



Les élections brésiliennes de 2006 : une victoire à la Pyrrhus pour Lula?

Frédéric Louault¹

La victoire attendue de Luis Inácio Lula da Silva, candidat du Parti des travailleurs (PT) à l'élection présidentielle d'octobre 2002 avait suscité d'immenses attentes populaires. Elu au 2^e tour de l'élection avec plus de 61% des suffrages valides, le nouveau Président de la République avait toutefois appelé à la patience, soulignant que le gouvernement ne pourrait changer 500 ans d'histoire des inégalités au Brésil en un simple mandat². Quatre ans plus tard, malgré la manifestation d'une certaine déception par une frange de la population (principalement relayée par les militants organisés de l'aile gauche du Parti des travailleurs), et en dépit de plusieurs scandales de corruption ayant fragilisé le parti du Président, Lula est à nouveau élu au 2^e tour, avec 60,8% des votes, face au candidat du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) Geraldo Alckmin. Dans le même temps, les résultats des élections législatives ne marquaient pas de mutation significative au Congrès³. Quant aux élections des Gouverneurs dans les 27 Etats fédérés, elles n'introduiraient que des évolutions marginales quant à la gouvernabilité du pays⁴.

A priori, les chiffres bruts pourraient permettre de conclure à une stabilisation de la vie politique brésilienne. Les résultats électoraux reflèteraient une campagne électorale fade, ennuyeuse, à l'image des prestations de la *Seleção* lors de la Coupe du Monde de football. Il n'en est rien. Cette apparente continuité électorale est trompeuse. Elle masque une évolution sensible des comportements politiques et de la géographie du vote au Brésil. Par rapport aux élections de 2002, le vote pour Lula s'est ainsi largement renforcé dans tous les Etats où la pauvreté et la dépendance envers les aides gouvernementales sont les plus fortes. A l'inverse, le candidat de

1 Frédéric Louault est doctorant en science politique (CSPC – IEP Aix-en-Provence) et chargé de cours au 1^{er} cycle Amérique latine, Espagne, Portugal de Sciences Po. Ses recherches principales portent sur les acteurs de la vie politique brésilienne, et sur la gestion de la défaite en politique.

2 Cette annonce de changements graduels et en douceur a été annoncée à de nombreuses reprises par le gouvernement pendant le premier mandat de Lula. Voir par exemple le discours de Lula lors de l'inauguration de l'hôpital Isidoro dans la ville de Rio Branco (Acre), repris par le *Jornal do Povo* (9 avril 2004). <http://www.horadopovo.com.br/2004/abril/09-04-04/capa0904.htm>.

3 Les 126 millions d'électeurs brésiliens choisissaient, en plus du Président de la République, les 513 Députés fédéraux, 27 des 81 Sénateurs, les 27 Gouverneurs, ainsi que les chambres législatives étatiques.

4 Le Brésil étant un Etat fédéral, les Gouverneurs des Etats jouent un rôle important dans la vie politique nationale (notamment ceux des Etats les plus peuplés et les plus puissants économiquement, tels São Paulo, Minas Gerais, ou Rio de Janeiro). De ce fait, la relation Président/Gouverneurs est un point non négligeable de la gouvernabilité du Brésil.



l'opposition (Geraldo Alckmin, du PSDB) s'est globalement imposé dans les Etats les plus développés et/ou dynamiques⁵. En déplaçant l'échelle d'analyse vers les élections des Gouverneurs, on constate par ailleurs que certaines caractéristiques historiques du Brésil sont, sinon en déclin, du moins en transformation. C'est le cas du clientélisme, qui a pourtant traversé toute l'histoire du pays, et qui semble actuellement en plein mouvement⁶.

Si l'ascension au pouvoir de Lula avait constitué une rupture symbolique dans la vie politique brésilienne⁷, les élections de 2006 traduisent et confirment à plusieurs niveaux un changement dans la continuité, pour reprendre un slogan apprécié des personnalités politiques. Des termes aussi généraux que « rupture », « continuité » et « changement » incitent à la vigilance sémantique, et il faut les utiliser avec parcimonie. Il est néanmoins intéressant de replacer ces résultats dans un cadre temporel plus large, dépassant la simple conjoncture électorale. En ce sens, les élections de 2006 marquent la fin d'un cycle. A 61 ans, Lula est une des principales figures de ce processus, et de la vie politique nationale en général. Charismatique et habile négociateur, il gravite depuis plus de 25 ans dans les sphères du pouvoir politique. Il se présentait pour la cinquième fois à une élection présidentielle (et était déjà arrivé au deuxième tour en 1989). A moins d'une improbable modification constitutionnelle lui permettant de se représenter, et s'il va jusqu'au bout de son mandat, Lula quittera le premier plan de la vie politique fin 2010⁸. Plus qu'une continuité, ce nouveau mandat peut donc être envisagé comme un aboutissement. Les enjeux en sont d'autant plus importants. En le reconduisant, le peuple brésilien a reformulé sa confiance envers Lula. Après un premier mandat placé sous le signe de la stabilisation, les Brésiliens lui offrent démocratiquement l'opportunité de poursuivre ses actions, d'aller au bout de ses engagements. Comment comprendre et interpréter ce vote ? L'ensemble des résultats électoraux de 2006 – et les nouvelles relations de pouvoir qui en découlent – favoriseront-ils l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité politique » suffisamment large pour permettre la mise en place de réformes de fond ? La réélection de Lula marquera-t-elle un tournant, un nouvel élan dans l'orientation des politiques publiques gouvernementales (les politiques sociales et économiques principalement) ? Ou constitue-t-elle une « victoire à la Pyrrhus »⁹ ?

5 Au deuxième tour, Geraldo Alckmin est sorti en tête dans les Etats de São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul et Roraima.

