultat, le désenchantement ambiant a été aggravé par le déclenchement de la crise financière et la première dévaluation du real. Stabilisé autour de 1,70 US\$ depuis le mois de mars 1999, il était tombé jusqu'à 2,50 US\$ en février, alors que l'inflation retrouvait un rythme rapide, puisque l'on prévoyait en mai 1999 au moins 30 % pour cette même année, contre 4,5 % en 1998. Ces difficultés financières renforcent encore la dépendance du gouvernement brésilien vis-à-vis de ses bailleurs de fonds internationaux¹, et confrontent le président réélu à un climat politique autrement moins favorable qu'au début de son premier mandat.

En effet, le « Plan real » avait alors servi d'argument à sa campagne électorale, puis d'explication à sa victoire retentissante : le changement de monnaie intervenu en juillet 1994 s'était traduit par une hausse rapide des intentions de vote en sa faveur, puis par la déroute de son adversaire, Luis Ignacio da Silva (Lula). Les auteurs du Plan Real ont présenté la stabilisation de la monnaie, la rupture avec dix années d'inflation puis l'explosion de la consommation comme la condition et le signe de l'amélioration du pouvoir d'achat et des conditions de vie des secteurs populaires. En réalité, les populations les plus pauvres ont ressenti de plein fouet les effets négatifs du Plan, à travers la hausse dramatique du chômage depuis 1996 et une perte

1. Afin de recevoir la totalité du prêt de 41,5 milliards de dollars promis par le FMI en décembre 1998, le gouvernement brésilien a lancé une « action structurelle », comprenant notamment le contrôle de la dette publique et l'utilisation des 37 milliards de reais dégagés par les privatisations, pour le service de cette dette. Le FMI conditionne l'octroi de son prêt, par tranches successives de 9 à 10 milliards de dollars, à un excédent commercial de 11,2 milliards de dollars et à un excédent budgétaire équivalent à 3,1 % du PIB. Dans sa lettre d'intentions au FMI, le gouvernement brésilien s'est engagé à respecter ces conditions.

importante de leur pouvoir d'achat². Malgré les désenchantements actuels, Fernando Henrique Cardoso a réussi sa réélection dès le premier tour : sa position s'en trouve renforcée, ainsi que la légitimité pourtant contestée de sa politique économique. Cette victoire électorale donnera donc au président la possibilité de poursuivre l'ouverture financière et de reprendre le cap d'une stabilisation qui a montré sa fragilité, depuis les premiers mois de 1999. Pourtant, Fernando Henrique Cardoso ne sort pas tout à fait renforcé de ces élections au résultat paradoxal : si la gauche a perdu, le président n'a pas non plus gagné, car il dépend d'une coalition instable et hétérogène dont les dissensions internes pourraient constituer une source de blocage de la politique gouvernementale au Congrès.

Par plusieurs de ses aspects, l'élection brésilienne renvoie aux évolutions que traverse la démocratie en Amérique latine, où la consolidation institutionnelle des démocraties s'est accompagnée d'un tournant néo-libéral en économie, ce qui fragilise en retour l'ancrage social de ces régimes encore jeunes. Après avoir tourné la page du développementalisme, leurs gouvernements se sont ralliés au consensus général autour des politiques de privatisations, de libéralisation commerciale et de retrait de l'État. À ces réformes ont été associés la restructuration du marché de l'emploi et le passage d'une part croissante des salariés dans le secteur informel. Principale victime de la crise économique depuis les années 1980, la société civile dispose aujourd'hui de moyens réduits pour intervenir dans le processus de décision. Ainsi, l'affaiblissement de la représentation des intérêts organisés, sous le coup de la libéralisation économique et des politiques de désengagement de l'État, va-t-il à l'encontre de la démocratisation, car il rend plus aléatoire la médiation des demandes sociales³. Comme le remarquent Philip Oxhorn et Graciela Ducatenzeiler, « les nouvelles règles du jeu ménagent peu d'espace à l'influence du peuple » dans les démocraties latino-américaines⁴.

De ce point de vue, la dernière élection brésilienne soulève une série d'interrogations sur la nature du régime politique qui a vu le jour après la

2. Selon le bulletin statistique *Dieese* (n° 206, juillet 1998), le bilan de la politique financière est mitigé : pour l'aspect négatif, ses auteurs rappellent que le changement de monnaie a été précédé, en juillet 1994, d'une forte augmentation préventive des prix. En revanche, ils se félicitent de la stabilité du Real, puisque, après 784 % au premier semestre 1994, l'inflation n'a atteint que 110,7 % en tout pendant les quatre années qui ont suivi. Cependant, la stabilisation touche de façon inégale les différents secteurs de l'économie : satisfaisante dans les domaines de l'électroménager, du textile et de l'agro-alimentaire, elle laisse à désirer en ce qui concerne les loyers, les transports publics, l'éducation et la santé. Dans ces derniers secteurs, les prix ont suivi une pente ascendante, qui reflète selon *Dieese* l'insuffisance des politiques sociales mises en place par le gouvernement, elle-même aggravée par les hausses constantes du chômage depuis trois ans, surtout dans les grandes villes. À São Paulo, il est par exemple passé de 15,9 % à 18,9 % entre les mois d'août 1997 et 1998 (*Dieese*, n° 209, octobre 1998 : 39).
3. Réfléchissant aux conditions de consolidation des régimes nouvellement démocratisés, Juan LINZ et Alfred STEPAN se penchent sur les cinq arènes au sein desquelles se joue le changement politique. Outre une société civile vivante et structurée en un réseau dense d'organisations indépendantes du pouvoir et défendant leurs intérêts socio-économiques de façon autonome, ils considèrent comme nécessaires à la démocratie : l'existence d'une société politique autonome, le règne de la loi, un État capable d'intervenir pour réguler, taxer ou commander, et enfin une société économique efficace organisée par un ensemble de médiations réglementaires ou institutionnelles entre l'État et le marché. Voir : *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1996 : 7-13.
4. Philip OXHORN et Graciela DUCATENZEILER, eds, *What Kind of Democracy ? What Kind of Market ? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park (Pen.), The Pennsylvania State University Press, 1998 : 7.

transition des années 1980 : la confirmation du tournant néo-libéral et de la position des conservateurs dans le système politique ne risque-t-elle pas d'hypothéquer la poursuite de la démocratisation ? Face au creusement continu des inégalités sociales, l'imprégnation démocratique de la société et la diffusion des comportements citoyens passent par la refondation du sentiment d'appartenance à une communauté solidaire⁵. Or, la voie libérale qui est suivie aujourd'hui au Brésil s'accompagne d'une fragilisation du lien social, qui limite les possibilités d'intégration des citoyens défavorisés à la vie politique, et qui pèse donc sur les possibilités de démocratisation du régime représentatif.

Le démantèlement rapide de l'État-providence, présenté par ses détracteurs comme l'État corporatiste de « l'ère Vargas », est considéré par l'équipe au pouvoir comme une condition de la démocratisation, comme un moyen de donner plus de liberté aux acteurs économiques et politiques. Si cette libéralisation est nécessaire dans une certaine mesure, elle affecte aussi les mécanismes d'intégration sociale dont l'État se voulait garant. Son désengagement risque, plus profondément, de remettre en cause le fondement même du contrat social et du rôle protecteur qu'il lui confère. Or, cette politique de réforme intervient au moment où les évolutions économiques rendent au contraire urgente la consolidation des mécanismes de solidarité, et l'adoption de politiques publiques permettant de limiter la croissance de la « marginalité ». De ce point de vue, les programmes comme *comunidade solidária*⁶ constituent des palliatifs insuffisants à compenser le démantèlement des mécanismes de protection sociale, tant en raison de leur ampleur limitée que de leur conception.

