

1e Année du Gouvernement Lula : la transition difficile¹

Sonia Fleury²

Résumé - Dans cet article, l'auteur fait l'analyse de la première année du gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva, en soulignant l'importance de ce gouvernement pour le processus de consolidation démocratique au Brésil. La contradiction entre le maintien d'une politique économique orthodoxe et les attentes par rapport à la création de conditions de développement avec l'inclusion sociale ont marqué la première année de gouvernement, qui a subordonné toutes les politiques publiques à la logique du contrôle de l'inflation, le paiement de la dette publique et l'augmentation de la crédibilité dans le marché international. Le succès de cette politique macroéconomique et le coût imposé à la société brésilienne mettent en évidence les discordances entre l'économie financière et l'économie réelle. Les politiques publiques du gouvernement Lula ont été marquées par les restrictions économiques et par les conflits entre les différentes forces composant la coalition gouvernementale. Le gouvernement a innové en créant de différentes voies de participation et de concertation sociale. En 2004, le gouvernement devra faire face au défi de passer d'une politique monétariste à une politique de développement avec distribution de la rente.

Mots-clés - Lula ; gouvernement Brésil ; politique économique ; politiques sociales ; alliances politiques.

1 - L'élection de Lula: La Consolidation de la Démocratie

Le président Lula a été élu en 2002 par une grande coalition qui a ajouté aux votes traditionnels de la gauche celles venues d'autres secteurs mécontents du modèle politique libéral, y compris des entrepreneurs de l'industrie et des membres de la classe moyenne. Sous la consigne "L'Espérance a vaincu la Peur", le nouveau gouvernement promettait des changements en sécurité, ce qui démontre la maturité politique du leader syndical qui a organisé la résistance des ouvriers aux gouvernements militaires et qui a fondé le Parti des Travailleurs. Du point de vue international, la victoire d'un gouvernement de gauche au Brésil a représenté la possibilité de la construction d'une alternative à la mondialisation subordonnée aux intérêts de la spéculation financière. Cette élection a fermé, définitivement, le long cycle de transition et de consolidation démocratique initiée après la fin des gouvernements militaires des

¹ Une première version de cet article a été présentée sous le titre « Gouvernement Lula : de la continuité dans la première année, des changements dans la 2e ? » au colloque « Un an de Gouvernement Lula : Opportunités et Défis », organisé par l'EBAPE – Fundação Getúlio Vargas, Universitat Pompeu Fabra e CIDOB à Barcelone, le 1er décembre 2003.

² Professeur à l'Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV (Ecole Brésilienne d'Administration Publique et d'Entreprises de la FGV), où elle coordonne le Programa de Estudos da Esfera Pública (Programme d'Etudes du Secteur Public), et membre du Conseil de Développement Economique et Social du Gouvernement Lula.

www.ebape.fgv.br/pp/peep
sfleury@fgv.br

années 80, qui a eu comme point de départ la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988. Dû aux caractéristiques de la transition brésilienne à la démocratie, définie par O'Donnell (1988) comme le prototype du modèle de la transition accordée, les élites politiques traditionnelles, reliées au gouvernement militaire, ont été capables de contrôler les engagements et le rythme du processus de la transition à la démocratie, en acceptant l'entrée de nouveaux acteurs politiques, comme les mouvements sociaux, les partis proscrits par la dictature et les ex- exilés sans, pour autant, perdre le contrôle du processus politique institutionnel.

Signe de la redémocratisation, la Constitution de 1988 a traduit le moment que vivait le pays: s'il y avait du consensus quant à la nécessité d'instaurer un régime démocratique, le même ne se passait pas quant au modèle économique et au projet national. La démocratie a été alors définie par son contenu social et l'Etat par son engagement au projet de développement national, traduisant les compromis envers le futur, quand se lancent les éléments germinaux d'une démocratie délibérative mais tout en préservant les influences du passé national-développable. En d'autres mots, à côté d'une institutionnalisation sociale et politique extrêmement innovatrice, les relations entre l'Etat et l'économie remettaient au passé interventionniste en déconsidérant le contexte international de la mondialisation et la prédominance de l'idéologie libérale.

L'occurrence simultanée de démocraties constitutionnelles, dans lesquelles il y a eu une explosion des demandes sociales réprimées, avec crise économique provoquée par l'épuisement du modèle de l'industrialisation substitutive et la subordination des économies périphériques à un modèle d'accumulation financière globale, a engendré des crises successives dans les gouvernements de toute l'Amérique Latine à partir des années 90 (Fleury, 2003).

Les transformations économiques qui se relationnent à l'épuisement du modèle de l'industrialisation substitutive s'associent à la nécessité de la libéralisation de l'économie, de la réduction de l'interventionnisme de l'Etat, de l'interruption de la spirale inflationniste, la réduction des impôts et du déficit fiscal, l'augmentation de la productivité de l'économie comme des conditions pour l'insertion des économies régionales dans une économie mondialisée.

Les limitations imposées par la nouvelle conjoncture n'ont pu être encore une fois renvoyés par le moyen des recours traditionnels de la *fuite en avant* (Fiori, 1995) par l'émission de billets de banque et de l'endettement à l'extérieur, menant l'Etat brésilien à perdre les mécanismes habituels d'accommodation de conflits à travers des politiques populistes pour les travailleurs et de subsides pour les entrepreneurs, réifiant le pacte corporatif.

L'incapacité de répondre aux demandes politiques et sociales résultantes du processus par lequel la société devient de plus en plus complexe par le surgissement de nouveaux acteurs étrangers au pacte corporatif en cours, rend plus aiguës les crises de gouvernement dans un contexte démocratique, en demandant de nouveaux accords politiques ainsi qu'une nouvelle institutionnalité. Il y a, en outre, la difficulté d'adaptation des traditionnels acteurs politiques – les élites économiques, la techno-burocratie, les organisations corporatistes, les partis politiques – à la nouvelle situation dans laquelle les intérêts sociaux ne se constituent plus à l'intérieur de l'Etat, ce qui

requiert d'abord une lutte dans la société, dans un contexte de prépondérance de logique de marché et d'une économie mondialisée.

Le Brésil est pourtant parvenu à traverser ce difficile processus de transition, dans un contexte de récession, sans subir des convulsions politiques ou institutionnelles. La Constitution Fédérale de 1988, en 15 ans, a été l'objet de 40 amendements qui cherchaient son adéquation à un nouveau modèle économique qui a permis la privatisation, la réduction de quelques fonctions de l'Etat et la réforme des secteurs sociaux. D'un autre côté, les éléments innovateurs qui avaient été introduits dans la Constitution ont été préservés donnant lieu à un processus intense de décentralisation et de cogestion, avec la participation de la société civile organisée pour la formulation et l'implantation de nouvelles politiques sociales, environnementales et culturelles.

Les mouvements de contestation à la dictature dans les années 70, les syndicats, les intellectuels, les mouvements sociaux se sont organisés dans les années 80 pour lutter pour une nouvelle institutionnalité démocratique et ont commencé à participer à la gestion publique dans les années 90. Celui-ci a été le trajet de beaucoup des acteurs politiques y compris le Parti des Travailleurs, qui surgit dans la mobilisation syndicale pour se constituer comme un parti de l'opposition et, plus tard, comme gestionnaire de quelques mairies – parmi lesquelles la ville de Porto Alegre - , transformé en symbole de l'innovation sociale dans la construction d'une nouvelle institutionnalité démocratique.