6 Sur les mutations du clientélisme, voir les travaux de Jean-Louis BRIQUET, et notamment son ouvrage *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris : Belin, 1997

7 Avec la victoire de Lula en 2002, c'est la première fois dans l'histoire politique du Brésil qu'un homme du peuple (en l'occurrence un ouvrier métallurgiste) assumait les plus hautes responsabilités de l'Etat.

8 La succession de Lula est déjà dans toutes les têtes, au sein du Parti des travailleurs comme dans l'opposition. Ainsi, le quotidien *Folha de São Paulo* indiquait dans son édition du 12 novembre 2006, que José Serra (Gouverneur de l'Etat de São Paulo) et Aécio Neves (Gouverneur de l'Etat de Minas Gerais) étaient déjà en concurrence pour porter les couleurs du PSDB lors de l'élection présidentielle de 2010. Voir « PSDB vive crise de identidade », in *Folha de São Paulo*, 12 de novembro de 2006.

9 Roi des Molosses et grand général de guerre, Pyrrhus 1er disposait d'une armée d'à peine 10.000 hommes. Il parvint à conquérir de nombreux territoires, mais dut ainsi disperser ses efforts. Son ambition dépassa



Comprendre les enjeux électoraux au Brésil. Quelques précautions méthodologiques.

Pour appréhender en profondeur les enjeux que génèrent les résultats électoraux brésiliens, il faut tout d'abord rompre avec plusieurs illusions ou erreurs trop souvent présentes dans les travaux portant sur le Brésil (journalistiques et parfois scientifiques). Les instruments d'analyse et d'interprétation élaborés par la science politique perdent souvent de leur portée heuristique face à la singularité du système politique brésilien, ce qui appelle à la vigilance. C'est le cas de l'opposition gauche/droite, à laquelle les analystes français sont accoutumés, et qui est souvent appliquée de manière ethnocentrée et sans réflexion préalable à des contextes divers. Dans le cas du Brésil, le dualisme gauche/droite a été adopté et adapté par plusieurs auteurs. Dans son ouvrage *Partidos, ideologia e composição social*, Leôncio Martins Rodrigues utilise cet outil comme base de son analyse du système partisan brésilien¹⁰. Le fait que certains auteurs aient souligné le développement au Brésil d'une relative consistance idéologique partisane justifierait une classification des partis selon un axe gauche/droite. C'est une conclusion à laquelle semblent également aboutir Scott Mainwaring, Rachel Meneguello et Timothy Power, dans une étude sur les partis conservateurs brésiliens. Pour ces trois auteurs, la différenciation programmatique de certains partis conservateurs permettrait « une localisation claire [des partis] sur une échelle gauche/droite »¹¹. Une telle considération a l'avantage de simplifier l'esprit des lecteurs, et de favoriser la catégorisation des forces politiques brésiliennes. Elle ne résiste toutefois pas à une analyse comparative appuyée, ne serait-ce qu'entre les Etats du Brésil. Comment classer le Parti des travailleurs (PT), au sein duquel se côtoient tendances trotskistes et social-démocrates ? Où placer le parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), agrégation hétérogène de caciques locaux aux intérêts divers et souvent contradictoires ? Ou encore, comment qualifier le Parti socialisme et liberté (PSOL) ? Ce parti a été créé par des anciens membres du PT exclus en 2003 pour ne pas avoir voté la réforme des retraites du gouvernement. Il est généralement assimilé à la gauche radicale. Le PSOL occuperait ainsi un espace politique laissé vacant par le PT. Certaines des positions prises par Heloísa Helena (la candidate du PSOL à l'élection présidentielle), ne serait-ce qu'en ce qui concerne le droit à l'avortement, sont très éloignées des programmes proposés par la « gauche radicale » française. Par ailleurs, la distinction entre partis de droite et de

sait ses possibilités d'action. Voulant envahir l'Italie puis l'Afrique, il remporta plusieurs victoires sur les Romains (Héraclée, Ausculum), au prix de nombreuses pertes.. A tel point qu'après la bataille d'Ausculum (-279), Pyrrhus Ier dut déclarer : « Si nous devons remporter une autre victoire sur les Romains, nous sommes perdus ».

¹⁰ Leôncio MARTINS RODRIGUES, *Partidos, ideologia e composição social*, São paulo: Edusp, 2002.

¹¹ Scott MAINWARING, Rachel MENEGUELLO et Timothy POWER, *Partidos Conservadores no Brasil contemporâneo*, São Paulo : Paz e Terra, 2000, p.42.



gauche devient encore plus floue lorsque d'autres indicateurs sont pris en compte : discipline et cohésion interne des partis, coalitions etc. Si les alliances partisans s'établissent de plus en plus selon des critères idéologiques, la grande majorité des alliances évolue au gré d'enjeux ponctuels et stratégiques, faisant régulièrement voler en éclats la classification gauche/droite. Lors des élections d'octobre 2006, le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) et le Parti du front libéral (PFL) s'étaient alliés pour l'élection présidentielle. Pour l'élection du Gouverneur de Tocantins, le PSDB était allié à 8 partis (PP / PTB / PSC / PL / PSB / PV / PSDB / PTdoB) contre le candidat commun proposé par le PMDB, le PPS et... le PFL. Dans l'Etat du Mato Grosso, le PFL faisait partie d'une alliance de 13 partis contre le candidat du PSDB et un troisième candidat représentant le PT et le Parti communiste du Brésil (PCdoB). La liste des contradictions est loin d'être exhaustive, le champion du pragmatisme d'alliance étant le PMDB. Soulignons toutefois, pour relativiser nos propos, que les alliances locales PT/PSDB et PT/PFL avaient été interdites par les directions partisans nationales... après de longues négociations. De même, les coalitions locales du PT ont été le plus souvent d'ordre idéologique (avec le Parti socialiste brésilien (PSB), les partis communistes, et parfois le PMDB).