La dernière élection brésilienne, en confirmant l'option libérale et en répondant à l'exigence de « continuité », qui a constitué le thème principal de la campagne menée par Fernando Henrique Cardoso, fait naître des interrogations sur la mission de l'État, sur la redéfinition du lien politique, mais aussi sur les risques de désarticulation sociale que présentent les réformes. Au regard de la consolidation relative du régime représentatif, mais aussi de la réforme de l'État engagée par le président et de la crise financière qui s'est déclenchée tout de suite après sa réélection, où en est la démocratie brésilienne ? L'analyse des résultats électoraux incite à formuler un diagnostic nuancé, tant sur la continuité des héritages autoritaires que sur les possibilités de renouvellement des pratiques politiques.

5. Norbert Lechner montre comment l'ajustement structurel, en creusant les inégalités, fragilise la cohésion nécessaire à toute démocratie. D'une part, le marché à lui seul ne peut pas fonder un ordre social, d'autre part les politiques d'aides sectorielles ne compensent pas les effets sociaux désarticulateurs du marché. La politique aujourd'hui s'imprègne de la logique du marché, transformant l'État, de sphère de direction ou de production du social, en une simple arène de négociation, ce qui se traduit par une dilution des principes fondateurs de la démocratie, tels ceux de loyauté, de responsabilité, de confiance et de solidarité citoyenne. Face à ces transformations, le malaise prévaut, avec le sentiment que la politique se limite à la gestion de la contingence. Les récents déboires économiques de l'équipe au pouvoir au Brésil, comme les modalités du débat électoral soulignent la justesse et l'actualité des propos de Norbert LECHNER dans *Market society and the changing patterns of politics*, Berlin, 14^e Congrès de l'Association internationale de sciences politiques, 21-25 août 1994, 15 p. multigr.

6. Ruth Cardoso, la femme du Président, est chargée depuis 1994 de mettre en place un programme dit « communauté solidaire », qui comprend par exemple des distributions alimentaires et l'attribution de logements ou la promotion de l'éducation populaire.

Le premier mandat de Fernando Henrique Cardoso

Après l'adoption du Plan Real en 1994, les deux premières années du mandat de Fernando Henrique Cardoso ont correspondu au rétablissement de la réputation économique du Brésil dans le monde. La crédibilité internationale retrouvée, et à l'occasion des privatisations, le Brésil a tenu la vedette des investissements directs à l'étranger dans le monde, puisqu'il a été la cinquième destination en 1996, avec les États-Unis comme premier investisseur. Les entreprises françaises ne furent pas en reste, avec par exemple l'installation de Renault et de PSA, ou avec la prise de participation majoritaire de EDF au sein de la Light à Rio de Janeiro. Reprenant confiance en leur économie, les Brésiliens se sont rués sur les produits de consommation courante. Cependant, le Plan Real a reposé dès le départ sur une surévaluation de la monnaie par rapport au dollar et il a été accompagné une baisse des quotas d'importation. L'ensemble a stimulé les achats à l'extérieur, tandis que les taux d'intérêt élevés attiraient les capitaux étrangers vers le Brésil. Cette politique a revêtu plusieurs conséquences graves : d'une part, elle a accru la forte dépendance du pays envers l'extérieur, ainsi que le poids des intérêts de la dette publique qui atteignaient deux milliards de reais par mois à la fin 1997, avec le risque de creusement du déficit budgétaire. D'autre part, le poids de la stabilisation financière a d'abord été supporté par les couches sociales les plus vulnérables, sous la forme d'un taux de chômage toujours plus élevé, de la baisse de l'offre de services publics et de la concentration croissante des revenus⁷. Depuis le début de l'année 1998, l'économie brésilienne connaît ainsi une détérioration très nette mais, au prix d'une rigueur budgétaire accrue et du relèvement des taux d'intérêts, le gouvernement est parvenu à maintenir la stabilité monétaire jusqu'au dernier moment, et donc à préserver l'argument électoral principal de Fernando Henrique Cardoso, qui a attendu le renouvellement de son mandat pour dévaluer le Real, en janvier 1999.

Le coût social élevé de la priorité donnée à la stabilisation monétaire trouve son origine dans les mutations du marché du travail et leurs répercussions : la précarisation de l'emploi, la baisse du nombre de travailleurs disposant d'une *carteira assinada*, ou la part croissante de travailleurs exclus de la protection sociale et du droit du travail expliquent en partie l'essoufflement des mouvements sociaux⁸. La mobilisation de la société brésilienne autour du thème de la solidarité avec les plus pauvres, après la « Campagne contre la faim » et pour la citoyenneté menée par feu le sociologue Herbert de Souza (Betinho), a perdu son élan à partir de 1997. Il semble que le

7. Selon les résultats d'une enquête menée par *Dieese* dans la région de São Paulo, 10 % des salariés les plus riches ont reçu 43 % des revenus en 1997 tandis que 10 % les plus pauvres ne se sont partagé que 0,5 % de la masse salariale. Ainsi le groupe le plus pauvre a-t-il connu les pertes les plus importantes de revenu entre 1989 et 1997 : les salaires maximum perçus par les 10 % les plus pauvres ont connu une baisse de 16 % au cours de cette période. Les évolutions du salaire minimum illustrent ce creusement des inégalités : depuis 1995, les revalorisations ont à peine suffi à maintenir le pouvoir d'achat des plus pauvres à son niveau de mai 1995. Avec le passage à un salaire minimum de 130 R\$ en mai 1998, l'augmentation réelle du pouvoir d'achat aura été de 12 % seulement entre 1994 et 1998, loin derrière l'engagement du gouvernement Cardoso de le doubler en quatre ans (*Dieese*, n° 204, 1998).

8. *Dieese* (n° 203, 1998) a constaté qu'en 1997 le nombre de grèves a été deux fois moins important qu'en 1996, et que les revendications consistaient d'abord dans la demande de rattrapage par secteur des retards sur les salaires : avec la dégradation du marché de l'emploi, les travailleurs occupent une position fragile, et leurs revendications perdent à la fois leur caractère général et leur teneur idéologique.

creusement persistant des inégalités sociales, et le sentiment d'injustice ou de frustration qu'il provoque chez leurs victimes, pousse les groupes mobilisés à préférer soit le retrait, soit la confrontation au thème de l'entraide. Ainsi, le Mouvement des Sans-Terre a-t-il choisi l'affrontement parfois violent avec les autorités, en multipliant par exemple les occupations de propriétés au cours des dernières années. Bien qu'il représente une population proportionnellement peu importante au Brésil, ce mouvement a pris une place centrale aujourd'hui dans le débat sur la justice sociale. Sa détermination indique peut-être aussi une politisation en profondeur de certains groupes populaires contestataires.

