

Au Brésil, un nouveau souffle pour la démocratie

La dernière élection présidentielle au Brésil a donné Lula vainqueur, mais de justesse et dans un climat très tendu, après des années d'instabilité politique. Les défis sont donc nombreux pour ce troisième mandat, alors que la société reste divisée et le bolsonarisme fort.

Valter Lúcio DE OLIVEIRA, enseignant-chercheur à l'université fédérale Fluminense (UFF), à Rio de Janeiro,
Eve Anne BÜHLER, enseignante-chercheuse à l'université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ)

L'élection de Lula da Silva, avec seulement 2,1 millions de voix d'avance (1,8 %), le 3 octobre 2022, a mis fin aux prétentions de réélection de son prédécesseur Jair Bolsonaro, à l'issue du scrutin le plus serré depuis la redémocratisation du pays. Certains voient cette faible marge comme le signe d'une fragilité politique de Lula, alors que d'autres rappellent que c'est aussi la première fois qu'un candidat à sa propre succession n'est pas réélu, bien qu'ayant massivement mis la machine d'Etat au service de son projet⁽¹⁾. C'est en tous les cas une société brésilienne divisée qui s'est rendue aux urnes, alors que les partisans d'une troisième voie n'ont pas réussi à faire émerger une candidature assez forte pour inquiéter les deux pôles incarnés par Lula et Bolsonaro.

Les élections de 2022 représentent le point d'orgue d'une longue liste de tensions alimentées sous la gestion du président Bolsonaro, faites d'invectives contre le système judiciaire, de manifestations anti-démocratiques, de fausses informations discréditant le vote électronique, en passant par des efforts constants pour détourner les forces armées de leur obligation constitutionnelle de neutralité politique et de non-engagement partitaire, à tel point que l'administration Bolsonaro comptait plus de militaires nommés à des postes commissionnés dans l'exécutif que celui-ci n'en avait sous la dictature. Ce double processus de contestation des institutions et de radicalisation du discours ne pouvait que se solder par l'une des campagnes électorales les plus violentes et conflic-

tuelles que le pays ait connues. Il a aussi alimenté des groupes radicalisés d'extrême droite qui ont organisé des manifestations antidémocratiques après l'annonce de la victoire de Lula. Ces actions ont tout droit mené aux assauts spectaculaires du 8 janvier 2023 dans les bâtiments qui abritent les trois pouvoirs (judiciaire, exécutif et législatif).

Les élections de 2022 sous haute tension

La scission de la société se manifeste aussi dans le résultat des autres scrutins organisés aux mêmes dates pour l'élection des députés fédéraux et des Etats fédérés, des gouverneurs des Etats et un tiers des sénateurs. A la Chambre des députés, le Parti

libéral (PL), sous la bannière de laquelle Bolsonaro a brigué les élections, a obtenu 17 % des voix, soit quatre-vingt-dix-neuf députés élus, formant ainsi le plus grand groupe partitaire. Le Parti des travailleurs (PT) arrive deuxième, avec 13 % des voix et soixante-huit députés. Dans le contexte brésilien, marqué par une grande pulvérisation politique⁽²⁾, les majorités sont traditionnellement formées par des coalitions plutôt instables, issues de longues tractations et marchandages politiques et qui peuvent se recomposer en fonction des intérêts du moment. Or les coalitions politiques qui ont prévalu depuis la Constitution de 1988 ont été considérablement perturbées depuis les élections de 2018, au prix d'un affaiblissement de la droite et du centre-droit. Ce courant politique était traditionnellement coopté par le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), qui a dirigé le pays de 1995 à 2002 et était la principale force d'opposition au centre-gauche piloté, pour sa part, par le PT. L'affaiblissement de la droite modérée se poursuit en 2022⁽³⁾ avec la progression de l'extrême droite qui, depuis son arrivée au pouvoir en 2018, refuse de jouer le jeu des coalitions et des partis politiques traditionnels auxquels elle prétend, d'ailleurs, faire contrepoids. Pragmatique, elle utilise les partis comme des étiquettes de circonstance, puisqu'il faut être affilié pour avoir le droit de se présenter. Bolsonaro a, par exemple, quitté le Parti social libéral (PSL), via lequel il a été élu pendant sa première année de mandat, et n'a rejoint un nouveau parti, le PL⁽⁴⁾, qu'à cinq mois