Par ailleurs, des thèmes aussi cruciaux que la fragmentation du système partisan, la représentativité des partis politiques, leur constance idéologique et programmatique, ou encore la discipline partisane au sein du Congrès, divisent depuis des décennies les spécialistes de la vie politique brésilienne. Après la transition vers la démocratie (1974-1985) la grande majorité des auteurs soulignaient les limites du nouveau système partisan brésilien, fruit d'une « longue histoire de continuité et de fragilité »¹². Par la suite, d'autres études plus détaillées, quantitatives et comparatives, ont permis de relativiser plusieurs des critiques initiales¹³. Malgré tout, certaines caractéristiques spécifiques continuent de marquer l'ordre politique du Brésil,

12 Bolívar LAMOUNIER & Rachel MENEGUELLO, *Partidos e consolidação democrática – O caso brasileiro*, São Paulo : Brasiliense, 1986, p.9. Sur les visions critiques et pessimistes du système politique brésilien, voir aussi : Olavo Brasil de LIMA Jr, "A reforma das instituições políticas : A experiência brasileira e o eprefeioamento democrático", in *Dados*, vol.36, n°1, 1993 ; Maria D'Alva Gil KINZO, *Radiografia do quadro político brasileiro*, São Paulo : Konrad Adenauer Stiftung, 1993 ; Scott MAINWARING, « Democracia presidencialista multipartidária : O caso do Brasil », in *Lua Nova*, n°28/29, 1993 ; Scott MAINWARING & Timothy SCULLY (eds.), *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, Stanford : Stanford University Press, 1995 ; Barry AMES, *The deadlock of democracy in Brazil*, Michigan : Michigan University Press, 2001.

13 Ce sont parfois les mêmes auteurs qui ont apporté des évolutions significatives dans le développement de leurs travaux. C'est le cas de Rachel MENEGUELLO, Scott MAINWARING et Timothy POWER, avec leur ouvrage *Partidos Conservadores no Brasil contemporâneo*, São Paulo : Paz e Terra, 2000. C'était déjà le cas pour Rachel MENEGUELLO dès 1998, avec *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo : Paz e Terra. Voir aussi les travaux de Jairo NICOLAÛ, *Multipartidarismo e democracia*, Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1996 ; Argelina CHEIBUB FIGUEIREDO et Fernando LIMONGI, *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro : FGV/Fapesp, 1999 ; André SINGER, *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*, São Paulo, Edusp/Fapesp, 1999 ; Rogério SCHMITT, « Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados », in *Novos Estudos Cebrap*, vol.54, julho de 1999.

Cette liste (non exhaustive) n'a rien de surprenant : les études citées ne remettent pas en cause la pertinence scientifique des premiers travaux, elles traduisent plutôt les évolutions à moyen terme du système politique brésilien et du comportement politique de ses acteurs.



complexifiant sa compréhension. Nous n'approfondirons pas dans le détail les impacts de l'organisation politico-électorale sur le développement et la consolidation de la démocratie brésilienne¹⁴. Nous nous contenterons d'énumérer quelques faiblesses persistantes, souvent interdépendantes : la supériorité des stratégies personnelles des candidats sur les intérêts collectifs des partis (d'où une forte hétérogénéité intrapartisanne) ; l'indiscipline partisane du personnel politique (la pratique courante bien qu'en diminution du *troca de legenda*¹⁵) ; le manque de consistance idéologique et programmatique des partis politiques, favorisant des stratégies d'alliance contradictoires ; ou encore la fragmentation du Congrès, favorisée elle aussi par la multiplication des micro partis, et par une législation électorale inadaptée.

Ces spécificités d'ordre politique, juridique et institutionnel ont des répercussions puissantes sur la gouvernabilité du Brésil, elles doivent donc être intégrées à toute analyse des résultats électoraux. Elles s'inscrivent dans un temps plus long prenant place au milieu des années 1970, lorsque les autorités militaires au pouvoir décidèrent de lancer un processus d'ouverture démocratique contrôlée. C'est en ce sens que le soir du 29 octobre 2006, apprenant sa réélection, Lula annonçait que le Brésil vivait « un moment magique de consolidation du processus démocratique »¹⁶. D'autres marques contextuelles doivent être considérées pour comprendre les chiffres électoraux du Brésil (économiques, sociales, géographiques). Mais elles ne prennent sens qu'à la lumière d'une vision historique à long terme qui va jusqu'à intégrer, comme le soulignait Sérgio Buarque de Holanda, les conditions mêmes de la colonisation du territoire brésilien par le peuple Portugais¹⁷. Il est donc important de prendre en compte simultanément les trois temps historiques mis en perspectives par Fernand Braudel. L'histoire à court terme, marquée de secousses et d'agitation. Très en lien avec l'actualité, elle caractériserait les enjeux de la campagne électorale, les négociations et recompositions ponctuelles engendrées par le jeu électoral. L'histoire lentement agitée du moyen terme : une histoire générationnelle et sociale qui permet de replacer les résultats dans une perspective trajectorielle moins saccadée. Celle de l'approfondissement démocratique. L'Histoire du long terme enfin, presque immobile. Certains traits survivent aux soubresauts et aux cycles historiques (comme les cycles autoritarisme/démocratie), et connaissent une stabilité temporelle parfois étonnante. Comme le soulignait Guy Hermet, « les 'transitologues latino-améri-

14 Impact qui a un double sens causal, dans la mesure où les caractéristiques actuelles de l'ordre politique brésilien découlent en partie des conditions dans lesquelles s'est déroulée la transition vers la démocratie (1974-1988).