Malgré ces signes de crise sociale, le gouvernement a maintenu le cap des réformes libérales pendant tout son premier mandat : le régime des retraites, le fonctionnement de l'administration, la fiscalité, la protection sociale, les amendements constitutionnels... autant de réformes engagées dès 1994, mais dont la mise en route a été retardée par les blocages au Congrès : les marchandages incessants au sein de la coalition majoritaire ont enlisé la méthode gradualiste du Président, pour la faire basculer vers la paralysie. Ainsi la loi sur la protection sociale, serpent de mer de ce premier mandat et qui a finalement été adoptée à la fin 1998, se situe-t-elle très en retrait du projet annoncé en 1994⁹. De tels blocages tiennent à des éléments conjoncturels comme l'hétérogénéité de la coalition gouvernementale au sein de laquelle le parti du Président occupe une position minoritaire, mais aussi à des comportements de plus longue durée comme l'utilisation du budget public pour consolider les fiefs électoraux des parlementaires, la distribution de fonctions au sein du gouvernement ou d'entreprises publiques, la composition des commissions parlementaires¹⁰... La conjonction de ces facteurs a mis des bâtons dans les roues du président pendant toute la durée de son premier mandat. Elle s'est traduite par une dérive vers le renforcement excessif des pouvoirs de l'exécutif, avec par exemple l'inflation du recours aux décrets lois, ou « mesures provisoires ».

Liste des abréviations

ARENA	Alliance de rénovation nationale
PDS	Parti démocrate et social
PFL	Parti du front libéral
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien
PP	Parti progressiste
PPB	Parti populaire brésilien
PPR	Parti populaire républicain
PPS	Parti populaire et social
PSD	Parti social-démocrate
PSDB	Parti social-démocrate brésilien.
PT	Parti des travailleurs
PTB	Parti travailliste brésilien

9. Pour des détails sur les réformes, voir l'article de D. VIDAL, « Les réformes de F.H. Cardoso : paralysie ou gradualisme ? » *Problèmes d'Amérique latine*, n° 23, oct.-déc. 1996 : 11-33. Sur les rapports entre les pouvoirs et la prédominance de l'exécutif, on pourra consulter C. GOIRAND, « Au Brésil : la démocratie par défaut ? », C. JAFFRELOT, ed., *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, à paraître à l'automne 1999.

10. Voir A. Álvaro COMIN, « De continuidades e rupturas », *Novos Estudos*, n° 52, nov. 1998 : 11-16.

Les efforts de Fernando Henrique Cardoso ont aussi consisté à déployer les moyens nécessaires pour assurer sa propre réélection, et il a donc donné la priorité à l'amendement constitutionnel qui devait lui permettre de présenter à nouveau sa candidature à la Présidence. Pour mener cette réforme à son terme, le gouvernement s'est évertué d'abord et avant tout à maintenir la difficile cohésion de la coalition PSDB-PFL-PTB. En définitive, elle a tenu bon malgré ses tensions internes. Pour espérer être renouvelés à leur poste, ses membres devaient donner un gage minimum d'union et se compter sur un soutien mutuel pour les campagnes électorales. C'est ainsi que Fernando Henrique Cardoso n'a pas rencontré d'opposition majeure au Congrès pour mener sa politique de lutte contre la crise financière qui s'est déclenchée à la fin 1997, puis s'est aggravée fin août 1998. Les députés qui attendaient son appui ont par exemple applaudi la hausse des taux d'intérêts, malgré son effet dévastateur sur la dette des États¹¹. En effet, la stabilité monétaire constituait encore la condition de la réélection des membres de la coalition élargie qui est partie à la reconquête des urnes.

Une campagne électorale morose

C'est une campagne inédite qui s'est ouverte en juillet 1998, puisque pour la première fois les candidats pouvaient se présenter à leur propre succession, depuis la réforme constitutionnelle qui a autorisé la réélection pour deux mandats exécutifs consécutifs de Président, de Gouverneur ou de Maire. Dans l'histoire constitutionnelle du Brésil, où la réélection a toujours été interdite, cet amendement a introduit un changement important. Si l'objectif recherché était de favoriser les politiques de long terme et de permettre la poursuite des réformes engagées par Fernando Henrique Cardoso, le risque consistait aussi à permettre la consolidation des clientèles et des fiefs électoraux. En effet, la transition démocratique, en réintroduisant la concurrence électorale mais en provoquant ainsi une surenchère des faveurs électoraux, a finalement renforcé l'usage électoral de l'appareil d'État. Quoi qu'il en soit, c'est autour du thème de la continuité et de la compétence que les sortants ont organisé leur campagne. Ainsi, le gouvernement s'est-il présenté comme le seul acteur capable de résoudre la crise économique et de préserver la stabilité financière acquise en 1994.

Au « moi ou le chaos !... » de Fernando Henrique Cardoso a répondu le découragement visible du PT. Son « ticket » pour la présidence était composé de deux figures peu convaincantes : Lula, après avoir déclaré son intention de ne pas se présenter, est revenu sur sa décision à reculons et sans enthousiasme, tandis que semble bel et bien passée l'heure de Leonel Brizola, le candidat à la vice-présidence, éternel acteur la vie politique brésilienne depuis les années 1960. Plus grave, l'opposition n'a pas été en mesure de formuler de propositions alternatives crédibles à la politique menée par le gouvernement sortant. L'attrait d'une partie du PT pour une solution social-démocrate proche de celle de Lionel Jospin ou même de Tony Blair n'était pas avouable, étant donné que Fernando Henrique Cardoso bénéficiait du soutien explicite de ce dernier¹². Ainsi pour la

11. Voir A. Álvaro COMIN, *idem*.

12. C'est ce que souligne D. VIDAL dans « Le Brésil après la réélection de F.H. Cardoso », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 31, oct-déc 1998 : 7-23.

campagne présidentielle, l'opposition s'en est-elle tenue à des critiques peu constructives, et n'a-t-elle pas réussi à se poser en force de proposition et de renouvellement. C'est donc dans un climat d'indifférence générale que s'est déroulée cette campagne sans surprise, où a dominé le sentiment de déjà-vu et de toujours-pareil. L'impression que la victoire de Fernando Henrique Cardoso était assurée a été confortée par l'élargissement de sa coalition : aux alliés de 1994, le PSDB, le PFL et le PTB, sont venu s'ajouter le PPB, le PMDB, et le PSD.

Enfin, achevant de détourner les électeurs de la campagne électorale, les médias n'ont cessé de dénoncer la médiocrité du débat politique, les partis qui ne signifient rien, les hommes politiques tous pareils, l'absence de débat d'idées, l'influence des sondages sur le choix des électeurs, les électeurs immatures, mal informés et de faible niveau scolaire donc manipulés par les sondages, par les candidats, par les grands intérêts économiques... Tel est le tableau que proposait la presse qui, soit s'enfonçait dans le commentaire des rivalités stériles, soit véhiculait le sentiment généralisé au Brésil de rejet de la politique, voire de dégoût. Parallèlement à la pauvreté du débat, les dérèglements et l'emballement de certaines pratiques des médias ont fait l'objet d'une vive critique : au moment du scrutin, une polémique a éclaté autour du rôle des sondages d'opinion, accusés d'influencer les électeurs dans leur choix¹³. Pour stérile qu'elle soit, cette discussion n'en plonge pas moins ses racines dans des caractéristiques propres à la vie politique brésilienne et qui expliquent la faible consistance du débat idéologique. Sa richesse pâtit en effet de l'enracinement des pratiques clientélistes au niveau local, de l'émiettement des partis politiques, de l'artificialité des *legendas de aluguel* créées pour soutenir des candidatures quasi-individuelles, de la personnalisation de la vie politique autour d'un nombre limité de dirigeants, de la contrainte populiste créée par la médiatisation de la compétition. Comme le remarque José Arthur Giannotti, c'est la nature même du système partisan brésilien qui aboutit à ce que « la lutte politique réelle soit mise en scène comme s'il s'agissait d'un spectacle de pantins parlants »¹⁴. Ainsi, pour expliquer leur rejet de la politique, nombre d'électeurs comparent-ils les programmes électoraux obligatoires et gratuits à un défilé de marionnettes toutes pareilles : en uniformisant les candidats, en les poussant à répéter des propositions simplifiées et répétitives, en ne laissant aux partis politiques que le temps de montrer le visage de leurs candidats, les exigences du *marketing* aggravent les tendances déjà anciennes du système partisan brésilien à l'émiettement, à la personnalisation et à la désidéologisation du débat.