(1) Moins de six mois avant les élections, Bolsonaro a, par exemple, considérablement réduit les taxes sur l'essence, augmenté le nombre de bénéficiaires et le montant d'une allocation sociale, l'*« Auxilio Brasil »*, réajusté la valeur de l'allocation pour l'achat de gaz, payé des aides aux camionneurs et taxis, ou encore dangereusement flexibilisé les règles d'attribution de crédits à la consommation aidés par l'Etat. Pour financer ces mesures dans le respect des règles budgétaires, il a fallu adopter un amendement à la Constitution (surnommé de « *kamikaze* » par ses détracteurs), qui autorise le dépassement du seuil des dépenses publiques d'environ deux-cent-soixante-treize-milliards de reais – soit cinquante-milliards d'euros –, selon certains calculs.

(2) Pas moins de trente-deux partis sont représentés à la Chambre des députés, mais près de 70 % des votes sont concentrés dans seulement sept partis.

(3) Le PSDB a toujours figuré parmi les trois principaux partis du pays ne passant jamais sous la barre des cinquante députés élus. En 2018 il n'en compte que vingt-neuf, et seulement dix-huit aux élections de 2022.

(4) Soit la neuvième affiliation partitaire de sa carrière politique...

de la date limite d'adhésion avant les élections de 2022.

Face aux risques que Bolsonaro et l'extrême droite représentent pour la démocratie, l'échiquier politique des partis prodémocratie s'est élargi dans la course pour la présidence. Lula a rallié neuf partis autour de sa candidature dès le premier tour, Bolsonaro trois, Simone Tebet (droite traditionnelle, 4,16 % des voix) quatre et Ciro Gomes (centre, 3,04 % des voix) un. Avec les soutiens de Tebet et Gomes, Lula s'est donc engagé dans le second tour avec quinze partis, unis pour la circonstance en un front démocratique, alors que Bolsonaro n'en avait rallié que cinq. Ainsi, bien qu'ayant obtenu le plus grand nombre de députés à la Chambre, le parti de Jair Bolsonaro ne bénéficie que de peu d'alliances formelles. Cela laisse une grande marge à la construction de majorités fluctuantes qui devront beaucoup aux intérêsses que le nouveau gouvernement sera en mesure de distribuer (postes dans les ministères, budgets, réponses à des intérêts particuliers et régionaux) et à la façon dont chacun des deux pôles mobilisera son poids politique dans ce nouveau contexte.

Une fois dressé ce bilan, la question est de savoir comment le Brésil en est arrivé là. Pour comprendre le scénario actuel, il faut revenir sur des événements de l'histoire récente dont l'année 2013 peut, à plusieurs égards, être considérée comme charnière.

Le tournant de 2013 dans la présidence Rousseff

Au milieu de l'année 2013, une vague de protestations a marqué l'émergence de groupes politiques de droite et d'extrême droite, auparavant insignifiants. La mobilisation initiale était menée par des militants de gauche de la banlieue de São Paulo contre l'augmentation des tarifs du transport urbain, organisée au sein du mouvement « Passe Livre » (« Tiquet gratuit »). L'ironie du sort veut que l'Etat de São Paulo soit à l'époque gouverné par l'actuel vice-président, Geraldo Alckmin (alors PSDB), et la municipalité de São Paulo par l'actuel ministre de l'Economie et des Finances, Fernando Hadad (PT).

(5) Plus haute instance juridictionnelle du Brésil, réunissant les fonctions d'une Cour de cassation et d'une Cour constitutionnelle. Les juges qui intègrent cette cour sont nommés par le Président.