15 *Le troca de legenda, ou troca de partido*, est le changement d'appartenance partisane au Congrès en pleine législature. Cette pratique est toujours très courante au Brésil, et bien plus marquée que dans la majorité des démocraties latino-américaines.

16 Luiz Inácio Lula DA SILVA, discours de réélection, dimanche 29 novembre 2006, consultable en intégralité sur le site web de campagne : <http://www.lula.org.br/noticia.php?codigo=672>.

17 Écrit en 1936, soit un an avant le coup d'Etat de Getúlio Vargas instaurant la dictature de l'*Estado Novo*, l'ouvrage de Sérgio BUARQUE DE HOLANDA *Racines du Brésil* est une des principales références de l'historiographie brésilienne. Sérgio BUARQUE DE HOLANDA, *Racines du Brésil*, Paris : Gallimard/UNESCO, 1998 pour la traduction française (titre original : *Raízes do Brasil*, 1^e édition 1936).



canistes' se sont reconvertis dans la consolidation de la démocratie, avant de réintroduire la prise en compte du long terme culturel et structurel dans leurs épures »¹⁸. Dans le même sens, Alain Rouquié considère que « la synchronie invente le présent, alors qu'un événement ou une institution est toujours un aboutissement. Il a une genèse et se situe dans un contexte »¹⁹. Reprenant des remarques de Charles Morazé, Rouquié note que « l'étonnante rapidité des rythmes sociaux brésiliens » impose « le point de vue historique »²⁰. Pour les études sur le Brésil, l'heuristique passerait donc par l'historique.

Le court terme de la campagne électorale : attaque/défense et secousses

En gardant à l'esprit ce recul historique ainsi que les particularismes du système politique brésilien, on constate une certaine stabilité des enjeux électoraux. Si le thème de la sécurité publique est apparu pour la première fois dans la campagne pour l'élection présidentielle, ce sont des questions d'ordre économique et social qui ont dominé les débats²¹. Historiquement, la connexion entre les performances économiques et le vote présidentiel est forte. S'il est difficile de mesurer empiriquement l'impact réel de l'économie sur les élections, Rachel Meneguello remarque que « tout au long de notre jeune démocratie, les indices d'évaluation des gouvernements vont de pair avec les indices de perception économique des citoyens »²² (contrôle de l'inflation, perspectives d'emploi, niveau de revenus et pouvoir d'achats). Rappelons qu'en octobre 1994, Fernando Henrique Cardoso était élu Président de la République dès le premier tour, après avoir stabilisé l'économie et contenu l'inflation en tant que Ministre de l'Économie²³. En 2006 Lula s'est contenté de défendre son bilan économique, très honorable malgré un taux de croissance limité : créations d'emploi, remboursement intégral de la dette externe, diminution de l'inflation, etc. Par ailleurs, la réorganisation de programmes sociaux qui avaient été mis en place sous le deuxième mandat de F.H. Cardoso a permis à Lula de rester populaire parmi

18 Guy HERMET, « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique latine / Europe de l'est », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 8, n°2, 2001, p. 289.

19 Alain ROUQUIÉ, *Le Brésil au 21e siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris : Fayard, 2006, p. 11.

20 Charles MORAZÉ, *Les trois âges du Brésil. Essai de politique*, Paris : Presses de la FNSP, 1954, p.14. Cité par Alain ROUQUIÉ, op.cit., p. 11.

21 Après la vague de violences urbaines ayant fait plus de 130 victimes à São Paulo entre le 13 et le 17 mai 2006, le Président Lula a dénoncé publiquement toute tentative d'instrumentalisation politique du thème sécuritaire. Les principaux partis n'ont toutefois pas résisté à la tentation de politisation de la sécurité publique. Gouverneur sortant de l'État de São Paulo, le candidat du PSDB Geraldo Alckmin a été responsabilisé à plusieurs reprises par ses adversaires pour son bilan en termes de sécurité. Au niveau des programmes politiques pourtant, les propositions du PT et du PSDB sont grandement similaires, voire interchangeables.

22 Rachel MENEGUELLO, « *O quê define a reeleição ?* », article non publié, nous traduisons.

23 Sur la première élection de Fernando Henrique Cardoso, voir Leôncio MARTINS RODRIGUES, « As eleições de 1994 : uma apreciação geral »; Olavo Brasil DE LIMA JUNIOR, « As eleições gerais de 1994: resultados e implicações político-institucionais », in *Dados*, vol.38, n°1, 1995. Sur les implications électorales des variables économiques, voir Luis Carlos BRESSER PEREIRA, « A economia brasileira às vésperas das eleições presidenciais de 2002 », in *Cadernos Adenauer*, ano III, n°3, 2002.



les franges les plus démunies de la population. Bénéficiant à plus de 11 millions de familles, la *Bolsa Família* constitue le programme redistributif le plus important jamais mis en place au Brésil. Les aides octroyées ont permis une amélioration des conditions de vie basiques des Brésiliens vivant dans la pauvreté. S'ils peuvent être taxés d'assistentialisme, les programmes sociaux du gouvernement Lula ont apporté un réel soutien aux plus pauvres, entretenant l'espoir d'évolutions plus durables et profondes à moyen terme.

Consciente de ces performances, l'opposition cherchait en vain à affaiblir Lula en insistant sur les crises de corruption qui ont touché son gouvernement et le Parti des travailleurs²⁴. Mais dans un pays où l'ensemble de la classe politique est impliquée ou suspectée de corruption, les électeurs ne semblent plus choqués par les affaires. L'implication de Lula dans les affaires n'a jamais été prouvée. Même si c'était le cas, son image en serait-elle affectée ? Un dicton populaire brésilien souligne que si un dirigeant agit, on accepte qu'il vole : *rouba mas faz* (il vole mais il fait). Ironie ? Résignation ? En 2002, l'espoir avait vaincu la peur. En 2006, la résignation aurait-elle vaincu l'espoir ? Au même titre que le clientélisme, la corruption s'inscrit en effet dans le temps long braudélien... ses racines sont profondes, et elle a traversé toute l'histoire nationale.