13. En fait, de nombreuses recherches effectuées sur ce thème ont montré que l'influence des sondages sur les choix des électeurs reste très limitée. L'effet de persuasion exercé sur les électeurs indécis n'est pas avéré : par peur de l'isolement ou par doute sur leur propres compétences, ils auraient tendance soit à se rallier aux majorités, soit à garder le silence et à s'abstenir. Donc, si les sondages ont une influence, elle est sans doute conservatrice et consiste à pousser les électeurs au suivisme. À cette hypothèse s'opposent plusieurs arguments : les sondages publiés, qui n'assurent pas l'élection de toutes façons, constituent une simple information qui n'est pas forcément en mesure de changer les choix des électeurs, et qui ne touche que très peu les électeurs les plus indécis car ils font partie des populations les moins exposées aux résultats des sondages. Voir L. BONDIAUX, « Ce que les sondages font à l'opinion publique », *Politix*, n° 37, 1997 : 117-136 et *Cahiers Français*. « La communication », n° 258, oct.-déc. 1992 : 55-84.

14. J.-A. GIANNOTTI. « Primeira reeleição », *Novos Estudos*, n° 52, novembre 1998 : 5-10.

Des résultats en demi-teinte

Avec 53,06 % des voix au premier tour, Fernando Henrique Cardoso a obtenu en 1998 un résultat presque identique à son score de 1994, où il avait atteint 54,3 % des voix. Cette victoire est cependant mitigée par la montée de l'opposition : la surprise est venue du candidat du PPS, Ciro Gomes, dont les 10,97 % n'étaient pas attendus, tandis qu'avec 31,71 % Lula (PT) augmentait encore son résultat puisqu'il avait obtenu 27 % en 1994. Son implantation s'est consolidée dans toutes les régions du Brésil, sauf dans le Centre-Ouest où elle est stable, et s'est confirmée dans les trois États qui constituent la région Sud où il a réuni 38,76 % des voix. Ainsi le Président va-t-il devoir compter avec cette large partie de l'opinion qui s'est exprimée en faveur des candidats d'opposition. Il devra surtout tirer un enseignement de la réduction significative de son électorat dans le Nordeste, région où l'alliance avec le PFL était pourtant destinée à favoriser sa candidature : dans ces États, la proportion de voix exprimées pour Fernando Henrique Cardoso est passée de 57,6 % des voix en 1994 à seulement 47,73 % en 1998. La fragilisation de sa position dans cette région est d'autant plus nette que celle du PFL s'y est encore renforcée¹⁵.

Pour les élections des gouverneurs, le résultat est aussi à double tranchant. D'un point de vue formel et arithmétique, la coalition gouvernementale a remporté la victoire. Cependant, les quatre États les plus importants sur les plans économique et politique sont passés aux mains de gouverneurs peu favorables au Président : à São Paulo Mário Covas a exprimé une volonté d'indépendance vis-à-vis de Fernando Henrique Cardoso et de leur parti commun, le PSDB ; Rio de Janeiro a élu un gouverneur de l'opposition travailliste du PDT, Antônio Garotinho. Dans les deux autres États, l'opposition des gouverneurs s'est montrée résolue dès les premières semaines qui ont suivi le scrutin : dans le Minas Gerais, Itamar Franco avait refusé dès mars 1998 son soutien à la candidature de Fernando Henrique Cardoso et a choisi une posture de blocage systématique. Depuis le Rio Grande do Sul, le nouveau gouverneur Olívio Dutra, du PT, mène la contestation du système fédéral, dans l'affaire de la décentralisation des budgets et des déficits. En outre, certains dirigeants importants de la coalition gouvernementale ont subi le désaveu de leurs électeurs : en plus de l'échec de Paulo Maluf à São Paulo, citons ceux du président du PMDB, Jader Barbalho dans l'État du Pará et de l'ancien ministre de la Justice Iris Rezende dans le Goiás. Ce résultat contradictoire illustre le caractère virtuellement conflictuel de la coalition formée par le président pour soutenir sa propre candidature. Par exemple, l'adhésion de Paulo Maluf à la coalition (PPB) a été recherchée à tout prix par l'équipe de Fernando Henrique Cardoso qui souhaitait limiter la dispersion des voix, afin de garantir son élection dès le premier tour. En contrepartie, cette stratégie a compliqué la relation entre le gouvernement et les deux candidats principaux au poste de Gouverneur de l'État de São Paulo : estimant ne pas avoir été suffisamment soutenu par Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas a adopté, depuis son élection, une position de retrait proche de l'opposition. De la même façon, le prix payé pour éloigner le PMDB de la compétition a été élevé puisqu'il en a

15. L'État du Ceará, d'où est originaire Ciro Gomes, est celui où la candidature de Fernando Henrique Cardoso a été le plus malmenée : il y a pris position derrière Ciro Gomes (34 %) et Lula (32 %), avec seulement 30 % des voix en 1998, contre 61 % en 1994.

résulté l'hostilité farouche et rancunière d'Itamar Franco à l'égard de l'actuel président.

Les élections législatives, aux assemblées des États fédérés et à la Chambre des députés de l'Union, confirment la coloration en demi-teinte de la victoire. La coalition gouvernementale reste majoritaire au Congrès, mais l'équilibre partisan y a été modifié et sera plus difficile encore à gérer pour ses membres¹⁶ : le parti du président, le PSDB, est celui qui a augmenté le plus le nombre total de ses députés fédéraux et d'État : sur 92 élus, 55 ont un mandat dans les États, et 37 à la Chambre des députés, ce qui ne suffit pas à y assurer la majorité, bien sûr. Le PFL, qui s'est renforcé, y constitue désormais le premier parti, avec 106 députés fédéraux. Il a surtout réussi à élargir son implantation traditionnelle dans le Nordeste en nationalisant son électorat, qui a progressé fortement dans le Sudeste, où sa représentation est passée de 18 à 25 députés des États, et le Sud où elle est passée de 13 à 24. La décomposition du PMDB, parti qui avait mené la transition démocratique, indique sans doute que la page est tournée : avec 82 députés fédéraux, il perd 25 sièges à la Chambre des députés par rapport à 1994. Le PPB, quant à lui, doit la perte de 28 sièges à l'aura faiblissante de son dirigeant Paulo Maluf¹⁷.