« Passé l'élection les tensions se sont ravivées autour de questions budgétaires, de distribution de postes politiques et avec la Chambre des députés. On peut s'interroger sur les équilibres de pouvoir et sur les possibilités réelles, pour le gouvernement, de réconcilier les différents Brésil(s), tout en tenant ses promesses de campagne marquées à gauche. »

© MEDIANINJA, LICENCE CC



La violente répression, ordonnée par le premier, est alors largement relayée par les médias et renforce le mouvement. Au fil des jours, les manifestations s'étendent et se propagent dans tout le pays, alors même que les propositions de gauche sont évincées et que le mouvement du « Passe Livre » finit par s'en retirer officiellement. Dans le même temps que les protestations reçoivent le soutien des médias et d'une partie de la société, elles prennent une tournure hostile aux partis politiques et aux mouvements sociaux. De nouveaux acteurs, jusqu'alors inconnus et regroupés autour d'une vision antisystème, apparaissent à cette époque, partageant une agressivité envers les partis et dirigeants politiques. Ils brandissent leur nationalisme en arborant le drapeau national dans les manifestations. Ce dernier deviendra un symbole d'identité et d'appartenance politique, pour les soutiens bolsonaristes. Gouverné par Dilma Rousseff, qui succédait à deux mandats successifs de Lula (tous deux du PT), le pays sortait d'une longue période d'optimisme. Sa visibilité internationale et la réduction des inégalités avaient renforcé l'estime de soi des Brésiliens, et le gouvernement bénéficiait d'un taux d'approbation confortable. Le pays, en pleine croissance économique, se pré-

parait à accueillir la Coupe du monde et les Jeux olympiques, et entrevoit la sortie du statut d'émergent pour rejoindre le groupe des pays développés. Fort d'un taux de chômage de 7 % et d'avoir hissé une bonne partie de la population dans la classe moyenne grâce à des politiques de distribution des revenus, le PT est pourtant visé par un sentiment d'épuisement de son modèle de gouvernement et par un climat de mécontentement vis-à-vis du système politique dans son ensemble. Dilma Rousseff est malgré tout réélue en 2014 et entame son second mandat dans un Brésil dont l'économie s'essouffle, en proie à des crises politiques qui se solderont par une procédure d'impeachment en 2016, dernière étape d'une manœuvre parlementaire alimentée par la crise de gouvernabilité et par le déclin de sa popularité.

L'échec de l'opération « Lava Jato »

Le mécontentement exprimé en 2013 trouve un nouvel élan, à mesure que progresse l'identification d'hommes politiques et de grands entrepreneurs du bâtiment dans une affaire de corruption au sein de la Petrobras, principale entreprise publique fédérale. C'est l'opération « Lava Jato » (« Nettoyage rapide »), qui a démarré



Dans ses prononcés postélectoraux, Lula a annoncé vouloir mettre en place un gouvernement d'union nationale qui accorderait un espace aux tendances politiques les plus diverses. Paradoxalement, les attaques golpistes du 8 janvier 2023 ont créé les conditions d'un second acte d'investiture, utilisé pour réunir autour de lui les forces démocrates encore éparses.

en mars 2014 sous la houlette d'un juge du Paraná, Sergio Moro. Le sentiment de défiance partagé par une grande partie de la société s'engouffre dans cette nouvelle affaire, qui apparaît comme le moyen d'évincer les corrompus du système et de réformer ce dernier, sans passer par les politiciens. Mais la partialité de l'opération montre rapidement ses limites quand elle utilise des moyens illégaux pour atteindre ses objectifs et établit une relation trouble avec certains pouvoirs, notamment celui représenté par les médias. Une série de fuites de documents judiciaires et d'écoutes téléphoniques - dont celle de la présidente Dilma - ont ponctué une campagne de discrédit envers le pouvoir en place, dont le PT a été la principale cible politique. L'arrestation et l'emprisonnement de l'ex-président Lula en est le point d'orgue.