Dans une campagne plus destructrice que constructive, les principaux protagonistes de l'opposition (notamment au sein du PFL) ont cherché avant tout à déstabiliser le Président en exercice, non à valoriser leur candidat. Une stratégie politique peu payante face à Lula, qui s'est efforcé de maintenir une image paternaliste et amicale créée en 2002²⁵. Il faut dire que Geraldo Alckmin était loin de faire l'unanimité dans son propre camp, ce qui n'a pas facilité le travail de ses conseillers politiques. Homme politique expérimenté mais austère, Alckmin est souvent qualifié de « picolé de chuchu » (un sorbet sans saveur...)²⁶. Face à un Lula tribun, charismatique et proche du peuple, le candidat de l'opposition partait donc avec un déficit d'image important. Ce qui constitue un handicap lourd dans un pays où la campagne télévisuelle prime. Lula a ainsi rapidement distancé ses principaux rivaux dans les sondages. Dès juillet 2006, une réélection de Lula dès le premier tour était envisagée. Mais ce sont les dernières semaines de campagne qui sont décisives aux yeux des électeurs. Or quelques jours avant le vote, deux facteurs sont venus affaiblir la candidature de Lula : la révélation d'un nouveau scandale (*le dossiégate*)

24 Sur les questions de corruption au sein du PT, voir Marcos Otávio BEZERRA, « La corruption comme mode de gouvernement : les 'affaires' du Parti des Travailleurs », in *La Vie des Idées*, novembre 2006. Voir aussi l'article de Leonardo AVRITZER, « La crise du parti des travailleurs : de la démocratie participative au désenchantement politique », in *Mouvements*, n°47/48, septembre-décembre 2006.

25 Lors de la campagne électorale de 2002, Lula rompaît avec son image combative traditionnelle, et présentait un nouveau visage : « Le petit Lula paix et amour » (*Lulinha paz e amor*).

26 Sur les « picolés de chuchu », voir l'article de Cynara MENEZES et Monica WEINBERG, « Pouco sal, muitos votos », in *Veja*, 8 novembre 2004.



impliquant son comité de campagne²⁷ ; et la non-participation du Président au débat télévisé préélectoral. Avec 48,61 % des voix, Lula est poussé vers un deuxième tour. Ce résultat est déjà une victoire pour Alckmin, qui a reçu 41,64% des suffrages. Dans les jours qui suivent le premier tour, le PSDB jubile. La presse et l'ancien Président Fernando Henrique Cardoso annoncent une possible victoire du candidat *tucano*²⁸. En présageant un renversement de situation, certains acteurs politiques et médiatiques cherchent à maintenir le suspense. Pourtant, la victoire de Lula n'a jamais été réellement compromise. Entre les deux tours, le PT se fait oublier. Lula participe au deux grands débats télévisés et s'envole à nouveau dans les sondages. Le soir du 29 octobre, il l'emporte avec plus de 60,8% des suffrages... soit plus de 58 millions de votes.

Stabilité politique et évolution de la géographie électorale.

Présidentielle – Avant de présenter avec plus de précision les chiffres et la portée des élections de 2006, notons que Alckmin a perdu des voix entre les deux tours de l'élection présidentielle. Un fait rare qui confirme une fois de plus les spécificités de la vie politique brésilienne. Le 29 octobre, la candidat du PSDB a obtenu 39,17% des suffrages valides (soit un petit peu plus de 37,5 millions de voix). Au premier tour, près de 40 millions de Brésiliens avaient voté pour Alckmin, et 46,6 millions pour Lula.

Tableau 1 – Résultats 1er tour de l'élection présidentielle

CANDIDAT	PARTI	VOTES	% VOTES VALIDES
13 - LULA	PT - PT/PRB/PC do B	46.662.015	48,61
45 - GERALDO ALCKMIN	PSDB - PSDB/PFL	39.968.168	41,64
50 - HELOISA HELENA	PSOL - PSTU/PCB/PSOL	6.575.353	6,85
12 - CRISTOVAM BUARQUE	PDT - PDT	2.538.831	2,61
11 - ANA MARIA RANGEL	PRP - PRP	125.102	0,13
27 - JOSÉ MARIA EYMAL	PSDC - PSDC	64.271	0,07
17 - LUCIANO BIVAR	PSL - PSL	64.051	0,06
29 - RUI COSTA RIBEIRA	PCO - PCO	0	0,00

Source : Tribunal Superior Eleitoral.

27 Des membres du PT auraient acheté secrètement (et avec des fonds publics) un dossier impliquant Geraldo Alckmin et José Serra (candidat pour le poste de Gouverneur de São Paulo) dans une affaire de corruption. Tel fut pris qui croyait prendre... Révélée par la presse, cette nouvelle affaire aurait décrédibilisé Lula. Elle a d'ailleurs poussé le Président du PT (et directeur de la campagne de Lula) Ricardo Berzoini à la démission. En attendant le règlement de ce scandale (encore en cours à l'heure où nous écrivions cet article), c'est Marco Aurélio Garcia qui assurait la présidence intérimaire du PT.

28 Entretien avec Fernando Henrique Cardoso, por Juan Jesús AZNAREZ, in *El País*, 8 octobre 2006. Pour un commentaire approfondi des enjeux électoraux entre les deux tours, voir le long article de David FRIEDLANDER, Guilherme EVELIN et Leandro LOYOLA, « Como seria o Brasil de Alckmin », in *Epoca*, 9 octobre 2006.