Candidat du Parti des Travailleurs aux élections présidentielles, Lula a été battu trois fois successives avant sa victoire en 2002. Pendant cette période, le Brésil s'est embarqué dans une stratégie politique libérale initiée dans le gouvernement Collor et consolidée dans les deux périodes de la gestion de Fernando Henrique Cardoso, avec la promesse de rompre avec le passé et d'inclure le Brésil dans la nouvelle économie mondiale.

Le gouvernement Lula a reçu un amer héritage économique de ses prédécesseurs, la croissance de l'économie étant à peu près de 1% à l'an, incapable ainsi de créer de nouveaux emplois pour les jeunes travailleurs. L'augmentation du taux de chômage et du travail informel, la croissance exponentielle de la dette comme pourcentage du PIB, le démontage de l'appareil de développement de l'Etat après les privatisations des actifs publics, l'incapacité de développer des mécanismes de réglementation ont été hérités de la politique libérale. Même l'investissement social réalisé, capable d'améliorer les indices sociaux, n'a pas pu réduire la concentration de la rente à la base d'une explosion sans précédents de la violence urbaine.

La victoire de Lula ne peut être expliquée que comme le résultat de la politique libérale mise en place par le gouvernement précédent, de Fernando Henrique Cardoso qui pendant huit ans a provoqué un démontage simultané des voies de représentation de la bourgeoisie et des ouvriers. C'est dans la crise de l'hégémonie du modèle libéral régnant dans les années 90 que s'initie la construction d'un projet alternatif de pouvoir.

L'élection de Lula représente un changement profond dans la société brésilienne. Elle montre, d'une part, le mécontentement du secteur productif, subordonné à un modèle économique où la spéculation financière, l'absence d'un projet de développement national, la prépondérance de la politique économique monétariste et l'absence d'un programme d'Etat et d'instruments

d'induction de la production rendent de plus en plus difficile une insertion compétitive dans l'économie mondiale. Pour les ouvriers organisés et représentés dans les centrales syndicales, cette politique a représenté l'augmentation progressive du chômage et la possibilité de perte des droits des travailleurs devant les menaces de relations travaillistes plus flexibles. Les deux côtés, entrepreneurs et syndicalistes, protagonistes du pacte corporatif, ont vu leurs voies de représentation progressivement éliminées et ont assisté à la subordination de l'action de l'Etat à une nouvelle élite provenant du capital financier national et international.

D'autre part, les mouvements sociaux, religieux et les organisations non gouvernementales qui défendent les secteurs exclus de la population - les Noirs, les Indiens, la population favelisée, les sans terre, etc. - dénoncent la récession économique et l'approche des politiques sociales comme incapables de réduire le niveau d'iniquité dans la distribution de la rente et d'attaquer le problème structural de l'exclusion sociale.

L'élection de Lula représenterait, alors, la possibilité d'unir les intérêts du capital productif et du syndicalisme autour d'un projet de développement national autonome et soutenable, qui change l'actuelle corrélation de forces dans le but de réduire la marge de manœuvre du capital financier - dévastateur vorace de l'économie nationale - et qui permette de modifier la situation d'alignement inconditionnel aux intérêts hégémoniques des Etats-Unis dans la région.

Le Parti des travailleurs s'était aussi transformée le long de cette période: il était passé de parti d'opposition et de contestation à un parti non seulement d'influence dans le Congrès National mais aussi un parti à la tête d'importantes municipalités du pays. L'expérience acquise dans les négociations au Congrès National et la nécessité de construire des conditions de gouvernabilité locale ont fait que le parti mûrisse et change sa stratégie et ses tactiques politiques. Originaire des traditions socialistes et sociales-démocrates, le PT a passé à reconsidérer sa traditionnelle aversion aux alliances politiques s'appuyant dans la nécessité de garantir des conditions de gouvernabilité aux gouvernements locaux élus par le parti. A part cela, le PT considère qu'il n'existe pas de paradigme pour la transition, basé sur ses anciens théoriciens, qui oriente un parti de gauche moderne pour établir les conditions, dans l'actuelle conjoncture, pour la création d'institutions sociales, politiques et économiques qui permettent de réfléchir sur la réduction drastique des inégalités. Selon le ministre Tarso Genro, le PT doit incorporer la divergence et chercher la cohésion des forces politiques dispersées dans plusieurs partis qui puissent soutenir la construction d'un nouvel espace hégémonique. Parmi les éléments qui peuvent unifier ces secteurs, le ministre souligne: "ignorer la vision traditionnelle de l'orthodoxie monétariste relative à la croissance économique; récupérer le caractère constitutif de l'action politique, qui est toujours contre n'importe quel économisme libéral; créer de nouvelles structures de contrôle public de l'Etat, de manière de plus en plus responsable pour mettre en valeur les institutions républicaines, non pas pour les dissoudre; une politique de développement qui inclue la distribution de la rente; un accord qui suppose que, du point de vue économique-financier, l'époque de l'impérialisme est finie et que nous sommes passé à une domination plus complexe et plus dure; qu'il faut, dans les relations à l'étranger, une insertion coopérative interdépendante avec de la souveraineté

et non plus basée sur la vision de rupture avec le système capitaliste mondial. A partir de ces prémisses, je crois qu'il est possible de créer un nouvel espace hégémonique, un nouveau bloc hégémonique, une nouvelle élite dirigeante". (Genro, 2004).

Pendant la campagne électorale, Lula a cherché à négocier avec toutes les forces politiques expressives du pays, en essayant de les convaincre qu'il allait exécuter les contrats et garantir la stabilité macroéconomique en même temps qu'il cherchait à engager les leaders économiques et leur faire voir la nécessité d'armer une coalition qui viabilise la reprise du développement soutenable. Dans les mains de professionnels avertis du marketing politique, la campagne a usé surtout des drapeaux blancs au lieu des traditionnels drapeaux rouges des campagnes antérieures du PT³, associés par la population aux communistes. Le processus de "blanchissement" a changé aussi la figure du candidat qui est passé à se présenter en costumes de griffes célèbres et sans l'aspect de "révolutionnaire barbu" qui avait fait tellement peur à la population aux élections précédentes. Finalement, la société brésilienne semble avoir accepté cette nouvelle image du candidat, ce qui a changé le traditionnel refus des pauvres à voter pour quelqu'un à qui ils s'identifient. Lula ne ressemblait plus à un simple ouvrier, mais la culture politique avait aussi changé et la population se sentait fière de quelqu'un à qui elle s'identifie.

Pour le second tour des élections et à fin de gérer des conditions de gouvernabilité, une ample coalition, y compris des partis de centre, menée par les dirigeants du Parti des Travailleurs a été organisée dans la base d'appui au futur gouvernement, ce qui a eu comme conséquence la contradictoire composition du Ministère de Lula. Dans ce sens, est lapidaire la phrase de Frère Beto, assesseur du Président, quand il affirme que le PT était arrivé au gouvernement mais non pas au pouvoir.