Or, au même moment, Lula caracole en tête des sondages pour la course électorale de 2018 et son incarcération à quelques mois du début de la campagne l'empêche de se porter candidat. Celui qui le remplacera au pied levé, Fernando Haddad (PT), ancien maire de São Paulo et ancien ministre de l'Education, ne parviendra pas à freiner l'ascension de Jair Bolsonaro, qui surfe sur la vague antisystème et sur

le retour en force des idées conservatrices. Bien conseillé, ce dernier a utilisé avant les autres le pouvoir de frappe des réseaux sociaux et leur capacité à susciter de fortes émotions, quitte pour cela à ne pas s'encombrer avec la vérité. Une fois élu, Bolsonaro invitera d'ailleurs le principal protagoniste de l'opération Lava Jato, le juge Sergio Moro, à occuper le ministère de la Justice avec la promesse de le nommer ensuite au Tribunal supérieur fédéral (STF)⁽⁵⁾. L'opération «Lava Jato», déjà en discrédit, vire au scandale avec la publication, par le journal *The Intercept Brasil*, de messages échangés entre l'ancien juge Moro et les procureurs, montrant qu'ils se sont entendus sur les peines à prononcer et sur les moyens de punir certaines personnalités politiques tout en préservant d'autres.

C'est la libération et la réhabilitation de Lula par le Tribunal supérieur fédéral le

8 novembre 2021, après cinq-cent-quatre-vingts jours de prison, qui porte le coup de grâce de l'opération «Lava Jato», et le STF reconnaît alors explicitement la partialité du juge. Quant aux deux personnages principaux de l'opération, le procureur Deltan Dallagnol et l'ancien juge Sergio Moro, ils sont officiellement entrés en politique : le premier est aujourd'hui député fédéral et le second sénateur, tous deux pour l'Etat du Paraná.

Les défis multiples du gouvernement Lula

Lula a vécu, en moins de cinq ans, un procès qui l'a conduit en prison, suivi d'une réhabilitation politique qui a permis son retour à la présidence du plus grand pays d'Amérique latine. Dans son discours d'investiture et dans ses prononcés postélectoraux, il a annoncé vouloir mettre en place un gouvernement d'union nationale qui accorderait un espace aux tendances politiques les plus diverses. Paradoxalement, les attaques golpistes du 8 janvier 2023 ont créé les conditions d'un second acte d'investiture, utilisé pour réunir autour de lui les forces démocrates encore éparses, et pour affirmer l'union des pouvoirs de la République et de la société contre les putschistes. Mais passées les premières semaines et une fois retombé l'effet de la stupeur, les tensions se sont ravivées autour des questions budgétaires, de la distribution de postes politiques, et avec la Chambre des députés. On peut alors s'interroger sur les équilibres de pouvoir et sur les possibilités réelles, pour le gouvernement, de réconcilier les différents Brésil(s), tout en tenant ses promesses de campagne marquées à gauche.

L'un des premiers défis sera sans aucun doute la démilitarisation de l'Etat, qui suppose non seulement d'éliminer l'ingérence politique des militaires mais aussi d'empêcher que l'armée ne flirte à nouveau avec l'idée de se placer au-dessus des urnes et de la Constitution. Il faudra également faire face à l'influence encore

«L'un des premiers défis sera sans aucun doute la démilitarisation de l'Etat, qui suppose non seulement d'éliminer l'ingérence politique des militaires mais aussi d'empêcher que l'armée ne flirte à nouveau avec l'idée de se placer au-dessus des urnes et de la Constitution.»



Le double processus de contestation des institutions et de radicalisation du discours a alimenté des groupes radicalisés d'extrême droite qui ont organisé des manifestations antidémocratiques après l'annonce de la victoire de Lula. Ces actions ont tout droit mené aux assauts spectaculaires du 8 janvier 2023 dans les bâtiments qui abritent les trois pouvoirs (judiciaire, exécutif et législatif). Ci-dessus le Congrès national.

vive de Bolsonaro. Dans le domaine économique, l'enjeu consistera à concilier un budget contraint⁽⁶⁾ avec les dépenses sociales et les investissements dans les infrastructures, qui ont été la marque des précédentes administrations du PT. Il faudra aussi gérer la politique économique avec une Banque centrale devenue autonome de l'exécutif en 2021 et dont l'actuel président (2021-2024), nommé par Bolsonaro, montre des signes de défiance envers le gouvernement Lula.