De son côté, le PT a encore consolidé son implantation dans les organes représentatifs, puisqu'il est passé de 49 à 58 députés fédéraux, auxquels s'ajoutent les 32 députés des États, ainsi que l'élection du sénateur Jorge Viana dans l'État de l'Acre, dès le premier tour. Les élus PT prennent place parmi ceux qui ont obtenu le nombre de voix le plus élevé au niveau national¹⁸, ce qui illustre l'élargissement de la base électorale et de la représentativité de ce parti. Dans leur ensemble, les résultats de l'élection de 1998 indiquent que la gauche poursuit un processus d'implantation continue depuis les années 1980. Pourtant, elle n'a encore jamais réussi à réunir la majorité au Congrès, ni à conquérir la présidence. Plusieurs hypothèses permettent de comprendre cet échec répété. La première relève de la conjoncture : le PT ne constitue plus une alternative réelle à la politique gouvernementale. Ainsi, après s'être senti contraint de reconnaître la réussite relative de la stabilisation financière, il s'est présenté pendant la dernière campagne électorale comme le mieux à même de donner continuité à cette politique, ne parvenant donc pas à se placer de façon explicite en opposition à ses adversaires. Dans la longue durée, le PT souffre aujourd'hui de la retombée générale des mobilisations, tant syndicales que « de base », de la fatigue de ses militants aux niveaux local et national, et de la fragmentation sociale croissante. Ce parti est aussi affaibli par ses divisions internes, qui le discréditent aux yeux des électeurs en en faisant un parti « comme les autres ». Enfin, les limites de l'implantation du PT s'expliquent par la force persistante des stratégies d'encadrement de

16. On trouvera une présentation détaillée de ces résultats dans la *Folha de São Paulo* du 13 octobre 1998.

17. Le PPB n'existait pas en 1994, mais obtint 88 sièges cette année-là (contre 60 en 1998), additionnant ceux du PPR et du PP, les deux partis qui ont fusionné pour le former.

18. Les Brésiliens ont l'habitude d'établir et de commenter le palmarès du *candidato mais votado*. Rien que dans l'État de São Paulo, l'électorat s'est prononcé de façon écrasante pour plusieurs membres importants du PT : outre le sénateur Eduardo Suplicy, les deux députés fédéraux Aloizio Mercadante (241 000 voix) et José Genoíno sont les deux élus qui ont obtenu le plus de voix dans cet État. Ce dernier, ancien guérillero d'extrême-gauche, converti au réformisme et à la social-démocratie, entame son troisième mandat consécutif avec un des meilleurs scores du pays (306 000 voix).

l'électorat, menées par des acteurs politiques conservateurs : d'une part, le clientélisme électoral s'est renforcé, et jusqu'à présent peu d'indices permettent de penser que le PT s'adonne à ce type de pratiques. Paradoxalement, cette réticence constitue une faiblesse pour son implantation dans les milieux défavorisés, où les préférences vont plutôt aux candidats qui pratiquent un clientélisme mâtiné de discours populistes superficiels¹⁹. D'autre part, les stratégies de bienfaisance mises en place par des candidats conservateurs, comme ceux des églises pentecôtistes, connaissent une efficacité réelle et confirmée en 1998, par exemple par les 26 élus évangélistes dont 14 appartiennent à l'Église universelle du Royaume de Dieu²⁰.

L'abstention croissante

L'ampleur accrue de l'abstention constitue un des aspects les plus préoccupants de ces élections de 1998, d'autant plus que la participation électorale est obligatoire au Brésil. Indice du manque d'intérêt des électeurs pour ce scrutin, l'abstention a connu une nouvelle augmentation : elle est montée à 21,49 % des inscrits au premier tour, contre les 17,86 % de 1994. Elle s'est accrue par rapport aux scrutins précédents dans 21 unités de la Fédération sur 27. Si l'on y ajoute les 18,7 % de bulletins nuls et blancs, le nombre d'électeurs qui ne se sont pas prononcés s'élève à 39 %²¹.

Depuis 1994, le Brésil a par ailleurs inauguré un système de vote informatisé, dont 57 % des bureaux de vote étaient équipés en 1998. L'objectif consiste à rendre le dépouillement plus rapide et à lutter contre la fraude, en évitant par exemple le transport des urnes. Ce « vote électronique » présente des aspects positifs, que l'on a pu vérifier lors de cette élection avec la baisse du nombre de bulletins nuls. Ce système dispense les analphabètes d'écrire à la main le nom des candidats et, en théorie, les bulletins ne sont annulés que si l'électeur en a la ferme intention²². Ainsi, dans les États qui ont pratiqué la nouvelle méthode pour l'ensemble de leurs bureaux de vote, le pourcentage de bulletins nuls a-t-il fortement baissé. À Rio de Janeiro, il était de 28,95 % en 1994 mais n'a plus représenté que 4,95 % en 1998. Reste à

19. C'est ce qui explique en partie les succès répétés des candidats du PDT ou du PFL. À ce sujet, voir C. GOIRAND, « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », in J.-L. BRIQUET et F. SAWICKI, eds., *Le clientélisme politique*, Paris, PUF, 1998 : 111-144.

20. La revue *Critique Internationale* publie un dossier sur les stratégies de bienfaisance avec une comparaison des cas du Brésil, de l'Algérie, du Bénin et de la France, dans son numéro I (4), à paraître à l'automne 1999.

21. Dans certains États, l'abstention augmente régulièrement depuis le début des années 1990, selon les chiffres publiés par le *Jornal do Brasil* (13 oct. 1998 : 2). A Rio de Janeiro par exemple, elle est passée de 9,9 % en 1990, à 15,2 % en 1994 et à 20,23 % en 1998. Même hausse à São Paulo avec 8,5 % en 1990 ; 11,4 % en 1994 ; 16,51 % en 1998. Dans les États du nord, où elle est élevée depuis longtemps déjà, l'abstention a suivi la même pente ascendante avec, par exemple dans l'État d'Amazonas 20,5 % en 1990 ; 27,5 % en 1994 ; 29,11 % en 1998 ou dans l'État de Bahia, 21,4 % en 1990 ; 26,7 % en 1994 ; 31,84 en 1998. La poursuite des mouvements migratoires fournit une explication technique à cette augmentation régulière de l'abstention, car beaucoup d'électeurs qui ne déclarent pas leur changement de domicile redoutent, après avoir manqué une fois un scrutin, d'avoir à s'acquitter d'une amende, s'ils se présentaient à nouveau devant les urnes. Mais bien sûr, cette explication ne suffit pas à rendre compte d'un phénomène qui exprime surtout la désaffection d'une partie de l'électorat vis-à-vis de la politique.

22. L'électorat brésilien compte 8 % d'analphabètes, 23 % de personnes déclarant savoir « lire et écrire », 35 % n'ayant jamais terminé l'école primaire. Chiffres cités par *O Globo*, 13 oct. 1998 : 2.

savoir si les analphabètes qui utilisent un ordinateur pour voter ont pleine maîtrise du choix, même valide, qu'ils effectuent : la baisse du nombre de bulletins nuls ne cache-t-elle pas la persistance d'une incompréhension toujours répandue de la procédure électorale ? La nouvelle méthode n'est pas associée à une clarification des candidatures, qui restent trop nombreuses pour que le choix soit clair et facile. Tout indique que les électeurs les moins à l'aise avec l'écrit continuent de rester perplexes face à cette offre politique peu lisible, qui suscite un fort sentiment d'incompétence, en partie escamoté par le « vote électronique ». Accessoirement, les énormes files d'attente qui se sont formées à l'entrée des bureaux de vote indiquent sans doute la perplexité des électeurs devant l'instrument informatique, que beaucoup n'ont pas l'habitude d'utiliser. Certains doutes sont permis sur l'adéquation entre le choix réel effectué sur l'ordinateur et le choix souhaité par l'électeur. En effet, selon un sondage sortie des urnes effectué par l'institut Datafolha, jusqu'à 14 % des électeurs pourraient s'être trompés au moment de saisir le numéro de leurs candidats : le candidat pour lequel les électeurs déclaraient avoir voté ne correspondait pas au numéro qu'ils disaient avoir saisi²³. Cette erreur est particulièrement perverse dans la mesure où, malgré l'erreur, le choix exprimé est considéré comme valide par le logiciel, alors qu'il ne correspond pas au choix réel de l'électeur²⁴. Ce constat signale que le « vote électronique » ne faciliterait l'opération pour les personnes qui maîtrisent mal l'écrit qu'à une condition : si l'on avait fait le choix de simplifier le plus possible l'opération, par exemple à l'aide d'un écran tactile, affichant les photos des candidats ; mais la nécessité de saisir un numéro, et de respecter l'ordre des choix, complique plutôt la tâche...