Cependant, la spéculation financière est apparu immédiatement après les élections, engendrant une sensation de perte de contrôle de la stabilisation économique générée à des coûts élevés pendant le gouvernement précédent, mais qui finalement avait fini par maintenir l'économie complètement vulnérable. Même si Lula s'est présenté comme candidat responsable, respectant les contrats signés et maintenant la stabilité financière, la spéculation financière qui s'est suivie après sa victoire a provoqué une grande hausse du taux du dollar et l'augmentation vertigineuse du risque d'investissement au Brésil.

Avec l'élection de Lula, le Brésil faisait preuve de maturité de ses institutions démocratiques mais démontrait, d'autre part, la vulnérabilité de son économie face aux chocs spéculatifs. L'absence de contrôle de cette vulnérabilité aurait mis en risque le processus de consolidation de la propre démocratie.

2 - Les politiques publiques : Stabilité versus Croissance et Redistribution

L'option pour une politique économique orthodoxe, donnant suite à celle assumée par le précédent président en accord avec les objectifs signés avec le

³ Le blanc et le rouge sont les couleurs du PT.

FMI, a été adoptée visant à stabiliser l'économie et à restaurer la crédibilité menacée auprès du marché financier international.

Juste après sa prise de fonctions, le gouvernement a augmenté l'excédent budgétaire primaire accordé avec le FMI à hauteur de 3,37 à 4,25% du PIB et a élevé le taux d'intérêts de 25% à 26,5%, face à la menace de retour de l'inflation, en provoquant à partir de cette dernière mesure l'augmentation de la dette liquide consolidée du secteur public. Les mêmes mesures avaient été appliquées de manière systématique, mais moins dramatique par son prédécesseur, c'est-à-dire, de décembre 1998 à juin 2003, bien que le Brésil ait accompli les objectifs et les engagements accordés avec ses créanciers, la dette publique avait connu une hausse de 127%.

Dans l'impossibilité d'avoir recours à l'augmentation des impôts comme l'avait fait le précédent président –à hauteur de 28% à 36% du PIB entre 1995 et 2002 – il a fallu procéder à une réduction brutale des dépenses publiques, entraînant la paralysie des actions du gouvernement fédéral en ce qui concerne la totalité des politiques publiques. Quelques-unes des propositions du Parti des Travailleurs (PT) pour réduire l'iniquité des impôts ont été abandonnées en fonction d'une option pragmatique visant à régler le problème de caisse de l'Etat, la partie aliquote de la Contribuição sobre as Movimentações Financeiras (Contribution sur les mouvements financiers), impôt considéré comme régressif, est alors maintenu ainsi que la feuille d'impôts sur le revenu, dont la partie aliquote est très lourde pour les couches plus basses de la classe moyenne et sans tenir compte de l'inflation pour le calcul des limites des déductions et exemptions. La promotion de l'ajustement fiscal à travers la réduction des dépenses publiques a été décisive pour modifier, dans une année, les attentes par rapport au futur de l'économie brésilienne. A la fin 2002, l'écroulement économique était considéré par plusieurs comme certain, alors que les indicateurs économiques, à la fin 2003 affichaient le renforcement spectaculaire du réal face au dollar, la valorisation record de la bourse de valeurs et la chute de 430 points du risque Brésil, qui avait atteint 2500 points au début du gouvernement du PT, et la chute de l'inflation de 12,5 % en 2002 à 9,3% en 2003. Une fois que le contrôle et la crédibilité ont augmenté, le gouvernement a baissé progressivement le taux nominal d'intérêts à 16,5 % à l'an.

Le nouveau gouvernement a pu compter également sur un élément favorable représenté par l'augmentation des exportations, spécialement en raison de la super-récolte de produits agricoles, dont la production de grains a augmenté de 26,5 %, en 2003, ce qui a produit un excédent de US\$ 25 milliards dans les échanges commerciaux, en augmentant ainsi les réserves internationales et en réduisant la vulnérabilité de l'économie nationale. Contrairement aux attentes, cependant, l'investissement productif direct de capital étranger est resté bien au-dessous des niveaux du milieu des années 90, période où il a commencé à tomber de manière constante, sans atteindre les US\$10 milliards.

Malgré la montée des charges de la dette publique de 9,49% du PIB, la dette liquide du secteur public a connu une augmentation de 1,21%, en raison des élevés taux d'intérêts pratiqués dans cette première année de gouvernement. Si, en 2002, la dette liquide du secteur public représentait 55,5% du PIB, en 2003, malgré tous les efforts pour payer les intérêts de la dette, celle-ci était

montée à 58,2% du PIB. Le Directoire national du PT a cependant estimé que, malgré cette hausse, son gouvernement a avancé dans la capacité de gérer la dette publique, en réduisant le pourcentage de la dette en dollars, en rallongeant son profil et en réduisant son coût (Directoire National, PT 2003).

Alors que l'équipe économique du gouvernement Lula présentait des résultats macroéconomiques encourageants et recevait des compliments des agences internationales pour avoir su contrôler la crise imminente, la population ressentait que l'économie continuait en crise, car les conséquences de la politique récessive avaient été dévastatrices. Le taux moyen de chômage ouvert, de 7,2 % en 2002, a atteint les 12,9 % en 2003, alors que la rente moyenne du personnel occupé baissait de 9% le long de l'année. L'augmentation de 3,5% dans les postes de travail en 2003 se doit, en grande partie, à des postes de travail à caractère précaire et à faible rémunération, c'est-à-dire, le marché informel. Une autre donnée inquiétante, c'est l'augmentation de 76% par rapport à l'année précédente du nombre des enfants qui travaillent.

La hausse des emplois précaires, révélée par les indicateurs de croissance du nombre de sous-employés (9 % à 12 % ayant une rente inférieure à un salaire minimum) et sous-occupés (3,8 % à 4,9 de l'ensemble des travailleurs) a empêché l'expansion de l'industrie et maintient la part de la rente dans le PIB comme la plus basse depuis 1990.

Qu'est-ce qui rend donc possible l'incompatibilité entre les données macroéconomiques et l'économie réelle, c'est-à-dire, celle qui touche la vie de la population ? C'est peut-être le fait que les indicateurs macroéconomiques mesurent des variables d'intérêt immédiat de ceux qui touchent des rendements de capital, interne ou externe, sans pour autant affecter les intérêts de la population. Voilà une explication possible pour l'incohérence dans la lecture de l'économie.

La réduction drastique des fonds budgétaires a provoqué la chute des investissements publics à 46% du total prévu dans le budget 2003, - effort d'ailleurs justifié par l'héritage du précédent gouvernement où les finances publiques étaient près de la faillite – mais qui a paralysé le gouvernement et l'économie. La question urbaine a été estimée comme critique par le gouvernement, une fois que la transition de pays rural à société urbaine s'est faite en très peu de temps et que cette population est fortement concentrée en moins d'une dizaine de mégapoles. Le manque de politiques urbaines et d'habitation pendant plus de 30 ans a provoqué la « favelisation » du pays et dans ces favelas, les conditions d'habitation sont précaires et la qualité de la vie, très basse. De nos jours, l'explosion de la violence urbaine ne serait qu'un résultat de ce processus d'urbanisation sans coordination générateur d'exclusion.