Le résultat nul du candidat Rui Costa Pimenta n'est pas une erreur. Sa candidature a été suspendue car il n'a pas présenté les comptes de sa campagne pour l'élection à Présidence de la République de 2002. Les quelques votes en sa faveur ont donc été invalidés.

Tableau 2 - Résultats 2e tour de l'élection présidentielle

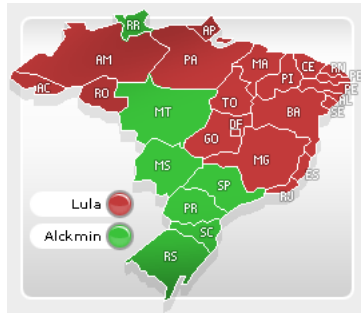
CANDIDAT	PARTI	VOTES	% VOTES VALIDES
13 - LULA	PT - PT/PRB/PC do B	58.295.042	60,33
15 GERALDO ALCKMIN	PSDB PSDB/PFL	37.513.178	39,17

Source : Tribunal Superior Eleitoral

Pour un électorat de 125,9 millions de personnes, le nombre de votes valides a été de 95,9 millions au 1er tour, et 95,8 millions au 2e tour. Le vote est obligatoire au Brésil pour les électeurs de 18 à 70 ans (pour ne pas voter, il faut présenter un justificatif d'impossibilité). L'abstention a pourtant été de 16,75% au premier tour, et de 19% au 2e tour. Il serait intéressant de faire une étude plus approfondie pour savoir qui sont les non-votants. De plus, les votes blancs et nuls ont atteint 8,4% au 1er tour, pour redescendre à 6% au 2e tour. Là encore, il serait bon d'éplucher les chiffres, et de chercher à mesurer l'impact qu'a le vote électronique sur les comportements électoraux. Quoi qu'il en soit, nous constatons une forte polarisation spatiale et sociale du vote présidentiel de 2006. En 2002, Lula était sorti vainqueur dans tous les Etats sans exception, avec des résultats homogènes sur le territoire national. En 2006, les scores de Lula sont beaucoup plus disparates : 86,8% dans l'Etat d'Amazonas, 84,6% dans le Maranhão, 82,3% dans le Ceará, plus de 78% dans les Etats de Pernambouc et Bahia ; mais « seulement » 47,7% à São Paulo, 45% en moyenne dans les trois Etats du Sud (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná) et dans le Mato Grosso do Sul, et guère plus de 38% dans l'Etat enclavé du Roraima (extrême nord du pays). Les Etats où Lula l'a emporté le plus largement sont également les principaux bénéficiaires des programmes de redistribution et d'aide sociale mis en place par le gouvernement. Ce sont aussi les Etats les moins développés et les moins dynamiques économiquement. La géographie électorale semble donc confirmer la thèse d'un vote récompense pour Lula, de la part d'une population pauvre encore largement majoritaire au Brésil.



Carte 1 – La géographie du vote au 2e tour de l'élection présidentielle

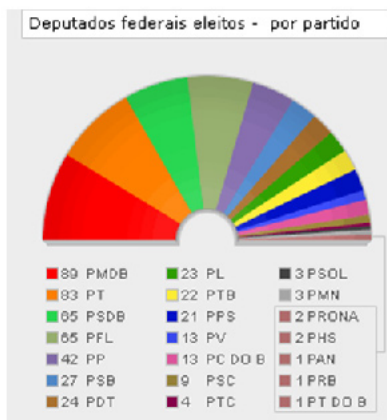


Source : www.terra.com.br

Chambre des Députés – La nouvelle composition de la Chambre des députés vient confirmer une fragmentation parlementaire qui marque l'histoire contemporaine du Brésil. Au lendemain des élections législatives, les 513 députés fédéraux représentaient 21 partis politiques (un record mondial d'éclatement). Le principal groupe de la chambre basse (le PMDB) ne disposera que de 89 des 513 sièges (soit 17,3%). Il présidera la Chambre. Le Parti des Travailleurs sera le deuxième parti le mieux représenté à la *Câmara dos Deputados*, avec 83 sièges (soit 16% du total...). Il sort toutefois affaibli de cette élection. A titre de comparaison, le PT avait fait élire 91 députés lors des élections de 2002. Ce qui en faisait le premier parti de la chambre des députés. Quant au PSDB et au PFL (partis alliés lors de l'élection présidentielle), ils ont fait élire chacun 65 députés. Le taux de rénovation à la Chambre des députés a été de 46%. Soit 236 des 513 députés. Il n'avait pas été aussi important depuis les élections de 1994 (le taux de rénovation avait été de 55%). Toutefois, il convient de mettre un bémol à ces chiffres. En effet, 41 de ces 236 députés avaient déjà été députés par le passé. Parmi ces « faux-nouveaux » de la Chambre des Députés, on retrouve des personnalités politiques *paulistas* telles que Paulo Maluf, José Genoïno, ou encore Antonio Palocci. Si plusieurs députés impliqués dans des affaires de corruption ont été réélus, on constate que les partis les plus concernés par les « affaires » (*mensalão, sanguessugas*) ont vu leur représentation diminuer sensiblement. Le PTB aura par exemple un banc de 22 députés (contre 43 à la fin de la législature précédente). A eux trois, le PTB, le PL et le PP n'ont élu que 87 députés... Ils avaient 129 représentants avant les élections.