Dans ces conditions, le résultat de ces élections est contradictoire : la droite, bien que victorieuse, semble affaiblie, tandis que le PT s'est renforcé, mais le climat politique actuel donne l'impression trompeuse qu'il arrive en fin de parcours. Dans l'ensemble l'élection de 1998 revêt donc une double signification. D'une part, elle a fourni à Fernando Henrique Cardoso les moyens de poursuivre son action, mais sans lui donner carte blanche car la montée de l'opposition exprime une demande sociale forte. Si la priorité à la stabilité a été confirmée, une partie de l'électorat a aussi exprimé une demande pressante de politiques sociales, en se tournant à plus de 30 % vers la gauche. D'autre part, ce résultat illustre l'affaiblissement des capacités d'intervention dans la vie politique des secteurs de la population les plus touchés par la politique économique du gouvernement ; sortie du politique qui s'exprime par la hausse de l'abstention, et qui s'inscrit en contrepoint de

23. Voir *Folha de São Paulo*, 11 oct. 1998 ; 2.

24. Parmi les multiples possibilités d'erreur, signalons par exemple la suivante : les choix ne se déroulaient pas selon la suite logique que la plupart des électeurs devaient attendre (président puis gouverneur, sénateur, député fédéral et enfin député d'État). En réalité, on votait d'abord sur un premier tableau pour les députés fédéraux et d'État puis sur un second tableau pour les autres mandats. Or, les résultats affichent des votes nuls en majorité pour les choix effectués dans la seconde partie, qui sont les mandats pour lesquels les abstentions sont traditionnellement les plus faibles. L'explication tient au fonctionnement du logiciel : en saisissant d'abord le chiffre « 45 », un électeur pouvait penser voter pour Fernando Henrique Cardoso, alors qu'en fait sa voix allait s'ajouter à celles du PSDB pour l'élection des députés fédéraux. Le vote ne correspondait pas forcément au choix souhaité par l'électeur, mais était comptabilisé comme valide par l'ordinateur qui ne donnait pas de signal d'erreur. En revanche, à l'étape suivante, pour le vote présidentiel, « 45 » était invalidé.

l'extension de la pauvreté, de l'élargissement du secteur informel et de l'aggravation du chômage²⁵.

Des débuts difficiles en 1999

Fernando Henrique Cardoso a été élu à sa fonction de Président grâce au soutien d'une coalition hétéroclite, allant du PMDB au PFL, et qui réunit des partis longtemps adversaires sur l'échiquier politique. Or, comme l'élection présidentielle était doublée de législatives, l'alliance contractée pour la première devait trouver des contreparties dans la composition du parlement. En effet, comme les partisans du président n'y atteignent pas la majorité, la politique gouvernementale ne trouve un soutien parlementaire que si la coalition d'intérêts qui a permis l'élection présidentielle est reconduite. Or, les intérêts des membres de cette coalition continuent à diverger, du fait par exemple de l'implantation régionale de leurs partis. Ainsi cette configuration impose-t-elle au président des marchandages et des négociations incessants pour arriver à des majorités, au cas par cas.

L'alliance forgée pour soutenir la candidature de Fernando Henrique Cardoso n'a même pas tenu entre les deux tours, puisque la campagne pour le second tour des élections de gouverneurs a été émaillée de frictions. Dans plusieurs cas, ce second tour a opposé deux candidats issus de partis membres de l'alliance gouvernementale. Face à cette position délicate, le président élu a choisi la neutralité, dans les États comme celui de São Paulo ou du Roraima où s'affrontaient un candidat PSDB et un autre PPB. Cette attitude n'a cependant pas été de mise partout : dans le Minas Gerais, Fernando Henrique Cardoso a décidé de soutenir Eduardo Azeredo, le candidat de son propre parti, le PSDB, contre l'ancien président de la République Itamar Franco, du PMDB ; ce parti, qui avait soutenu l'élection de Fernando Henrique Cardoso, a alors émis de vives protestations. Ces tensions indiquent, s'il cela était encore nécessaire, que cette coalition d'intérêt, précaire et instable, a peu de chances de durer sans heurts. En imposant des marchandages incessants, elle risque au contraire d'aggraver la crise de gouvernabilité du premier mandat et les empiétements de l'exécutif sur le législatif.

D'autres facteurs s'ajoutent à ce dernier pour dégrader le climat politique : plusieurs gouverneurs affichent une opposition résolue envers le gouvernement, soit pour des raisons personnelles dans le cas d'Itamar Franco, soit pour des motifs idéologiques plus profonds dans le cas d'Olívio Dutra dans le Rio Grande do Sul. Leur mécontentement s'inscrit dans le cadre du débat sur la répartition des budgets entre la Fédération et les États et sur la redéfinition du pacte fédératif. Par ailleurs, la multiplication des commissions d'enquêtes parlementaires (CPI), sur le marché des télécommunications ou sur les banques par exemple, crée un climat ambigu : si la lutte contre l'impunité et la moralisation de la vie publique ou des pratiques administratives constituent un pas en avant, en revanche le recours trop systématique à ces procédures pourrait aboutir à des dérives,

25. Au Brésil comme en France, la société s'est construite sur la centralité du travail, comme le montre R. CASTEL dans *Les métamorphoses de la question sociale* (Paris, Fayard, 1995). Or, les phénomènes de désaffiliation sociale qui sont provoqués par la hausse du chômage sont associés à certains comportements abstentionnistes, comme l'établit D. ANDOLFATTO, « Quand les abstentionnistes s'expriment », *Revue politique et parlementaire*, n° XCIV (960), juil. 1992 : 40-46.

quand les CPI sont par exemple utilisées pour embarrasser les adversaires trop gênants.

Enfin, l'accélération de la crise financière en janvier 1999 représente une difficulté supplémentaire pour le gouvernement. Contenu jusqu'à la veille du scrutin, le déclenchement de cette crise a été provoqué par la prise de position retentissante d'Itamar Franco, quand il a proclamé de façon unilatérale un moratoire de trois mois sur la dette de l'État du Minas Gerais. Dès octobre 1997, on signalait les premières répercussions de la crise financière asiatique et c'est au mois d'août 1998, quand la Russie a été touchée à son tour, que le real a subi les premières attaques, avec la chute rapide des réserves en devises et la sortie accélérée des capitaux étrangers. Si d'aucuns considèrent que la dévaluation de janvier 1999 a rétabli le real à un taux plus réaliste, beaucoup s'interrogent avec inquiétude sur la perte générale de pouvoir d'achat. Cet événement souligne surtout à quel point le gouvernement dépend de sa réussite économique, que les Brésiliens mesurent d'abord à sa capacité à préserver la stabilité monétaire. Ainsi l'année 1998 a-t-elle laissé Fernando Henrique Cardoso doublement dépendant, des alliances contractées pour sa campagne, mais aussi de la conjoncture économique mondiale et des institutions internationales.