Pour régler ce problème, le gouvernement Lula a créé le Ministère de la Ville, mais face à des restrictions budgétaires, celui-ci a eu ses fonds immédiatement réduits d'un total de R\$ 2,2 milliards à R\$ 414 millions, ce qui a rendu infaisable son projet de régularisation foncière des favelas.

D'autres questions critiques comme la Sécurité et le Tourisme ont aussi été touchés par les coupes des fonds budgétaires. Dans tous ces domaines,

cependant, des équipes de techniciens de haut niveau se chargent de formuler des politiques plus adaptées à répondre aux défis du présent.

La récession provoquée dans l'économie, d'une part, par le maintien d'un taux d'intérêt extrêmement élevé et, d'autre part, par l'absence de financement public a été permanente pendant la première année du gouvernement Lula. La petite poussée de la croissance industrielle vérifiée au dernier trimestre 2003, a été attribuée à l'augmentation des exportations et non pas à la consommation interne. Pour l'année prochaine, après les réformes qui ont été mises en place par le nouveau gouvernement et les mesures de crédit et investissements lancées récemment, on s'attend au maintien de l'expansion de la production industrielle, si le cadre international ne présente pas de grosses turbulences.

L'approbation de la réforme des retraites a été perçue comme un test décisif et fondamental pour la crédibilité du PT. Dans la réforme profonde qu'avait subi la prévoyance sociale pendant le gouvernement Fernando Henrique, on avait établi des conditions plus restrictives à l'accès et la valeur des allocations des employés des entreprises privées. A l'époque, toutefois, avait été refusé la mesure qui concernait les fonctionnaires qui ont continué d'avoir droit à la retraite intégrale et des conditions d'accès plus favorables. En brisant une alliance historique entre le PT et les fonctionnaires, le gouvernement Lula a promptement présenté une proposition de réforme des retraites concernant les fonctionnaires dans laquelle est établie l'égalité d'allocations et d'accès aux travailleurs du secteur privé. La réforme a reçu l'appui de la société pour avoir prévu une limite de salaires et allocations dans le secteur public, et a mis un point final à la situation absurde de quelques fonctionnaires qui accumulaient des gains tout à fait incompatibles avec la réalité brésilienne. La réforme, cependant, n'a pas observé d'autres questions fondamentales du débat, telles que la proposition d'un plan pour les carrières d'Etat et la création de mécanismes d'inclusion des 60% des travailleurs exclus du système de protection sociale, puisqu'il s'agit des travailleurs du marché informel. Le gouvernement Lula a, par conséquent, produit la rupture avec ses alliés historiques comme syndicats et fonctionnaires, a provoqué également des fissures dans la base parlementaire d'appui, ce qui le met dans la dépendance des votes de l'opposition pour faire passer des réformes. C'est ainsi que les propositions présentées au Congrès National pour la réforme des retraites et pour la réforme fiscale, ont visé plutôt la promotion de l'ajustement des contributions et l'augmentation de la crédibilité du gouvernement auprès de la communauté internationale.

Le processus de négociation de ces réformes a fait ressortir les qualités et les défauts les plus évidents du gouvernement en question. D'un côté, l'institution de plusieurs voies de négociation des réformes avec la société civile ainsi qu'au sein du Conseil du Développement Economique et Social et les gouverneurs. De cette manière, il a donné plus de densité au processus démocratique, en réduisant les pressions des membres du Congrès National pour des privilèges concernant postes de travail ou fonds publics contre leur appui aux réformes. D'un autre côté, pris dans le piège de la politique économique et du marché financier international, il a ramené la réforme des retraites à un ajustement fiscal, à travers la réduction des dépenses de l'Etat avec les fonctionnaires. Cependant, il a démontré de la flexibilité pendant les négociations avec le

Congrès National sur quelques modifications dans la réforme des retraites, en acceptant que les mesures de restriction ne soient valables que pour ceux qui accèdent à partir de là dans la fonction publique, dans le but de préserver l'expectative des droits des actuels fonctionnaires.

Dans la réforme fiscale, la situation a été plus compliquée, puisque dans un contexte de récession, avec la chute de la recette fiscale des Etats et Municipalités, la négociation est devenue de plus en plus difficile avec les leaders régionaux et locaux qui demandaient des concessions de plus en plus importantes en échange de leur appui à la réforme. Finalement, le gouvernement a été assez habile quand il a mis en place une réforme à étapes successives qui, dans cette première année, s'est penchée sur la préservation de tributs permettant quelque allégement fiscal et l'élimination de l'impôt cumulatif qui rend la production plus compétitive et moins onéreuse. Il n'y a pas eu, cependant, aucun effort de la part du gouvernement pour aller au-delà de ces points et faire passer des mesures qui rendent la perception des impôts moins régressive et perverse, en percevant plus des riches et moins de la classe moyenne.

En même temps qu'il donnait suite à une politique macroéconomique orthodoxe, le gouvernement cherchait à l'associer à des politiques mésoéconomiques allant dans le sens opposé, à la recherche de mécanismes qui permettent l'expansion de crédit à taux d'intérêts plus bas destinés à de petits et micros entrepreneurs, et à des consommateurs à faible rémunération. On s'attend à un rétablissement dans la consommation des familles à partir de 2004, en conséquence de l'augmentation du crédit populaire, ce qui doit influencer favorablement la croissance. Cependant, la croissance prévue de 3,5% du PIB ne sera pas assez pour arrêter l'augmentation du chômage.

De plus en plus, les leaders engagés à un projet national de développement sont persuadés que les instruments de réactivation de l'économie, capables de mener à la croissance, devraient être la dépense et le crédit publics, associés à la réduction importante du taux d'intérêts et à la stabilisation du taux de change. Les axes vers lesquels devraient s'orienter ces mesures seraient ceux de l'accroissement de l'excédent commercial et les investissements publics dans l'infrastructure économique et sociale.

Le gouvernement agit de manière contradictoire par rapport à ce conflit entre une politique de récession ou une politique de développement, ce qui démontre les contradictions dans son sein. Dans son plan pluriannuel - PPA, il assume la perspective de mener à la croissance, en franc désaccord avec la politique mise en pratique par la Banque Centrale et le Ministère des Finances, dont les réductions budgétaires s'appuient sur les accords signés avec le FMI. Le nouvel accord signé en novembre 2003 avec le FMI et le Projeto de lei orçamentária (Projet de Loi Budgétaire) qui sera présenté au Congrès National en 2004, assument l'excédent primaire à hauteur de 4,25 du PIB pour les années qui viennent. Une seule concession a été faite par rapport à application de fonds pour l'assainissement, qui ne figurent pas dans le calcul de l'excédent, ce qui pourra permettre l'activation du secteur de la construction et l'absorption de main-d'œuvre non spécialisée.

Cependant, on n'a pas réussi un traitement plus souple pour les investissements sur les sociétés nationales, si bien que, comme c'est le cas de

Petrobrás, la contribution des sociétés nationales ait été enlevée du calcul pour la formation de l'excédent. Empêché d'investir des fonds publics, le gouvernement essaie de faire passer une loi de Partenariat Public Privé – PPP, visant à encourager l'investissement privé sur des projets publics, avec la sauvegarde de la responsabilité fiscale, le partage des risques et la priorité dans l'allocation de fonds budgétaires pour le paiement des travaux.