Tableau 3 – La répartition des sièges à la Chambre des députés après les élections de 2006



Source : www.terra.com.br

Sénat – Au niveau du Sénat, Un tiers des sièges était renouvelé lors de l'élection du 1er octobre 2006 (soit un sénateur dans chacun des 27 Etats). Parmi les 27 sénateurs qui ont été élus le 1er octobre 2006, 20 sont nouveaux, et 7 ont été réélus. Le taux de rénovation est donc élevé. Certaines figures de la vie politique nationale ont toutefois facilement été réélus : José Sarney (PMDB), Pedro Simon (PMDB), Eduardo Suplicy (PT) etc. Notons un point de continuité : la diminution de la représentation du PMDB. Jusqu'alors premier parti du Sénat, le PMDB y disposait de 24 sièges avant l'élection de 2002. Sa représentation était descendue à 19 sièges après l'élection de 2002. Il n'aura plus que 15 sièges lors de la prochaine législature, ce qui en fait le deuxième parti du Sénat, à égalité de sièges avec le PSDB. C'est le PFL qui devient le parti le mieux représenté au Sénat, avec 18 sièges. Parmi les 27 sénateurs élus le 1er octobre 2006, 6 appartiennent au PFL. Le PSDB sort également grandement vainqueur de cette élection. Il a élu 5 nouveaux sénateurs, ce qui porte sa représentation à 15 sièges. Par contre, la représentation du PT diminue, puisque deux de ses candidats seulement ont été élus (Eduardo Suplicy à São Paulo, et Tião Viana dans l'Acre). Le PT sera le quatrième grand parti du Sénat, avec 11 sièges. 9 partis se partageront les 22 derniers sièges. Par rapport aux législatures précédentes, on remarque un certain élargissement de la représentation partisane au Sénat. le PRTB (un micro-parti) fait son entrée au Sénat à travers la personne de Fernando Collor de Mello. L'ancien Président de la République, destitué pour corruption, a en effet été élu Sénateur de l'Etat d'Alagoas.

Gouverneurs – A l'inverse des élections sénatoriales, le grand perdant de



l'élection des Gouverneurs est le PFL. 8 partis se partageront les 27 Etats. Le PMDB s'impose dans 7 Etats (dont Rio de Janeiro, remporté par Sérgio Cabral). Si on remplace le nombre d'entités remportés par la variable démographique, c'est le PSDB qui est le mieux implanté dans les Etats. S'il a remporté un Etat de moins que le PMDB, le PSDB administrera 54,1 millions d'électeurs, soit 43% de l'électorat brésilien (contre 22,8% pour le PMDB)²⁹. Les candidats *tucanos* se sont imposés à São Paulo et Minas Gerais (les deux Etats les plus peuplés en termes d'électorat), ainsi que dans le méridional Rio Grande do Sul. Le PT, qui n'avait remporté en 2002 que trois petits Etats, a amplifié son implantation. Il n'a toutefois pas réussi à reconquérir le Rio Grande do Sul, qu'il avait dirigé entre 1998 et 2002. Le PT remporte quand même 5 Etats en 2006, dont Bahia (avec Jacques Wagner) et le Pará (avec Ana Júlia Carepa, une des deux seules femmes qui dirigeront un Etat)³⁰. Le PT administrera ainsi 13,5% de l'électorat brésilien dans les Etats, contre 3,2% en 2002. Vainqueur dans quatre Etats en 2002, le PFL n'a pu faire élire quant à lui qu'un seul Gouverneur en 2006, dans le District Fédéral. Cette érosion confirme une tendance plus longue, et donc plus problématique pour un parti qui dirigeait encore 8 Etats en 1998... Globalement, sur les 19 Gouverneurs sortants qui briguaient un nouveau mandat, 14 ont été réélus. Là encore, une telle permanence n'avait pas été enregistrée depuis 1998, année où la réélection avait été autorisée pour la première fois. Notons enfin la confirmation d'une autre tendance, dont les effets ne risquent de se faire sentir qu'à plus long terme : la lente érosion du caciquisme traditionnel. Comme le montrait José Murilo de Carvalho, le coronélisme et le clientélisme ont des racines très profondes qui marquent la vie politique brésilienne contemporaine³¹. Si les pratiques héritées du coronélisme constituent toujours un trait majeur du comportement politique et électoral, soulignons que les grandes figures du « caciquisme brésilien » perdent peu à peu leur implantation. L'exemple de Bahia est à ce titre évocateur. Le clan de Antonio Carlos Magalhães (ACM) contrôlait les rouages de l'Etat de Bahia et de sa capitale Salvador depuis de longues années. Aux élections municipales de 2004, Salvador de Bahia tombait aux mains du Parti démocratique du travail (PDT). En 2006, c'est l'Etat qui échappe dès le premier tour à Paulo Souto, le candidat soutenu par ACM. L'Etat du Maranhão a quant à lui été perdu par la famille Sarney, en dépit d'un soutien officiel complémentaire apporté par... Lula. Roseana Sarney (la fille de l'ancien Président José Sarney) s'est inclinée au 2e tour, et de justesse, face à Jackson Lago (PDT). Il serait intéressant d'étudier plus en détails ce phénomène, encore limité par son ampleur, mais d'une grande valeur symbolique.

29 Pour un commentaire de ces résultats par la presse brésilienne, voir l'article de Fernando RODRIGUES, « Mapa do poder nos Estados favorece Lula », in *Folha de São Paulo*, 30 octobre 2006.