La démocratie brésilienne se consolide-t-elle ?

Un diagnostic sur la santé de la démocratie brésilienne après cette élection ne peut qu'être contradictoire. En effet, l'équation de la démocratie « par défaut » tient toujours, qui associe la fragilité de la conviction démocratique chez une majorité des dirigeants ou la faiblesse des mobilisations, à l'inexistence de mouvement politique cherchant à déstabiliser le régime. L'absence d'enthousiasme dessine les limites de la démocratisation mais représente aussi un gage de stabilité donc une chance d'approfondissement : au désaveu généralisé de la classe politique, à l'indifférence nette vis-à-vis de la vie politique, à la chute de la mobilisation politique et sociale, se mêlent une pratique institutionnelle sans interruption, une acceptation de l'alternance au pouvoir et une conviction démocratique qui gagne en force avec le temps. José Álvaro Moisés, à l'issue d'une étude quantitative sur la légitimité de la démocratie brésilienne, insiste sur la formation progressive d'une opinion publique qui reconnaît la valeur des institutions démocratiques et qui rejette de plus en plus la possibilité d'une intervention des militaires dans la vie politique : 79 % des Brésiliens y étaient favorables en 1972, contre 36 % en 1993. De la même façon, 43 % des Brésiliens déclaraient préférer la démocratie en 1989 contre 59 % en 1993 ; et si 18 % d'entre eux étaient favorables à une dictature en 1989, ils n'étaient plus que 14 % en 1993²⁶. José Álvaro Moisés en conclut que la préférence pour la démocratie augmente avec modération, avec la lente formation d'un

26. Cette évolution est cependant tempérée par le rejet du personnel politique qu'expriment les Brésiliens, puisque 80 % d'entre eux se déclarent insatisfaits des partis politiques, tandis que 86 % estiment que les hommes politiques ne poursuivent que leur intérêt personnel. Voir J. Álvaro MOISÉS. *Os Brasileiros e a democracia, bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo : Atica, 1995 : 117-127 et 206. Bolívar LAMOUNIER et Amaury de SOUZA proposaient des conclusions assez proches dès 1991 : selon eux, si la démocratie rencontre un niveau de satisfaction assez faible, elle connaît en revanche dans les années 1990, un lent processus de légitimation. Voir « Democracia e reforma institucional no Brasil : Uma cultura política em mudança », *Dados, Revista de ciências sociais*, XXXIV (3), 1991 : 311-347.

consensus démocratique qui tend à constituer une réserve de légitimité pour le régime.

Signe de l'enracinement de la démocratie, les élections générales ont, pour la première fois depuis les années 1980, perdu leur caractère fondateur du régime et ont été ressenties comme un épisode normal de la vie politique. L'impression de routine qui a dominé ce scrutin indique que la concurrence électorale et l'alternance sont désormais entrées dans les mœurs ; ce qui n'exclut pas que cette routine s'accompagne de distorsions clientélistes ou d'une forte personnalisation... Soulignons aussi que les héritages autoritaires se manifestent encore dans l'absence de réforme agraire significative, ou dans l'impuissance des responsables du Programme national des droits de l'homme à imposer des pratiques respectueuses de la démocratie au sein de la police. Quoi qu'il en soit, les dernières élections indiquent, sous forme de paradoxe, que la démocratie brésilienne arrive à un tournant de son histoire : la morosité même de la campagne illustre que la nature représentative du système politique ne constitue plus un enjeu et que ses institutions sont devenues « le seul jeu en vigueur », selon l'expression de Adam Przeworski²⁷.

À ce jeu, les électeurs semblent participer avec une maturité plus sûre, d'abord parce que l'opposition dispose désormais d'une solide expérience, non seulement au parlement, mais aussi aux postes de commande des États comme ceux de Brasília et d'Espirito Santo depuis 1994. Ensuite, parce que la défaite récente de plusieurs caciques indique sans doute une capacité renforcée à s'opposer aux signes les criants de la corruption politique. Les dirigeants impliqués dans le scandale financier des « *precatórios* » n'ont pas été réélus, tels Iris Rezende, Paulo Afonso ou Miguel Arraes²⁸. Le signe le plus évident de ce comportement a été donné par l'échec de Paulo Maluf à São Paulo qui exprime peut-être le refus des pratiques clientélistes traditionnelles et une sensibilité moins grande de l'électorat aux sirènes du populisme le plus conservateur et caricatural. Accessoirement, les résultats des élections des gouverneurs ont donné la preuve, si elle était nécessaire, de l'inanité du débat qui avait éclaté pendant la campagne, sur l'influence exclusive et nocive du *marketing* politique. En effet, Duda Mendonça, propriétaire d'une agence de *marketing* politique et reconnu maître dans l'art de construire les campagnes dans les médias, a subi l'échec de deux de ses clients les plus en vue, non seulement Paulo Maluf à São Paulo, mais aussi Antônio Britto dans le Rio Grande do Sul²⁹. Dans le premier État, l'ambiguïté du résultat reste entière car Mário Covas ne s'est pas non plus privé d'employer la pratique de la faveur, multipliant les inaugurations jusqu'en juillet et distribuant personnellement les avantages en nature liés aux programmes sociaux. Par exemple, il a lui-même présidé, en présence de milliers de personnes réunies dans un stade, aux tirages au sort pour l'attribution de 120 000 logements sociaux construits par son gouvernement. Malgré ses excès, ce clientélisme se distingue cependant des pratiques traditionnelles car il repose le plus souvent sur la distribution de biens collectifs non divisibles, et ne se différencie d'une politique sociale que par les modalités de sa mise en œuvre. Les ambiguïtés de l'élection de São Paulo peuvent

27. A. PRZEWORSKI, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

28. Ce scandale a été provoqué par la découverte de détournements de bons tirés sur la dette des États.

29. A. Cheibub FIGUEIREDO, « A democracia e o eleitorado brasileiro », *Novos Estudos*, n° 52 : 17-20.

donc se résumer ainsi : un dirigeant corrompu a été éloigné, en faveur d'un membre de la coalition gouvernementale qui ne soutient pas explicitement le Président, et qui lui-même pratique le clientélisme, dans un État où le PT a renforcé son implantation. Ce diagnostic contradictoire peut être formulé pour l'ensemble du pays, où la moralisation de la vie politique et le rejet des caciques n'empêchent pas l'usage de l'appareil d'État à des fins électorales. Symptôme d'une pratique très répandue, la loi électorale interdit depuis 1994 l'inauguration d'ouvrages publics dans les quatre mois qui précèdent une élection. Pourtant, la presse s'est fait l'écho répété de la persistance de ces pratiques. Par exemple, entre mai et juin 1998, le gouvernement fédéral a annoncé une série de mesures sociales : aide à l'agriculture familiale, au logement populaire dans le Nordeste, à l'importation de machines agricoles. Cependant, dans le Pernambouc, la mise en place d'installations électriques dans l'intérieur n'a pas empêché la défaite de Miguel Arraes³⁰...