Cependant, dans l'absence de fonds pour l'investissement public, deux menaces persistent, soit, la tentation d'élever les impôts et la quête de mécanismes de flexibilisation de fonds publics reliés aux politiques sociales dans la Constitution Fédérale de 1988. Les deux risques se sont déjà manifestés sous des formes plus ou moins explicites dans des réactions de la société organisée.

Ce conflit tendra à devenir, sans aucun doute, plus aigu en 2004, par l'opposition des différentes tendances à l'intérieur du gouvernement relativement aux chemins de l'économie. D'une part, le courant orthodoxe qui a l'intention de garder la discipline macroéconomique et garder les objectifs de taux de l'inflation à travers le maintien de taux élevés d'intérêts, ce qui finit par jeter le pays dans la récession et par augmenter la dette publique malgré l'obéissance aux objectifs élevés des taux de l'excédent primaire. D'autre part, en désaccord avec la politique mise en place par le gouvernement, qui s'appuie sur les accords avec le FMI, le courant développementiste propose une politique dont les deux grands piliers seraient : le contrôle partiel des flux de capitaux qui décourage le capital spéculatif et, l'orientation de l'Investissement Direct Etranger vers des secteurs prioritaires. Ce courant se bat, en plus, pour des interventions qui se servent de la capacité de décision sur des dépenses, des investissements et des crédits publics.

En même temps que le gouvernement essaie d'obtenir l'adhésion des entrepreneurs à cet effort de reprise de la croissance, il cherche à rattraper le rôle de la banque d'investissements – BNDES – dans le financement de projets stratégiques pour le développement. Le gouvernement agit, d'autre part, dans la révision de la politique énergétique, visant le rattrapage du rôle du Ministère des Mines et de l'Energie dans la formulation des politiques pour le secteur et dans l'établissement de critères pour la vente et l'achat d'énergie qui garantissent la production de l'énergie nécessaire à des tarifs moins élevés pour les consommateurs. On comprend que tous les deux –financement public et investissement dans l'infrastructure sont des conditions indispensables pour la reprise du développement qui ne pourraient continuer sans une orientation de politique d'Etat, ce qui avait eu lieu à partir des privatisations effectuées par le gouvernement précédent.

Un secteur très réussi du gouvernement est celui de la politique internationale, dans lequel le Président et son équipe ont démontré de la compétence et de l'autonomie dans la négociation de contrats régionaux et commerciaux dans le but de favoriser les intérêts nationaux et ceux de nos alliés stratégiques. La popularité des thèmes de la politique internationale dans cette première année du gouvernement Lula a été étonnante dans le contexte d'un pays de dimensions continentales, toutefois pacifiste et d'économie fermée. Dans la scène internationale, contrairement aux attentes, Lula s'est révélé un important leader des pays en voie de développement visant l'obtention d'une coalition des

économies émergentes (G-21) qui renforce sa capacité de négocier conjointement.

Dans la politique extérieure, le Brésil a fait face à la question de la Zone de Libre Echange des Amériques – ZLÉA - dont le programme, à ses débuts, favorisait les intérêts des Etats-Unis aux désavantages des autres pays. La diplomatie brésilienne a su négocier avec fermeté et habileté, des accords avec les pays membres du MERCOSUR, une stratégie de coalition pour réduire l'hégémonie nord-américaine dans la ZLÉA, discutant des thèmes polémiques dans le cadre de négociations de coalition et multilatérales.

Cependant, la capacité de donner suite à la politique extérieure indépendante dépendra, sans aucun doute, de la légitimité du gouvernement dans l'exercice interne du pouvoir, et de l'existence de fonds qui puissent viabiliser la politique d'alliances avec les pays de l'Amérique du Sud.

Dans les secteurs sociaux, la performance du gouvernement a été au-dessous des attentes, en partie comme conséquence du contingentement budgétaire, qui a réduit la dépense sociale comme pourcentage du PIB de 4,29% en 2002 à 3,81% en 2003. La plus importante politique publique, transformée en marque du gouvernement Lula, a été le lancement du Programme Faim Zéro, quand le Président a promis qu'à la fin de son mandat, tous les Brésiliens auraient les conditions de faire trois repas par jour. Sa sincérité et son émotion ont ému toute la Nation et ont apporté immédiatement des fonds et de la solidarité de la part des entrepreneurs et d'autres secteurs de la population.

Nonobstant, le Programme a fait face à d'innombrables difficultés opérationnelles. A cause des accommodations d'alliés politiques, le Programme Faim Zéro a été écarté des autres programmes d'assistance, ce qui a entraîné des pertes en rationalité et efficacité. Le Programme Faim Zéro a rattrapé le CONSEA, conseil de membres de la société civile, relié à la question de la sécurité alimentaire qui avait été créé dans le contexte de la Campagne de Lutte contre la Faim lancée dans les années 90 par le sociologue Betinho, mais il n'a pas pourtant réussi à créer un rapport d'appui et productivité entre eux.

Des difficultés de gestion ont retardé le développement de la totalité du Programme, qui, seulement à la fin de l'année a réussi à consolider toutes les actions de redistribution de rente dans un seul mécanisme – la Bourse Famille – qui a bénéficié 3,5 millions de familles dans les régions plus pauvres du pays. La nécessité de reprendre l'élan originel et de donner plus d'efficacité et de faisabilité aux actions de lutte contre l'exclusion ont mené le Président à altérer profondément le secteur social, à la fin de sa première année de mandat à travers le remaniement ministériel. L'unification du Programme Faim Zéro aux autres actions d'aide publique dans un seul Ministère du Développement Social, rendra ces activités plus rationnelles. La destination de 10 fois plus de fonds pour le secteur d'aide sociale dans le budget de 2004, comparativement à celui de 2003, et l'inclusion des périphéries des grandes mégapoles dans le Programme, démontrent l'intention de faire face aux problèmes d'exclusion et de violence urbaine de manière plus agressive.

Le gouvernement a rencontré, cependant, des difficultés aussi en ce qui concerne l'obtention des fonds nécessaires pour viabiliser sa priorité emblématique – Le Programme Faim Zéro – comme conséquence des restrictions imposées par la politique économique. Les tentatives d'obtenir des

fonds destinés au secteur de la santé, constitutionnellement définis, pour y inclure les actions du Programme Faim Zéro, ont été fortement rejetées par parlementaires, leaders et action sanitaire, si bien que le gouvernement a dû reculer et chercher d'autres ressources alternatives.

Pourtant, ce recul n'a pas complètement éloigné le risque de faire passer des fonds d'autres secteurs sociaux aux programmes d'aide sociale, selon la carte d'intentions du Ministère des Finances au FMI, en novembre 2003, dans laquelle le secteur économique explicite l'intention de réévaluer les destinations constitutionnelles de fonds budgétaires pour les secteurs de la santé et l'éducation, dans le but de rendre les finances publiques plus flexibles. On y entrevoit la perspective de rephilantropisation de la politique sociale, en marge de l'institutionnalité des politiques universalistes créées dans le cadre de la Constitution Fédérale de 1988.