30 L'autre Gouverneur est Yeda Crusius (PSDB) qui l'a emporté dans le Rio Grande do Sul.

31 José MURILO DE CARVALHO, "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual", in *Dados*, vol.40, n°2, 1997.



La gouvernabilité du Brésil: une problématique persistante

Prise dans un contexte plus large, la victoire de Lula permet-elle l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) telle que théorisée par John W. Kingdon³² ? Quelles seront les possibilités d'action du Président réélu. Pour John Kingdon, plusieurs facteurs influencent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique : durée du mandat, contexte de l'élection (crise) et niveau des attentes, rapport de force post-électoral etc. L'auteur a ainsi pu caractériser (entre autres) l'évolution des fenêtres politiques ouvertes par les élections de François Mitterrand en France, de Margareth Thatcher au Royaume Uni, et de Franklin D. Roosevelt aux Etats-Unis. Peut-on appliquer cette théorie au cas brésilien ? D'emblée, les conditions de gouvernabilité propres au Brésil incitent une nouvelle fois à la prudence. Cette notion est peut-être trop linéaire et superficielle pour permettre une compréhension des enjeux brésiliens. A priori, Lula avait pris le pouvoir en 2002 dans des conditions propices à l'ouverture d'une fenêtre politique. Les attentes populaires étaient aussi fortes que les nécessités de réformes urgentes. Mais la structure politico-administrative et la dépendance internationale du Brésil limitaient sa marge de manœuvre. En 2006, le Brésil a changé. L'engouement populaire est moindre, mais la réélection de Lula est sensée élargir l'ouverture de la fenêtre politique. La dépendance financière du Brésil a diminué, et les opportunités d'action semblent plus importantes. D'autant plus que la plupart des équipes administratives sont en place, ce qui limite la période de transition gouvernementale³³. Enfin, certains programmes lancés durant le premier mandat (ou même hérités des gouvernements précédents) pourront être maintenus et/ou approfondis (les programmes sociaux comme *Bolsa Familia* par exemple).

A première vue, Lula semble donc en mesure de « récolter les fruits »³⁴ de la politique économique rigoureuse mise en œuvre lors de son premier mandat. Néanmoins, en s'intéressant à l'ensemble des résultats électoraux, on remarque que la gouvernabilité du Brésil ne s'est améliorée que marginalement. C'est un Lula épuisé par une campagne électorale longue et mouvementée qui célébrait sa victoire le

32 John W. KINGDON, *Agendas, alternatives, and public policies*, New York : Harper Collins, 1984.

33 En raison du *spoil system* (couramment pratiqué au Brésil), le changement des gouvernants entraîne l'éviction de tout le personnel administratif, et ce à tous les niveaux de la fédération. S'ensuit une période de transition assez longue, et parfois chaotique, qui limite dans un premier temps les possibilités d'action du gouvernement. Une victoire de Alckmin aurait ainsi entraîné le remplacement de dizaines de milliers de « personnes de confiance », et donc un bouleversement de la structure administrative. Ce qui paralyse momentanément les opportunités d'action politique.

34 Cette expression a été utilisée par Lula lui-même, et à de nombreuses reprises, lors de la campagne électorale. Pour une présentation plus détaillée des grands moments de cette campagne, voir la page Brésil du site web de l'Observatorio Electoral 2006, « L'Amérique latine aux urnes » : www.observatorio2006.org. Dirigé par Olivier Dabène, ce site dresse le bilan des élections qui ont eu lieu entre 2005 et 2006 dans 14 pays d'Amérique latine.



29 octobre 2006. Comme pour conjurer l'élimination prématurée de l'équipe nationale durant la Coupe du Monde de football, c'est vêtu d'un t-shirt « la victoire est du Brésil » qu'il s'adressait à la foule. Conscient des difficultés qui l'attendent, le Président réélu a de nouveau cherché à entretenir l'espoir : « Nous allons faire un second mandat bien meilleur que le premier. Bien meilleur. (...) Les pauvres auront la priorité dans notre gouvernement (...) Je suis très confiant. Comme jamais je ne l'ai été dans ma vie »³⁵. Mais la taille de la fenêtre d'opportunité politique évoluera au gré de négociations ponctuelles et de rapports de force instables. En ce sens, il y a une multiplicité de fenêtres politiques, qui sont loin de s'ouvrir toutes simultanément. C'est principalement avec le Congrès national et les 27 Gouverneurs que Lula devra négocier pour pouvoir gouverner. La formation de son gouvernement dépendra d'ailleurs de ces négociations. Les moyens de négociation sont divers. Pour créer une majorité dans un Congrès fragmenté, le Président de la République doit séduire, inciter les congressistes à voter les lois qui lui permettront de mettre en place son programme de gouvernement. Comment ? Par le discours, la persuasion. Par la récompense et l'échange de faveurs le plus souvent : « un portefeuille ministériel contre un soutien législatif ». Les stratégies de persuasion peuvent parfois déboucher sur des pratiques de corruption. Le scandale du *mensalão*, qui a entaché le PT, en est un exemple parfait. Le PT utilisait l'argent public pour acheter le vote des parlementaires en leur payant un forfait mensuel. S'il n'a pas été personnellement rattrapé par ces sombres affaires de corruption, Lula a perdu plusieurs de ses proches collaborateurs pendant son premier mandat, notamment en 2005 et 2006 : José Dirceu, Luiz Gushiken, José Genoïno, Antonio Palocci, Delúbio Soares, Gilberto Carvalho, João Paulo Cunha, Paulo Rocha, Silvio Pereira, etc. ont été poussés à la démission. Lula s'est par ailleurs progressivement séparé de la base militante de son parti pour gouverner. Leonardo Avritzer parle même d'un divorce³⁶. En ce sens, cette réélection constitue bien une « victoire à la Pyrrhus », dont l'héritage pourrait être lourd à supporter pour le Parti des Travailleurs. ■

35 Luiz Inácio Lula DA SILVA, discours de réélection, dimanche 29 novembre 2006, consultable en intégralité sur le site web de campagne : <http://www.lula.org.br/noticia.php?codigo=672>.

36 Selon Leonardo AVRITZER, 'les débuts du parti portaient les germes de ce divorce. Sa formation était basée sur deux principes contradictoires : un principe horizontal de démocratie par en bas et un principe charismatique reposant sur le leadership de Lula', in « La crise du parti des travailleurs : de la démocratie participative au désenchantement politique », *Mouvements*, n°47/48, septembre-décembre 2006.