Dans le même temps, cette meilleure habitude des pratiques électorales pluralistes est alliée à un sentiment de lassitude générale, tant chez les électeurs que chez les hommes politiques. L'impression d'une répétition sans fin d'un même jeu stérile tient sans doute au renouvellement insuffisant de la classe politique. Si la Chambre des députés affiche un taux de renouvellement d'environ 50 %, il concerne assez peu les personnages les plus en vue. Ainsi les dirigeants de la droite comme de la gauche restent-ils inchangés depuis plus de vingt ans. Le premier touché semble être Lula lui-même, qui pour la première fois depuis ses débuts en politique manifestait son découragement, et peu d'espoir quant à l'issue de la compétition électorale. Il avait déclaré depuis plusieurs années son intention de s'en retirer, et c'est sans conviction qu'il a accepté de pallier l'absence de candidat capable de faire l'unanimité ; le cœur n'y était plus. De son côté, la coalition gouvernementale a été secouée par des aléas dramatiques en 1998, avec le décès prématuré de deux de ses jeunes dirigeants les plus actifs ; d'abord avec celui de Sergio Motta, habile « articulateur » de la coalition dans les négociations incessantes entre le gouvernement et le parlement. Face au renforcement du PFL au Congrès, son absence risque de faire gravement défaut au président. La disparition de Luis Eduardo Magalhães, le fils de Luis Antônio, et qui faisait figure de successeur possible de Fernando Henrique Cardoso, prive la droite d'un de ses figures les plus en vue. Il était en effet pressenti comme candidat de la coalition actuelle pour les élections de 2002. La droite devra se trouver un autre dirigeant, qui assure à la fois la continuité et le rajeunissement de son équipe... En conséquence, la politique brésilienne reste animée par des acteurs anciens, déjà présents à la période de la dictature militaire : les membres du parti gouvernemental de l'époque, l'ancienne Arena, représentent encore un groupe nombreux, dont les plus connus sont Marco Maciel, José Sarney, ou Luis Antônio Magalhães. De leur côté, les opposants de la fin des années 1970, tels Lula et Fernando Henrique Cardoso, font aussi déjà figure d'anciens...

Dans l'ensemble, ces impressions se résument surtout à la lassitude générale envers une classe politique qui ne renouvelle ni ses membres, ni ses pratiques, et qui semble elle-même avoir perdu beaucoup de son enthousiasme et de sa capacité de proposition des années 1980. Cette époque a laissé place

30. Voir *Folha de São Paulo*, « Gasto social e eleição », 25 juin 1998 ; *Correio Brasiliense*, « Obras a galope para conquistar votos », 26 oct. 1998 ; *Folha de São Paulo*, « Luz elétrica dá votos no Brasil 'medieval' », 10 sept. 1998.

au fatalisme et à la résignation face aux injonctions du FMI et de la crise financière internationale pour la droite ; à la nécessité de courber l'échine face à une victoire sans cesse ajournée, pour l'opposition... Pourtant, ce climat ne se répercute que de façon limitée sur la vie politique locale, où l'ancrage de la démocratie continue à se renforcer, et où des expériences intéressantes font souffler un vent nouveau : en dehors des dirigeants, le personnel politique connaît un renouvellement relatif³¹ ; malgré l'essoufflement des mouvements sociaux, des expériences de « démocratie de base » novatrices se poursuivent comme celle de la gestion municipale participative à Porto Alegre³² ; enfin, la force accrue de la justice indique une sensibilité des électeurs à l'illégitimité des pratiques illégales. Au bilan de santé contradictoire de la démocratie brésilienne, ajoutons cependant la nécessaire réforme des institutions et des pratiques politiques : l'implantation de l'État de droit suppose que soit éradiquée la violence institutionnelle³³ ; une politique de réduction des inégalités et de redistribution régionale s'impose, dans le double contexte de la réforme du budget fédéral et de l'intégration au Mercosur ; enfin, la pratique des institutions démocratiques pourrait être améliorée par la loi sur les partis politiques, en prévision aujourd'hui, et qui devrait limiter la personnalisation de la compétition politique ; ou par une nouvelle simplification des procédures électorales dans l'objectif de rendre les scrutins plus lisibles pour les électeurs³⁴.

Sur le fond, une interrogation principale subsiste sur la nature du contrat qui lie gouvernants et gouvernés au Brésil, ainsi que sur celle de la solidarité sociale induite par l'appartenance politique. Comme ailleurs, mais avec une acuité toute particulière, se rencontrent la politique de retrait de l'État et l'aggravation de la fragmentation sociale en cette période de crise prolongée. De nouvelles demandes affluent donc en direction de l'État-providence, à l'heure même où les changements économiques et idéologiques rendent ses interventions plus aléatoires : c'est au moment où il peine à assurer sa fonction d'intégration sociale, que les politiques publiques s'orientent vers son retrait. Alors même que l'intervention de l'État pourrait sembler de la plus grande urgence, l'esprit du temps pousse les dirigeants politiques de tous bords à s'accorder sur sa remise en cause. Le débat difficile sur la protection sociale recouvre celui sur le rôle de l'État : abandonne-t-il son rôle de garant des équilibres sociaux, de garant de la cohésion sociale³⁵ ?... Les élections de 1998, qui ont donné confirmation à l'option néo-libérale prise par le gouvernement, tout en exprimant le désintérêt marqué d'une partie

31. A la Chambre des députés, le taux de renouvellement (députés élus pour la première fois en 1998) était de 45,03 % en 1998.

32. Pour un témoignage sur cette expérience, voir T. GENRO et U. de SOUZA, *Quand les habitants gèrent leur ville*, Paris, Charles Léopold Mayer, 1998, 103 p.

33. J. Daudelin et alii., « Making Sense of Evil : the Politics of Institutional Violence in Brazil », *Canadian Journal of Development Studies*, n° spécial, 1996 : 93-111. P.-S. PINHEIRO & P. de Mesquita NETO « Programa nacional de direitos humanos, avaliação do primeiro ano e perspectivas », *Estudos avançados*, août 1997, n° 30 : 117-134.

34. Pas moins de 20 partis ont élu des représentants à la Chambre des députés en 1998. La future loi sur la « fidélité partisane » devrait limiter les marchandages et les jeux d'influence personnelle en interdisant aux députés de changer de parti au cours d'une législature.

35. Dans *Le nouvel âge des inégalités* (Paris, Seuil, 1996), Pierre ROSANVALLON et Jean-Pierre FITOUSSI proposent un diagnostic grave sur les fondements de la crise de l'État-providence en France, puis s'interrogent sur les moyens à inventer pour refonder le contrat social. Leur réflexion, formulée à partir de l'expérience française, conserve toute sa pertinence dans les systèmes politiques qui, comme celui du Brésil, ont d'abord reposé sur un État fort et centralisé, avant de se tourner vers des solutions libérales, dans le contexte du creusement des inégalités sociales.

de la population pour le débat politique, portent cette interrogation sur l'avenir du contrat social, en même temps qu'elles réfutent par les faits la multiplication des discours angéliques sur la citoyenneté active et la participation de la société civile. Ce constat pessimiste demande en même temps à être tempéré au vu du renforcement des oppositions sociales-démocrates, qui pourraient porter une possibilité de rénovation de la communauté politique, sur le plus long terme, à condition qu'elles ne se limitent plus à la simple critique de la politique gouvernementale ou à des confrontations individuelles. Cette rénovation du débat et de la vie politique autour de choix de société devrait bénéficier d'un atout dont les régimes représentatifs du passé n'avaient pas disposé au Brésil : en l'absence d'oppositions majeures, la démocratie peut durer et imprégner la politique sur le long terme.

15 mai 1999

Camille GOIRAND

Institut d'études politiques de Lille