On identifie souvent une perspective présente dans certains secteurs du gouvernement qui assimile développement à croissance et citoyenneté à consommation et rétroagit par rapport à la norme constitutionnel qui reconnaît les droits de citoyenneté et innove dans la création de mécanismes de cogestion des politiques sociales. Ce conflit sera présent, sans aucun doute, sur la scène politique en 2004, puisque dans le secteur social il y a des mouvements fortement organisés autour de la défense de l'institutionnalité conquise dans la redémocratisation du pays.

D'autres secteurs des politiques gouvernementales qui ont provoqué de la surprise négative dans la première année du gouvernement Lula ont été ceux dans lesquels le Parti des Travailleurs s'était fortement engagé, comme la question indigène, la politique environnementale et la réforme agraire. Les grosses attentes de changements dans ces secteurs, dans un gouvernement du PT, ont été frustrées dans cette première année.

En ce qui concerne la politique indigéniste, le gouvernement a eu une attitude qui démontre de l'omission et de l'impunité puisqu'il a reporté l'homologation des terres indigènes et a soumis la discussion sur la démarcation à des instances non identifiées avec les droits des peuples indigènes. Le Conseil Indigéniste Missionnaire attire l'attention sur l'augmentation de la violence contre les peuples indigènes, dont 23 meneurs ont été tués, dans des proportions encore plus grandes que dans les gouvernements précédents.

Des contradictions ont été présentes aussi dans les secteurs de la production agricole et de l'environnement par rapport à la libération ou non du soya génétiquement modifié pour la plantation et la commercialisation. D'un côté se trouve le Ministère de l'Agriculture, dont le responsable représente les intérêts du secteur agro-exportateur entraînant l'excédent actuel de la balance commerciale, et de l'autre côté la Ministre de l'Environnement, personnalité historique des luttes dans les mouvements sociaux dans le secteur. La Ministre de l'Environnement s'est battu pour que son ministère redevienne responsable des questions qui concernent la biotechnologie, finalement incorporées à la Mesure Provisoire que le Président a présentée au Congrès National. Pourtant, le représentant du gouvernement dans la Chambre des députés, rapporteur de la Mesure Provisoire a fait un rapport qui a régressé ces conquêtes précédentes du Ministère de l'Environnement. En d'autres termes, le gouvernement continue d'avoir une position ambiguë sur la question et le débat

aura sa suite en 2004, une fois que les organismes de défense de l'environnement sont très mobilisés et s'articulent avec des parlementaires pour la formation d'un groupe écologique au sein du Congrès National. Il existe cependant, des groupes de scientifiques et de producteurs agricoles qui défendent la plus grande liberté dans la recherche et commercialisation des produits génétiquement modifiés, ce qui met en relief l'absence de consensus dans la matière soit de la part du gouvernement soit de la part de la société.

Dans le secteur de la politique de réforme agraire, ce n'est qu'en novembre que le gouvernement Lula a lancé le Plan National de Réforme Agraire, dans lequel il établit l'objectif de redistribuer des terres bénéficiant 530 familles jusqu'en 2006, régler des titres de propriété des terres déjà occupées par 500 mille familles et réaménager les actuelles terres distribuées avec la mise en place d'infrastructure, la création de postes de travail et l'augmentation du crédit foncier. Ces objectifs sont assez plus modestes que ceux défendus par le Mouvement des Sans Terre et dans des documents techniques de membres du Parti des Travailleurs, et présentent, en outre, une énorme différence entre les coûts prévus pour ces actions par le gouvernement et par les autres acteurs.

Si cette première année a eu comme caractéristique la suite donnée aux politiques économiques avec l'imposition de limites à l'expansion des politiques sociales, il serait juste de se demander quelles seraient les chances d'introduction d'une rupture à partir de la deuxième année de gouvernement. Si la stratégie de donner suite à la politique macroéconomique orthodoxe a été justifiée comme la seule solution pour éviter la mort subite du gouvernement en créant des conditions qui empêchent de gouverner, l'incapacité de mettre en place les changements pour lesquels la population lui a attribué un mandat, ce serait une bonne raison pour caractériser la mort lente du gouvernement, à partir de la désillusion provoquée chez les électeurs (parodie de la terminologie employée par O'Donnell, 1988, dans la discussion sur les transitions à la démocratie).

Dans la mesure où les attentes populaires ne se sont pas transformées en réalité, il y a eu la montée de la pression de la part des mouvements sociaux, spécialement dans les secteurs liés au mouvement des travailleurs sans terre (MST) à la campagne, et aux sans-logis dans les régions urbaines. La recrudescence des conflits entraînant des morts à la campagne, des invasions des terres indigènes, de la violence urbaine et de la désobéissance aux droits humains, demande des mesures immédiates pour la réduction de l'iniquité séculaire et structurelle de la distribution de la rente comme des biens publics au Brésil.

Malgré plusieurs limitations imposées au gouvernement, la population en fait une évaluation favorable (les 56,6% l'ont jugé bon en janvier, 10% et 12,3% en août et 41,6% en octobre ; les 2,3%, 10% et 12,3% l'ont jugé moyen dans les mêmes dates et les 2,3%, 10% et 12,3 % respectivement l'ont jugé mauvais). Les chiffres qui concernent le Président Lula sont encore plus favorables, soit de 83,6% en janvier, 76,7% en août et 79,6 en octobre, c'est-à-dire la meilleure évaluation faite d'un président dans sa première année de mandat.

Ce fait ne peut pas être méprisé ou simplement attribué au magnétisme personnel et/ou à un style populiste du Président. Ces données manifestent la

reconstruction de l'imaginaire national, l'auto-estime de la population et la fierté d'être brésilien. Ces caractéristiques avaient été perdues dans les années 90, période dans laquelle l'imaginaire national de pays du futur a été remplacé par celui d'un pays raté, qui devrait suivre les valeurs et modèles des pays intégrés de manière positive dans l'économie mondialisée. Le rattrapage de cette identité nationale positive est, sans aucun doute, le plus grand capital du gouvernement Lula.

3. Le style du Gouvernement Lula : Négociation avec les Alliés, Fermeté avec les Militants

La caractéristique principale du gouvernement Lula, a été son style de négociateur, assumant les antagonismes comme partie du processus démocratique et la nécessité de construction de consensus qui viabilisent les réformes et qui garantissent les conditions de soutenabilité. Pour ce faire, les réformes principales et les mesures proposées par le gouvernement ont été présentées au Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social, avant d'être discutées au Congrès National.

La création du Conseil du Développement Economique et Social – CDES - , organisme de consultation de la Présidence à la société civile, constitue à la fois, une voie institutionnalisée de négociation de pactes entre les acteurs sociaux et le gouvernement par rapport au projet des réformes, et la plus grande innovation politique et institutionnelle du gouvernement Lula. L'existence du Conseil crée la possibilité d'attribuer plus de densité à la démocratie, dans la reprise d'un modèle institutionnel qui faisait déjà partie des aspirations et desseins de la société brésilienne depuis la Constitution Fédérale de 1988.

Il s'agit de l'unique chemin pour garantir les conditions de gouverner démocratiquement, en permettant la construction de pactes sociaux soutenables qui viabilisent, au-delà des réformes nécessaires, la reconstitution du tissu social - actuellement déchiré - et la conformation d'une communauté politique nationale.