Sur un plan politique, la coalition gouvernementale aura plus de mal que par le passé à faire émerger une majorité stable au Congrès, car l'aile bolsonariste est sortie renforcée par les urnes. Le Congrès national entend bien peser de tout son

(6) Le « PEC do teto de gastos », voté sous le gouvernement Temer, inscrit dans la Constitution un seuil maximum de dépenses publiques.

(7) Les enveloppes parlementaires existaient, mais le président Bolsonaro en a considérablement augmenté le montant global et les parlementaires ne sont plus tenus de déclarer publiquement leur utilisation, ni de présenter les documents fiscaux correspondants.

(8) Aversion au Parti des travailleurs qui est devenue au fil du temps une aversion à tout ce que cette société associe à la gauche (prétendue menace communiste), renouant avec une interprétation du jeu politique en vogue dans les années 1960.

« On peut parier que la plus grande difficulté sera de rétablir le dialogue avec la partie de la société qui s'identifie aux idées que Bolsonaro représente et dont l'« antipétisme » est viscéralement ancré. »

poids sur la politique nationale, d'autant que son pouvoir n'a cessé de se renforcer depuis l'impeachment de Dilma Rousseff. Sa place s'est encore consolidée sous l'administration Bolsonaro, qui a créé un système clientéliste par lequel le soutien des parlementaires est acheté par l'attribution d'immenses enveloppes budgétaires au Congrès (un peu sur le modèle des enveloppes parlementaires), au fil de l'actualité politique, et sans qu'ils aient à rendre de comptes sur leur utilisation⁽⁷⁾. La distribution individuelle de ces fonds (ainsi que la définition de leur montant) revient à chaque président de chambre et

obéit au jeu politique. Il va sans dire qu'ils ont largement favorisé les parlementaires alignés sur les positions du président Bolsonaro pendant les quatre dernières années. Le modèle de gouvernement brésilien marqué par un « présidentialisme de coalition » atteint son paroxysme avec le détournement et l'opacité du nouveau système d'attribution des enveloppes parlementaires, et il est fort probable qu'après l'avoir décrié en campagne, Lula ne puisse s'en passer pour gouverner.

Le bolsonarisme continue d'œuvrer dans l'ombre

Il existe bien d'autres points de tension potentiels qui exigeront du Président le savoir-faire politique nécessaire au maintien de l'équilibre des pouvoirs, sans perdre ce qu'il reste de marges de manœuvre pour réaliser au moins une partie de son programme. Mais on peut parier que la plus grande difficulté sera peut-être de rétablir le dialogue avec la partie de la société qui s'identifie aux idées que Bolsonaro représente et dont l'« antipétisme »⁽⁸⁾ est viscéralement ancré.

Le succès ou l'échec du gouvernement Lula aura un effet direct sur la capacité des forces vaincues à la présidentielle de 2022 à revenir. Vaincues mais pas affaiblies. Car l'émergence de nouveaux leaders formés dans le sillon du bolsonarisme est l'autre acquis des urnes, qui entretient la perspective d'un retour. Les actuels gouverneurs des trois principaux Etats, São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais, sont tous des soutiens de Bolsonaro qui, moins radicaux, se placent d'ores et déjà comme les héritiers les plus prometteurs de ce courant politique. Bolsonaro lui-même peut alimenter son retour ou tenter de lancer son épouse, Michelle, comme le montrent certains indices récents. Le PSDB donne pour sa part tous les signes qu'il pariera sur l'actuel gouverneur du Rio Grande do Sul comme candidat de la troisième voie. Lula, qui aura 81 ans en 2026, et pourrait briguer un quatrième mandat, paraît plutôt préparer la place pour son successeur, sans doute Fernando Haddad.

La démocratie semble mieux respirer depuis le mois de janvier, mais elle ne pourra se rétablir sans une réconciliation de la société brésilienne avec elle-même, et sans une cicatrisation des plaies laissées par les invectives et les violences commises à tous niveaux depuis quatre ans. ●