Différemment des autres conseils du genre, typiques de la social-démocratie européenne, créés dans le but d'organiser le capitalisme de manière compatible avec les intérêts de capital et de travail autour d'un projet de croissance et de répartition de l'excédent, le CDES paraît comme alternative à l'épuisement du pacte corporatif qui a servi de base à l'exercice du pouvoir, de manière concentrée et exclusive, depuis la construction de l'Etat moderne brésilien. Sans cet accord, on ne pourrait pas garantir l'établissement des conditions pour gouverner de manière démocratique et soutenir un projet de reprise de la croissance nationale sur des bases non exclusives.

Le CDES consiste à une expérience novatrice qui institutionnalise, en caractère permanent, la rencontre d'acteurs politiques dans l'espace public dans lequel ils se retrouvent comme des pairs capables de défendre rationnellement ses positions, visant à des métavaleurs démocratiques et à la négociation sur des thèmes constitutifs.

L'option pour une démocratie concertée autour des consensus stratégiques, où les politiques soient négociées avec les différents acteurs sociaux concernés

dans le processus, et dont les intérêts seront touchés, est obligatoire dans des situations de grande complexité, éveillant d'immenses attentes et des intérêts fort contradictoires, en spécial dans des sociétés à des degrés élevés de fragmentation sociale et économique.

La capacité de négociation du gouvernement et la recherche de dialogue avec la société civile ont été présentes aussi dans le processus d'élaboration du Plan Pluriannuel pour la période 2004-2007. Pour la première fois, la société civile organisée a été convoquée à discuter la proposition dans les Fóruns Estaduais de Participação (Forums Régionaux de Participation), avec les représentants du gouvernement et dans des audiences sectorielles réalisées par quelques ministères. Malgré les difficultés inhérentes à ce processus innovateur, le fait que l'exécution du PPA puisse prévoir que sa suite sera réalisée avec la participation de la société, est estimé comme une avancée.

Le gouvernement a marqué un point important au moment où il a reconnu l'importance des gouverneurs dans le système politique brésilien et dans le contrôle des représentants régionaux au Congrès National. Convoqués, pour la première fois à un forum de discussion organisé avec le noyau dur du gouvernement fédéral pour analyser les impacts régionaux des réformes des retraites et fiscale, ils ont même élaboré conjointement une déclaration sur l'accord réussi. Si l'alliance avec les gouverneurs a été cruciale pour garantir l'approbation de la réforme des retraites, le gouvernement a été, par ailleurs, limité par des intérêts régionaux dans la discussion de la réforme fiscale et a fait de grandes concessions pour viabiliser son approbation partielle.

Le gouvernement a présenté la même attitude de négociateur envers les maires et le Congrès National et le Président a été présent à des rencontres qui puissent symboliser sa disposition au dialogue. C'est, sans aucun doute, dans les rapports avec les partis politiques que la capacité et les contradictions politiques du gouvernement se sont manifestées le plus clairement. En raison des caractéristiques du régime présidentiel de coalition en vigueur dans le système de multipartisme brésilien, associées au bas niveau d'engagement au programme des partis, l'approbation des projets présentés par le gouvernement dépend de la négociation avec les membres du Congrès. La position de négociateur assumée par les leaders du PT a été cruciale pour faire passer les projets, spécialement auprès du Collège des leaders, d'autant plus que ceux-ci jouent le rôle de contrôleurs des membres du parti.

Dans le système politique brésilien, le Président de la République cherche à composer une majorité dans le Congrès National au deuxième tour des élections et après son élection. Il y a une forte tendance à la migration des membres du Congrès National vers les partis qui composent la base du gouvernement, dû à l'absence de partis programmatiques et à la séduction exercée par le contrôle du Pouvoir exécutif sur des fonds et des postes dans l'administration publique. Dans l'élection de Lula, il n'a pas été différent. La base gouvernementale au Congrès National a passé de 17 à 29 sénateurs entre le premier et le second tour des élections, comptant sur un total de 53 députés après les élections, en octobre. Dans la Chambre des Députés, il y avait 130 députés de la base alliée au premier tour et 193 au second, arrivant donc à 390 députés à la fin 2003.

Ces changements ont représenté des pertes importantes pour les partis de l'opposition (PSDB et PFL, au pouvoir pendant le gouvernement précédent) et un gonflement des petits partis de la base du gouvernement. Malgré cela, pour voter les réformes, le gouvernement a compté sur les votes du PMDB, parti qui s'est allié à la base du gouvernement à la fin 2003, en provoquant une réforme ministérielle qui accommode ses représentants. Comme le PMDB est un parti plus enraciné à l'intérieur du pays, le gouvernement pourra tirer profit de cette alliance aux élections municipales de 2004.

L'ampleur des alliances établies par le gouvernement a toujours représenté une source de conflits pour le Parti des Travailleurs, issu d'une tradition politique et idéologique puriste. Malgré l'apprentissage apporté par les expériences antérieures dans des gouvernements locaux, le thème des alliances a été même très polémique depuis la composition des candidatures aux présidentielles dans lesquelles le postulant à la vice-présidence était un entrepreneur du Parti Libéral.

Les leaders du PT au Congrès National se sont étroitement identifiés, à cette époque-là, aux propositions gouvernementales, même si elles s'opposaient aux bases du parti et aux mouvements sociaux qui, traditionnellement, l'avaient soutenu. Les premières tensions sont apparues à l'intérieur du propre Parti des Travailleurs – caractérisé par la discipline ainsi que par les engagements à l'idéologie et au programme -, au moment de soutenir des mesures de réformes proposées par le Président au Congrès National, en franche contradiction avec les idées politiques de ce parti.

Le refus systématique de la part de quatre députés et d'une sénatrice du PT de voter pour le gouvernement a fini par l'exclusion de ces membres du sein du parti. Le choix entre se solidariser avec le gouvernement, se développer en tant que parti et perdre ses caractéristiques idéologiques ou ne plus s'identifier avec le programme gouvernemental et s'isoler, a représenté une tension permanente du dilemme, qui certainement accompagnera le parti dans les années qui viennent, spécialement en 2004, année des élections municipales.

La redéfinition du profil et de l'identité des forces politiques brésiliennes accompagnent un mouvement similaire à d'autres pays, dans lesquels les partis d'opposition, avec des idéologies de gauche, arrivent au pouvoir. La recherche d'alliances qui viabilisent des conditions de gouverner est tout à fait normale et démontre la maturité du gouvernement. Les partis qui se trouvent en ce moment dans l'opposition, devront, de la même manière, redéfinir leur identité et stratégie politique. Cependant, l'identification du Parti des Travailleurs à un gouvernement de coalition, où prédomine la tendance centre-gauche, pourra apporter des conséquences néfastes à la politique brésilienne, dans la mesure où, dans le spectre des partis, la gauche se trouve désormais vide. En d'autres termes, ce qui est bon pour le gouvernement n'est pas, nécessairement, bon pour le processus de consolidation de la démocratie.

Il y aurait toujours la possibilité que la coalition gouvernementale s'oriente progressivement plus à gauche, de manière à consolider un nouveau bloc hégémonique qui puisse soutenir ce projet. Aujourd'hui, cette perspective reste peu probable.

L'année 2004 sera très importante pour plusieurs raisons : premièrement, parce qu'on ne pourra plus attribuer la politique actuelle à l'héritage du gouvernement

précédent, deuxièmement parce que les élections municipales susciteront le débat politique dans tout le pays, et, ensuite, parce qu'il y a une forte mobilisation de la société civile, fruit des mécanismes de participation plus anciens mais aussi de ceux introduits par le nouveau gouvernement.

Les mouvements sociaux et les bases syndicales se sont montrés extrêmement tolérants dans cette première année du gouvernement Lula, si l'on considère que leur éloignement aurait déstabilisé le gouvernement qui aurait dû, dans ce cas, chercher de l'appui dans des groupes plus réactionnaires qui l'auraient certainement emprisonné. Pourtant, le moment actuel impose l'exigence, de la part des mouvements et syndicaux, des promesses de la campagne électorale. Le thème qui unifie les revendications des plusieurs mouvements est la question de l'emploi, ou chômage zéro⁴, en allusion aux priorités gouvernementales.

La cadre possible selon les desseins du gouvernement indique que le pays sortirait de la récession et initierait un cycle vertueux de croissance économique, avec des investissements partagés entre l'Etat et le privé. Ce cadre de croissance économique distinguée par quelques-uns se base sur les signes de réchauffement de la production industrielle de ces derniers mois dans le secteur exportateur comme dans le secteur responsable par la production de biens de consommation du marché intérieur. L'hypothèse du maintien de l'une politique macroéconomique orthodoxe, avec une petite flexibilité donnée par les conditions de négociation des accords avec le FMI serait compensé par des mécanismes, que le gouvernement est en train de mettre en place, d'expansion du crédit populaire et de quelques mécanismes microéconomiques qui rendent le marché plus agile.

La viabilité que ce soit un cadre plus ou moins positif et probable dépendra de la capacité, à être démontrée, de la réaction du secteur productif, spécialement de celui qui est capable d'absorber plus de main-d'œuvre. Par contre, sans la réduction des intérêts et sans augmentation des investissements publics en expansion de l'infrastructure économique et sociale, la reprise consistante de la croissance sera difficile, raison pour laquelle ce conflit devient de plus en plus aigu.

L'engagement gouvernemental inclut encore plusieurs mesures pour établir l'ordre dans le pays, pour garantir le maintien du contrôle sur le processus inflationniste, avec la baisse progressive des taux d'intérêts. Y sont prévus la réforme politique, la réforme judiciaire, le renforcement des instruments de planification et investissement public et l'augmentation de l'efficacité dans la gestion publique. Toutes ces questions sont en rapport avec un thème central, traité de manière très subtile par le gouvernement : les hauts niveaux de corruption qui traverse les trois pouvoirs aussi que la société en général.

Un cadre opposé, pessimiste, entrevoit dans la suite de la politique économique orthodoxe le maintien des conditions d'asphyxie de la capacité productive nationale, entraînant l'augmentation du chômage et de la désespérance. Dû à l'énorme solidarité que les leaders des syndicats et partis prêtent à la figure du Président Lula, on pourrait voir s'approfondir les distances entre les bases et les leaders, ce qui a déjà eu lieu dans la réforme des retraites. Dans ce cas,

⁴ Sur ce sujet, consultez www.desempregozero.org.br

les voies démocratiques de circulation des intérêts et agrégation de préférences auraient leur sens inversé, du haut vers le bas, ce qui viendrait à délégitimer pas seulement le gouvernement mais aussi les institutions de la démocratie.

Le soulèvement des masses aurait lieu au moment où celles-ci agiraient à leur propre compte, en dépit des leaders, provoquant l'impossibilité de gouverner.

Un troisième cadre identifie le maintien de la politique économique orthodoxe à une limite pour que le gouvernement puisse répondre aux attentes de ses électeurs. Dans ce cadre, les secteurs organisés de la société, entrepreneurs, syndicalistes, mouvements sociaux, partis politiques et même la bureaucratie passeraient à exiger, de plus en plus l'exécution des promesses de la campagne électorale. Ce qui fait la différence entre ce cadre-ci et le cadre précédent, c'est que les institutions démocratiques ne seraient pas touchées mais, bien au contraire, seraient renforcées comme des voies de passage pour la demande sociale. Dans une année électorale où le gouvernement a l'intention de réussir un grand nombre de mairies et se renforcer au niveau national, les demandes politiques feront écho plus facilement. Si l'on prend en compte qu'il s'agit d'un gouvernement qui sait répondre aux demandes et aux pressions politiques, on espère qu'il pourra réorienter sa politique économique en accord avec les attentes sociales.

Toutes ces possibilités seront grandement touchées par la conjoncture économique internationale, le prestige du gouvernement dans le cadre international et les conditions de gouverner en Amérique Latine. Du point de vue intérieur, une combinaison du premier avec le troisième cadre serait plus probable que la mise en place du deuxième. Le degré des changements dans la deuxième année du gouvernement Lula dépendra, donc, de la performance de l'économie et de la réaction de la société organisée.

Les changements introduits à l'occasion de la réforme ministérielle, en janvier 2004, montrent que le gouvernement a renforcé le secteur social et a l'intention de répondre de manière plus effective à la demande sociale en ce qui concerne l'augmentation du niveau de l'emploi. On constate aussi que, malgré l'élargissement de la base alliée, le Parti des Travailleurs préserve les positions plus stratégiques dans la composition ministérielle.

La possibilité de transition d'une politique économique orthodoxe à un projet de développement concerne autant la préservation de la crédibilité et le maintien de la stabilité économique que la rupture des positions libérales, qui voient dans chaque acte de renforcement du pouvoir politique un retour de l'Etat au modèle national-développable. De la même manière, il faudra faire face aux positions qui privilégient la stabilité de la monnaie face aux efforts de croissance et redistribution, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement.

L'altération de la composition du noyau responsable de l'articulation politique et de la formulation du projet gouvernemental semblent indiquer une tendance à faire monter le niveau de lutte entre les positions défendues par la filière orthodoxe et la filière développable. Il s'agit, sans aucun doute, d'un moment délicat pour le gouvernement Lula, il s'agit de son test décisif en tant que négociateur et leader capable de conduire ce processus inusité de transition.

BIBLIOGRAPHIE

- Fiori, José Luís (1995) – “Para uma Economia Política do Estado Brasileiro”. Em Busca do Dissenso Perdido. Insight Editorial. Rio de Janeiro
- Fleury, Sonia (2003) – “Legitimidad, Estado y Cultura Política”. Fernando Calderón (coord). ¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, vol. II, Fondo de Cultura Económica. México.
- Genro, Tarso (2004) – Entrevista para Primeira Leitura, Janeiro. São Paulo.
- O’Donnell, Guillermo (1988). “Transições, Continuidades e alguns Paradoxos”. F. W. Reis e G. O’Donnell. A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas. Editora Vértice. São Paulo
- Partido dos Trabalhadores. Diretório Nacional (2003). “O Governo Lula e as Perspectivas para 2004”. <http://200.155.6.3>